



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

**FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
ET POSTDOCTORALES**



**FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES**

Pascal Dominique-Legault
AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

M.A. (criminologie)
GRADE / DEGREE

Département de criminologie
FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

**Le projet de loi antiterroriste canadien:
gouvernance sécuritaire et droits de l'homme**

TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

Line Beauchesne
DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE / THESIS EXAMINERS

Jean François Cauchie

Michael Kempa

Gary W. Slater

Le Doyen de la Faculté des études supérieures et postdoctorales / Dean of the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies

**Le projet de loi antiterroriste canadien:
gouvernance sécuritaire et droits de l'homme**

Pascal Dominique-Legault

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences partielles du programme de
Maîtrise ès arts en criminologie

28 avril 2009

Département de criminologie
Faculté des Arts
Université d'Ottawa

© Pascal Dominique-Legault, Ottawa, Canada, 2009



Library and
Archives Canada

Published Heritage
Branch

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque et
Archives Canada

Direction du
Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence
ISBN: 978-0-494-51644-7
Our file Notre référence
ISBN: 978-0-494-51644-7

NOTICE:

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

AVIS:

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.


Canada

Pour ma grand-mère et mon grand-père qui,
lors d'un chapitre sombre de l'histoire du Québec,
ont enterré des livres par peur de représailles d'une police
qui agissait sous les ordres de Trudeau.

Sommaire

La présente thèse porte sur un examen des discours des représentants politiques dans le cadre des débats sur l'adoption du projet de loi antiterroriste C-36 et cible essentiellement les documents officiels du Hansard de la Chambre des communes et du Sénat, ainsi que les rapports et les témoignages de leurs comités respectifs. Cette étude identifie comment ces parlementaires perçoivent le potentiel d'abus des droits et libertés de cette loi, quelles sont les protections qu'ils croient nécessaires pour les éviter, et quels sont les éléments de ces discours qui ont prévalu dans la version finale de ce projet de loi au regard de son dépôt initial. L'analyse de cette imposante documentation nous a permis de constater le lien unissant la compréhension de la menace et les solutions perçues, donc la perception de ce qui est abusif, équilibré, efficace et nécessaire, mais également d'identifier les débats passés sous silence.

Remerciements

Une thèse n'étant pas le fruit d'une seule personne, tout d'abord, j'aimerais envoyer mes plus sincères remerciements à toi, Line, pour avoir fait de ce projet une réalité. Merci pour tout le travail que tu as mis dans cette brique, pour ta générosité, pour ta sagesse, pour ton partage de connaissances et de savoir-faire, mais aussi pour ta patience envers moi lorsque je tirais trop la couverture de mon côté. Ton amitié est un vrai baume. J'aimerais également remercier tous les autres professeurs du département qui, avec Line, ont été une gentille claque dans la face d'un aspirant policier. Merci à vous tous de remettre en question le monde dans lequel on vit pour essayer d'en faire un monde meilleur. Un grand merci aux membres de mon jury, Jean-François Cauchie et Michael Kempa, qui ont parcouru ma thèse avec une grande finesse pour formuler d'intéressantes réflexions qui ont certes permis de parfaire cet ouvrage.

J'en profite pour remercier ma Tite-mamoute pour ses nombreux sacrifices, son oreille, ses encouragements, mais surtout pour ne pas avoir cédé et m'avoir appris que mon chemin ne se trouve qu'en moi. À Grand-papoute, merci de me rappeler que le bonheur se retrouve dans les choses les plus simples, que la vie, dans sa grandeur, est une aventure et que chaque jour amène ses explorations. Un merci tout spécial à toi Marie-Claude pour ton amour, tes attentions, ta générosité, tes belles croquettes et tes rayons de soleil qui éclairent si bien mes journées! Je vous aime très fort tous les trois!

À Chris, Claire, Doug, Gen & Gen, Marc, Marie-Lyne, Mélanie, Patrick, Poussin, Sophie, Sissi, Véro, puis ma Vice-Présidente, thanks for the good times! À tous mes disciples de l'approche pascaldienne, n'oubliez pas que « rien ne sert de courir, il faut partir à point » et qu'on peut toujours remettre à plus tard ce qui est dû aujourd'hui afin de ne pas manquer les occasions qui se présentent devant nous. Merci à ti-Gilles de la taverne Montcalm et ses indiennes! Puis merci à mes bons amis Johnny-Boy et à mon rockstar de Fred qui font de la vie une aventure plus brutale!

En terminant j'aimerais remercier le CRSH pour leur généreuse contribution qui a certainement financé ma croissance personnelle, intellectuelle et spirituelle, en limitant mes soucis financiers, ce qui m'a permis d'explorer le monde par le biais de voyages et de discussions alcoolisées très enrichissantes!

Merci à vous tous!

El Prezidente

Table des matières

Dédicace.....	ii
Sommaire.....	iii
Remerciements.....	iv
Listes des tableaux et figures.....	x
Listes d'acronymes.....	xi
<u>Introduction.....</u>	1
<u>Chapitre I : Revue de littérature et problématique.....</u>	8
1.1 Historique de la gouvernance sécuritaire et des droits humains.....	9
1.2 La gestion de risque, le danger et la peur.....	19
1.3 La gouvernance sécuritaire et les droits et libertés du citoyen en démocratie.....	26
1.4 Le renouveau du discours sécuritaire depuis 20 ans.....	30
1.5 Les objets de débats en matière de droits et libertés entourant la venue des lois antiterroristes.....	32
1.5.1 La rapidité d'adoption des lois antiterroristes....	32
1.5.2 La protection de la vie privée.....	33
1.5.3 La protection contre des détentions arbitraires....	34
1.5.4 La protection de la liberté d'expression.....	35
1.5.5 La protection de la liberté de mouvement.....	35
1.5.6 La protection du droit à un procès juste et équitable.....	36
1.5.7 La protection du droit à la vie.....	36
1.6 Les clauses de protection ou de révision.....	37
1.7 Le contexte canadien du projet de loi C-36.....	38

1.8 Les objets de débats en matière de droits et libertés entourant la venue de la LAT.....	40
1.8.1 La rapidité d'adoption de la LAT.....	40
1.8.2 La définition d'« activité terroriste ».....	42
1.8.3 Le droit à un procès juste et équitable.....	43
1.8.4 Les nouveaux pouvoirs policiers.....	45
1.8.5 La protection de la vie privée.....	46
1.9 Les clauses de protection et de révision de la LAT.....	48
<u>Chapitre II : Méthodologie.....</u>	50
2.1 L'analyse documentaire.....	51
2.2 Corpus documentaire.....	54
2.3 Grille d'analyse.....	56
<u>Chapitre III : Présentation des données.....</u>	58
3.1 Les rapports de force politiques lors des débats sur la LAT.....	60
3.1.1 Un gouvernement libéral majoritaire.....	60
3.1.2 Conséquences aux différentes étapes du processus législatif.....	65
3.1.2.1 Première et deuxième lecture à la Chambre des communes.....	65
3.1.2.2 Étude préalable du Comité sénatorial spécial.....	66
3.1.2.3 Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST).....	67
3.1.2.4 Débats sur le rapport du Comité JUST et nouveaux amendements proposés.....	69
3.1.2.5 Troisième lecture à la Chambre des communes.....	73
3.1.2.6 Première et deuxième lectures au Sénat.....	74

3.1.2.7 Étude officielle du Comité sénatorial spécial.....	74
3.1.2.8 Troisième lecture au Sénat et sanction royale.....	76
3.2 L'équilibre entre la protection des droits et la sécurité.....	77
3.2.1 Définition de cet équilibre : les positions qui se dessinent.....	78
3.2.2 Restriction permanente ou temporaire des droits....	85
3.2.3 Mécanismes de surveillance de l'application de la loi.....	98
3.3 Menace et sentiment d'insécurité perçus.....	117
3.3.1 Obligations politiques au regard du sentiment d'insécurité.....	118
3.3.2 Obligations politiques au regard de comment on définit la menace.....	125
3.3.2.1 Problèmes et solutions de l'Alliance canadienne.....	126
3.3.2.2 Problèmes et solutions du PC/RD.....	130
3.3.2.3 Problèmes et solutions du Parti libéral.....	132
3.3.2.4 Problèmes et solutions du Bloc québécois et du NPD.....	134
3.3.3 L'application discriminatoire de la loi.....	138
3.3.3.1 Débats autour de la définition d'une activité terroriste.....	142
3.3.3.2 Débats autour des certificats ministériels permettant le retrait du statut d'organisme de bienfaisance.....	158
3.3.3.3 Débats autour de la criminalisation de la facilitation.....	165
3.3.3.4 Débats autour de l'établissement d'une liste de « terroristes ».....	168

3.4 Les principales restrictions faisant l'objet de débats.....	182
3.4.1 Nouveaux pouvoirs d'arrestation, de détention préventive et d'audience d'investigation.....	182
3.4.2 La vie privée et l'accès à l'information.....	199
3.4.2.1 Certificats ministériels interdisant la divulgence d'information, les résumés de preuve et le secret à perpétuité.....	199
3.4.2.2 Le Centre de sécurité des télécommunications (CST) et la vie privée.....	218
 <u>Chapitre IV : Analyse</u>	227
4.1 Que penser des débats qui ont lieu?.....	228
4.1.1 Première ligne de démarcation : la compréhension de la menace.....	228
4.1.1.1 La menace incarnée par des individus.....	228
4.1.1.2 La menace incarnée par des « étrangers » aux valeurs canadiennes.....	231
4.1.2 Deuxième ligne de démarcation : la perception de l'efficacité des mesures proposées pour contrer la menace.....	235
4.1.3 Troisième ligne de démarcation : la perception de la portée des restrictions des droits et libertés.....	239
4.1.4 La légitimité de restreindre l'universalité des droits.....	242
4.2 Des débats passés sous silence.....	244
4.2.1 Le CST et la définition de son mandat.....	244
4.2.2 Un son de cloche sans écho.....	247
 <u>Conclusion</u>	250
<u>Bibliographie</u>	256

<u>Annexes</u>	261
Annexe I	
Définition du terme « activité terroriste ».....	262
Annexe II	
Définition du terme « facilitation ».....	263
Annexe III	
Certificat d'interdiction.....	264
Annexe IV	
Nouveaux pouvoirs policiers : engagements assortis de conditions et arrestation sans mandat.....	265
Annexe V	
Comparution et audience d'investigation.....	267
Annexe VI	
Infractions sur le financement du terrorisme.....	270
Annexe VII	
Liste de thèmes.....	272

Liste des tableaux et figures

<u>Tableau 1</u>	
Tableau chronologique du corpus documentaire.....	55
<u>Tableau 2</u>	
Affiliation politique des députés siégeant à la Chambre des communes en date du 12-09-2001.....	62
<u>Tableau 3</u>	
Affiliation politique des sénateurs siégeant au Sénat en date du 04-10-2001.....	63
<u>Tableau 4</u>	
Bilan des amendements au Comité JUST.....	65 et 68
<u>Tableau 5</u>	
Bilan des motions d'amendements à l'étape du rapport à la Chambre des communes.....	73
<u>Tableau 6</u>	
Bilan des amendements au comité sénatorial spécial - Étude officielle.....	75
<u>Tableau 7</u>	
Bilan des amendements à la troisième lecture au Sénat.....	76
<u>Figure 1</u>	
Affiliation politique du Comité JUST au moment du vote article par article.....	62
<u>Figure 2</u>	
Affiliation politique du Comité sénatorial spécial au moment du vote sur les amendements (étude officielle).....	63

Liste des acronymes

AC	Alliance canadienne
ADN	Acide désoxyribonucléique
ATCSA	Anti-Terrorism, Crime and Security Act
BQ	Bloc québécois
CDC	Chambre des communes
CIA	Central Intelligence Agency
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité
CSS	Comité sénatorial spécial
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
ECHR	Convention européenne des Droits de l'Homme
FAI	Fournisseur d'accès Internet
FIDH	Fédération internationale des droits humains
GRC	Gendarmerie royale du Canada
HRW	Human Rights Watch
JUST	Comité permanent de la justice et des droits de la personne
KDP	Kurdistan Democratic Party
LAT	Loi antiterroriste canadienne
NPD	Nouveau Parti Démocratique
ONG	Organisation non-gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PC/RD	Coalition du Parti progressiste-conservateur et du caucus de la représentation démocratique
RSF	Reporters Sans Frontières
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SECU	Comité permanent de la sécurité publique et nationale
SNSN	Sous-comité de la sécurité publique et nationale
SRS	Services de renseignement et sécurité

INTRODUCTION

Quelques jours après les événements du 11 septembre 2001, l'administration du président américain George W. Bush crée de fortes pressions autour du globe en priant d'autres gouvernements de se lancer dans une guerre globale contre le terrorisme. Invoquant pour la première fois de l'histoire l'article de la défense collective de la charte fondatrice de l'*Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* (OTAN), les États-Unis réussissent à transposer la menace sur leur territoire au reste du monde. L'attentat du 11 septembre est dorénavant considéré comme une attaque contre tous les membres de l'Alliance. Au Conseil de sécurité de l'*Organisation des Nations Unies* (ONU), deux résolutions sont adoptées qui condamnent les attentats, enjoignent tous les États membres de cesser leurs liens avec des organisations dites terroristes et encouragent une lutte conjointe pour prévenir les actes de terrorisme. Bénéficiant de l'appui d'organisations internationales comme l'ONU et l'OTAN, très rapidement, les États-Unis rallient de nombreux pays dans cette «guerre antiterroriste», y compris certains États qui étaient considérés «voyous» (*rogue states*) par les Américains, comme la Syrie, la Libye et le Soudan. (Lewis, 2002)

Dans ce contexte, la justification des gouvernements pour de nouvelles politiques et lois antiterroristes n'a pas été difficile au lendemain du 11 septembre considérant l'insécurité populaire qui régnait, alimentée par les médias de masse, de même que les discours aux provenances multiples proclamant la nécessité d'initiatives sécuritaires accrues pour combattre le terrorisme. Cette conjoncture a permis au gouvernement canadien d'implanter une série de mesures dont l'adoption de son projet de loi C-36, communément appelé la *Loi antiterroriste* (LAT).

L'examen de plusieurs de ces lois adoptées ici et ailleurs, indiquent qu'elles accroissent considérablement les pouvoirs de la branche exécutive, des agences de sécurité et de renseignement, des forces armées et des forces policières. Pour cette raison, certains

iront jusqu'à caractériser ces lois d'« exceptionnelles » et de draconiennes en raison de l'impact qu'elles ont au niveau des droits et libertés.

C'est ainsi qu'au nom de la protection des droits et libertés de ses citoyens, la France, par exemple, a jugé important d'ajouter une clause pour l'expiration de sa loi d'exception après une période de deux ans. D'autres pays (le Canada et la Grande-Bretagne), quant à eux, exigent qu'une révision complète de leurs lois antiterroristes soit effectuée après un délai prescrit. D'autres encore (l'Allemagne et les États-Unis) ont jugé bon de mettre des restrictions sur les sections de lois ou de politiques antiterroristes les plus à risques d'entraîner des abus à l'égard des citoyens. (Haubrich, 2003)

Cependant, l'ajout de telles provisions de sécurité dans les textes législatifs pour protéger le citoyen contre les bris de droits et libertés contraste avec la rapidité de leur adoption. L'ajout de ces clauses protectrices contraste également avec les nombreux événements médiatiques survenus depuis le 11 septembre 2001 qui semblent démontrer que des droits et libertés ont été bafouées ou encore restreints au nom de la lutte contre le terrorisme. Nous n'avons qu'à nous rappeler des actes de torture survenus à la prison Abu-Grahib en Irak par des soldats américains; des traitements inhumains et l'anticonstitutionnalité du centre de détention américain à Guantanamo; des vols secrets orchestrés par la *Central Intelligence Agency* (CIA) vers des pays qui pratiquent la torture de personnes soupçonnées de soutenir ou d'appartenir à des groupes désignés terroristes ainsi que de l'utilisation par la CIA du « waterboarding » qui simule la noyade sur des détenus ou de l'utilisation de musique à des hauts niveaux pendant des périodes prolongées comme techniques de torture et d'interrogatoire. Au Canada, nous nous rappelons de la déportation et la torture de Maher Arar; de la torture à l'étranger de Abdullah Almalki, Ahmad Abou-

Elmaati et Muayyed Nureddin qui, selon le juge Iacobucci, est la résultante indirecte de responsables canadiens; des procédures de détention anticonstitutionnelles permises par les certificats de sécurité canadiens et du refus par le gouvernement conservateur de rapatrier Omar Khadr, un ressortissant canadien qui a été maltraité au centre de détention de Guantanamo, et ce, sans compter tout ce qui se passe à l'extérieur du champ de vision des caméras.

C'est ainsi que les abus perçus au niveau de ces nouvelles lois antiterroristes ont été dénoncés par plusieurs Organisations non gouvernementales (ONG) qui luttent pour la promotion des droits et libertés. La majorité d'entre elles semblent adhérer à l'idée qu'il n'y a pas de dualité entre les concepts de liberté et de sécurité, donc qu'il n'est pas nécessaire, ni souhaitable, de restreindre les libertés afin d'être plus en sécurité. Pour plusieurs de ces organisations, le respect des droits et libertés absolu est primordial dans la lutte contre le terrorisme car, selon leurs dires, en renforçant la justice de manière générale, on arrive à prévenir le terrorisme. C'est justement dans un effort de sensibilisation que *Human Rights Watch* (HRW), *Reporters Sans Frontières* (RSF) et la *Fédération internationale des droits humains* (FIDH) ont publié une liste qui classe et dénonce différents pays selon le degré d'atteinte abusive contre les droits et libertés dans le cadre de leurs lois antiterroristes. À la tête, on y retrouve les États-Unis avec les dispositions législatives les plus restrictives, suivis par la Grande-Bretagne, le Canada, la France et l'Allemagne. (Haubrich, 2003)

Ainsi, considérant que la pratique de restreindre les droits et libertés au nom de la sécurité n'est pas nouvelle, que d'un autre côté on retrouve un discours qui refuse toute atteinte à ces droits et que l'implantation de nouvelles politiques et lois antiterroristes ont pris place dans une atmosphère de pressions domestiques et internationales, dans cette thèse, nous nous

attacherons à l'analyse du discours des représentants politiques canadiens quant aux possibilités d'abus en matière de droits et libertés lors des débats sur la *Loi antiterroriste* (LAT). Cette loi fut déposée environ 1 mois après les événements du 11 septembre et adoptée en seulement deux mois et demi. Pour se prémunir contre des abus aux droits et libertés, elle fut assortie d'une obligation de révision par deux comités parlementaires, l'un de la Chambre des communes et l'autre du Sénat, qui ont respectivement rendu leurs rapports en mars et février 2007 et auxquels le gouvernement a offert sa réponse en juillet 2007.

Cette analyse du discours des représentants politiques se traduira plus précisément par trois questions portant sur le matériel analysé soit : (1) comment perçoivent-ils le potentiel d'abus des droits et libertés de cette loi? (2) quelles sont les protections qu'ils croient nécessaires pour les éviter, et (3) quels sont les éléments de ces discours qui ont prévalu dans la version finale de ce projet de loi au regard de son dépôt initial.

Dans un premier chapitre, à l'aide d'une recension des écrits, nous présenterons d'abord notre cadre théorique qui porte sur les questions que soulève la gouvernance sécuritaire en démocratie, accordant une attention particulière à l'intensification, ces dernières années, de l'implication du politique dans les affaires de sécurité. Nous examinerons également les différents problèmes soulignés par les chercheurs sur le contenu des différentes lois antiterroristes et ce qui a caractérisé les différents points de vue politiques en différents pays sur la question des droits et libertés ainsi qu'au niveau des stratégies perçues nécessaires pour les protéger. Par la suite, nous passerons en revue les recherches sur ce qui caractérise le contexte plus spécifique du Canada lors du passage de cette loi antiterroriste et le discours politique à son sujet. Enfin, nous terminerons en dégageant les principaux éléments qui émanent de ces lois antiterroristes tant en ce qui a trait aux

problèmes en matière de droits et libertés de la personne qu'aux protections réclamées au regard de la perspective adoptée sur la gouvernance sécuritaire, soit les droits et pouvoirs que l'on considère légitimes ou non pour l'État de s'attribuer au nom de la sécurité.

Dans un deuxième chapitre, nous expliquerons les limites mais également la pertinence de notre méthodologie, soit celle d'identifier les acteurs (qui?), ce qu'ils disent (disent quoi?) pour comprendre ce qu'ils privilégient en tant que perspective théorique sur la gouvernance sécuritaire dans cette loi antiterroriste (dans quel but?). Nous justifierons également notre processus de sélection de matériaux d'analyse et certaines limites posées par cette documentation.

Dans un troisième chapitre, nous présenterons les données retrouvées dans les débats et rapports se rapportant à la question des droits et libertés dans le projet de loi C-36 et en ferons l'analyse dans un quatrième chapitre en utilisant les différentes perspectives théoriques sur la gouvernance sécuritaire dégagées au chapitre I afin d'identifier parmi les acteurs politiques qui ont participé aux débats ce qu'ils ont privilégié dans leur discours et ce qui en a été retenu dans le projet de loi final.

La présente thèse se fonde sur la nécessité de faire un examen minutieux des débats politiques ayant entouré l'une des pièces législatives les plus restrictives au Canada en matière des droits et libertés. Cette analyse étant effectuée loin du sensationnalisme et des paniques initiales suscitées par les attentats permettra, c'est là notre but principal, une réflexion théorique qui conserve encore toute son importance aujourd'hui, soit celle de la gouvernance sécuritaire en démocratie. Bien sûr, cette loi antiterroriste n'est qu'une pièce d'un ensemble plus vaste de contrôles présentement en place ou en cours de discussions, et les discours des représentants politiques ne touchent pas à tous les

rouages qui en accélèrent leur implantation. Mais l'éclairage politique sur l'importance (ou non) que l'on perçoit de la protection des droits et libertés au regard de la sécurité dans le sillon de la LAT procure tout de même un écho important sur le ton politique canadien quant à la question de la gouvernance sécuritaire aujourd'hui. Il existe de nombreuses manières de penser la gouvernance sécuritaire, de nombreuses manières de penser la sécurité et la liberté. Dans le cadre de ce projet, nous centrerons notre recherche sur une manière particulière de la comprendre, soit à partir d'un cadre conceptuel qui semble émerger de la modernité et se conjuguer à cette forme d'économie politique que l'on est arrivé à nommer « libéralisme ». Ainsi, ce projet pourra illuminer les tensions centrales dans les modes de pensée des gouvernements idéologiquement libéraux, tout en exposant les variantes au sein de cette manière de penser la sécurité.

Chapitre I

Revue de littérature et problématique

Dans ce premier chapitre, nous procédons à une recension d'écrits qui permettra de définir les concepts-clés liés à notre question de recherche et à l'élaboration d'une grille pour l'analyse des débats et rapports sur la *Loi antiterroriste* canadienne (LAT). Pour ce faire, dans un premier temps, nous entendons d'abord nous pencher sur la gouvernance sécuritaire jusqu'aux penseurs de l'État moderne focalisant par la suite sur l'insertion de la nécessité de protéger les droits et libertés du citoyen dans ce discours sécuritaire et nous attardant finalement sur les implications du «nouveau» discours sécuritaire des vingt dernières années en ce qui a trait à ces droits et libertés. Ensuite, nous présenterons les études qui se sont penchées sur les problèmes que posent différentes lois antiterroristes autour du globe au niveau des droits et libertés et les solutions que ces pays ont jugées nécessaires pour les protéger. Finalement, nous explorerons plus spécifiquement le contexte canadien lors du passage du projet de loi C-36 (LAT) afin de dégager les sous-questions qui traverseront cette recherche.

1.1 Historique de la gouvernance sécuritaire et des droits humains

Selon Wood et Dupont (2006), la gouvernance sécuritaire se définit par des tentatives conscientes de modeler et influencer la conduite d'individus, de groupes et de larges populations dans la poursuite d'un objectif de sécurité. Ce concept n'est pas exclusivement lié à l'État moderne.

Les premières formes de regroupements et d'organisations politiques dans le monde hellénique archaïque vers les VII^e et VI^e siècle A.-C. sont survenues en raison de soucis et de problèmes de «sécurité». (Caratini, 1986) Ainsi, le déploiement de stratégies et tactiques pour se protéger et se sécuriser contre des menaces extérieures (invasions, épidémies, etc.), mais aussi pour assurer le bon fonctionnement social au sein du groupe, peut être considéré comme les premiers balbutiements de la gouvernance sécuritaire.

L'objectif était avant tout de protéger la liberté des êtres humains qui était, à cette époque, avant tout collective et territoriale.

C'est justement dans l'optique de protéger les habitants à l'intérieur des murs de la cité contre des menaces extérieures qu'à l'origine, la ville fut construite. (Elin, 1997) Tel que le présente Ishay (2004), la communauté médiévale était unie par une terre commune et ne s'aventurait que rarement à l'extérieur de sa communauté, village ou cité. Pendant la féodalité, les serfs payaient de lourdes taxes aux seigneurs en échange de leur protection et sécurité, ce qui donnait la possibilité aux serfs de travailler les terres des seigneurs, et aux seigneurs de recruter des hommes pour supporter les guerres médiévales.

Toutefois, Foucault (1976) nous met en garde contre une analyse simplificatrice des rapports gouvernants et gouvernés de cette époque : il serait réducteur de considérer qu'il n'y avait pas de droits à cette époque et que tout était sacrifié au nom de la collectivité pour le bien-être unique des gouvernants. En effet, les grandes institutions de pouvoir du Moyen-âge réussissent à s'implanter et à se développer grâce à des alliances stratégiques auprès des populations. Pour se faire accepter, elles se présentent comme des instances de régulation, d'arbitrage, de délimitation, assurant l'ordre social. Ainsi, ces institutions ont été créées, entre autres choses, par ce besoin de fixer des principes pour la distribution des ressources entre une multiplicité de puissances hétérogènes, distribution effectuée en fonction de frontières et d'une hiérarchie établies. Pour ce faire, elles assurent la paix entre les différents regroupements médiévaux par la suspension du règlement privé des litiges et l'édification de systèmes de droits dans lesquels on régule tant la distribution des ressources que les litiges. Ainsi, le discours juridico-politique qui qualifie souvent le pouvoir monarchique absolu du côté du non-droit, de l'arbitraire, de l'abus, des privilèges et exceptions, ne tient pas devant une

analyse plus fine des structures de régulation en place au Moyen-âge où une certaine notion de droit était présente, voire nécessaire dans l'émergence et l'acceptabilité de telles structures. Il est vrai cependant que le droit moderne fondé sur l'égalité des citoyens n'est pas encore là.

En effet, au Moyen-âge, époque où le Christianisme est à son paroxysme en Europe, on retrouve des droits naturels considérés en tant que prescriptions de Dieu formulées dans le cadre du droit canonique et ecclésiastique par les instances théologiques qui interprètent les textes sacrés et formulent ces droits. Ainsi, tout droit était jumelé avec des obligations, des prescriptions à suivre et, en assumant ses responsabilités, l'individu devenait un sujet de droit. Les droits sont donc des moyens pour que l'individu remplisse ses obligations, et la pratique et le sens donnés aux droits sont largement définis et construits par les instances théologiques traditionnelles de l'époque. (Langlois, 2004)

Dans ce contexte, certaines questions de sécurité sont également définies et construites par ces instances et liées à ces droits et obligations. À cette époque, l'Église réussit à justifier des guerres saintes, des guerres « justes », selon ses propres termes, pour « sécuriser » et défendre le Christianisme contre des personnes et des groupes étiquetés d'infidèles, de barbares. Elle réussit même à transposer la responsabilité des guerres saintes de la monarchie à la chevalerie faisant ainsi de la guerre sainte un devoir pour tous les chevaliers chrétiens. (Alkopher, 2005)

Toutefois, du XVI^e au XVIII^e siècle, la primauté intellectuelle du modèle théologique des droits naturels va peu à peu s'éteindre avec la révolution scientifique, l'accroissement du mercantilisme, l'envoi de flottes d'exploration autour du globe, de même que l'émergence et la consolidation d'une classe moyenne et de l'État-nation au profit du développement de la conception moderne des droits humains que l'on connaît aujourd'hui. (Ishay, 2004;

Langlois, 2004) Pendant le siècle des Lumières, la montée du rationalisme et des théories de droit subjectif en arrivent à « inventer » un homme qui ne dépend plus de droits naturels émanant de Dieu, mais plutôt un individu qui, pour la simple raison qu'il est humain, devient un sujet avec des droits qui lui sont inhérents.

Cette montée de la reconnaissance des droits humains en dehors des préceptes divins va, bien sûr, se jumeler aux questions de la gouvernance de ces individus avec des droits naturels qui les rendent égaux en tant qu'humain.

En effet, au XVIII^{ème} siècle, Thomas Hobbes et John Locke vont proposer les premières théories politiques modernes. Hobbes (1651) croyait au nom de la sécurité en la nécessité d'avoir un Léviathan, i.e. un État à qui le citoyen cède tous ses droits. Le rôle du Léviathan est d'assurer le respect du contrat social consenti par tous, peu importe les moyens nécessaires, pour que tous puissent vivre en paix. Dans cette perspective de gouvernance sécuritaire, l'individu cède donc volontairement tous ses droits à l'État autoritaire, sauf le droit à la vie, pour fuir l'état de guerre perpétuelle de tous contre tous qui serait générée par le maintien des individus à l'état de nature (la vie sans gouvernement). John Locke, inspiré de Hobbes sur la nécessité de céder des droits au nom d'une gouvernance sécuritaire, croyait tout de même qu'il fallait établir des limites au pouvoir de l'autorité en place et que certains droits continuaient d'appartenir à l'individu, préservant une autonomie sociale. Selon Locke (1764), l'homme n'a pas seulement le droit à la vie, car il ne quitte pas l'état de nature uniquement par peur de mort violente comme le soulignait Hobbes, mais également pour manifester sa liberté, celle-ci se manifestant par le droit de propriété dans des rapports économiques avec les autres individus. Ainsi, l'État a pour rôle de favoriser la manifestation de cette liberté et, pour ce faire, il faut créer une structure de pouvoir qui fait en sorte que l'État n'abuse pas de ses pouvoirs (juridique,

législatif, exécutif), i.e. n'entrave les droits naturels au-delà de la nécessité de favoriser les conditions de cette liberté.

Bien sûr, la pensée de ces deux auteurs est beaucoup plus complexe. Mais il s'agit simplement ici de montrer qu'avec la reconnaissance des droits naturels s'est immédiatement posée au XVI^e et XVII^e siècle, la question de nouvelles structures politiques qui assurent une gouvernance protégeant ces droits naturels, fonction du pouvoir politique qui s'ajoute désormais à la fonction protectrice traditionnelle contre toute menace extérieure.

Cependant, comme le souligne Langlois (2004), les droits de l'homme définis à l'époque comme inaliénables, inviolables, universels et indépendants de toute culture, religion, société, politique ou philosophie du fait qu'ils émanent de l'essence humaine prendront rapidement des couleurs particulières selon qu'ils s'inscrivent ou pas dans des lois positives et les normes en place.

En effet, Schneewind (1998) caractérise cette période comme « l'invention de l'autonomie », où est véhiculée la croyance que tous les individus normaux sont capables de s'autogouverner moralement, et ce, de manière égale. Cependant, dans l'histoire, la perception et la reconnaissance de certains groupes comme « normaux » a rarement été automatique; ainsi plusieurs groupes ont dû lutter, parfois au prix de leur vie, pour éventuellement être reconnus comme « normaux » et donc dignes de droits. Hunt (2007) explique bien qu'au début de la reconnaissance moderne des droits, pour être considéré « moralement autonome », il fallait répondre à deux critères essentiels : il fallait avoir l'habileté de raisonner et l'indépendance nécessaire pour pouvoir décider. La subjectivité de ces critères étant exploitée par certains, on a donc vu l'exclusion des enfants, des aliénés mentaux, des esclaves, des serviteurs, des incarcérés, des étrangers, des non-propriétaires, de certaines minorités et des femmes, entre autres, parce qu'on ne croyait ou voulait pas qu'ils soient capables d'être reconnus

pleinement moralement autonomes à cette époque. Les citoyens « passifs », non engagés dans la sphère publique étaient simplement exclus.

Par exemple, Locke prévoyait une structure sociale de classes dans laquelle les non-propriétaires n'avaient pas le droit de vote. Ainsi, les droits et libertés de Locke brisaient l'égalité politique qui aurait dû émaner de ces droits naturels en s'appuyant sur le droit positif fondé sur des inégalités socio-économiques. Ainsi, tous sont libres d'un gouvernement autoritaire et arbitraire, tous sont égaux devant la loi, mais tous n'ont pas l'opportunité et la liberté d'acquérir équitablement de la propriété.

Ce sont de tels propos de Locke qui ont inspiré Thomas Jefferson et influencé la constitution américaine suite à leur indépendance. Hunt (2007) confirme comme Ishay (2004) que les fondateurs des premières déclarations de droits ont été jugés élitistes, racistes, misogynes dans leur inhabileté de considérer tout le monde comme des égaux. Mais il faut savoir que les droits ne sont pas uniquement limités par ceux qui les nient : ils sont également limités au nom de la gouvernance sécuritaire et par la conception même du droit positif en place, reflet des rapports de pouvoir politiques, économiques, culturels qui se sont joués dans une société donnée.

Ce n'est qu'après la fin du règne de Napoléon et l'ère révolutionnaire que les traditionnalistes ont réussi à inscrire le discours des droits de l'homme au sein de gouvernements, de structures hiérarchiques, dans le cadre du nationalisme. En effet, le discours puriste des droits de l'homme refusait que ces derniers soient déterminés et limités par le concept de nationalité ou de tradition : les droits étant des concepts « métaphysiques » qui sont universels et transcendent tout. Mais les traditionnalistes, qui soutenaient que les droits ne peuvent être garantis que par une nation enrichie de son histoire et de ses traditions, étaient d'avis

que les droits n'étaient pas suffisants pour assurer l'obéissance des gens et que les révolutionnaires seraient obligés d'utiliser la violence pour rester au pouvoir. À cette époque, Napoléon qui, au nom des droits et libertés, envahissait des pays pour en libérer ses occupants et leur conférer des droits et libertés comme la liberté de religion et des droits politiques et civiques égaux pour les minorités, a très vite servi d'exemple pour les traditionnistes mécontents des changements qu'il apportait. En effet, Napoléon n'a pu s'empêcher de restreindre la liberté d'expression, la liberté de presse et persécuter ses ennemis perçus. L'agression impérialiste de Napoléon a créé un hybride entre le discours puriste des droits et celui des traditionnalistes qui a ainsi facilité l'inscription des droits dans le cadre de la nation, du nationalisme. Comme Ishay (2004) le souligne, certains critiques ont donc qualifié les droits de l'homme du siècle des Lumières comme une mascarade impériale qui visait à subjuguier et assujettir le reste du monde sous le prétexte de la promotion de l'universalité. (Ishay, 2004 et Hunt, 2007)

Hunt (2007) décrit bien comment la montée du nationalisme pendant le 19^{ième} siècle a commencé à rimer avec une idéalisation de la nation, de son histoire et de l'ethnicité des gens à l'intérieur des frontières. Rapidement, on a commencé à voir les droits comme subordonnés à l'intérêt de la nation et dépendants de l'autodétermination des différents peuples. Il va sans dire que cette conceptualisation des droits de l'homme a fait en sorte que les nationalistes présents sur un territoire donné se sont mis à exclure et rejeter les droits de groupes ethniques différents et leur possibilité de s'autodéterminer, donc de jouir de droits politiques et sociaux. Cependant, l'énormité de la tâche de créer de nouvelles nations a ralenti le processus d'autodétermination et bientôt les nationalistes ont commencé à ressentir les pressions de l'hétérogénéité. L'homogénéité de la nation était maintenant menacée avec les mouvements mondiaux d'immigration. C'est ainsi que nous assistons à l'adoption de plusieurs textes législatifs pour prévenir

l'immigration d'« indésirables » et pour s'assurer que les gens qui n'ont pas la même origine ethnique ne puisse bénéficier des mêmes droits politiques. Donc, une non-reconnaissance, voire une restriction des droits de certains immigrants étrangers afin de protéger les droits et la sécurité des citoyens de la nation.

Selon Hunt (2007), il est clair que toute une série de luttes ont lieu et certains obtiennent graduellement une reconnaissance comme étant « normaux » et deviennent donc détenteurs de certains droits, mais parallèlement, on assiste à une fermeture des nations et à une attitude xénophobe croissante, voire raciste. Le nationalisme étant de plus en plus interrelié à la notion d'ethnicité, on commence à utiliser la science pour essayer de justifier les exclusions de plusieurs catégories de gens perçus « différents » en donnant des explications biologiques de la différence. Étant de plus en plus difficile de justifier l'exclusion de certains en utilisant l'histoire et les traditions, les explications biologiques de la différence explosent et viennent justifier le fait que certains étaient et devraient être traités différemment. Ceci a, sans aucun doute, ouvert la porte à des formes virulentes de sexisme, de racisme et d'antisémitisme. Ainsi, les gens qui ne voulaient pas concéder des droits égaux aux esclaves, aux noirs, aux femmes, aux juifs et aux Turcs, par exemple, se sont cachés derrière des explications « scientifiques-biologiques » pour fonder leurs doctrines d'exclusion.

Mais avec le nationalisme du 19^{ième} siècle, l'industrialisation et le développement du capitalisme, sont également apparus le socialisme et le communisme qui ont tenté de réagir aux limites perçues des systèmes de droits individuels capitalistes qui existaient. Les Communistes et Socialistes revendiquaient non seulement des droits politiques égaux, mais des droits sociaux et économiques pour toutes les classes sociales, incluant les moins avantagées, sans toutefois adhérer à la notion de droits de l'homme.

libérale classique, car, à leur avis, elle avait échoué en n'ayant pas rempli sa promesse d'universalité et d'égalité pour tous. Selon certains, comme Karl Marx, une véritable émancipation humaine demandait à ce que l'on détruise la société bourgeoise et les protections constitutionnelles qui protègent la propriété privée. Les Socialistes ont essayé de socialiser l'industrie, de remplacer la compétition par la coopération en instaurant des usines modèles, des coopératives de producteurs et de consommateurs, ainsi que des communautés expérimentales pour briser les conflits et l'aliénation entre groupes sociaux. Bref, leurs tentatives ont certes fait avancer la cause des droits sociaux et économiques et aidé à redéfinir l'agenda libéral en ajoutant davantage d'équité économique, le droit d'organiser des syndicats, le suffrage universel, le droit à l'éducation, etc. Mais notons que le cadre principal dans lequel les révolutions socialistes et communistes se sont exprimées était tout de même le nationalisme. Malgré toutes ces revendications d'égalité, Joseph Staline, le successeur de Lénine, qui avait officiellement assuré la liberté d'expression, de la presse et de la religion au travers d'une constitution en 1936, comme Napoléon, n'a pas hésité à envoyer des centaines de milliers d'ennemis perçus et de dissidents en prison ou au peloton d'exécution. (Ishay, 2004 et Hunt, 2007)

Les atrocités des deux guerres mondiales et leurs énormes coûts ont mené à la création de la *Société des Nations* pour essayer de renforcer les droits humains et la paix, mais cette dernière a été remplacée suite à son échec, après la Deuxième guerre mondiale, par la création de l'*Organisation des Nations Unies* (ONU) en 1945. Ce n'est qu'en 1948 qu'une autre déclaration des droits émerge : la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui ajoute une kyrielle de droits supplémentaires aux droits acquis pendant les deux générations de droits précédentes. Il va sans dire qu'aucun mécanisme efficace d'application de ces droits n'a été inclus, pour la simple raison que cette Déclaration n'aurait jamais été adoptée

par les pays du monde.

Pendant les années 50 et 60, la cause des droits de l'homme est encore mise de côté aux profits des luttes anticoloniales de peuples qui cherchent leur indépendance, comme les Polonais, les Tchèques, les Serbes, et graduellement les Africains en sont arrivés à s'intégrer à ces groupes. Pendant les années 80, la mondialisation, entre autre, permet la croissance de groupes déjà existants, la prolifération de groupes locaux et d'ONGs nouvelles comme *Amnistie internationale* (1961) et *Human Rights Watch* (1978), qui amènent souvent plus de pression sur des gouvernements contrevenants que ne peut le faire l'ONU. Ces organisations basent fréquemment leurs programmes sur les principes énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. (Hunt, 2007) Au Canada, la *Charte canadienne des droits et libertés* énonçant les droits des Canadiens a vu le jour en 1982.

En somme, cette section nous a permis de comprendre brièvement le développement des droits humains dans l'histoire en conjonction avec la notion de sécurité mais, plus encore, qu'il est bien plus facile d'adopter et énoncer des droits que d'assurer leur respect. Nous avons vu que les droits de l'homme ont été définis, construits et délimités différemment selon les acteurs (Église, Seigneurs, traditionnalistes, puristes des droits, les nationalistes, les socialistes, les communistes, etc.) et que chaque conception des droits encadre et limite son application de manière à y donner un ton particulier. Plusieurs groupes en arrivent même à exclure et nier ces droits à d'autres à l'aide des différentes justifications que nous avons soulevées: incapacité de s'autogouverner moralement perçue, ethnicité différente des citoyens de la nation ou raisons biologiques qui sont mobilisées pour appuyer le traitement différentiel. Nous avons également constaté qu'au nom de la sécurité ou de l'intérêt national, plusieurs ont restreint les droits des citoyens, comme il a été le cas chez Napoléon et Staline et ce, non

seulement au nom de l'intérêt national, mais également au nom même de cette liberté et égalité qu'ils cherchaient à protéger. Ainsi, le débat que nous vivons actuellement concernant le terrorisme et les droits de l'homme n'est certes pas nouveau. Comme nous l'avons vu, plusieurs se demandent si la conception de droits universels n'a pas échoué à s'implanter et plusieurs questionnent la légitimité de subordonner les droits à l'intérêt national. Ainsi, tout un bagage historique, social, culturel et politique moule les questions que nous abordons dans ce projet de recherche.

1.2 La gestion de risque, le danger et la peur

Ceci étant dit, il importe maintenant de comprendre les notions de danger, de peur et de risque pour bien saisir comment on arrive à restreindre les droits et libertés au nom de la sécurité et donc d'un danger perçu. Comme l'explique Beauchamp (1996), le danger c'est la réalité extérieure liée à la précarité de l'existence humaine et des menaces objectives qui pèse sur elle. La peur, quant à elle, c'est ce qui est ressenti par l'humain qui se trouve face au danger qu'il perçoit. Et lorsqu'on parle de risque, c'est la mesure du danger qui est calculée, étudiée et prévue. Beauchamp (1996) fait remarquer que le risque émane souvent d'un contexte d'incertitude et d'angoisse, et donc il est un carrefour qui oblige une décision, soit celle de risquer quelque chose au nom de valeurs ou de ne pas risquer au nom d'autres valeurs. Soit qu'on assume le risque et on le perçoit comme une occasion de croissance et de défi, soit on cherche à éviter le risque et on le perçoit comme étant dangereux et déraisonnable.

L'auteur encourage fortement le « risque noble des philosophes » dans lequel le risque « oblige au dépassement » et « donne sens à la vie ». Ce concept suggère que l'humain ne doit pas apprendre nécessairement à vivre en supprimant tous les risques qu'il croise, car son courage s'en retrouvera affecté.

Le risque est un besoin essentiel de l'âme. L'absence de risque suscite une espèce d'ennui qui paralyse autrement que la peur, mais presque autant. [...] La protection des hommes contre la peur et la terreur n'implique pas la suppression du risque; elle implique au contraire la présence permanente d'une certaine quantité de risque dans tous les aspects de la vie sociale; car l'absence du risque affaiblit le courage au point de laisser l'âme. (Weil, 1962, p. 49)

Dans ce sens, cette position encourage à la responsabilisation, plutôt que de faire d'un devoir absolu, le contournement des risques.

Il nous faut prévoir et décider. Parier donc, puisque nos modèles peuvent servir à soutenir les deux thèses opposées. Si nous jugeons que nos actions sont innocentes et que nous gagnons, nous ne gagnons rien, l'histoire va comme avant; mais si nous perdons, nous perdons tout, sans préparation pour quelque catastrophe possible. Qu'à l'inverse nous choissions notre responsabilité : si nous perdons, nous ne perdons rien; mais si nous gagnons, nous gagnons tout, en restant les acteurs de l'histoire. Rien ou perte d'un côté, gain ou rien d'autre part : cela ôte tout le doute. (Serres, 1990, p. 19)

Ainsi, la restriction de droits et libertés au nom de la sécurité contre le terrorisme est tributaire d'une prise de décision, soit celle de braver le risque (ou la probabilité/l'incertitude que le danger ne survienne) ou d'essayer de l'éliminer ou circonscrire la menace. Mais notons qu'« [à] mesure que la peur régresse, il semble que la revendication pour la sécurité augmente [...]. » (Beauchamp, 1996, p. 37)

Ericson (2007) confirme bien notre obsession contemporaine envers l'incertitude qui nous pousse à criminaliser davantage au sein de nos démocraties néo-libérales. La sécurité économique, sociale, nationale et domestique, qui figurent au sommet des agendas politiques, encouragent des investissements massifs au niveau d'évaluations du risque, ce qui alimente ironiquement l'insécurité et les perceptions du danger, donc les demandes pour la sécurité.

Ericson (2007) parle également de la tendance néo-libérale à adopter des « contre-lois » qui visent à contrer les principes et standards traditionnels du droit criminel comme les garanties et protections procédurales pour diminuer la résistance pendant les enquêtes, pour faciliter les condamnations et éliminer l'incertitude ou, du moins, en donner l'impression. Parfois ces contre-lois rendent inutiles ou inapplicable des lois entières. Ces contre-lois encouragent plus de pouvoirs discrétionnaires pour prévenir les menaces et permettent de cibler non seulement les gens qui commettent des gestes dangereux, mais également les personnes que l'on soupçonne, et ce, pour mieux les neutraliser et plus sévèrement les punir. Cette criminalisation par des contres-lois (ou « gouvernance par le crime ») est maintenant la façon la plus forte, pour l'État et les politiciens, d'exprimer une certitude perçue autoritairement. Pour les politiciens, c'est l'expression la plus « efficace » face à un manque de confiance envers les institutions publiques, car elle permet à court terme de cesser les narratifs d'incertitude et d'envoyer le mythe qu'ils peuvent gouverner à long terme.

La loi est un médium, une technologie à travers laquelle nous agissons comme si nous savons ce qui va se passer, malgré l'incertitude. La loi tranche, elle privilégie nécessairement une perspective sur l'analyse coût et bénéfice du danger au détriment d'autres perspectives, ce qui sert les intérêts de certains au détriment d'autres. Pour les gens dont les perceptions n'ont pas été reconnues, le tout provoque du ressentiment, de la rancune, un sentiment d'injustice, voire même un sentiment d'insécurité. La loi, étant le champ de bataille des luttes politiques de l'incertitude, en rendant visible et en articulant une certaine vision de l'analyse du risque et en responsabilisant certains, elle reproduit l'incertitude pour plusieurs. (Ericson, 2007)

Selon Ericson (2007), on tolère de moins en moins les résultats réfractaires et le savoir scientifique est utilisé de moins en moins comme source de certitude et plus comme source d'incertitude pour prévenir les risques et essayer de les mitiger. Ainsi, on peut dire, dans les termes de Beauchamp (1996), que l'on a davantage tendance à éviter le risque, plutôt que de l'assumer. Le risque devient un discours politique qui sert à sélectionner des dangers plutôt que d'autres, à blâmer certaines entités plutôt que d'autres et à rassurer certaines au détriment de d'autres.

Le fait qu'on annonce une « guerre » contre le terrorisme, nous dit que l'on doit utiliser des moyens plus durs, plus coercitifs et qui préviennent davantage. Mais en faisant cela, en créant une réalité extrême de criminalisation, on arrive à alimenter les perceptions de catastrophes et donc l'insécurité. Même si ces contre-lois offrent la promesse de la certitude et de la sécurité, elles ont un mandat impossible, car des dangers catastrophiques sont inévitables et chaque perte confirme la faillite d'un tel régime de « gouvernance par le crime ». À l'inverse, sensiblement comme Beauchamp (1996), Ericson (2007) nous dit que d'assumer un certain niveau d'incertitude et d'erreurs dans la gestion des risques, sans porter de blâmes punitifs, crée des zones de liberté pour de l'innovation et du changement, tout en favorisant la confiance pour encourager les gens à être eux-mêmes, à expérimenter dans les limites de l'acceptable, tout en prenant des risques et en faisant des erreurs, sans peur d'être exclus lorsque les choses tournent au pire. Ainsi, la question à poser n'est pas toujours : que doit-on faire de plus pour éliminer le danger? Il faut se demander plutôt : combien d'incertitude et d'insécurité peut-on assumer pour laisser la place à l'innovation et à la prospérité?

Il importe donc de comprendre que le risque n'est pas quelque chose d'objectif en soi : tout un processus de sélection régit les menaces et les risques. Certains dangers sont simplement mis en

évidence lorsque d'autres sont occultés. Avec la quantité de menaces qui pèse sur l'être humain, il est clair que ce dernier ne peut prendre tous les risques au sérieux sans devenir terrorisé et non fonctionnel. Alors, d'un individu et d'une société à l'autre, une sélection des menaces s'effectue, consciemment ou inconsciemment, par un processus complexe. Pour notre propos, « [...] chaque culture sélectionne et privilégie des risques, se fait une représentation de la bravoure et de la couardise, du risque à affronter et du risque à fuir. » (Beauchamp, 1996, p. 23) Et il importe de dire que cette sélection, qu'elle soit personnelle ou collective, ne fait pas de ce risque quelque chose d'absolu. C'est pour cela que l'auteur a tendance à souligner que la gestion de risque est une question d'abord et avant tout sociale, non pas purement scientifique : une évaluation aussi scientifique soit-elle du risque ne doit pas priver les acteurs sociaux de leur légitimité à prendre la décision. (Beauchamp, 1996)

Plusieurs dont Douglas et Wildansky (1983) sont d'avis que la simple perception du risque est suffisante pour engendrer le risque. Par la surintellectualisation du processus de décision et par une exagération d'obstacles irrationnels on arrive à créer ce danger prévu, donc de l'insécurité. Selon eux, le débat sur le risque est donc un faux débat qui peut être résolu par une forme de relativisme philosophique. Le savoir perçu étant un produit qui change, il faut une forme de vigilance méticuleuse qui permet d'anticiper les crises par opposition à une stabilité de nos institutions. C'est une approche qui ne prescrit pas de conduite particulière et traite à la légère la victime du danger, car le tout est vu comme une construction sociale, rien de plus. (Beauchamp, 1996)

Souvent le désir nie le danger. Le désir de continuer notre mode de vie, un statu quo, ou de faire quelque chose nous pousse à accepter des risques pour pouvoir faire ce que l'on veut. Lorsque le danger se confirme, la colère éclate, des coupables et des boucs

émissaires sont trouvés, sans nécessairement blâmer ce désir commun. Rarement les désirs sont pointés du doigt. Plus souvent on coupe la tête des gens qui ont fait l'évaluation de risque ou qui ont pris la décision, plutôt que de remettre en question le désir. (Beauchamp, 1996)

Jean Delumeau qui a travaillé sur l'histoire du sentiment de la peur, nous aide à comprendre ce qu'il appelle la « culture de la peur » dans l'Occident du 14^{ième} au 18^{ième} siècle. Lorsqu'un danger, comme la peste, frappait la population, cette dernière « [...] cherchait à s'expliquer l'attaque dont elle était victime. Trouver les causes d'un mal, c'est recréer un cadre sécurisant, reconstituer une cohérence de laquelle sortira logiquement l'indication des remèdes. » (Delumeau, 1978, p. 171) Delumeau (1978) démontre bien comment différents acteurs comme les savants, la foule et l'Église ont expliqué différemment le problème de la peste et comment ils sont arrivés à proposer des solutions différentes, souvent contradictoires qui se basaient sur des évaluations du danger différentes. Avec un danger qui frappe, une dimension nouvelle, inattendue, secoue les équilibres antérieurs, change la perception du temps, ébranle les solidarités « [...] et donne libre cours à toutes les interprétations. L'ordre social s'en trouve ébranlé, avec des risques d'émeutes, de violence, de désordre. La classe dirigeante est donc interpellée à la fois pour expliquer la peur mais surtout pour l'encadrer, la contenir, la gérer [...]. » (Beauchamp, 1996, p. 34) Delumeau (1978) explique que le discours de l'Église, qui à cette époque était chargée d'agir pour encadrer la peur, privilégiait un côté seulement de l'analyse des dangers (selon les peurs et dangers qu'elle avait nommés et expliqués). Le tout orienta ses enquêtes envers des boucs émissaires (hérétiques, sorcières, Juifs, Turcs) et envers chacun des Chrétiens en favorisant une peur de soi qui encourage une introspection, afin de ne pas devenir un agent du démon.

On se trouve donc en présence d'une véritable culture de la peur qui traduit le danger du dehors en sentiment du sujet menacé, on pourrait dire d'une gestion du risque par la peur, gestion autoritaire qui censure, punit, explique, qui cherche à protéger en sécurisant, notamment par la multitude des rites. (Beauchamp, 1996, p. 36)

Et comme Beauchamp (1996) le souligne, cette culture de la peur reste vivante aujourd'hui lorsqu'elle est portée par les médias et la publicité comme une stratégie délibérée. Les discours totalitaires et autoritaires restent à la mode, dramatisent pour radicaliser ou se réfugient derrière la science, derrière un discours technicien. C'est un processus qui nomme un danger, l'explique, et diabolise certains acteurs. C'est un processus qui utilise toute une série de rites pour rassurer. Aujourd'hui, il y a plusieurs moyens de rassurer et de se protéger des peurs collectives. De nos jours, on utilise souvent les institutions sociales, les forces de l'ordre, les lois, les droits, l'armée, les assurances, par exemple, pour ce faire.

Quand le niveau de peur augmente, nous exigeons de l'État des protections accrues : une répression plus grande à l'égard des contrevenants (emprisonnements plus longs, peine de mort), un meilleur contrôle des frontières, moins d'immigration. [...] Devant les grands cataclysmes, la rumeur invente des causes, parfois des boucs émissaires, et demande des actions spectaculaires. (Beauchamp, 1996, p. 28)

Mais « [c]e qui protège contre la peur excessive et paralysante, c'est la possibilité d'en débattre ouvertement et la capacité de soumettre la gestion de la peur à la discussion éthique. » (Beauchamp, 1996, p. 38) Bref, à la manière de Delumeau (1978), nous expliquerons comment les différents acteurs ont défini et expliqué le mal, la menace, le danger, pour voir comment ils arrivent à proposer des solutions dans le cadre du projet de loi C-36; mais avant de s'y lancer, voyons plus en détail ce qu'implique l'idée de restreindre les droits et libertés au nom de la sécurité.

1.3 La gouvernance sécuritaire et les droits et libertés du citoyen en démocratie

La notion d'insécurité, au niveau social, réfère à la perception d'une menace contre un schème de règles auxquelles on adhère. Cette notion est graduée: nous pouvons nous sentir plus ou moins en sécurité, tout dépendant de la perception de l'intensité de la menace qui pèse sur nous et des intérêts en jeu. Ainsi, on ne ressent pas de l'insécurité en raison de faits objectifs, mais plutôt en fonction de la représentation que nous nous faisons de la menace aux règles auxquelles on adhère, représentation influencée par « [...] des idiosyncrasies personnelles, mais également par la présentation de ces faits qu'il [le citoyen] reçoit des médias, des politiciens, des groupes auxquels il [le citoyen] appartient. » (Weinstock, 2002, p. 355)

Ainsi, lorsque les politiques définissent les besoins de sécurité comme objectif social, le seuil de sécurité visé par les différentes politiques, telles les lois antiterroristes par exemple, va se resserrer sur la représentation des menaces en termes de coûts sociaux, politiques et économiques au regard des mêmes coûts issus de la mise en place des mesures de sécurité. Par exemple, la mise en place d'un dispositif technologique et humain complexe, dispendieux en fonds publics pour la mobilisation des forces de l'ordre, des appareillages de surveillance et du matériel militaire comporte des coûts sociaux, économiques et politiques. De tels choix ont également des répercussions sur d'autres secteurs comme l'éducation et la santé, par exemple. C'est là qu'intervient la question de la protection des droits et libertés du citoyen dans l'évaluation du seuil de sécurité à préserver par l'État.

Pour certains, la sécurité exige que soient limités certains droits et libertés qui, paradoxalement, sont au cœur de l'émergence de nos démocraties libérales contemporaines que l'on dit chercher à protéger. Pour ce faire, les tenants de cette position acceptent

généralement une modification de la balance des pouvoirs traditionnels en dirigeant plus d'autorité et de « pouvoir » à la branche exécutive. Cette approche déférente (*deferential view*) soutient que les pratiques judiciaires et législatives traditionnelles qui cèdent leur place au pouvoir exécutif au nom de la sécurité ont jusqu'à maintenant bien servi le peuple; l'intervention et la surveillance accrue des tribunaux causeraient plus de torts que de bien en interférant dans les actions exécutives en temps d'urgence. Cette approche s'oppose à une seconde, soit l'approche des partisans pour la priorité des libertés civiles (*civil libertarian view*) qui, au contraire, soutient qu'il est d'autant plus nécessaire de scruter les actions exécutives pendant les temps exceptionnels pour éviter des abus en matière de droits et libertés; les tribunaux doivent démanteler les mesures de sécurité qui menacent les libertés civiles pendant les urgences et les temps d'exception comme leur rôle l'exige en temps normal. (Posner et Vermeule, 2007)

Ainsi, la détermination du seuil de sécurité repose non seulement sur les différentes représentations des menaces à la sécurité mais également sur les différentes conceptions des coûts accordés à la sécurité au regard de la protection des droits et libertés, de même que les coûts tant économiques, sociaux que politiques.

On pourrait sans doute considérablement augmenter la sécurité de notre société en multipliant par dix les dépenses militaires, en augmentant massivement le nombre de policiers patrouillant nos rues, et en ôtant toute restriction à la surveillance électronique ou aux perquisitions par les forces de l'ordre. Le fait que nous soyons horrifiés par une telle perspective révèle que même si la sécurité est un bien que nous pouvons très bien vouloir poursuivre à travers notre politique publique, nous ne sommes pas prêts à le poursuivre à n'importe quel prix. Nous tenons à pouvoir utiliser les ressources matérielles dont nous disposons afin de poursuivre d'autres objets de politique publique, et nous

tenons également à ce que nos droits et libertés ne soient pas limités au-delà d'un certain niveau, quitte à ce que nous ne jouissions que d'une sécurité partielle. (Weinstock, 2002, p. 356)

À cet effet, Waldron (2003) dénonce la rhétorique de la balance entre la liberté et la sécurité, car elle ne rend pas compte de toute la complexité des choix politiques à faire. En effet, ce discours qui suppose la nécessité, même en temps normal, de balancer le « coût » de la liberté qu'un individu détient aux besoins de protection de la société, nécessiterait donc un réajustement de part ou d'autre de la balance selon le niveau et la nature des menaces qui pèsent sur notre sécurité. Il faut dire que Waldon (2003) s'objecte aussitôt au conséquentialisme absolu de cette proposition : ce n'est pas la simple occurrence d'un événement catastrophique qui justifie une diminution des libertés. Nous devons nous demander si la diminution des droits et libertés est un moyen plausible et efficace d'augmenter la sécurité. Ainsi, dans cette logique, le besoin de faire quelque chose pour des fins symboliques, pour « pacifier » un public outré ou pour satisfaire des détresses psychologiques, ne peut pas justifier, à lui seul, une restriction des droits et libertés. On comprend donc que l'image de la balance dirige simplement la discussion sur ce qu'est la liberté appropriée, non pas la priorité que nous accordons à la liberté. Il n'est donc pas difficile de comprendre comment le discours axé sur la primauté absolue des droits et libertés vient se heurter à de tels discours qui visent un réajustement de ces derniers.

En somme, ce que l'on constate tout d'abord est que les différents discours sur la question de la gouvernance sécuritaire au regard des droits de l'homme vont d'un extrême à l'autre, de ceux qui sont prêts à de grandes restrictions de ces droits en fonction de leur perception de la menace et à en payer les coûts politiques, économiques et sociaux pour s'en protéger à ceux qui prônent la suprématie des droits humains, peu importe la menace, tout ceci se

jouant dans la perception de ce qui constitue une menace et des droits humains jugés prioritaires, de même que des coûts sociaux, politiques et économiques qui découlent de ces décisions pour l'ensemble des gens.

De plus, il faut ajouter dans la balance un autre élément, soit le fait que dans la pratique, la mise en place de mesures de sécurité vise souvent certaines catégories de citoyens plus que d'autres. (Waldron, 2003) Ainsi, c'est rarement le sacrifice des libertés de tous pour la sécurité de tous : entre en jeu ici l'évaluation du caractère distributif de ces droits et libertés, à savoir si la diminution des libertés d'une minorité augmentera la sécurité d'une majorité.

Enfin, poursuit Waldron (2003), il est essentiel de conserver à l'esprit que lorsque des restrictions de libertés ont lieu, c'est généralement par l'augmentation du pouvoir de l'État qu'on y arrive, afin que ses différentes structures puissent combattre la menace plus « efficacement ». En diminuant la liberté des gens, on augmente éventuellement leur sécurité contre une menace, mais en même temps on diminue leur protection contre les abus de l'État et ses instances.

Ainsi, cette section nous a permis de comprendre la subjectivité et le rôle fondamental des représentations lorsqu'on parle de sécurité et de liberté. Il est clair que la représentation du problème que nous avons va influencer notre manière de nous représenter une solution au problème. Et que plus particulièrement, les représentations que nous avons, d'une part de la menace, mais d'autre part des coûts sociaux, politiques et économiques qu'entraînent certaines mesures, mène, à différents degrés, la solution qu'on préconise à la problématique qui est définie et constituée en quelque sorte par ces représentations. C'est donc au regard de ces éléments qu'il devient particulièrement important de comprendre la nature des changements qui se sont opérés dans le

discours sécuritaire depuis les 20 dernières années en ce qui a trait au terrorisme, car plus la menace est diffuse, plus il est aisé pour le politique de fixer à son aise un élargissement des mesures de contrôle au nom de la sécurité. C'est ce que nous allons montrer maintenant par la relation entre les autorités politiques et les services de renseignement et sécurité (SRS) dont les cibles se sont considérablement modifiées depuis les années quatre-vingt-dix.

1.4 Le renouveau du discours sécuritaire depuis 20 ans

Plusieurs années avant les attentats du 11 septembre 2001, les autorités politiques avaient commencé un certain nombre de changements dans leurs pratiques sécuritaires institutionnelles au nom d'une menace qui devenait de plus en plus diffuse dans ses contours et dans un élargissement des capacités d'élargir les pratiques sécuritaires sans précédent. (Baud, 2000)

Tout d'abord, la chute du communisme amène une pression politique sur les services de renseignement et de sécurité (SRS) afin de modifier leur culture militaire traditionnelle d'opération axée sur des hostilités entre pays pour réajuster davantage leurs cibles et priorités vers le terrorisme et une panoplie d'activités criminelles dont les réseaux sont devenus transnationaux. Également, la globalisation des marchés et l'intensification de la concurrence internationale qu'elle a causée ont, d'une part, fait croître l'espionnage économique et industriel et, d'autre part, accru l'importance même du renseignement économique dans les échanges internationaux (surtout dans les marchés des télécommunications, des produits pharmaceutiques, du génie génétique et des richesses naturelles), ce qui a eu pour effet de transformer tout allié en adversaire potentiel. Ce changement de cibles et de priorités a eu pour effet de rendre plus floue la perception de ce qui constitue une menace à la sécurité nationale, des renseignements pertinents à cumuler pour contrer les menaces potentielles et des enquêtes

nécessaires dans la police en matière de sécurité nationale afin d'obtenir des inculpations. Malgré ce flou dans les cibles et les priorités, il est clair que de telles transformations ont accru les collaborations entre les SRS et les forces policières.

Parallèlement, la capacité d'analyse et la crédibilité des SRS ont été grandement remises en question par le politique dans les années quatre-vingt-dix au regard de leur échec à prédire plusieurs événements majeurs tels la chute du mur de Berlin, l'offensive irakienne au Koweït, les essais nucléaires indiens et pakistanais de 1998, les attentats terroristes contre les ambassades américaines de Nairobi et de Dar-es-Salam, sans compter, en finale, l'échec à prédire les événements du 11 septembre 2001. La réaction du politique fut d'augmenter son contrôle à l'égard des activités des SRS et de leurs collaborations avec les forces policières.

Enfin, depuis les années quatre-vingt-dix, il y a une croissance des agences privées de renseignements rendue possible grâce à l'explosion des moyens de communication. Cette technologie leur permet d'accéder à une information ouverte qu'ils peuvent éventuellement mieux analyser que les SRS lorsqu'ils ont le personnel adéquat pour le faire. En fait, la miniaturisation et l'accessibilité de ces moyens de communication, également accessibles à certains médias, ont généré une forte concurrence entre les SRS, les organes de presse et les services privés de renseignements en ce qui a trait à la capacité de chacun d'analyser la quantité impressionnante d'information ouverte qui existe. (Baud, 2000; Brodeur, 2003) Ces changements de cibles et la perte de crédibilité des SRS ont ainsi amené les gouvernements à se tourner de plus en plus vers ces agences privées pour certaines activités sécuritaires.

Ainsi, tous ces changements entamés pendant les années quatre-vingt-dix ont eu pour effet de rendre plus floue la perception de ce qui constitue une menace à la sécurité nationale, de brouiller les

frontières entre la sécurité publique et la sécurité privée, entre la sécurité intérieure et sécurité extérieure, entre l'opération de renseignement à l'aide de sources ouvertes et l'opération clandestine qui tire davantage ses renseignements de sources fermées. (Brodeur, 2003) Les attentats du 11 septembre 2001 sont arrivés au cœur de ces transformations où le politique prenait de plus en plus d'espace dans la définition des activités sécuritaires des SRS de même que dans leurs collaborations avec la police et l'usage de réseaux privés de sécurité. Les politiques antiterroristes et les lois qui en découlent ont ainsi eu pour effet d'accélérer certaines de ces transformations sous la pression du politique en plus d'accroître les moyens dont ils disposent, au Canada comme ailleurs. Il sera très pertinent dans le cadre de l'analyse de nos matériaux de voir si les représentations de nos parlementaires reflètent bien ces caractéristiques et ces changements.

Maintenant, avant d'aborder plus spécifiquement le contexte canadien, voyons ce qu'il en est de certaines lois antiterroristes qui furent adoptées ailleurs et les débats qui en ont découlés.

1.5 Les objets de débats en matière de droits et libertés entourant la venue des lois antiterroristes

1.5.1 La rapidité d'adoption des lois antiterroristes

Haubrich (2003) souligne la vitesse fulgurante d'adoption des lois antiterroristes britannique, française et allemande suite aux événements du 11 septembre, témoignant ainsi de la concrétisation de changements politiques à l'égard de la sécurité amorcés plusieurs années auparavant. Lorsque des restrictions de libertés civiles sont envisagées dans un projet de loi, le processus prend habituellement des années de négociations entre les différents groupes d'intérêts, les partis politiques et les comités d'experts; l'adoption de ces lois antiterroristes s'est déroulée respectivement en 31, 35 et 15

jours. Cette rapidité d'adoption de mesures législatives avec des pouvoirs étendus qui restreignent les droits et libertés a suscité de nombreux débats lors de leur adoption ou application, particulièrement en ce qui a trait à la protection contre les intrusions abusives dans la vie privée.

1.5.2 La protection de la vie privée

En Grande-Bretagne, même si cette vitesse d'adoption n'est pas nouvelle en matière de loi antiterroriste, le nombre de sections que propose l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* (ATCSA) l'est avec ses 129 sections qui devaient être révisées dans un court délai. En effet, les deux lois antiterroristes précédentes de la Grande-Bretagne ne comptaient que 18 sections lorsque calculées ensemble.

En France, la *Loi de la Sécurité Quotidienne* requiert que les fournisseurs d'accès Internet (FAI) gardent l'information sur les contacts des clients pour une période de 12 mois et permet l'obtention de ces informations par un procureur et ce, sans le consentement d'un juge. On a également élargi la banque de données génétiques en permettant la collecte d'ADN pour des infractions mineures comme le vol.

En Allemagne, le « Second Security Package » (*Sicherheitspaket*) permet à la police et aux SRS de demander de l'information aux institutions financières, aux services postaux, aux agences de sécurité sociale, aux compagnies aériennes et de télécommunications. Comme la France, les FAI et compagnies téléphoniques allemandes auront la responsabilité de garder leurs dossiers pendant six mois, et la Grande-Bretagne pour une période de deux ans. Le « Second Security Package » requiert également que les gens employés dans certains environnements spécifiques se soumettent à une vérification des antécédents judiciaires. Au niveau des technologies de surveillance, même si le gouvernement allemand n'avait pas réussi à légaliser le *ISMI Catcher* (appareil qui permet

l'identification de tous les téléphones mobiles dans un rayon de 200 mètres) avant le 11 septembre 2001 en raison des conséquences d'interception des communications et des conséquences sur la vie privée, il l'a fait dans le cadre du projet de loi suivant le 11 septembre 2001. Pour des cas de terrorisme, on a seulement à démontrer des suspicions qu'un acte criminel a été commis, se prépare ou a été préparé pour permettre la surveillance électronique. Cette dernière ne semble plus être gouvernée par des principes de légitimité, mais soumise à la perception de son utilité pour la sécurité, selon la police et les SRS.

De plus, dans toutes ces lois, il ne faut pas oublier le partage d'informations sensibles et personnelles plus fréquent qui découle de l'accroissement de la coopération entre la police, les procureurs et les SRS à l'intérieur et à l'extérieur des pays, qui vient restreindre le droit à la vie privée. (Haubrich, 2003; Safferling, 2006)

1.5.3 La protection contre des détentions arbitraires

Le droit de quiconque de faire ce qu'il a à faire sans avoir à s'expliquer aux autorités, sans craindre des détentions arbitraires, a également subi des restrictions dans plusieurs lois antiterroristes.

L'un des plus grand débats sur la question se passe au niveau des provisions de l'ATCSA en Angleterre qui autorisent le *Home Secretary* à détenir indéfiniment, sans procès, un non-britannique qui est suspecté, à son avis, d'être un risque pour la sécurité nationale. L'adoption de cette clause dans l'ATCSA a obligé la Grande-Bretagne à déroger à l'Article 5 de la *Convention européenne des Droits de l'Homme (ECHR)* et à l'article 9 du *Pacte international relatifs aux droits civils et politiques*. Sur 41 pays qui ont signé et ratifié l'ECHR, la Grande-Bretagne est le seul pays à avoir adopté des mesures qui l'ont poussé à déroger à cet article en déclarant une situation d'urgence nationale. (Goldstone, 2005;

Haubrich, 2003; Shah, 2005) Il est clair qu'une détention d'une durée indéterminée sanctionnée par l'exécutif sans obliger des preuves claires et concrètes par le biais d'un procès contrevient en plus de la liberté de mouvement, au droit à un procès juste et équitable.

1.5.4 La protection de la liberté d'expression

La liberté d'expression réfère à la possibilité pour les individus et groupes de pouvoir faire la promotion de leurs idées, de leurs points de vue, par des discours, des livres, des dépliants, des journaux ou les médias. Ce droit a été restreint par l'ATCSA en Grande-Bretagne. En effet, cette loi permet d'intervenir par la peine lorsque des propos religieux sont jugés intolérants, reposant cette mesure sur le fait qu'elle existait déjà pour les propos jugés racistes. La France, quant à elle, permet dans sa loi antiterroriste, lorsque l'on juge que la paix est troublée, de saisir tout équipement amplificateur pour une période de six mois. (Haubrich, 2003)

1.5.5 La protection de la liberté de mouvement

La liberté de mouvement est le droit de pouvoir entrer et sortir d'un pays (pas celui de résidence), sans crainte de représailles. En Allemagne, il est exigé que tous les postulants pour un visa (et les demandeurs d'asile) fournissent des empreintes et des enregistrements de la voix. Le *Suppression of Terrorism Act* allemand permet également la collecte et l'enregistrement de renseignements personnels comme les empreintes et les renseignements biométriques qui peuvent être stockés dans les cartes d'identité et les passeports.

La loi antiterroriste française est un des cas les plus marquants en la matière : elle permet maintenant, dans le cas d'enquêtes terroristes, avec l'autorisation du procureur, d'arrêter la circulation pour vérifier et fouiller les véhicules dans des lieux publics prédéterminés. En plus, si jugé nécessaire, la Loi de

la Sécurité Quotidienne autorise la fouille des sacs et des personnes dans les aéroports, stades, magasins, douanes, etc. Il faut également noter que ces autorisations de vérification, de contrôles d'individus et de fouilles ne sont pas simplement destinées aux services policiers, mais également étendues aux forces de sécurité privée et aux services de sécurité du Réseau ferroviaire national.

En Grande-Bretagne, l'ATCSA permet également aux forces policières de faire retirer toute pièce de vêtement qui cache l'identité de la personne lorsque jugé nécessaire pour prévenir ou contrôler n'importe quelle infraction, aussi mineure soit-elle. (Haubrich, 2003)

1.5.6 La protection du droit à un procès juste et équitable

D'importants débats ont eu lieu à ce sujet non seulement en Angleterre, mais également en Allemagne lorsque des amendements à cet effet ont été proposés au code criminel au nom de la lutte au terrorisme (Strafgesetzbuch). Ces propositions ouvraient la porte à l'influence de l'exécutif, par le biais du Ministre de la Justice, au niveau de la décision de procéder aux mises en accusation au lieu de relever de la responsabilité du procureur général (Public prosecutor). (Safferling, 2006) En 2005, la Cour fédérale allemande a déclaré anticonstitutionnelle l'implantation d'un mandat d'arrestation européen (*European Arrest Warrant*), car il violait le droit à un procès équitable avec les mêmes protections et garanties du système allemand en permettant l'extradition de citoyens allemands pour se faire juger ailleurs. (Safferling, 2006)

1.5.7 La protection du droit à la vie

En janvier 2005, l'Allemagne a adopté l'*Air Security Act* (*Luftsicherheitsgesetz*) qui permettait, entre autre chose, de forcer l'atterrissage d'un avion ou encore, d'utiliser des armements anti-aériens et de le détruire avant qu'il n'arrive à destination en cas de contrôle d'un avion par des terroristes. La cour fédérale

constitutionnelle allemande a déclaré inconstitutionnel l'article 14(3) de cette loi qui permettait de détruire l'avion, en partie parce que le fait de détruire un avion avec tous les passagers innocents était contre le droit fondamental à la vie et à la dignité des êtres humains. La Cour explique qu'en détruisant l'avion, l'État traite les êtres humains dans l'avion comme de simples objets et se place sur le même pied d'égalité que les terroristes. Le danger d'une décision prématurée erronée est trop grand. La situation serait différente, spécifie toutefois la Cour, s'il n'y avait que les terroristes à bord de l'avion, car on peut justifier leur mort pour protéger des otages ou d'autres personnes innocentes au sol.

1.6 Les clauses de protection ou de révision

Plusieurs gouvernements ont jugé bon d'introduire des restrictions temporelles au niveau de leurs nouvelles législations antiterroristes, afin de limiter les abus au niveau des droits et libertés. La France a opté pour l'expiration automatique de la *Loi de la Sécurité Quotidienne* après une période de deux ans. L'Allemagne, quant à elle, a appliqué des restrictions temporelles seulement aux clauses qu'elle juge les plus restrictives en matière de droits et liberté, comme les pouvoirs accrus des SRS. Les restrictions temporelles partielles allemandes sont prévues seulement après une période de six ans, ce qui diffère grandement des deux ans appliqué à toutes les clauses en France. De plus, ce ne sont pas toutes les protections temporelles qui mènent automatiquement à l'expiration des clauses, certaines protections ont davantage un souci d'efficacité. Par exemple, lors de l'adoption de l'ATCSA, l'Angleterre a prévu une révision générale de l'efficacité de sa loi antiterroriste après une période de deux ans par la branche judiciaire, sans toutefois en exiger l'expiration. (Haubrich, 2003) La France, de son côté, a su éviter l'examen de ses restrictions aux droits et libertés par le Conseil constitutionnel

lors de l'adoption de sa loi antiterroriste grâce à une entente entre les partis politiques de ne pas fonder cette loi sur un « discours d'urgence » qui aurait automatiquement entraîné cet examen. (Tsoukala, 2006)

Cet examen rapide de lois antiterroristes a permis de dresser un portrait global des objets qui ont suscité des débats autour du monde sur la question. Il est clair que l'objectif ici n'était pas de passer en revue chacune des pièces législatives, ni de décrire en détails chacun des débats : il y a là matière à faire de nombreuses thèses. Le but était d'avoir un aperçu de la situation internationale et l'impact que ces lois ont sur la vie en démocratie, mais aussi de comprendre la pertinence et l'importance de nous pencher sur la question des droits et libertés dans le cadre de la gouvernance sécuritaire.

En ayant maintenant une idée générale des différentes limitations aux droits de la personne qui peuvent découler des lois antiterroristes, arrêtons nous au contexte canadien lors du passage de la loi antiterroriste.

1.7 Le contexte canadien du projet de loi C-36

Rappelons ici brièvement qu'avant les attentats du 11 septembre 2001, le Canada était déjà dans une période de transformation institutionnelle sécuritaire initiée et entretenue par la chute du communisme, la globalisation des marchés, l'intensification de la concurrence internationale, l'explosion et la miniaturisation des technologies de communication, entre autres choses. En effet, la perception politique de ce qui constituait une menace à la sécurité nationale était en train de se redéfinir lentement et graduellement, comme dans les autres pays, lorsque les attentats terroristes américains en 2001 sont venus accélérer ce processus de redéfinition. La menace terroriste est donc venue remplacer la menace communiste comme cible dominante des

institutions chargées d'assurer la sécurité nationale et ce, à l'intérieur d'un nouvel environnement mondialisé avec toutes ses complexités.

Il est clair que la loi antiterroriste canadienne n'a été qu'une partie des mesures mises de l'avant par le gouvernement canadien en réaction à l'insécurité perçue des citoyens canadiens et aux pressions internationales qui ont suivi le déclenchement de la « guerre contre le terrorisme ». Dans la première série d'initiatives mises en place en décembre 2001, le gouvernement canadien a, tout d'abord, sanctionné le 24 décembre la loi C-36, communément appelée la *Loi antiterroriste (LAT)*, soit seulement deux mois et demi après son dépôt en Chambre. Ensuite, le gouvernement met sur pied un mini-budget initial de 7 milliards de dollars d'argent neuf pour une période de cinq ans, qui est augmenté peu après à 8,3 milliards de dollars, destiné aux services de renseignement et de sécurité, aux unités d'opérations spéciales comme le JTF-2, aux services policiers, à la sécurité et à la surveillance maritime, aux vérifications de demandes d'immigrants et de réfugiés, à la sécurité frontalière, à la sécurité des transports aériens, etc. Par crainte que ce mini-budget soit insuffisant, le gouvernement crée également une réserve de contingence en matière de sécurité dans laquelle 375 millions ont été placés initialement et furent graduellement augmentés de 75 millions en 2003 et de 605 millions en 2004. Finalement, le 12 décembre, la signature de la *Déclaration sur la frontière intelligente Canada-É.U. (Smart Border Declaration)* afin de protéger les intérêts économiques du Canada secoués à la suite du ralentissement des échanges à la frontière, est venue compléter cette première série d'initiatives. (Wark, 2004)

La poussière quelque peu retombée, le gouvernement canadien, deux ans plus tard, procède à une deuxième série d'initiatives en matière de sécurité nationale. Le 12 décembre 2003, le gouvernement libéral de Paul Martin annonce d'importants changements

institutionnels : la création du nouveau *Ministère de la Sécurité Publique et de la Protection civile du Canada* qui sera dirigé par un ministre senior du Cabinet, la mise sur pied d'un nouveau comité du cabinet sur la santé et la sécurité publique, la nomination d'un responsable à la sécurité nationale pour coordonner les politiques et opérations en la matière et la proposition de créer un comité permanent parlementaire sur la sécurité nationale. La dernière initiative du gouvernement Martin en la matière, avant de tomber dans le scandale des commandites, fut l'adoption par le *Bureau du Conseil Privé* canadien, en avril 2004, de la toute première politique de sécurité nationale : *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Toutes ces initiatives démontrent que, suite au 11 septembre, la sécurité nationale est devenue une priorité politique au Canada au nom de la guerre contre le terrorisme. (Wark, 2004)

Nous n'analyserons pas ici l'ensemble de ces stratégies antiterroristes canadiennes au nom de la sécurité; nous nous restreindrons aux débats entourant l'adoption du projet de loi C-36 (*Loi antiterroriste*). Toutefois, il était important de mentionner que celle-ci se situe dans un contexte beaucoup plus large de transformations en matière de sécurité, le ton politique canadien au niveau de la gouvernance sécuritaire ayant déjà commencé à changer grandement avant la LAT et se poursuivant à l'extérieur de celle-ci.

1.8 Les objets de débats en matière de droits et libertés entourant la venue de la loi antiterroriste canadienne

1.8.1 La rapidité d'adoption de la LAT

Le projet de loi antiterroriste canadien est soumis à la Chambre des Communes en première lecture le 15 octobre 2001, soit 34 jours après les attentats. Il obtient l'approbation de la législature et la sanction royale le 18 décembre 2001, soit 61 jours après sa soumission à la Chambre des communes. À première vue, ceci

peut sembler un délai plus raisonnable que les lois antiterroristes française, allemande et britannique, mais il s'agit tout de même d'un court délai pour une pièce législative de 175 pages qui propose des amendements à plus de dix différentes lois et qui vise la ratification de deux traités onusiens : la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* de 1997 et la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* de 1999. Tel que souligné par Gross (2001) les perceptions d'une menace physique substantielle, le sentiment d'insécurité croissant d'être une prochaine victime, les sentiments de frustration et de haine envers les terroristes responsables des attentats du 11 septembre combinés à une interprétation que les restrictions seront plus ou moins temporaires et que la majorité des mesures viseront des gens de l'extérieur (« outsiders »), ont certainement pu encourager un passage législatif rapide qui laisse place davantage aux émotions qu'à des analyses calculées et rationnelles. À ceci s'est ajouté l'argumentaire gouvernemental qui insistait (1) sur le fait que la LAT était conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*, (2) qu'elle était devenue nécessaire pour remplir nos obligations internationales dans le cadre de plusieurs Conventions (ex. : ratification des Conventions ci-haut nommées), (3) que plusieurs alliés du Canada avaient adopté des dispositions similaires dans leurs propres législations domestiques, (4) et enfin, que la LAT offrait plus de garanties et de protections aux droits et libertés que l'ancienne *Loi sur les mesures de guerre*. (Weinrib, 2001)

L'argumentaire de la Ministre de la Justice à l'effet que la LAT était conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* (« Charter-proofing ») a été critiqué par Roach (2001a). En effet, l'approche judiciaire de la LAT correspondait clairement à l'approche déférente où la primauté de la sécurité est affirmée sur les droits et libertés.

L'argumentaire à l'effet que la LAT possède possiblement plus de protections que la *Loi sur les mesures de guerre*, quant à lui, présuppose, selon Weinrib (2001) que l'on a cherché à éviter de comparer la LAT à la *Loi sur les mesures d'urgence* qui est venue remplacer en 1988 l'ancienne loi justement en raison des nombreux abus quelle avait permise.

Outre les critiques sur la rapidité d'adoption et ce discours justificatif du gouvernement au sujet de la LAT, de multiples critiques ont également été formulées à l'égard des définitions qu'elle propose sur un certain nombre d'éléments visés par la LAT.

1.8.2 La définition d'« activité terroriste »

Les définitions de ce que constituent une activité terroriste et un groupe terroriste, présentées à l'article 83.01(1) de la LAT (voir Annexe I), fournissent la base à plusieurs nouveaux pouvoirs d'enquête et infractions. Roach (2001b) souligne que la définition proposée à la première lecture est si large que sa formulation rend floue la frontière entre le terrorisme que l'on cherche à cibler et certains individus ou groupes qui sont engagés dans des manifestations légitimes qui cherchent à contraindre le gouvernement à agir ou à cesser d'agir en dérangeant les « services essentiels ». Pourraient aisément être visés par la LAT, au nom de la sécurité nationale, les gens qui cherchent à s'exprimer et à s'associer pour des fins politiques comme les groupes anti/alter-mondialistes, les coalitions contre la pauvreté, les manifestants autochtones qui revendiquent des terres et bloquent des routes, les syndicats, les mouvements étudiants, les mouvements environnementaux, par exemples. De même, pourraient aisément être bafoués leur protection contre l'auto-incrimination, leur droit au silence, leur droit d'association, leur droit d'expression, leur droit à la vie privée, etc. (Cotler, 2001; Gross, 2001; Roach 2001b; Schneiderman & Crossman, 2001; Shaffer, 2001; Stuart, 2001)

De plus, cette problématique définitionnelle vient rejoindre

ce dont nous discutons précédemment avec Waldron (2003) au sujet des minorités visées par les activités de sécurité en montrant la possibilité que la LAT affecte davantage les droits de certains groupes : « [...] one cannot ignore the fact that emergency situations bear a disproportionately heavier burden on political outsiders, minorities, critics of the government, trade unionists, defense lawyers and even critical insiders. » (Gross et Aolain, 2001, p. 643)

La définition du terme « facilitation » (d'une activité terroriste) pose également problème souligne Cotler (2001), car selon la définition de ce terme dans le projet initial de la LAT (voir Annexe II), une personne qui participe (aussi minimalement soit-il) à une activité terroriste sans le savoir peut être accusée de « facilitation ». Il n'est pas du tout clair qu'une intention criminelle (*mens rea*) doit être prouvée pour déclarer une personne coupable de cette infraction.

1.8.3 Le droit à un procès juste et équitable

Le projet initial de la LAT propose d'amender et de remplacer les articles 37 et 38 de la *Loi sur la Preuve*. Ces articles permettent à certaines personnes dont le procureur général de s'objecter au dévoilement d'informations pendant un procès lorsque des motifs d'intérêt public ou la confidentialité du Cabinet sont évoquées par ce dernier. Toutefois, il y a examen de la validité de ces objections par un juge de la cour supérieure ou fédérale tout en instaurant des protections contre la divulgation d'information si toujours jugés pertinents.

L'article 38.13 du projet initial de la LAT (voir Annexe III) propose de remplacer les articles précédents en conférant un nouveau pouvoir au Procureur Général du Canada (Ministre de la Justice), soit celui d'émettre un certificat interdisant toute divulgation d'information, si jugé nécessaire pour protéger les relations internationales et/ou la sécurité nationale et ce, que ce soit

devant un tribunal de justice, la Chambre des communes, le Sénat ou tout autre comité sous serment qui viserait à établir une responsabilité légale sur un cas particulier. Ce pouvoir lui serait octroyé peu importe la nature de l'information, les effets sur des procédures judiciaires en cours et sans examen de la validité des affirmations par une autorité judiciaire. (Stewart, 2001) Ces propositions de la LAT permettent ainsi une atteinte au droit à un procès juste et équitable, car on donne le pouvoir au Procureur Général du Canada de retenir de l'information peu importe l'impact que ceci peut avoir dans le cadre d'un procès, que l'information permette d'acquitter ou pas un accusé. Austin (2001) souligne que c'est d'autant plus affolant que l'émission même des certificats et l'utilisation qu'en fait le Procureur général du Canada ne sera même pas rendue publique.

L'incapacité du gouvernement à démontrer que les provisions déjà existantes dans la *Loi sur la Preuve* étaient déficientes bien qu'elles permettaient déjà une non divulgation encadrée, devrait constituer un motif suffisant, selon Stewart (2001), pour ne pas procéder aux amendements qui permettent une large immunité exécutive sans aucun compte à rendre. Cotler (2001) ajoute que ce nouveau pouvoir que l'on veut accorder au Ministre de la Justice restreint également l'application de l'article 87 de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'article 103 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et l'article 104 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, tout en excluant une révision des cas par les Commissaires à la vie privée et à l'information.

Outre ce nouveau pouvoir au Ministre de la Justice proposé par la LAT, un nouveau pouvoir d'arrestation et de détention préventive a également fait l'objet de nombreuses controverses.

1.8.4 Les nouveaux pouvoirs policiers

Friedland (2001) et Trotter (2001) soulignent leurs craintes quant à l'extension des pouvoirs policiers par l'article 83.3 de la LAT (voir Annexe IV). Cet article permet l'émission d'engagements assortis de conditions pour une période allant jusqu'à 12 mois lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'un citoyen peut constituer un danger pour autrui, un peu comme le « *restraining order* » permis par l'article 810 du Code criminel. Cependant, les provisions de la LAT permettent que de tels engagements assortis de conditions soient émis sans que la demande soit faite par une victime/personne qui a peur. À leur avis, il s'agit d'une méthode très peu efficace pour réellement prévenir des activités terroristes et soulignent que des dispositions très similaires existent déjà dans le *Code criminel* (article 810) lorsqu'on craint pour la sécurité de quelqu'un (ex.: en matière d'agressions sexuelles, voies de faits...).

Également, on critique le nouveau pouvoir conféré aux policiers leur permettant d'arrêter sans mandat une personne soupçonnée d'avoir l'intention de commettre un acte terroriste. Cette provision, en plus de se limiter à une simple suspicion, ne fait aucune référence à l'imminence de la menace. Enfin, plutôt qu'exiger le doute raisonnable habituel, on réduit le niveau et la qualité de la preuve nécessaire pour procéder. Mais cette mesure bénéficie d'un fort appui. En effet, Friedland (2001) rappelle que la Cour suprême du Canada a déjà statué en faveur de réduire le fardeau de preuve exigé en matière de sécurité nationale. Toutefois, tel que mentionné précédemment, avec une définition de ce que constitue une activité terroriste aussi large que celle proposée, ce pouvoir peut s'avérer fort abusif en matière de droits et libertés.

La section 83.3 de la LAT (voir Annexe IV) prévoit aussi une expansion du délai pendant lequel une personne peut être détenue avant comparution devant le juge suite à son arrestation, passant de

24 heures à une période de 72 heures, pour donner le temps aux autorités de monter un dossier d'accusation contre la personne en matière d'activité terroriste.

En plus de ces mesures, l'article 83.28 de la LAT (voir Annexe V) permet à un juge, lorsqu'il y a des « motifs raisonnables », d'obliger à comparaître en cour toute personne jugée nécessaire pour recueillir de la preuve dans le cadre d'une audience d'investigation sur une activité terroriste, sous menace d'être arrêtée si elle ne comparaît pas. L'ordre de comparaître et de répondre aux questions (sauf si protégé par une loi qui protège la non-divulgateion) peut s'appliquer à toute personne suspectée ou non, témoin, ami, famille, connaissance, etc. Cotler (2001) rappelle que cette mesure est similaire aux pouvoirs du juge dans plusieurs commissions d'enquête. Cela n'empêche pas, explique-t-il, que l'arrestation préventive et l'audience d'investigation, considérant que ce sont de nouveaux pouvoirs par l'élargissement des cibles, devraient faire l'objet de clauses d'expiration afin d'évaluer leur efficacité et leur légitimité. Considérant l'élargissement des cibles, Roach (2001a) est également craintif que ces procédures puissent aisément se traduire en tant que procédures de plus en plus usuelles lors d'enquêtes policières.

1.8.5 La protection de la vie privée

Selon Austin (2001), nous assistons à la croissance d'un relativement nouveau type de surveillance qui dépend de la collecte, de l'archivage, du regroupement, du partage et de la création de liens au sein d'une vaste réseau d'organismes qui cumulent des informations personnelles, pouvant combiner des sources publiques et privées. Il est clair que l'information que nous jugeons appropriée de fournir à un organisme ou à une entreprise n'est pas nécessairement destinée à ces réseaux d'informations. Par ces amendements, la LAT facilite cette collecte d'informations personnelles sur les citoyens en permettant dorénavant l'utilisation

de la surveillance électronique sans avoir à attendre qu'il s'agisse d'une technique d'enquête de dernier recours. La LAT permet également par ses modifications à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* une surveillance accrue de transactions financières qui oblige certaines divulgations d'informations qui peuvent être archivées indéfiniment.

De plus, la LAT codifie officiellement, pour la première fois, le mandat du *Centre de la sécurité des télécommunications* (CST), branche du *Ministère de la Défense Nationale* créée lors de la Seconde Guerre mondiale et dont les activités furent gardées secrètes par le gouvernement jusqu'en 1983, gardant cet important organisme de sécurité des télécommunications sans mandat et sans imputabilité jusqu'à la LAT. (Rosen, 1993) Bien que ce Centre ne peut pas directement cibler ses activités envers les Canadiens, ses collaborations avec des organismes similaires à l'étranger, particulièrement ses accords avec les États-Unis, l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, lui permettent de cumuler des renseignements personnels sur les citoyens canadiens par le biais des pays alliés comme ce fut le cas, par exemple, dans sa surveillance des relations France/Québec.

Austin (2001) est particulièrement concerné par les technologies de fine pointe en télécommunications et l'accès aux satellites que possède le CST qui lui permettent le rassemblement d'informations sur les Canadiens en des profils individuels d'informations collectées à travers un vaste ensemble de communications privées. Il est très difficile d'assurer la qualité des informations dans ces bases de données et lorsque celles-ci sont erronées et bien, tel qu'on l'a vu précédemment, les amendements à la *Loi sur l'accès à l'information*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* excluent

toute révision par les Commissaires à la vie privée et à l'information qui pourraient éventuellement rectifier ou retirer ces informations erronées.

Outre la croissance du profilage des Canadiens dont la qualité des critères peut être douteuse, Austin (2001) se préoccupe également de la rétention de ces informations et de leur durée d'archivage indéterminée. Elle ajoute même que la LAT prévoit maintenant une collecte et une rétention de l'information génétique (l'ADN) de toute personne retrouvée coupable d'une infraction terroriste (autre que les infractions sur le financement: 83.02-83.04 (voir Annexe VI). Elle conclut qu'en matière de vie privée, il n'y a aucune protection assurée, le tout sacrifié complètement au nom de la sécurité nationale, sans aucun mécanisme de révision et de vérification. Elle propose que les amendements en matière de vie privée n'aient pas lieu sans une justification par le gouvernement sur l'inefficacité des mesures actuelles (avant C-36). Si les amendements sont jugés essentiels, à partir de là des clauses restrictives devraient être mises en place pour faire expirer les provisions qui bafouent le droit à la vie privée.

1.9 Les clauses de protection et de révision de la LAT

Ces différents objets de débats sur la LAT ont amené des demandes pour que plusieurs dispositions du projet initial soient annulées ou modifiées, parce qu'elles risquaient de restreindre démesurément les droits et libertés.

Advenant le cas où la décision serait d'aller de l'avant, sans modifications majeures, plusieurs critiques ont demandé qu'au moins une date d'expiration sur certaines provisions soit instaurée afin d'en évaluer l'application. Dès le départ, la ministre de la Justice, Anne McLellan, s'est opposé à cette mesure soutenant que celle-ci enlèverait de la crédibilité à la LAT. De plus, elle trouvait irresponsable de suspendre la LAT après quelques années

pour effectuer une révision de certaines provisions, car la menace terroriste, disait-elle, ne disparaîtrait pas. (Dyzenhaus, 2001)

Comme nous pouvons le constater, les débats en matière de droits et libertés n'ont pas manqué de surgir sur plusieurs aspects de la LAT dès son dépôt initial, montrant ainsi l'importance et la pertinence d'aller voir la perspective des parlementaires canadiens sur la gouvernance sécuritaire au regard des droits et libertés. Avant de présenter ces débats, toutefois, nous présenterons la méthodologie utilisée ainsi que préciserons notre corpus documentaire.

Chapitre II

Méthodologie

Ce projet de recherche utilise l'analyse documentaire pour cibler les perceptions et représentations des parlementaires canadiens véhiculées lors des débats sur la LAT. Ce chapitre montrera la manière dont sera effectuée cette analyse et le corpus documentaire utilisé de même que les limites tant de ce corpus que de la portée de cette analyse.

2.1 L'analyse documentaire

L'analyse documentaire exige une certaine rigueur et oblige le chercheur à poser certaines questions à ses documents. Tout d'abord, l'authenticité et la crédibilité du document analysé. Tel que mentionné précédemment, l'authenticité et la crédibilité de nos matériaux ne sont pas vraiment en jeu car nos documents écrits proviennent directement des institutions officielles (par voie électronique) qui sont (légalement) tenues de rendre publics ces documents. Ceci nous amène toutefois à questionner et identifier la source du document afin de mettre en contexte les propos qu'on y retrouve. C'est pourquoi il était primordial d'examiner les conjonctures politiques, économiques, sociales et culturelles dans lesquelles nos documents ont été produits; ce fut, entre autres, l'objet du premier chapitre. Rappelons que la totalité de nos documents sont post-11 septembre 2001. Les débats parlementaires sur la LAT ont été publiés dans les trois mois suivant les attentats.

Il est clair que nous aurions pu choisir d'autres matériaux ou faire des entrevues par exemple. Cependant, «[a]vec l'écriture, la communication perd sa dimension de pure réciprocité immédiate et peut être construite d'une autre façon. L'écriture ajoute de la permanence, de la stabilité et accroît à la fois la capacité de mémoire et de réflexion. » (Pires, 2004, p. 17) Ainsi, le document écrit nous permet plus aisément de prendre un recul sur ce qui est dit, en plus d'éviter que le chercheur influence les matériaux directement (les propos des parlementaires).

Toutefois, comme le souligne Cellard (1997), en ne pouvant influencer le document, nous nous retrouvons dans une relation unidirectionnelle dans laquelle on ne peut pas obtenir de précisions du document sur le sens des propos des interlocuteurs analysés. Les passages imprécis et vagues, si l'intention est de trouver les motivations des acteurs, sont des obstacles importants. Mais là n'est pas notre but.

En fait, il est clair que l'analyse que nous proposons de notre corpus ne nous permet pas d'explorer les motivations des acteurs et les jeux de coulisse entre les différents partis politiques. Elle ne nous permet pas davantage de nous prononcer sur les raisons pour lesquelles des discours sont mobilisés par les parlementaires ni de nous pencher sur le pourquoi telle et telle choses ont été dites par telle personne. Enfin, les motivations sous-jacentes des silences, des omissions, autant que des objets retenus par les parlementaires à la phase finale du projet au détriment d'autres, ne pourront être expliqués dans le cadre de cette recherche. C'est ainsi que notre but est simplement d'exposer les débats qui ont eu lieu chez les parlementaires lors de l'adoption de la LAT.

Dans un premier temps, une description détaillée des points soulevés sur notre objet de recherche, des arguments et des manières de les présenter et de les concevoir, permettra de dégager tant les points qui furent l'objet de peu de débats que ceux qui sont apparus plus litigieux, laissant ainsi transparaître les représentations qui ont dominé sur les droits et libertés du citoyen au regard de la gouvernance sécuritaire lors de ces débats parlementaires. C'est en situant la fréquence et le temps occupé par les discussions sur un objet, que nous arriverons à identifier l'espace qu'occupe chaque débat. Ces points soulevés seront également situés chronologiquement de manière à comparer la manière de débattre les objets ayant suscité des réflexions sur la sécurité au regard des droits et

liberté aux différentes étapes de l'adoption de la LAT. Cette présentation des données fera l'objet du troisième chapitre. Il importe de préciser que lorsque nous regarderons notre corpus documentaire, nous nous baserons largement sur des concepts que nous avons élaborés antérieurement dans notre recension des écrits. Les articles de la *Charte canadienne des droits et libertés* nous aideront également informellement à définir ce que certains perçoivent abusif en offrant une échelle de référence. Une liste de ces articles et de leurs libellés se retrouvent à l'annexe VII.

Par la suite, au quatrième chapitre, notre analyse consistera à situer ces données au regard des débats plus larges que nous avons présentés au chapitre I. À cet effet, dans ce chapitre précédent, nous avons pris le temps de retracer historiquement les concepts de sécurité et de liberté, leurs représentations qui évoluent dans le temps, pour terminer avec les objets de débats en matière de législations antiterroristes qui suscitent la manifestation de ces représentations. Tel que nous l'avons vu, la sécurité comme la liberté ne sont pas des concepts objectifs en soi. Afin de les appréhender dans toute leur complexité, il est crucial de mettre en valeur la manière dont on découpe ces concepts à travers différents objets pour identifier les perceptions ou représentations qui prévalent. Ainsi, le repérage des objets de débats quant à la sécurité et aux droits et liberté devient la pierre d'assise de notre projet pour repérer et comprendre ces représentations lors des débats parlementaires sur le projet de loi C-36, de son dépôt à son adoption. Dans un deuxième temps, l'analyse mettra en scène les débats qui n'ont pas eu lieu dans le cadre des débats sur la LAT, ce qui permettra de situer ces débats dans un contexte plus large quant à leur portée.

2.2 Corpus documentaire

Au centre de notre projet de recherche nous retrouvons nos matériaux d'analyse qui sont tous des documents écrits et imprimés. Nous utiliserons plus spécifiquement les transcriptions officielles 1) des débats parlementaires (hansard de la Chambre des Communes et du Sénat); 2) et des débats qui ont eu lieu à l'intérieur des différents comités parlementaires. Nous ajouterons à ces écrits 3) les différents rapports émis par ces comités.

L'ensemble des documents écrits qui forment notre corpus est public et accessible en ligne sur le site Internet du parlement canadien au <http://www.parl.gc.ca/>. Cependant, il faut noter que nous n'avons pas eu accès à toutes les retranscriptions des rencontres et conversations qui ont porté sur l'adoption de la LAT pour notre corpus. En effet, certains ont soulevé la dangerosité de divulguer des informations opérationnelles pendant des rencontres pour des raisons de sécurité nationale et, pour cette raison, certaines séances ont eu lieu à huis clos. Toutefois ces séances sont rares et nous possédons suffisamment de matériel de travail disponible pour notre analyse tel que l'indique le tableau suivant.

Tableau chronologique du corpus documentaire

16 et 17 octobre 2001	Hansard des débats à la deuxième lecture	Chambre des communes
17 et 22 octobre 2001	Fascicule # 1 (Première, deuxième, troisième et quatrième réunions)	Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36
18 octobre 2001	Hansard des débats à la deuxième lecture	Chambre des communes
18 et 23 octobre 2001	Procès-verbaux et témoignages. Séances # 29 à 31.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
23 octobre 2001	Fascicule # 2 (Cinquième, sixième et septième réunions)	Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36
24 octobre 2001	Procès-verbaux et témoignages. Séances # 32 et 33.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
	Fascicule # 3 (Huitième, neuvième et dixième réunions)	Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36
25 octobre 2001	Procès-verbal et témoignages. Séance # 35.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
29 octobre 2001	Fascicule # 4 (Onzième réunion)	Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36
30 et 31 octobre 2001	Fascicule # 5 (Douzième et treizième réunions à Huis clos)	Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36
	Procès-verbaux et témoignages. Séances # 36 à 38.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
1 ^{er} novembre 2001	Premier rapport	Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36
	Hansard des débats sur le premier rapport du Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36	Chambre des communes
	Procès-verbaux et témoignages. Séances # 40 et 41.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
5 et 6 novembre 2001	Procès-verbaux et témoignages. Séances # 42 à 45.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)

7 novembre 2001	Hansard des débats sur le premier rapport du Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36	Chambre des communes
	Procès-verbal et témoignages. Séance # 46.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
8 et 20 novembre 2001	Procès-verbaux et témoignages. Séances # 48 à 50.	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
21 et 22 novembre 2001	Hansard des débats sur le premier rapport du Comité sénatorial spécial sur la Teneur du projet de loi C-36	Chambre des communes
22 novembre 2001	Huitième rapport (Rapport du comité de la Chambre des communes)	Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)
26 et 27 novembre 2001	Hansard des débats à l'étape du rapport	Chambre des communes
28 novembre 2001	Hansard des débats à la troisième lecture	Chambre des communes
29 novembre 2001	Hansard des débats à la deuxième lecture	Sénat
3 au 6 et 10 décembre 2001	Fascicules # 6, 7, 8, 9 et 10	Comité sénatorial spécial sur le Projet de loi C-36 (anciennement la teneur du projet de loi C-36)
10 décembre 2001	Deuxième rapport (Observations)	Comité sénatorial spécial sur le Projet de loi C-36 (anciennement la teneur du projet de loi C-36)
11 au 14 et 17, 18 décembre 2001	Hansard des débats à la troisième lecture	Sénat

Tableau 1

Note : Les réunions du Comité JUST séances 34, 39 et 47 ne figurent pas dans le tableau précédent, car elles portent sur des travaux non-reliés à notre objet d'étude. Il s'agit d'études sur la cruauté envers les animaux.

2.3 Grille d'analyse

Dans cette thèse, nous considérerons la LAT comme une solution prise dans le cadre d'un processus de gestion des risques. Dans sa version finale, elle est donc l'incarnation d'une perspective particulière de l'analyse coût et bénéfice opérée. Nous nous pencherons lors de l'analyse sur la solution privilégiée et les débats qui ont mené à l'officialisation de cette solution, mais

aussi sur l'évaluation du danger (les perceptions de la menace et du problème) par les parlementaires qui mènent aux solutions que ces derniers jugent acceptables, mais qui ne seront pas toutes adoptées.

Pour opérationnaliser cette question, notre grille d'analyse de données est reprise de Martin, Fichelet et Fichelet (1977) qui proposent un examen en trois temps : 1) l'identification de l'acteur du discours (qui?); 2) l'identification de son contenu (dit quoi?); 3) l'identification de la perspective qu'il privilégie soit, dans notre cas, la perspective sur la sécurité au regard des droits et libertés dans le cadre de la *Loi antiterroriste* canadienne (pour dire quoi?/dans quel but?). Également, comme le soulignent ces auteurs, le contenu du discours des acteurs est également intéressant dans sa continuité, présentant le plus souvent non pas une cohérence inébranlable, mais des contradictions et des silences sur certains objets qui sont également significatifs.

Les acteurs dans le cadre de l'analyse de notre corpus réfèrent à l'individu, le parti ou l'organisme qui mobilise un discours, car l'acteur qui parle, le fait non seulement au nom de sa propre personne, mais souvent au nom d'un groupe ou une association de personnes ayant des croyances, des perceptions ou des représentations similaires. Ainsi, comme acteur, nous prévoyons identifier la personne qui parle (député, sénateur, ministre, témoin), ainsi que l'institution qu'il représente (organisme, ministère, etc.) ou son parti politique. Le contenu réfère à l'objet spécifique soulevé au regard de notre objet de recherche. Enfin, la perspective réfère aux différents points de vue exprimés sur cette question tels que présentés au chapitre I.

Ainsi, cette grille d'analyse de notre corpus documentaire sera utilisée pour faire ressortir les représentations quant à la sécurité au regard des droits et libertés qui ont dominé lors des débats parlementaires, permettant ainsi de les relier au chapitre IV, lors de l'analyse, à la présentation faite au premier chapitre.

Chapitre III

Présentation des données

Afin de vous présenter les données qui ressortent de nos matériaux de recherche, nous utiliserons des catégories qui ont été soulevées dans notre recension des écrits au Chapitre I.

Dans la première partie de la présentation des données, nous donnerons un aperçu général des perceptions véhiculées par les parlementaires quant à l'équilibre entre la protection des droits et la sécurité dans le cadre du projet de loi. Ces perceptions seront traitées en présentant conjointement l'environnement politique dans lequel se jouent les débats, soit un contexte de rapports de force propres à un gouvernement majoritaire qui influent sur la capacité même d'imposer un autre point de vue que celui du gouvernement majoritaire libéral au moment des débats sur ce projet de loi. Une synthèse en différentes étapes du processus législatif par lequel le projet de loi C-36 a été adopté, permettra de clarifier les procédures qui encadrent les débats sur un projet de loi et les spécificités de C-36 en termes du rapport de force particulier qui s'impose aux parlementaires.

Dans la deuxième partie de cette présentation des données, nous verrons comment la perception de ce qui constitue l'équilibre entre les valeurs de la sécurité et de la liberté se dessine dans les débats selon que l'on s'inquiète davantage de la restriction des droits ou de la diminution de la sécurité. Puis nous examinerons la manière dont ces perceptions des parlementaires déteignent sur leur perception de la nécessité d'une restriction permanente de ces droits ou, au contraire, de la nécessité de fixer dans le temps l'expiration des nouveaux pouvoirs conférés dans ce projet de loi qui restreignent des droits, de même que sur la nécessité de mécanismes plus ou moins élaborés de surveillance de l'application de ces restrictions. C'est ainsi que nous examinerons les principaux argumentaires mobilisés pour justifier moins ou davantage de restrictions des droits selon que l'on se situe davantage d'un côté ou de l'autre du pôle. Nous tenterons également de voir les

justifications amenées pour justifier les diverses perceptions de ce qui constitue l'équilibre entre la sécurité et les droits et libertés à partir de leur définition de ce qui constitue une réponse adéquate au sentiment d'insécurité et de ce qui constitue la menace réelle à laquelle il faut répondre (définition d'acte terroriste, groupes visés).

Enfin, dans la troisième partie, nous examinerons l'argumentaire soulevé sur les restrictions de droits qui ont suscité le plus de débats, soit les nouveaux pouvoirs de détention et de comparution forcées, les restrictions à la vie privée et touchant à l'accès à l'information.

3.1 Les rapports de force politiques lors des débats sur la LAT

3.1.1 Un gouvernement libéral majoritaire

Avant de présenter le processus législatif qu'a suivi le projet de loi C-36, il est important de souligner les conséquences qu'engendre le fait d'avoir un gouvernement majoritaire dans les deux chambres sur le processus législatif et les travaux en comité. En effet, il est crucial de savoir que la représentativité à la Chambre des communes et au Sénat en termes de partis politiques est transposée dans la composition politique de ces comités. Ainsi, en ayant un gouvernement libéral élu avec une majorité de sièges à la période concernée par les débats sur la LAT, et un Sénat à majorité libérale, le *Comité permanent de la justice et des droits de la personne* (JUST) de la Chambre des communes (CDC), désigné pour étudier le projet de loi, ainsi que le *Comité sénatorial spécial* pour étudier ce projet de loi sera ainsi composé d'une majorité de représentants libéraux, couronné du fait que le comité se doit d'être présidé par un député (comité parlementaire) ou sénateur (comité sénatorial) du parti au pouvoir, donc dans notre cas, un représentant du parti libéral. De plus, l'Alliance canadienne (AC) n'a qu'un seul sénateur et il n'a pas siégé au Comité sénatorial :

l'opposition officielle au Sénat était incarnée par des sénateurs de la Coalition du Parti progressiste-conservateur et du caucus de la représentation démocratique (PC/RD). À cette époque, le Nouveau Parti Démocratique (NPD) et le Bloc québécois (BQ) n'ont aucun représentant au Sénat. Ils n'ont ainsi pas eu voix dans la Chambre Haute.

**Affiliation politique des députés siégeant
à la Chambre des communes en date du 12-09-2001**

LIBÉRAL	ALLIANCE CANADIENNE	BLOC QUÉBÉCOIS	PARTI PROGRESSISTE- CONSERVATEUR	NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	INDÉPENDANTS	TOTAL
172	58	38	12	13	8	301

Tableau 2

**Affiliation politique du Comité JUST
au moment du vote article par article**

Président

Andy Scott, Libéral

Membres du Comité

Carole-Marie Allard, Libéral

John McKay, Libéral

Lynn Myers, Libéral

Stephen Owen, Libéral

Denis Paradis, Libéral

Irwin Cotler, Libéral

Paul DeVilliers, Libéral

Ivan Grose, Libéral

Kevin Sorenson, AC

Vic Toews, AC

Chuck Cadman, AC

Brian Fitzpatrick, AC

Michel Bellehumeur, BQ

Bill Blaikie, NPD

Peter MacKay, PC/RD

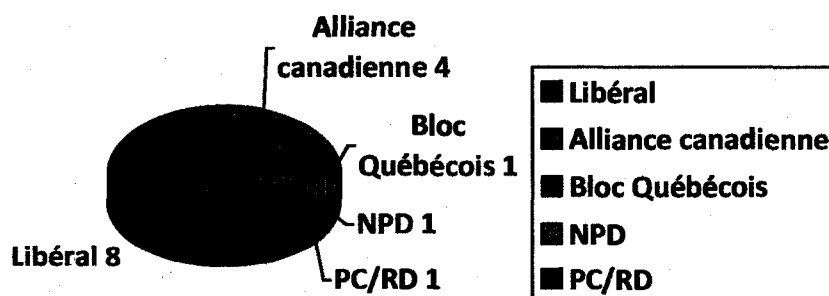


Figure 1

**Affiliation politique des sénateurs siégeant
au Sénat en date du 04-10-2001**

LIBÉRAL	PARTI PROGRESSISTE- CONSERVATEUR	ALLIANCE CANADIENNE	INDÉPENDANTS	VACANCES	TOTAL
60	30	1	5	9	105

Tableau 3

**Affiliation politique du Comité sénatorial spécial au moment du vote
sur les amendements (étude officielle)**

Présidente

Joyce Fairbairn, Libéral

Vice-président

James Kelleher, PC/RD

Membres du Comité

John Bryden, Libéral

Fernand Robichaud, Libéral

Sheila Finestone, Libéral

Joan Fraser, Libéral

George Furey, Libéral

Mobina Jaffer, Libéral

Gerard Phalen, Libéral

Raynell Andreychuk, PC/RD

John Lynch-Staunton (Noël Kinsella),
PC/RD

Lowell Murray, PC/RD

Gérald Beaudoin, PC/RD

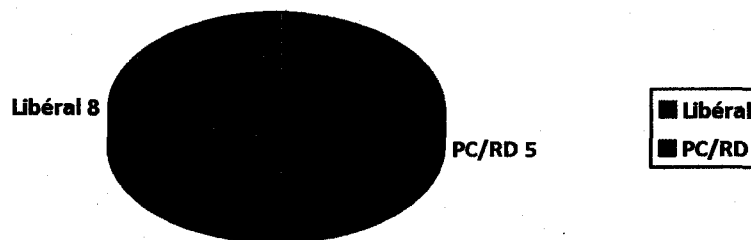


Figure 2

Cette majorité parlementaire dans les deux Chambres fait également qu'il fut plus aisé pour le gouvernement libéral d'accaparer du temps de parole et de sélectionner les critères sur lesquels ont été choisis les témoins qui ont comparu devant les comités. Pour ne donner qu'un exemple sur la tendance qui peut être promue dans la sélection des témoins selon les perceptions de ce qui est à faire, voici les propos du sénateur Fraser (Libéral), lors de la tenue de la réunion organisatrice du Comité sénatorial spécial :

J'aimerais entendre des témoins experts indépendants, mais étant donné le peu de temps dont nous disposons - je ne sais pas comment dire ça délicatement - je ne veux pas que nous consacrons notre temps à écouter des gens qui passent leur vie professionnelle à dire, " Tout empiètement [sur les droits et libertés] est néfaste et doit être combattu à tout prix." J'aimerais entendre des gens qui peuvent porter un jugement plus nuancé, plus réfléchi et plus réaliste sur les tenants et aboutissants de ce projet de loi. (Sénateur Joan Fraser, Libéral)¹

De même, il fut plus aisé pour le gouvernement libéral de passer ou rejeter des amendements selon sa perception de leur pertinence. Sans aborder, à ce stade, la teneur des propos des parlementaires quant à la gouvernance sécuritaire et les droits et libertés ni la nature des amendements proposés, adoptés et rejetés, on peut dire que lors de l'examen « article par article » fait par le Comité JUST, le gouvernement libéral a adopté la totalité des 122 amendements qu'il a lui-même proposés et une petite minorité de ceux proposés par les partis d'opposition tel que l'indique le tableau suivant :

¹ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 22

BILAN DES AMENDEMENTS AU COMITÉ JUST

	PROPOSÉS	ADOPTÉS	ADOPTÉS AVEC DISSIDENCE	REJETÉS	RETIRÉS AVEC CONSENTEMENT UNANIME	IRRECEVABLE
LIBÉRAL	122	94	28	-	-	-
AC	15	1	-	5	9	-
BQ	75	1	-	70	3	1
NPD	10	0	-	7	3	-
PC/RD	25	10	-	11	4	-

Tableau 4

Note : Chacun des amendements ne constitue pas une modification de fond, certains n'étant que de légères précisions suite à des problèmes de clarté ou de traduction.

Ainsi, cet exemple démontre que la majorité en Chambres des libéraux leur a permis d'imposer leurs représentations sur ce qui constitue un équilibre adéquat entre la sécurité et les droits et libertés du citoyen. Bien sûr, nous ne sommes pas à même, par ce corpus documentaire, de rendre compte des négociations hors Chambre qui ont pu influencer sur la teneur de certains articles et leur acceptation ou leur refus par les autres partis. Mais il est clair que les débats sur lesquels nous nous penchons se sont joués dans un rapport de forces qui constitue un élément contextuel significatif dans ce qui a prédominé tout au long de ce processus législatif comme nous allons maintenant le détailler.

3.1.2 Conséquences aux différentes étapes du processus législatif

3.1.2.1 Première et deuxième lecture à la Chambre des communes

Le projet de loi C-36 a été déposé par le gouvernement libéral le 15 octobre 2001 à la Chambre des communes pour sa « première lecture », qui n'est, dans les faits, qu'un simple dépôt du document.

C'est pendant la « deuxième lecture » que de nombreux députés qui siègent à la Chambre ont eu, pour la première fois, les 16, 17

et 18 octobre 2001, l'occasion de s'exprimer et de débattre quant à la teneur du projet de loi C-36. Plusieurs représentants des partis politiques élus à l'époque (le Parti Libéral, l'AC, le BQ, le NPD et le PC/RD) ont pris part aux débats qui ont cessé lorsque la Chambre des communes a adopté une motion afin de renvoyer le projet de loi au *Comité permanent de la justice et des droits de la personne* (JUST) pour étude.

3.1.2.2 Étude préalable du Comité sénatorial spécial

Parallèlement aux travaux du Comité JUST, le Sénat du Canada, considérant l'importance du projet de loi, a adopté deux motions, la première autorisant la création d'un *Comité sénatorial spécial sur la teneur du projet de loi C-36* et la seconde, la tenue d'une étude préalable en conformité avec l'ordre de renvoi du 17 octobre 2001 afin, comme le souligne la présidente du Comité,

[...] d'entendre des témoins au préalable pour ensuite soumettre des recommandations à la Chambre des communes avant que le projet de loi ne soit adopté par cette Chambre. Le projet de loi reviendra ensuite devant le Sénat, où il sera soumis au processus formel de débat et d'étude en comité. Nous [Comité sénatorial spécial] voulons envoyer nos recommandations et point de vue le plus rapidement possible en espérant qu'il en soit tenu compte dans le projet de loi lorsqu'il reviendra officiellement à la Chambre du Sénat. (Joyce Fairbairn, Libéral)²

Ce Comité sénatorial spécial a donc débuté ses travaux sensiblement en même temps que ceux du Comité JUST de la Chambre des Communes. Cette étude préalable a entendu trois ministres (libéraux) et trente témoins les 22, 23, 24 et 29 octobre 2001 avant de se réunir, à huis clos, les 30 et 31 octobre pour rédiger leur rapport et faire la sélection des recommandations qui s'y trouveraient. Il dépose le 1^{er} novembre au Sénat son premier rapport dans lequel

² Comité sénatorial spécial, 23-10-2001, Fascicule 2, p. 6

figurent 22 recommandations adressées à la Chambre des communes et qui, suite à des discussions les 7, 21 et 22 novembre 2001, sera accepté à l'unanimité par le Sénat le 22 novembre 2001.

3.1.2.3 Comité permanent de la justice et des droits de la personne (JUST)

Avant la fin de ses travaux, le Comité JUST, a eu connaissance du premier rapport déposé par le Comité sénatorial spécial, ce qui a orienté certaines des questions dans la suite de l'audience des témoins. Après avoir écouté en audiences, à son tour, quatre ministres libéraux et 100 témoins, la Ministre de la Justice et Procureur général du Canada, Anne McLellan, comparait une dernière fois devant le Comité JUST, afin de présenter les amendements importants que le gouvernement libéral propose et accepte d'apporter au texte de loi, des amendements qui, selon ses dires, furent proposés dans l'esprit d'écouter les membres des deux comités et « [...] d'adopter un projet de loi qui reflète nos valeurs canadiennes, tout en offrant un ensemble de mesures législatives efficaces pour combattre le terrorisme. » (Anne McLellan, Libéral)³ Cependant, ces amendements ont soulevé de vives critiques de la part du BQ et certaines critiques plus « diluées » des membres du NPD et du PC/RD présents en Comité. Sans entrer dans le détail des amendements, les membres du BQ et du NPD ont fait part de leur déception quant à la capacité du gouvernement libéral d'écouter et de traduire les témoignages entendus par le Comité JUST en amendements pertinents.

Nous disons oui à un projet de loi qui va sécuriser la population et qui va donner des pouvoirs. Le Bloc appuie ce principe, mais il n'appuie pas le projet de loi C-36 dans son état actuel, ni même avec les quelques amendements esthétiques que vous y apportez maintenant. Ce n'est pas ce que les témoins ont dit. Encore une fois,

³ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 2

je sens que le ministère de la Justice rit complètement des gens qui travaillent dans ce comité-ci. Vous déposez un projet de loi en disant que vous allez nous écouter, que vous allez écouter les témoins. Par la suite, vous nous présentez d'autres amendements. J'ai comme l'impression que la journée où vous avez déposé ce projet de loi en première lecture, vous aviez déjà dans votre manche les amendements que vous alliez proposer sans tenir compte de ce qui allait se dire en comité. (Michel Bellehumeur, BQ)⁴

Puis ce fut lors d'une dernière séance de JUST plus tard le 20 novembre 2001, pour étudier le projet de loi C-36 « article par article », que chacun des partis a pu proposer des amendements et voter sur ces derniers, modifiant ainsi la version initiale du projet de loi. Le tableau qui suit présente un bilan du nombre d'amendements proposés et rejetés selon l'affiliation politique. Seuls les députés du BQ et du NPD ont voté contre le projet amendé à la fin de l'étude en comité. Le Comité JUST s'est ajourné, selon le procès verbal de la 50^{ième} séance, à 2h48 du matin.

BILAN DES AMENDEMENTS AU COMITÉ JUST

	PROPOSÉS	ADOPTÉS	ADOPTÉS AVEC DISSIDENCE	REJETÉS	RETIRÉS AVEC CONSENTEMENT UNANIME	IRRECEVABLE
LIBÉRAL	122	94	28	-	-	-
AC	15	1	-	5	9	-
BQ	75	1	-	70	3	1
NPD	10	0	-	7	3	-
PC/RD	25	10	-	11	4	-

Tableau 4

Note : Chacun des amendements ne constitue pas une modification de fond, certains n'étant que de légères précisions suite à des problèmes de clarté ou de traduction.

⁴ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p.10-1

Le rapport du Comité JUST, qui décrit tous les amendements au projet de loi adoptés suite aux votes en Comité, a été déposé à la Chambre des Communes le 22 novembre 2001.

3.1.2.4 Débats sur le rapport du Comité JUST et nouveaux amendements proposés

Suite au dépôt du rapport, deux partis de l'opposition, le PC/RD, ainsi que le NPD, demandent un délai pour déposer leur réaction au rapport et commencer son étude en Chambre du fait de la non-disponibilité des comptes rendus des séances du Comité. Après un premier refus, un délai fut accordé par le gouvernement libéral, afin de prolonger la date de tombée pour la soumission de nouveaux amendements sur le projet de loi modifié par JUST, sans toutefois reporter les débats sur l'étude du rapport prévus le 26 novembre au *Feuilleton*.

Ce jour-là, une nouvelle demande pour un délai est formulée par les partis d'opposition (PC/RD, AC et BQ), l'étude du rapport de JUST étant prévue plus tard la journée. Peter MacKay du PC/RD souligne de nouveau la non-disponibilité des témoignages et l'impact de cette situation sur l'incapacité des députés d'entendre les réactions au rapport de groupes importants :

Nos électeurs n'ont pas pu évaluer ni même consulter les témoignages présentés au comité permanent. On leur a donc refusé la possibilité d'être des participants actifs et renseignés au processus démocratique. La transparence fait ici gravement défaut [...]. La Chambre est invitée à se prononcer sur la teneur du projet de loi C-36 avant que les Canadiens n'aient pu prendre connaissance du point de vue d'importants témoins comme les représentants du Congrès juif canadien, du Congrès islamique canadien, de la Fédération canado-arabe, de la *World Sikh Organization*, [...] du Conseil canadien des Églises[,] [...] du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique[,] [...] de l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible[,] de l'Association canadienne des policiers, de l'Association des criminalistes ni de l'Association canadienne des chefs de police. [...] À cause

de la façon d'agir du gouvernement, les députés se voient contraints d'adopter le projet de loi à l'aveuglette avant même que le compte rendu public soit complet. » (Peter MacKay, PC/RD)⁵

Malgré l'appui des autres partis de l'opposition, la demande est refusée. Le ministre d'État et leader du gouvernement en Chambre, Don Boudria (Libéral) souligne qu'un délai a déjà été accordé pour repousser la date de tombée pour la remise des amendements au projet de loi modifié par JUST et rappelle que les séances ont été télévisées, même si elles n'étaient pas disponibles par écrit. Le Président donne raison au gouvernement quant à son droit de refus, car: « conformément au Règlement de la Chambre elle-même, le gouvernement a le droit d'établir l'ordre des travaux de la Chambre et il peut procéder à l'étude de ce projet de loi sans que toutes les transcriptions ne soient disponibles. » (Peter Milliken, Président de la Chambre des communes)⁶

Dans les instants qui ont suivi la décision de la présidence, le NPD continue de plaider pour un délai en arguant qu'il n'a pu présenter ses propres amendements avant la date prévue pour étudier le rapport de JUST, car la nouvelle version amendée et réimprimée du projet de loi n'a été disponible que trop tard et parce que le caucus néo-démocrate était absent, à Winnipeg, pour son congrès national. Cette demande est également refusée par la présidence.

C'est ainsi que les 26 et 27 novembre 2001, les députés se sont retrouvés à débattre en Chambre, comme prévu, du projet de loi amendé par JUST et des « nouveaux » amendements déposés par les partis de l'opposition tels qu'inscrits au *Feuilleton des Avis*. Pendant le débat, le NPD et le BQ ont vivement critiqué la procédure et « le manque de sérieux » dans lequel l'examen « article par article » s'est déroulé au Comité JUST :

⁵ Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7474-5

⁶ *Ibid.*, p. 7478

Le comité a fini de tenir des audiences et, une semaine plus tard, sans que le comité ait la possibilité de présenter un rapport sur ses conclusions ou de formuler des recommandations, la ministre a présenté, au cours d'une seule journée, 100 amendements, dont aucun, et cela inclut les amendements plus importants, n'aborde l'une ou l'autre de nos préoccupations. Le comité a adopté ces amendements ainsi qu'un certain nombre d'autres amendements non importants, présentés par l'opposition, durant une réunion marathon. La réunion a clairement prouvé que les députés du parti gouvernemental ne sont pas disposés à examiner les propositions sérieuses et rigoureuses de l'opposition. (Yvon Godin, NPD)⁷

Ce n'est pas vrai que cette étude a été faite de façon sérieuse. Lorsqu'on étudie un projet de loi article par article, pendant onze heures consécutives, sans pouvoir nous retirer pour réfléchir aux amendements que le gouvernement dépose et qu'on doive réagir immédiatement, ce n'est pas cela, faire une étude sérieuse. (Michel Bellehumeur, BQ)⁸

D'autres ont exprimé leur mécontentement vis-à-vis les amendements adoptés et rejetés en comité. Quant aux 13 « nouvelles » motions d'amendements inscrites au *Feuilleton des Avis* qui se devaient d'être discutées lors de l'étude de la proposition du projet de loi amendée par JUST, les motions 5, 11 et 12 n'ont pas été mises à l'étude en raison de motifs d'irrecevabilité soulevés par la présidence. Les motions 1 à 4 et la motion 6, quant à elles, ont été débattues le 26 novembre 2001. Pendant cette séance, les membres du Bloc québécois et du NPD expriment clairement leur intention d'adopter certaines motions d'amendements, mais que somme toute, ils ne pourront se prononcer en faveur du projet de loi en troisième lecture. C'est dans ce contexte de la séance du 26 novembre 2001 que Bill Blaikie du NPD, invite officiellement la Coalition du Parti progressiste-conservateur/Caucus de la représentation démocratique (PC/RD) à se joindre à la coalition que

⁷ *Ibid.*, p. 7520

⁸ *Ibid.*, p. 7476

formaient le Bloc québécois et le NPD afin de s'opposer à l'entièreté du projet de loi à la troisième lecture, étant donné la nature des amendements proposés et déjà rejetés.

Le gouvernement libéral, pour accélérer les débats, annonce alors qu'il compte utiliser, lors de la prochaine séance, « l'attribution de temps », une mesure qui permet au gouvernement de réduire la durée des débats en Chambre à un minimum. Il va sans dire que l'utilisation de cette mesure par le gouvernement libéral a soulevé un tollé de protestations chez les partis d'opposition pendant cette séance et la subséquente, soit celle du 27 novembre 2001. Malgré tout, gouvernement majoritaire oblige, cette mesure a été adoptée à 141 voix contre 99. Les débats se sont alors poursuivis sur la motion 6 et quelques uns ont soulevé à nouveau les motions 1 à 4. Par la suite, que des débats généraux et quelques mentions ici et là des possibilités d'abus aux droits des citoyens qui pouvaient découler de ce projet de loi. Quant aux motions d'amendement 7 à 10 et 13, elles n'ont pas été officiellement débattues devant la Chambre. Nos matériaux d'analyse ne nous permettent pas de connaître la nature des amendements, ni les raisons pour lesquelles ces motions d'amendements n'ont pas été débattues (entente hors Chambre, amendements qui se recoupent, etc.). Pendant la même séance du 27 novembre 2001, les motions d'amendements des partis d'opposition au projet de loi modifié par JUST sont mises aux voix. Résultat : neuf (9) amendements ont été rejetés et un (1) seul a été adopté en même temps que le projet de loi tel que soumis par JUST.

BILAN DES MOTIONS D'AMENDEMENTS À L'ÉTAPE DU RAPPORT
À LA CHAMBRE DES COMMUNES

	POUR	CONTRE	RÉSULTAT DU VOTE SUR LA MOTION	MOTIONS JUGÉES IRRECEVABLES PAR PRÉSIDENT
MOTION 1	101	138	REJETÉE	
MOTION 2	101	139	REJETÉE	
MOTION 3	55	178	REJETÉE	
MOTION 4	55	183	REJETÉE	
MOTION 5	-	-	-	X
MOTION 6	73	134	REJETÉE	
MOTION 8	31	137	REJETÉE	
MOTION 9	30	96	REJETÉE	
MOTION 10	38	91	REJETÉE	
MOTION 11	-	-	-	X
MOTION 12	-	-	-	X
MOTION 13	27	106	REJETÉE	
ÉTAPE DU RAPPORT AVEC AUTRE AMENDEMENT (MOTION 7)	171	40	ADOPTÉS	

Tableau 5

3.1.2.5 Troisième lecture à la Chambre des communes

Le 28 novembre 2001, à la séance pour la 3^{ième} lecture en Chambre, le NPD dénonce les agissements du Parti PC/RD pour avoir ouvertement critiqué le projet de loi dans sa forme finale, mais ensuite voté en sa faveur, « alors qu'il aurait pu se rallier au NPD et au Bloc québécois et s'opposer au projet de loi C-36. » (Bill Blaikie, NPD)⁹

La troisième lecture permet aux représentants du Parti libéral, de l'AC (l'opposition officielle) et du Bloc québécois de discourir sur le projet C-36. Cependant, le vote d'adoption du projet de loi arrivant à grands pas, Alexa McDonough du NPD présente

une motion visant à laisser les deux autres partis de l'opposition (le NPD et le PC/RD) qui n'ont pas pu s'adresser devant la Chambre des communes exposer leurs préoccupations pendant cette troisième lecture. John Reynolds de l'Alliance canadienne propose quant à lui de prolonger d'une journée les débats pour la même raison et Peter MacKay du PC/RD propose même que le projet de loi C-36 soit renvoyé au Comité JUST pour considérer d'autres témoignages et amendements. Les trois motions sont rejetées et on passe au vote : le projet de loi C-36 est adopté avec 189 voix contre 47, ce qui le renvoie officiellement au Sénat pour sa première lecture.

3.1.2.6 Première et deuxième lectures au Sénat

Les première et deuxième lectures au Sénat se sont déroulées le 29 novembre 2001 pendant lesquels deux sénateurs, le leader du gouvernement (Libéral) et le chef de l'opposition (PC/RD), ont fait des déclarations brèves avant d'autoriser le renvoi officiel du projet de loi au Comité sénatorial spécial pour étude et convocation de témoins.

3.1.2.7 Étude officielle du Comité sénatorial spécial

Après 4 jours de comparutions (3 au 6 décembre 2001) pendant lesquels il a entendu 2 ministres et 36 témoins, le Comité sénatorial spécial s'est rassemblé, tout comme le Comité JUST, pour procéder à l'examen « article par article » du projet de loi. C'est alors que le 10 décembre 2001, les sept amendements qui ont tous été proposés par le Parti conservateur furent rejetés.

⁹ Hansard CDC, 28-11-2001, p. 7605

BILAN DES AMENDEMENTS AU COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL
ÉTUDE OFFICIELLE

	PROPOSÉS	ADOPTÉS	REJETÉS
LIBÉRAL	-	-	-
PC/RD	7	-	7

Tableau 6

Tel que le mentionne le sénateur Kelleher:

Le parti ministériel s'est servi de sa majorité pour rejeter tous les amendements proposés, ce qui signifie que le projet de loi ne ressemble pas à celui que le Sénat avait espéré. Je suppose que j'aurais dû m'en douter et ne pas m'imaginer que le deuxième rapport respecterait l'intégrité du premier [adopté à l'unanimité par le Sénat]. (sénateur James Kelleher, PC/RD)¹⁰

Une fois l'adoption, avec dissidence, du projet de loi proposé sans amendements par le Comité sénatorial spécial, il a également été convenu, avec dissidence, que la présidente fasse rapport du projet de loi C-36 avec des observations jointes au document. C'est à ce moment que le dissident sénateur Murray (PC/RD), entre autres, a dénoncé l'annexion de tels commentaires :

[...]généralement, les comités prennent ce moyen d'exprimer leurs réserves lorsqu'ils savent fort bien qu'ils n'auraient dû faire rapport d'un projet de loi au Sénat sans l'avoir préalablement amendé, c'est-à-dire qu'ils auraient dû l'amender. Ils essaient d'apaiser leur conscience ainsi, ou peut-être s'agit-il d'un effort de relations publiques pour soigner leur image au moyen de ces quelques remarques. (sénateur Lowell Murray, PC/RD)¹¹

Ce rapport sénatorial d'environ 3 pages de commentaires et d'observations de la majorité libérale et des progressistes-

¹⁰ Hansard Sénat, 12-12-2001, p. 1999

¹¹ Comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 55

conservateurs a ensuite été soumis au Sénat.

3.1.2.8 Troisième lecture au Sénat et sanction royale

Les débats sur le projet de loi C-36 ont repris pendant la troisième lecture qui s'est déroulée les 11 au 14, 17 et 18 décembre 2001. Pendant cette période, un recours au Règlement a été fait afin que le Président se penche sur le problème des deux rapports contradictoires du Comité sénatorial spécial. En effet, le deuxième rapport du Comité spécial sénatorial qui ne suggère pas d'amendements contredit en un sens le premier (l'étude préalable) qui recommande des amendements qui n'ont pas été adoptés par la Chambre des communes. Une fois de plus, pour réduire au minimum les débats, le parti libéral impose la mesure d'« attribution de temps ». Quatre amendements et une autorisation de déposer une motion d'amendement ont été proposés, débattus et rejetés pendant cette troisième lecture au Sénat.

BILAN DES AMENDEMENTS À LA TROISIÈME LECTURE AU SÉNAT

	PROPOSÉS	ADOPTÉS	REJETÉS
LIBÉRAL	-	-	-
PC/RD	5 ¹²	-	5

Tableau 7

Le projet de loi C-36 a par la suite été adopté au compte de 45 voix pour, 21 voix contre et une abstention. Le projet de loi C-36 reçoit la sanction royale la même journée, soit le 18 décembre 2001.

¹² Ce chiffre inclus une demande d'autorisation de formuler et proposer un amendement devant le Sénat avant le vote.

Maintenant que nous comprenons davantage le processus par lequel le projet de loi C-36 a cheminé à travers le rapport de forces politiques généré par un gouvernement majoritaire libéral pressé de voir l'adoption de son projet, voyons ce qui se dégage des débats parlementaires.

3.2 L'équilibre entre la protection des droits et la sécurité

L'ensemble des parlementaires reconnaissent que les attentats du 11 septembre 2001 ont ébranlé notre sentiment de sécurité et que « [c]et empressement à adopter une loi antiterroriste nouvelle et plus efficace découle [, entre autres,] de l'inquiétude et de la peur légitimes suscitées par les événements du 11 septembre. » (Bill Blaikie, NPD)¹³ La majorité des parlementaires reconnaissent ainsi que « [...] ce texte législatif a été rédigé dans un certain contexte, un contexte de peur et de répugnance à l'égard de ce qui s'est passé. » (Peter MacKay, Coalition PC/RD)¹⁴

Il va sans dire que le gouvernement libéral perçoit son propre projet de loi comme une solution à l'insécurité qui règne : « [i]l est très important d'adopter ces mesures législatives pour rétablir la confiance des Canadiens et des Américains, qui a été un peu ébranlée par les récents événements. » (Pat O'Brien, Libéral)¹⁵ Cette représentation n'est pas uniquement véhiculée par les libéraux : « [l]e projet de loi a pour but de rassurer la population et aussi d'arrêter le terrorisme. [...] En effet, le dépôt de ce projet de loi vise un objectif politique évident, soit celui de calmer la population. » (Christiane Gagnon, BQ)¹⁶

¹³ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6173

¹⁴ Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 22

¹⁵ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6186

¹⁶ Ibid., p. 6238-9

3.2.1 Définition de cet équilibre : les positions qui se dessinent

En fait, dans un consensus quasi-général, un mois à peine après ces événements, les parlementaires perçoivent le dépôt du projet de loi C-36 comme étant une réaction légitime aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, ainsi qu'aux appels lancés par « nos alliés américains » et par la communauté internationale. Seuls les huit membres du NPD présents en Chambre se sont opposés à la version initiale du projet de loi lors du vote en deuxième lecture, clamant :

[...] que notre riposte devrait passer par les Nations Unies et être conforme au droit international. Elle devrait promouvoir la paix et la justice plutôt que la violence et le militarisme. Le NPD a très clairement énoncé cette position, bien que ce ne soit pas une chose très populaire à faire par les temps qui courent. (Libby Davies, NPD)¹⁷

Avant d'invoquer ces nouveaux et vastes pouvoirs que prévoit le projet de loi C-36, il est extrêmement important que le gouvernement apporte aux Canadiens la preuve que les pouvoirs déjà accordés à la Gendarmerie royale du Canada, au SCRS, au Centre de la sécurité des télécommunications et aux Forces armées du Canada ne suffisent pas face à la menace terroriste. (Svend Robinson, NPD)¹⁸

Ce quasi-consensus général au sein des parlementaires s'est transformé au cours des débats, surtout au fur et à mesure que la panique du lendemain des événements du 11 septembre s'estompait. Par exemple, le Bloc québécois qui s'était initialement montré en accord avec l'objectif du projet de loi à condition qu'il soit modifié, changea sa position en 3^e lecture pour se rallier au NPD vu le refus par les libéraux des modifications proposées et suite à l'écoute de plusieurs témoins se disant « [...] profondément convaincus que les dispositions du Code criminel actuelles sont suffisantes [...] »

¹⁷ Ibid., p. 6216

¹⁸ Ibid., p. 6247

(Claudette Carbonneau, Confédération des syndicats nationaux)¹⁹ et suggérant même que l'« [...] [o]n devrait tout simplement retirer le projet de loi » (Nycole Turmel, Alliance de la Fonction publique du Canada).²⁰

Plus j'entends les témoins, plus je me demande si nous ne faisons pas fausse route, si notre approche ne constitue pas une erreur. Je m'explique. Le Code criminel du Canada contient des dispositions qui auraient bien pu être appliquées. Il aurait fallu investir correctement dans leur mise en œuvre. Nous possédons déjà des outils pour lutter contre le terrorisme ou des gestes semblables. On ne l'a pas fait par le passé et maintenant, pour des raisons d'urgence - je ne veux pas sous-estimer ce qui s'est passé le 11 septembre, c'était terrible -, on utilise cet événement pour passer à toute vitesse une loi qu'il faudrait prendre le temps de travailler pour ne pas faire d'erreurs, comme je pense que l'on s'apprête à faire. [...] Ne faudrait-il pas faire rapport à la ministre de la Justice pour qu'elle et ses spécialistes reformulent un autre projet qu'elle représenterait au comité qui l'étudierait de nouveau afin d'être sûr de ne pas faire d'erreur. Même si on y inclut une clause crépusculaire [clause d'expiration] de trois ans ou de cinq ans, pendant ces années, ces erreurs seront en vigueur. (Michel Bellehumeur, BQ)²¹

Malgré les réserves importantes que nous avons, nous avons voté en faveur en deuxième lecture parce que nous estimions qu'il était normal, compte tenu de ce qui s'est passé le 11 septembre, que nous fassions une révision de la législation. Mais nous avons dit d'emblée qu'il fallait qu'il y ait un équilibre nécessaire entre la recherche d'une sécurité suffisante pour les citoyens et la protection des droits et libertés. (Francine Lalonde, BQ)²²

Cet équilibre à maintenir entre la sécurité et les droits fait consensus; la définition de ce qui constitue cet équilibre, toutefois, n'est pas la même pour tous. Il fut rappelé à plusieurs

¹⁹ Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 11

²⁰ Ibid., p. 20

²¹ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 17-18

²² Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7490

reprises par les libéraux, qu'aucun des droits de la Charte « n'est absolu [...] ». » (Anne McLellan, Libéral)²³, comme le souligne l'article 1 de la Charte des droits et libertés qui permet au Parlement du Canada, s'il le juge nécessaire, de limiter les droits qu'elle contient à condition que ces limites soient raisonnables et puissent se « justifier dans le cadre d'une société démocratique ».

La Charte [...] garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. (Article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés)

On comprend donc que c'est ici que les débats commencent véritablement, car aucun parlementaire n'a la même représentation de ce qui est raisonnable, de ce qui est légitimement justifié dans une société démocratique, soit le niveau de sécurité désiré eu égard aux restrictions des droits qui seront subies par la population. C'est ainsi que plusieurs parlementaires ont référé aux trois critères interprétatifs de l'article un par la Cour suprême du Canada lors de l'arrêt Oakes tant pour justifier que pour contester la constitutionnalité du projet de loi. Les libéraux ne doutent pas de la constitutionnalité de ce projet de loi selon les critères de la Cour.

Le premier critère est la restriction des droits logiquement liés à l'objet. Il ne fait aucun doute que ce projet de loi s'attaque au terrorisme qui menace. Il y a donc un lien logique entre les droits à restreindre et l'objet qui est de dissiper cette menace existentielle. Le deuxième critère est le recours aux interventions les moins radicales. Le gouvernement ne veut pas s'ingérer dans la vie des Canadiens. S'il existe une intervention moins radicale, je voudrais la connaître, comme tous les députés d'ailleurs [...]. Le troisième critère est un bon

²³ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 30

équilibre entre les effets et la limitation des droits. Au Canada, nous n'avons pas de droits absolus. Il arrive qu'il faille le répéter. [...] Les arrestations préventives, les investigations, etc., sont, à mon humble avis, des questions au sujet desquelles le gouvernement s'est le plus inquiété et a prévu le plus de protections possible dans les circonstances. (John McKay, Libéral. Notre souligné.)²⁴

De plus, les libéraux rappellent que la Cour prendra en compte le contexte de cette loi.

Par exemple, en vertu du principe contextuel, la question ne serait pas examinée sous l'angle abstrait de la sécurité civile contre les libertés civiles, mais plutôt dans le contexte concret des attaques terroristes et de la sécurité humaine [en vertu de laquelle la loi et la politique contre le terrorisme l'emporte sur la protection des droits de la personne, et non tout simplement sur la protection de la sécurité nationale]. Par exemple, en vertu du principe internationaliste, la cour se pencherait sur la question de savoir si les mesures législatives vont dans le sens de nos engagements à l'égard des traités internationaux et ainsi de suite. En vertu du principe comparativiste, la cour examinerait ce que d'autres sociétés libres et démocratiques comme les États-Unis et le Royaume-Uni ont fait. En vertu du principe de la déférence, il se pourrait que la cour se plie au jugement des parlementaires pour ce qui est de la promotion générale et de la protection de la sécurité humaine contre les agressions terroristes internationales. (Irwin Cotler, Libéral. Notre souligné.)²⁵

En somme, le gouvernement libéral ne doute pas de la constitutionnalité de son projet de loi eu égard à l'article 1 de la Charte, rappelant qu'un examen rigoureux du projet de loi a été effectué par son équipe « spéciale » de rédacteurs de politiques et de spécialistes constitutionnels, faisant en sorte que ces moyens nécessaires à la sécurité, considérant la menace, s'inscrivent dans un cadre démocratique.

²⁴ Hansard CDC, 27-11-2001, p. 7549

²⁵ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6249

Je tiens à rassurer les membres du comité ainsi que l'ensemble de la population canadienne en leur disant que ce projet de loi a fait l'objet d'un examen très approfondi pour s'assurer qu'il n'enfreignait pas la Charte et que toutes ses dispositions ont été conçues de façon à en respecter les principes. [...] Nous avons adapté des mesures précises à l'objectif qui consiste à faire face au terrorisme et à améliorer la sécurité nationale. Nous avons tenu compte du droit international et des lois d'autres pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, et nous avons prévu des garde-fous pour chacune des mesures prises individuellement. (Anne McLellan, Libéral)²⁶

J'ai déjà dit, et je le répète, que si nous voulons vivre dans une société libre et démocratique, il faut préserver un élément essentiel, à savoir la sécurité des citoyens. La sécurité des citoyens est une partie intégrante d'une société libre et démocratique. Sans cette sécurité, je ne vois pas comment l'on pourrait avoir dit que nous vivons dans une société libre et démocratique. Voilà donc mon point de départ. La sécurité ne porte pas atteinte aux droits des citoyens; la sécurité est un élément absolument fondamental à tout ce que nous voulons protéger avec la Charte et à toutes les valeurs que nous partageons en tant que Canadiens. Il ne faudrait donc pas penser que ces aspects s'opposent. (Anne McLellan, Libéral)²⁷

Il va sans dire que cette position du gouvernement libéral a soulevé nombre de critiques chez les témoins soucieux des restrictions des droits contenus dans le projet de loi :

[...] [C]et examen par les juristes spécialistes des chartes est un processus commun à tous les projets de loi. Je ne pense pas que ce soit propre à celui-ci en particulier. Néanmoins, on constate couramment que des lois et des articles de loi sont déclarés invalides par les tribunaux, bien qu'ils aient passé par ce processus de filtrage par des fonctionnaires. Je veux insister sur le fait que c'est à vous, en tant que législateurs, qu'incombe la responsabilité ultime de prendre ces décisions, et non pas à des fonctionnaires. Cette responsabilité est la vôtre. (Pierre Bosset, Commission des droits de la personne et

²⁶ Comité JUST, 18-10-2001, séance 29, p. 6

²⁷ *Ibid.*, p. 20-1

des droits de la jeunesse)²⁸

[...][I]l y a une chose fondamentale dans notre système, et c'est la responsabilité du Parlement. (Nicole De Sève, Centrale des syndicats du Québec)²⁹

Plusieurs parlementaires libéraux mettent l'accent également sur la rupture que constitue les événements du 11 septembre en matière de sécurité pour faire comprendre qu'il est nécessaire de repenser ce qui est « raisonnable » dans l'équilibre entre la sécurité et la protection des droits et libertés.

Avant le 11 septembre, le projet de loi C-36 n'aurait jamais pu être déposé. Aucun avocat du ministère de la Justice et aucun ministre de la Justice n'aurait osé affirmer qu'un tel projet de loi pouvait respecter les exigences de la Charte. Aucune personne ayant ne serait-ce qu'une faible connaissance de la Charte n'aurait approuvé qu'on empiète ainsi sur les droits et libertés fondamentaux des Canadiens. Mais la situation a changé. (John McKay, Libéral)³⁰

[...][C]ompte tenu de l'horrible tragédie survenue le 11 septembre, de l'humeur et l'opinion publique et de la culture du monde actuel, cette disposition qui vise à assurer la sécurité et la protection du public n'est plus considérée comme une mesure déraisonnable. (Roger Gallaway, Libéral)³¹

L'équilibre est difficile à atteindre. Il n'y a pas de démocratie sans sécurité. Il n'y a pas de liberté sans sécurité. S'il n'y a que la sécurité, nous vivons dans une prison. Il ne peut y avoir de sécurité sans liberté, sinon c'est l'anarchie. L'équilibre est très délicat et doit respecter la réalité de notre époque, le fait que notre vie a changé depuis les attentats du 11 septembre. (Stephen Owen, Libéral)³²

En réponse à cela, le NPD et le Bloc québécois soulèvent l'importance d'ancrer notre compréhension de la situation non

²⁸ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 18

²⁹ Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 35

³⁰ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6278

³¹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6186

seulement dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 mais également dans des exemples historiques de crises où l'on a regretté au Canada, plusieurs années après, le sacrifice des droits et libertés que l'on avait opéré au nom de la sécurité nationale lorsque plongé dans un sentiment d'insécurité collectif.

[...] [L]es seuls actes terroristes que j'ai connus, dans toute ma vie au Canada, ont été commis par la GRC. Ils ont incendié des granges. Un policier de la GRC s'est fait exploser une bombe dans les mains en la portant sur le perron de la résidence de la famille Steinberg. Je rappelle l'épisode de 1970. Une police sans contrôle, c'est dangereux, très dangereux. (Ghislain Lebel, BQ)³³

C'est précisément dans des moments comme celui-ci que ces libertés sont probablement le plus menacées. Nous n'avons pas oublié que les Canadiens d'origine ukrainienne ont été internés lors de la Première Guerre mondiale. Nous n'avons pas oublié que les Canadiens d'origine japonaise ont été internés et leurs biens confisqués lors de la Seconde Guerre mondiale. Bien sûr, en 1970, il y a eu la proclamation de la Loi sur les mesures de guerre : 400 Québécois et Québécoises arrêtés sans aucune preuve, détenus en prison pendant plusieurs semaines et enfin libérés. (Svend Robinson, NPD)³⁴

Je crois qu'il faut examiner ce qui s'est produit dans notre histoire. [...] J'entends déjà certains nous reprocher de déterrer ces histoires et dire que la situation actuelle est différente; je me demande vraiment si elle l'est. Je le répète, nous avons le devoir, à titre de députés défendant l'intérêt public, d'examiner notre histoire et de reconnaître que, lorsque ces initiatives ont été prises, l'adoption de la loi sur les mesures de guerre et l'internement des Canadiens d'origine japonaise, il régnait aussi un climat politique propice à l'adoption de mesures de représailles rigoureuses. En rétrospective, 50 ans plus tard dans un cas, et 30 ans plus tard, dans l'autre, on s'interroge sérieusement sur la nécessité d'adopter pareilles stratégies. [...] [N]ous pouvons certainement tirer une leçon des dispositions législatives qui ont alors été adoptées et des répercussions qu'elles ont eues sur la société et les droits civils, ainsi que de

³² Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6280

³³ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6187

³⁴ Ibid., p. 6246

la stigmatisation d'êtres identifiables, dans un cas, les Canadiens d'origine japonaise, et dans l'autre, les activistes politiques. (Libby Davies, NPD)³⁵

La question au centre de ce débat prendra la forme suivante : s'agit-il, de manière permanente, de repenser l'équilibre entre la sécurité et les droits et libertés en faisant désormais pencher la balance du côté de la sécurité au détriment des droits et libertés, ou s'agit-il de répondre à une situation d'exception, par des mesures temporaires et très bien délimitées afin de s'assurer que leur portée et leur durée ne dépassent pas la nécessité de réaction apportée par les événements du 11 septembre?

3.2.2 Restriction permanente ou temporaire des droits

La ministre de la Justice avait le choix entre déclarer l'urgence nationale, ce qui est son droit le plus évident, ou d'avoir des pouvoirs permanents, une loi permanente. Si la loi est permanente et non pas transitoire, urgente, il faut une clause crépusculaire. Si c'est une mesure d'urgence, ce n'est pas aussi nécessaire parce qu'elle sera transitoire. [...] Quand on est en état de guerre et qu'on utilise le pouvoir d'urgence, qui est toujours transitoire, la cour est plus portée à être généreuse face à l'invasion des droits et libertés. Mais si on choisit de ne pas avoir d'urgence et qu'on a recours à une loi antiterroriste permanente, la cour sera probablement plus sévère quant elle va interpréter l'article 1 de la Charte. (sénateur Beaudoin, PC/RD)³⁶

Le gouvernement libéral a fait savoir a maintes reprises qu'il ne s'agissait pas d'un projet de loi exceptionnel, ni d'une loi d'urgence, mais plutôt d'une loi permanente, car la menace terroriste n'allait pas disparaître du jour au lendemain. Le NPD et le BQ préfèrent considérer qu'il s'agit d'une situation de crise, d'urgence, pour lesquelles il faut des mesures circonscrites,

³⁵ *Ibid.*, p. 6218

³⁶ Comité sénatorial spécial, 04-12-2001, Fascicule 7, p. 9-10

temporaires et sujettes à examen par une clause crépusculaire. Ainsi, l'interprétation qu'on se fait de la situation comme étant transitoire ou permanente viendra influencer sur le choix ou non d'ajouter une clause crépusculaire qui mettrait fin au bout d'une certaine échéance aux pouvoirs d'urgence prévus dans le projet de loi C-36.

Dès le dépôt du projet de loi, le gouvernement libéral avait prévu à l'article 145 « une disposition prévoyant un examen parlementaire dans trois ans parce que nous reconnaissons le fait que nos besoins pourraient changer dans les semaines, les mois et les années à venir. » (Anne McLellan, Libéral)³⁷ Mais un examen ne signifie pas la fin de la mesure. C'est ainsi que très tôt dans les débats, le NPD a dénoncé la permanence des pouvoirs prévus dans C-36 et recommandé «[...] que bon nombre des dispositions draconiennes prévues par le projet de loi ne [soient] pas en vigueur pendant plus d'un an [...]» (Svend Robinson, NPD)³⁸, soulevant les limites d'une révision parlementaire telle que prévue par dans le projet de loi :

[...] [L]es dispositions prévoyant un examen parlementaire finissent toujours par être respectées. C'est-à-dire que l'examen a lieu. Parfois, il n'a pas lieu dans les délais prévus. Parfois, il y a de bonnes raisons à cela, par exemple, il se peut que le comité qui doit entreprendre l'examen soit saisi d'un dossier plus important, par exemple. Parfois l'examen n'a pas lieu parce que le gouvernement ne tient pas particulièrement à ce qu'il ait lieu à ce moment-là, alors il est reporté plus tard. Toutefois, ça ne devient un examen parlementaire que lorsque le comité fait des recommandations. Et là encore, conformément à notre système, le gouvernement n'est pas obligé de répondre aux recommandations issues de l'examen parlementaire. Il se pourrait que le comité étudie la loi et conclut qu'elle ne fonctionne pas, qu'on s'aperçoive que c'était une réaction excessive ou bien qu'elle a conduit à une réduction des libertés qui n'était pas prévue, etc. Malgré tout, il ne se passe rien car le

³⁷ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6166

³⁸ Ibid., p. 6247

gouvernement n'est nullement obligé de mettre en œuvre les recommandations issues d'un examen parlementaire. L'avantage d'une disposition de temporisation est que le gouvernement serait obligé de représenter la loi. Par conséquent, il serait forcé, si l'on veut, de profiter de l'occasion, si telle était son intention, pour supprimer certaines choses, en modifier d'autres, ou même étoffer la loi. (Bill Blaikie, NPD)³⁹

Cette deuxième option d'une clause de temporisation (ou de caducité ou d'expiration) qui ferait expirer automatiquement la loi et obligerait le gouvernement à représenter cette dernière devant le Parlement est appuyée par certains libéraux. « Le fait est qu'un comité parlementaire n'examinera jamais les questions contenues dans le projet de loi d'aussi près que le Parlement devrait le faire. » (John Bryden, Libéral)⁴⁰ D'autres libéraux, en plus de souligner la pertinence de telles dispositions pour des articles plus controversés de la loi, confirment également l'insuffisance d'une révision parlementaire :

Nous avons à l'heure actuelle 32 lois qui renferment des dispositions d'examen et que nous devrions examiner. Le problème, c'est que nous ne parvenons pas nécessairement à le faire en temps opportun. [...] Nous ne sommes pas très bons lorsqu'il s'agit de procéder à ces examens. De plus, cela se borne parfois à un examen sommaire des mesures et à des modifications de forme. Lorsqu'il est question d'une chose aussi fondamentale que nos droits individuels, cela mérite un débat plus complet, à un moment où nous ne sommes pas en situation de crise à cause de la maladie du charbon, d'attaques terroristes et tout le reste. (Reg Alcock, Libéral)⁴¹

Cependant d'autres libéraux soulignent, tout comme la Ministre de la Justice, que le mode d'examen parlementaire sera suffisant car « [n]ous ne connaissons pas la nature, l'ampleur ni la durée de ces problèmes [...] L'examen au bout de trois ans nous permettra aussi de

³⁹ *Ibid.*, p. 6175

⁴⁰ *Ibid.*, p. 6180

considérer l'effet de ces lois et la situation qui existera dans trois ans. » (Roger Gallaway, Libéral)⁴² Sue Barnes du Parti libéral s'est même dite préoccupée vis-à-vis l'impact des dispositions de temporisation quant aux affaires en cours, spécialement concernant l'audience d'investigation et la détention préventive.⁴³ Le Premier ministre Jean Chrétien, et sa ministre de la Justice, Anne McLellan, ont fait savoir pendant les périodes de questions orales initiales, qu'ils refusaient une clause crépusculaire et donc une durée de vie limitée pour le projet de loi et ce, malgré le rappel du Bloc québécois à l'effet que même les États-Unis avaient prévu une telle clause dans leur loi antiterroriste.

Le Bloc québécois, tout comme le NPD, a dénoncé cette permanence des pouvoirs de restrictions des droits et libertés qui se trouvent dans le projet de loi C-36 : « [...] le Bloc québécois demande qu'elle soit révisée chaque année, et qu'en plus, on lui donne immédiatement une espérance de vie de trois ans. Dans trois ans, si c'est nécessaire de continuer à l'appliquer, le Parlement votera à nouveau sur le projet de loi. » (Michel Bellehumeur, BQ)⁴⁴ L'examen annuel est perçu comme essentiel, car « [d]ans ce domaine, beaucoup de choses peuvent se passer en trois ans; il pourrait y avoir terriblement de pots cassés. » (Paul Crête, BQ)⁴⁵ « On pourrait donc l'examiner chaque année, mais ce serait aux parlementaires de le faire en allant chercher un certain consensus de l'opinion et en en discutant dans la population. » (Diane Bourgeois, BQ)⁴⁶

La Coalition du Parti progressiste-conservateur / Caucus de la représentation démocratique, quant à elle, s'affiche en faveur de dispositions de temporisation spécifiques aux restrictions de droits

⁴¹ *Ibid.*, p. 6205

⁴² *Ibid.*, p. 6185

⁴³ *Ibid.*, p. 6213

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6204

⁴⁵ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6269

⁴⁶ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6302

les plus frappantes, mais suggère en plus de retarder la révision statutaire de trois ans suggérée par le gouvernement libéral, à quatre ou cinq ans, qui serait la durée du présent gouvernement. Elle propose également « la formation d'un comité de surveillance, comme il en existe probablement au SCRS et à la GRC, pour éviter toute ingérence politique et la fragilisation possible de l'impartialité de la police ou des instances politiques [...] » (Peter MacKay, PC/RD)⁴⁷

L'Alliance canadienne est d'avis que « [l]e problème avec le projet de loi est qu'il ne garantit pas la supervision parlementaire ou judiciaire nécessaire [...] » (Keith Martin, AC)⁴⁸ « [...] [N]ous n'avons pas encore vu toutes ses conséquences ». (Monte Solberg, AC)⁴⁹ C'est ainsi qu'elle propose la mise en place d'« un système efficace de rapports, de sorte que, au lieu de faire rapport au solliciteur général, le dirigeant de la GRC ou d'autres organismes de sécurité fassent rapport à un comité indépendant de la Chambre, composé de députés non sectaires ou de députés venant des deux côtés de la Chambre. » (Vic Toews, AC)⁵⁰ Ce parti est également ouvert à l'idée d'une disposition de temporisation.

La disposition de caducité est meilleure que l'examen, en cela qu'elle nous oblige à tenir un débat plutôt que de renvoyer simplement la question à un comité puis de déposer un rapport disant que tout va bien. Je préfère que ce soit la Chambre qui soit saisie de cette question, comme il se doit lorsqu'il s'agit des droits individuels. [...] Bien sûr, je n'accepterais pas ça pour toutes les lois. L'examen constitue un mécanisme légitime lorsqu'il s'agit de lois concernant l'économie ou le commerce. Toutefois, pour ce qui est des questions qui touchent nos droits, il faut mettre la barre plus haute. (Scott Reid, AC)⁵¹

⁴⁷ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6196

⁴⁸ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6307

⁴⁹ *Ibid.*, p. 6304

⁵⁰ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6169

⁵¹ *Ibid.*, p. 6206

Cependant, l'Alliance canadienne renforce parallèlement l'idée d'une menace permanente et de la nécessité d'avoir une loi permanente. « [...] [L]a difficulté [...] est de ne pas simplement réagir à une crise immédiate mais de mettre en place une loi pour le plus long terme. Cela rend la tâche plus ardue. » (Vic Toews, AC)⁵²

Je pense que le terrorisme est là pour durer. Je pense que les Israéliens ont appris que le terrorisme ne s'arrêtait pas parce qu'on a capturé un terroriste. Il faut avoir un système en place et des lois permanentes. [...] Je veux que nous ayons de bonnes lois mais je ne veux pas qu'il y ait d'interruption. (Vic Toews, AC)⁵³

Dès le départ, tous les partis d'opposition et même plusieurs libéraux étaient d'accord avec une disposition de temporisation et de nombreux témoins aux comités⁵⁴ ont appuyé cette idée afin de limiter dans le temps les pouvoirs exceptionnels contenus dans la loi. Certains réclament une disposition de temporisation générale (pour tout le projet), certains en excluent les mesures qui s'inscrivent dans nos engagements contenus dans les conventions internationales ratifiées par le Canada, d'autres en excluent les dispositions qui criminalisent la propagande haineuse. D'autres encore acceptent les dispositions de temporisation seulement pour

⁵² Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 18

⁵³ Comité JUST, 30-10-2001, séance 37, p. 29

⁵⁴ De façon générale, les **associations syndicales** (le Congrès du travail du Canada, Syndicat canadien de la fonction publique, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), l'Alliance de la Fonction publique du Canada et l'Association canadienne des avocats du mouvement syndical); les **associations de protections des droits et libertés** (la Ligue des droits et libertés, la British Columbia Civil Liberties Association, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission canadienne des droits de la personne, Droits et démocratie); les **associations d'avocats et de juristes** (le Barreau du Québec, l'Association du Barreau canadien, la Criminal Lawyers' Association, le Conseil canadien des avocats des la défense et le bureau d'avocats Rosenbloom & Aldridge); les **membres des différentes communautés ethniques, culturelles et religieuses** (la B'nai Brith Canada, l'Assemblée des Premières Nations, le Conseil canadien pour les réfugiés, le Congrès Juif canadien, le Congrès islamique canadien, le Conseil canadien des Églises, la World Sikh Organization, la Fédération Canado-Arabe, le Muslim Council of Montreal, le Centre de Recherche-Action sur les Relations Raciales, la Coalition of Muslim Organizations, l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible); quelques **professeurs et gens qui ont témoigné à titre personnel** (Julius Grey de l'Université McGill, Joseph Magnet de l'Université d'Ottawa et Ken Rubin à titre personnel); étaient en très grande majorité en faveur, à différents degrés, d'une disposition de

les pouvoirs les plus controversés comme les audiences d'investigation, la détention préventive et l'établissement de la liste de terroristes, par exemple. Bien évidemment, la durée demandée pour cette disposition varie également, entre 3 mois et 5 ans selon l'évaluation que chacun fait des risques d'abus et de la nécessité d'obtenir des preuves de l'efficacité des mesures. Plusieurs témoins n'étaient même pas rassurés par ces dispositions de temporisation car ils craignaient que cela ne serve à justifier des mesures abusives sans discussions, si elles étaient assorties de dispositions de temporisation.

[...] [O]n veut éviter que l'inclusion éventuelle d'une clause crépusculaire atténue les critiques qu'on a sur des éléments pourtant fondamentaux du projet de loi. Même avec une clause crépusculaire, il y a là-dedans des mesures tout à fait inacceptables [comme la définition d'activité terroriste.] [...] Donc, nous disons oui à une clause crépusculaire, mais aussi oui à des modifications assez majeures à d'autres dispositions du projet de loi. (André Paradis, Ligue des droits et libertés)⁵⁵

La disposition de temporisation est certainement de nature à rassurer les membres du comité ou le Parlement. Voilà qui est excellent. Cependant, la prudence est de mise. Même si la temporisation vous laisse croire que les droits sont mieux protégés, une telle béquille ne suffit pas. (Khalid Baksh, Coalition of Muslim Organizations)⁵⁶

[...] [P]as seulement moi, d'ailleurs, d'autres partagent cette opinion-que toute la discussion sur la disposition de temporisation ne change rien au fait que le projet de loi n'est pas acceptable tel quel, même avec une clause de temporisation. (Salam Elmenyaw, Muslim Council of Montreal)⁵⁷

Je pense qu'une clause de temporisation est nécessaire pour les raisons indiquées par mes collègues, mais je ne pense pas que cela suffise; autrement dit, je ne vois pas de justification à ces pouvoirs. Je pense donc que, même si la loi disparaissait dans trois ou cinq ans, nous aurons dans

temporisation. Certains confirment également l'insuffisance de l'examen parlementaire.

⁵⁵ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 26

⁵⁶ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 60

⁵⁷ Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 48

l'intervalle érodé notre culture juridique, endommagé notre société, engendré la désaffectation, et peut-être aussi fait un peu de bien, mais je n'ai vu aucune justification qui me donne à le croire. Autrement dit, il n'y a pas chez nous de dimension stratégique à laquelle il nous faudrait réagir. Nous savons tous ce qui s'est passé le 11 septembre, mais nous ne savons rien d'autre. (Joe Elliot Magnet, Université d'Ottawa)⁵⁸

Nous n'en avons pas parlé dans le mémoire parce qu'une clause d'extinction risque de donner à la population l'impression qu'il est très possible de vivre avec ces dispositions pendant les trois prochaines années, alors que, de notre point de vue, ce n'est pas le cas. (Sharryn Aiken, Conseil canadien pour les réfugiés)⁵⁹

Certains ont souligné également la faiblesse d'une disposition de temporisation considérant que la décision de revoter la loi pouvait également se faire rapidement dans la partisanerie politique sans un examen en profondeur.

Je pense que nous sommes tous un peu obsédés par cette disposition de temporisation à cause du système américain. [...] Dans le cadre du régime de gouvernement britannique adopté par notre pays, le gouvernement en place établit le menu législatif et, contrairement à ce qui se passe au Congrès, aux États-Unis, la discipline de parti détermine le vote des députés; dans ce contexte, une disposition de temporisation n'est pas si importante que cela. [...] Au Canada, la différence entre un examen du Parlement et une disposition de temporisation est assez minime. Ce n'est pas qu'il n'y ait absolument aucune différence, c'est juste qu'elle est assez minime. Je pense que passer beaucoup de temps à discuter de cela, c'est en fait se détourner de la question principale. (Ed Morgan, Congrès Juif canadien)⁶⁰

[...] [O]n ne serait pas porté à dire ce que l'on veut dire parce que l'on craint d'être accusé d'être favorable au terrorisme. De nombreux politiciens ont la même crainte : « Oh, zut, nous devons voter en faveur du projet de loi parce que si nous ne le faisons pas, nous serons accusés d'être en faveur des terroristes. (sénateur David Tkachuk,

⁵⁸ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 37

⁵⁹ Comité JUST, 05-11-2001, séance 42, p. 15

⁶⁰ Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 33

PC/RD)⁶¹

C'est ainsi que l'idée soutenue par plusieurs témoins est que la clause d'extinction ne doit pas être un prétexte pour adopter des dispositions qu'on n'adopterait pas habituellement.

Mais en ce qui concerne ces dispositions [qui touchent à la vie privée], je ne suis pas partisan d'une clause d'extinction car si on en a besoin, cela signifie à mes yeux qu'elles n'auraient jamais dû être adoptées sous leur présente forme. (George Radwanski, Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)⁶²

Une disposition injustifiée et inutile ne devrait pas être en place pour trois ans, deux ans ou six mois. Si une disposition est justifiée, on peut dire qu'il s'agit d'une mesure d'urgence qui répond à certains critères et qu'on verra ultérieurement si elle demeure toujours nécessaire. Mais si une disposition est absurde et qu'elle risque de se traduire par la suppression inacceptable du droit à la protection de la vie privée, il faut simplement s'abstenir de l'adopter. (George Radwanski, Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)⁶³

Mais d'après moi, le gouvernement n'a pas présenté des arguments suffisamment convaincants pour justifier cet article [article 87 sur l'émission de certificats ministériels pour interdire la divulgation d'information], même pour trois ans, même avec une clause d'extinction. (John Reid, Bureau du commissaire à l'information du Canada)⁶⁴

Les témoins ont sonné l'alarme de tous les côtés aux parlementaires pendant ces débats pour faire comprendre que l'adoption d'une mesure de temporisation, quoique nécessaire, ne devait pas être un prétexte pour adopter des mesures inacceptables. En fait, seules les associations policières se sont montrées catégoriquement en défaveur d'une clause d'extinction et en faveur d'un examen automatique comme le gouvernement libéral avait prévu

⁶¹ Comité sénatorial spécial, 04-12-2001, Fascicule 7, p. 25

⁶² Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 50

⁶³ *Ibid.*, p. 47

⁶⁴ *Ibid.*, p. 57

dans son projet initial. Ces associations légitiment leur position en répétant l'argument que la menace est permanente et que la situation a changé depuis le 11 septembre, discours très similaire à celui du gouvernement libéral. Les associations policières soulèvent également les mêmes préoccupations que Sue Barnes du Parti Libéral lorsqu'elle se disait inquiète de la conséquence de la mesure de temporisation sur les affaires en cours.

Bien que certains membres de l'Alliance canadienne se soient montrés ouverts à la notion d'une clause de temporisation afin d'assurer une surveillance plus efficace et d'avoir une révision devant le Parlement, cela n'a pas empêché l'Alliance canadienne de tenir un discours similaire à celui des associations policières en soulignant qu'une interruption des pouvoirs n'était pas souhaitable, car la menace est de nature permanente.

Ce qui me préoccupe avec cette clause d'extinction, c'est que je ne fais absolument pas confiance à ce gouvernement. Je pense que le terrorisme est là pour durer. Je pense que les Israéliens ont appris que le terrorisme ne s'arrêtait pas parce qu'on a capturé un terroriste. Il faut avoir un système en place et des lois permanentes. (Vic Toews, AC)⁶⁵

Le comité a entendu les témoignages d'experts, par exemple le professeur Wilkinson, qui ont indiqué qu'il ne s'agit pas là d'une crise temporaire mais d'une menace sous laquelle nous vivrons pendant de nombreuses années. Je pense que la difficulté avec laquelle nous nous débattons, en tant que membres du comité et parlementaires, est de ne pas simplement réagir à une crise immédiate mais de mettre en place une loi pour le plus long terme. (Vic Toews, AC)⁶⁶

Le gouvernement libéral a mobilisé le même discours pour écarter l'idée d'une clause d'extinction générale.

⁶⁵ Comité JUST, 30-10-2001, séance 37, p. 29

⁶⁶ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 18

Nous considérons qu'un délai de trois ans est raisonnable pour évaluer dans quelle mesure le terrorisme reste menaçant. J'espère que personne n'est assez naïf autour de cette table pour penser que l'on va se débarrasser du terrorisme en trois ans. Ce sera un délai suffisant pour nous permettre d'examiner l'utilité, l'efficacité et l'application de la loi. (Anne McLellan, Libéral)⁶⁷

On a besoin de cette mesure législative de façon permanente. Nos alliés l'ont déjà. Si l'on parle d'adopter une disposition de temporisation, d'après ce que j'ai entendu dire, qui rendrait la loi caduque après trois ans, la deuxième partie de cette autorisation législative que nous demandons disparaîtrait au moment même où nous en aurions le plus besoin. Je pense ici à la protection des réseaux informatiques gouvernementaux, car dans trois dans environ, nous devrions mettre en place le cybergouvernement. Ce ne sera pas le moment de supprimer cette disposition, alors qu'on en aura le plus besoin. (Art Eggleton, Libéral)⁶⁸

Les témoins sont à peu près unanimes à déclarer que nous vivons dans un monde nouveau où le terrorisme va se maintenir sous une forme ou sous une autre. Il semble qu'il y ait une escalade de la violence terroriste. Le 11 septembre en a été la manifestation la plus effroyable que nous ayons connue jusqu'à présent. Dans ces conditions, ne faudrait-il pas maintenir indéfiniment cette loi? (John Maloney, Libéral)⁶⁹

La simplicité de l'argument sur la permanence du terrorisme a été sévèrement critiquée par les témoins, comme l'argument sur les enquêtes en cours.

L'argument du premier ministre du Canada, qui dit que la lutte au terrorisme ne cessera pas dans trois ans, est un argument fallacieux. C'est sûr que la lutte au terrorisme existait bien avant le 11 septembre. Elle va continuer d'exister après trois ans, mais le caractère de crise, lui, n'existera plus. Les atteintes et les menaces que comporte ce projet de loi pour les droits et libertés sont tellement grandes que comme société, on ne peut pas se

⁶⁷ Comité JUST, 18-10-2001, séance 29, p. 13

⁶⁸ Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 10

⁶⁹ Comité JUST, 01-11-2001, séance 41, p. 30

permettre de faire en sorte que ces mesures soient inscrites de façon permanente dans notre système judiciaire. (André Paradis, Ligue des droits et libertés)⁷⁰

Certains ont dit qu'il ne fallait pas se retrouver au milieu d'une enquête policière et que tout d'un coup les pouvoirs disparaissent. Je comprends que ce puisse être un problème pour la police, mais nous n'organisons pas notre société en fonction de la police. (Simon Potter, Association du Barreau canadien)⁷¹

En ce qui concerne la clause de temporisation, je m'inquiète si les experts disent au comité que le terrorisme sera un problème permanent pour l'humanité et que pour cette raison on ne peut avoir de clause de temporisation. Le terrorisme existe depuis des siècles. [...] Le terrorisme continuera d'exister, mais ce qui n'existera pas nécessairement dans trois ans est la perception que nous avons besoin de ces pouvoirs extraordinaires. C'est pourquoi nous pensons qu'une clause de temporisation est une nécessité : notre optique va inévitablement changer. Et c'est pourquoi nous pensons qu'une telle clause sera le moyen le plus efficace de resoumettre cette loi au Parlement. (Michael Lomer, Criminal Lawyers' Association)⁷²

Mais soyons francs, s'il faut que ce projet de loi perdure jusqu'à ce que le terrorisme ait complètement disparu de la planète, alors ce projet de loi ne disparaîtra jamais. On ne peut pas poser la question « Quand ce projet de loi au Canada permettra-t-il de faire disparaître complètement le terrorisme dans toute la planète? », car la réponse est : « C'est désormais un élément permanent de notre monde juridique ». La question devrait plutôt être posée en ces termes : « À quel moment la situation nouvelle à laquelle nous sommes confrontés en matière de terrorisme sera-t-elle suffisamment maîtrisée pour qu'il ne soit plus nécessaire d'utiliser ces mesures extraordinaires? [...] Le Code criminel a-t-il fait disparaître la criminalité au Canada? Bien sûr que non. Personne ne le pensait. On n'adopte pas une loi en se disant qu'elle va éliminer le mal. On adopte une loi dans l'espoir qu'elle l'atténuera, qu'elle permettra de le contrôler, de l'enrayer, qu'elle nous permettra d'exprimer notre répugnance envers de tels actes et de punir les auteurs. (James Aldridge, Cabinet

⁷⁰ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 4

⁷¹ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 37

⁷² *Ibid.*, p. 23

d'avocat Rosenbloom & Aldridge)⁷³

Si je suis l'argument que vous avez présenté dans votre exposé, la clause d'extinction fait problème parce que le terrorisme est un phénomène qui ne va pas disparaître immédiatement et qu'une clause d'extinction est donc une mauvaise solution. Mais une clause d'extinction ne suppose pas que les dispositions de la loi vont effectivement disparaître. Elle a uniquement pour effet de donner au Parlement l'occasion d'adopter à nouveau, de modifier ou d'abroger cette loi. Je ne pense pas que les gens qui débattent de la clause d'extinction savent vraiment quelle sera la situation dans trois ans. Nous ne savons pas si le terrorisme aura disparu ou non, même si je reconnais que cela est très peu probable. [...] Je dis simplement que nous ne devrions pas essayer de prévoir l'avenir. Il faut envisager un mécanisme qui nous donne la possibilité de réagir à la situation qui prévaudra dans quelque temps, soit en réaffirmant la validité de cette loi et en continuant à l'appliquer soit en la modifiant. [...] Avec cette clause, la loi peut être abrogée et immédiatement adoptée de nouveau. [...] Il s'agit d'appliquer cette loi pendant trois ans et à l'expiration de cette période, d'obliger le gouvernement à décider s'il souhaite ou non réadopter immédiatement la loi. [...] Même les Américains, qui doivent être plus sensibles que nous à cette question, ont inséré des clauses d'extinction dans leur loi contre le terrorisme. Ce n'est pas comme si cela reflétait une certaine mollesse ou un manque de sensibilité au terrorisme de la part des Canadiens. Les gens qui sont le plus sensibilisés à cette question ont placé des clauses d'extinction dans leur loi. (Bill Blaikie, NPD)⁷⁴

Nombreux sont également les témoins qui demandent, en plus de ces mesures d'expiration et de la révision parlementaire, d'intégrer des mécanismes pour une surveillance continue de l'application de la loi et de ses effets plutôt que d'attendre une révision parlementaire après une période de trois ans.

⁷³ Comité JUST, 01-11-2001, séance 41, p. 30-31

⁷⁴ Comité JUST, 01-11-2001, séance 40, p. 20-22

3.2.3 Mécanismes de surveillance de l'application de la loi

La surveillance est ce qui permettrait de réviser. Vous ne révisiez pas une loi à toutes les deux semaines si vous n'avez pas les éléments qui vous permettent de le faire. Donc, les mécanismes de surveillance sont ce qui vous permet d'amasser les éléments de la preuve, ce qui vous permet d'évaluer votre loi. Par la suite, à partir de la conjoncture politique, parce qu'elle est aussi importante, à partir de l'application de la loi, des dérapages ou des dérives, s'il y en a eu, ou à partir des trous, on révisé. Mais pour moi, la surveillance doit s'appliquer dès maintenant de manière constante. Quant à la révision, nous avons parlé d'une révision annuelle, et ce sera au Parlement de décider des modifications. (Nicole De Sève, Alliance de la Fonction publique du Canada)⁷⁵

Le premier rapport du Comité sénatorial spécial, déposé après l'audition de nombreux témoins lors de son étude préalable, soutient l'importance de cette surveillance continue. En plus de recommander « [...] de prévoir une disposition de temporisation [...] visant tout le projet de loi C-36 après une période de cinq ans [...] [sauf les dispositions qui mettent en application nos engagements sous des conventions internationales] » (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)⁷⁶, le Comité sénatorial spécial recommandait également :

[...] d'amender le libellé actuel de l'article 145 de manière à y préciser que cet examen doit être effectué par un comité du Sénat et un comité distinct de la Chambre des communes. (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)⁷⁷

[...] que le ministre de la Justice fasse déposer chaque année devant le parlement un rapport décrivant les mesures prises en vertu du projet de loi C-36. (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)⁷⁸

[...] que le Parlement nomme, dans les 90 jours suivant la sanction royale du projet de loi C-36, un haut fonctionnaire du Parlement mandaté pour contrôler, au besoin, l'exercice ou la nécessité des pouvoirs conférés

⁷⁵ Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 33

⁷⁶ Premier rapport, Comité sénatorial spécial, Fascicule 5, p. 7

⁷⁷ Ibid., p. 6

⁷⁸ Ibid., p. 7

dans le projet de loi. Ce haut fonctionnaire déposerait un rapport devant les deux chambres du Parlement chaque année ou plus souvent, s'il y avait lieu. (Premier rapport, Comité sénatorial spécial) ⁷⁹

Plusieurs partis comme le Bloc québécois, le NPD, le PC/RD et même l'Alliance canadienne se sont rangés en faveur d'une telle surveillance continue.

En fait, s'il y avait un tel mécanisme, nous serions mieux informés pour savoir si on veut que la mesure expire ou qu'elle soit reconduite, puisque nous aurions de l'information sur la façon dont la loi a été appliquée. Jusqu'à présent nous n'avons entendu que la proposition du gouvernement, c'est-à-dire celle d'un examen par le Parlement à la fin d'une période de trois ans. Il n'y aurait pas de contrôle, pas d'examen continu, simplement le mécanisme habituel d'examen par le Parlement - et je le dis avec tout le respect que je dois au Parlement - examen qui peut être ou non effectué. Et même s'il est effectué, le gouvernement peut décider de ne pas tenir compte des résultats. (Bill Blaikie, NPD) ⁸⁰

Il est évident qu'il faut que la loi prévoit un examen efficace et obligatoire régulier de ces dispositions, le dépôt périodique de rapports, tous les trois, six mois, un examen mené par un organe indépendant. J'approuve les recommandations du Sénat à cet égard. (Vic Toews, AC) ⁸¹

[...][J]e suis entièrement d'accord avec ce que vous avez dit au sujet de la nécessité d'effectuer un contrôle régulier, sans quoi on craint que cette loi puisse faire beaucoup de dégâts pendant trois ans. [...] Quelle que soit la période, qu'elle soit de trois ans ou de cinq ans, la mesure législative devrait néanmoins faire l'objet de vérification par un haut fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un ombudsman ou d'un haut fonctionnaire du Parlement. Mais en fait, ce projet de loi fait le contraire. Il retire des pouvoirs à des chiens de garde du Parlement, entre autres le commissaire à la protection à la vie privée et le commissaire à l'information. (Peter MacKay, PC/RD) ⁸²

⁷⁹ Ibid., p. 8

⁸⁰ Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 32-33

⁸¹ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 16

⁸² Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 34

Le PC/RD et le Bloc québécois ont également souligné la « duplication inutile » (Michelle Falardeau-Ramsay, Commission canadienne des droits de la personne)⁸³ causée par le fait, d'une part, que le gouvernement libéral tente de retirer des pouvoirs de surveillance avec le projet de loi et, d'autre part, qu'on cherche par les recommandations des comités à en créer de nouveaux, comme la mise en place d'un haut fonctionnaire.

Il est difficile de comprendre pourquoi on voudrait en premier lieu priver ces deux fonctionnaires parlementaires [commissaires à la vie privée et à l'information] de leurs pouvoirs d'examen discrétionnaires et soustraire également cette information à l'examen des tribunaux. (Peter MacKay, PC/RD)⁸⁴

On a des commissaires qui sont un peu des gardiens et qui rappellent à l'ordre le gouvernement pour certaines de ses pratiques. On a maintenant un projet de loi qui enlève à ces gardiens la possibilité d'intervenir. [...] [J]e dirai qu'il est peu probable qu'on puisse créer un comité de surveillance ou d'évaluation avec le projet de loi C-36, parce que ce projet de loi enlève des mécanismes de surveillance ou la possibilité d'intervenir à des individus qui font déjà ce travail de surveillance. On voit que l'idée politique derrière cela est de se concentrer sur des individus à cause de l'état de crise actuel et à cause de toutes sortes de choses. [...] [S]i on a la volonté politique de faire un tel comité, il faudra peut-être redonner aux commissaires qui ont déjà certains outils de surveillance, leur juridiction en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. (Michel Bellehumeur, BQ)⁸⁵

Dès la parution du rapport du Comité sénatorial spécial le 1^{er} novembre 2001, les débats sur la surveillance de l'application de la loi se sont élargis des clauses de temporisation à l'importance d'avoir des rapports annuels et à la nature de l'information que ces rapports devaient contenir.

⁸³ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 44

⁸⁴ Ibid., p. 28

⁸⁵ Ibid., p. 43

On peut toujours penser que la préparation de rapports annuels sur l'application de loi] s'agit d'une mascarade, destinée à satisfaire les défenseurs des libertés civiques; en fait, les rapports qui ont été produits, notamment dans les années 80, sur le *Prevention of Terrorism Act*, se sont avérés des plus critiques et ils ont proposé de nombreuses modifications de la mise en œuvre, ainsi que de nouvelles dispositions. Nombre de ces critiques furent entendues par le gouvernement, et suivies d'effets. (Paul Wilkinson, Centre d'étude sur le terrorisme et la violence politique de l'Université de St. Andrews)⁸⁶

Certains se sont demandés qui devait être mandaté afin de faire rapport sur l'application de la loi : le gouvernement, le Parlement ou des entités indépendantes comme un juge, comme un ombudsman? Devrait-on créer un nouveau comité de surveillance ou charger un comité déjà existant afin de faire rapport comme le fait le Comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité (CSARS)? Un témoin a même suggéré de déléguer le mandat à un organisme civil et le Bloc québécois a appuyé cette idée ce qu'aucun autre parti n'a fait.

[...] [N]ous croyons qu'il faudrait créer un organisme civil, composé d'ONG et d'autres personnes intéressées et averties, chargé de surveiller la mise en œuvre et l'application du projet de loi. [...] Pourquoi? [...] comme le comité l'a peut-être remarqué ces dernières semaines... De nombreux particuliers et organisations non gouvernementales ont pu apporter une contribution considérable au débat et au dialogue. Je pense qu'un organisme civil indépendant devrait examiner régulièrement le projet de loi pour qu'il soit mis en œuvre comme il convient et pour surveiller d'éventuelles violations de la Charte. (Palbinder Schergill, World Sikh Organization)⁸⁷

Je suis convaincu qu'il faut avoir une révision annuelle dans le cadre de laquelle on aurait un rapport. Est-ce que ce serait un rapport émanant du ministère de la Justice ou d'un autre ministère? Est-ce que ce serait un rapport émanant d'un organisme civil, comme vous le proposez? En

⁸⁶ Comité JUST, 24-10-2001, séance 32, p. 9

⁸⁷ Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 44 et 46-47

effet, vous proposez qu'un organisme civil fasse un rapport à la Chambre des communes, rapport faisant état du nombre d'arrestations sans mandat, du nombre de personnes sur la liste des terroristes et du montant d'argent saisi. On donnerait des détails de l'application de la loi. Que ce soit le ministère de la Justice ou un organisme qui fasse cela, je trouve que cela ne serait pas suffisant parce que les parlementaires n'auraient aucun contrôle sur ce qu'il y a dans le rapport. Je m'explique. On sait ce qui se passe au niveau du Service canadien du renseignement de sécurité, par exemple. On a souvent des rapports du directeur, mais ce sont des rapports qu'on lit et pour lesquels on n'a pas beaucoup de suivi à faire. On n'a pas beaucoup de poigne pour interroger certaines personnes et aller au fond des choses. Que diriez-vous si un organisme civil déposait un rapport quelconque à la Chambre des communes, qu'on prévoyait dans la loi que ce rapport doit être transmis au Comité de la justice et des droits de la personne, dont les membres auraient la possibilité de faire venir, au besoin, le directeur de l'organisme civil, le ministre de la Défense, la ministre de la Justice, le solliciteur général, des fonctionnaires et des policiers, si le rapport indique qu'il y a eu des abus, pour les questionner, que le comité avait trois mois pour faire son étude et qu'à la suite de cette étude, il devait déposer un rapport à la Chambre des communes? (Michel Bellehumeur, BQ)⁸⁸

Le Bloc québécois s'est également montré ouvert, pendant la séance subséquente, au fait que l'organisme civil puisse être remplacé par un commissaire et que son rapport pourrait contenir davantage d'informations.

La loi prévoirait la nomination, par exemple, d'un commissaire qui en surveillerait l'application, qui déposerait un rapport à la Chambre des communes, dans lequel on pourrait retrouver le nombre de fois où on a utilisé l'écoute électronique en application de cette partie là, le nombre de personnes qui se trouvent sur la liste de terroristes, les organisations de bienfaisance auxquelles on aurait enlevé le numéro de charité, les arrestations sans mandats⁸⁹, un bilan de l'application,

⁸⁸ Ibid., p. 47-48

⁸⁹ Tous ces dossiers et débats seront abordés en temps et lieu dans cette présentation des données.

sans donner de noms, naturellement, afin de préserver la confidentialité. (Michel Bellehumeur, BQ)⁹⁰

C'est seulement lors de l'avant dernière séance du Comité JUST, qu'Anne McLellan, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, a annoncé les amendements que le gouvernement libéral accepte de faire à la version initiale de son projet de loi après avoir écouté les témoins du Comité JUST et du Comité sénatorial spécial qui avait remis son rapport le 1^{er} novembre 2001. Elle a tout d'abord rappelé que des mécanismes d'examen et de surveillance existaient déjà comme

[...] les plaintes déposées auprès de la Commission des plaintes du public contre la GRC, ainsi que les divers mécanismes de plainte et d'examen qui s'appliquent aux corps policiers qui relèvent des provinces. Une bonne partie des pouvoirs attribués par le projet de loi sont soumis à une surveillance judiciaire, qui vient souvent s'ajouter à des pouvoirs de surveillance et à un examen ministériel. En outre, les dispositions du projet de loi feront l'objet d'un examen complet par le Parlement au bout de trois ans. (Anne McLellan, Libéral)⁹¹

Ensuite, la ministre de la Justice a annoncé que le gouvernement libéral se proposait d'ajouter, à son projet de loi, la présentation d'un rapport annuel par « [...] le procureur général du Canada et les procureurs généraux des provinces [qui] seraient tenus de faire rapport publiquement une fois par année sur la façon dont les pouvoirs que confère le projet de loi C-36 en matière d'investigation [et en matière de garde à vue] ont été exercés dans leurs provinces et territoires respectifs. » (Anne McLellan, Libéral)⁹² Cependant, le gouvernement libéral s'est prononcé contre l'ajout d'une clause d'extinction générale pour tout le projet de loi en donnant les raisons suivantes :

⁹⁰ Comité JUST, 06-11-2001, séance 45, p. 8

⁹¹ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 5

⁹² *Idem*

Tout d'abord, une telle clause d'extinction ferait planer un doute sur notre volonté de respecter nos obligations internationales. Deuxièmement, le terrorisme doit faire l'objet d'une vigilance constante et les mesures qu'introduit le projet de loi sont équilibrées, raisonnables et assorties de garanties importantes. En outre, les dispositions du projet de loi C-36 sont conformes à la Charte canadienne des droits et libertés et une clause d'extinction n'est donc pas nécessaire pour en renforcer la validité. (Anne McLellan, Libéral)⁹³

Par contre, le gouvernement libéral a autorisé l'ajout de deux clauses de temporisation spécifiques pour chacun des nouveaux pouvoirs que sont l'audience d'investigation et la garde à vue qui s'activeront après une période de cinq ans.

Le Parlement aura toutefois le pouvoir de prolonger la validité de ces dispositions, s'il l'estime souhaitable. Le pouvoir de réadopter ces dispositions exigera un vote des deux Chambres du Parlement du Canada, et, en cas de vote favorable, ces dispositions seront valides pour une autre période de cinq ans. (Anne McLellan, Libéral)⁹⁴

Lors de cette séance, l'Alliance canadienne s'est montrée préoccupée, comme à d'autres occasions, de l'effet que peuvent avoir des dispositions de temporisation spécifiques sur les enquêtes en cours, comme l'avaient fait remarquer les associations policières et le parti libéral. «Une telle clause aurait pour effet, d'après eux, de dissuader les corps policiers de faire de la planification à long terme et les inciterait à ne pas affecter les ressources qu'exigent ces enquêtes complexes. » (Vic Toews, AC)⁹⁵. La ministre de la Justice les a rassuré en soulignant que

[c]'est pourquoi nous nous sommes donné, avec la clause d'extinction, la possibilité de réadopter cette loi pour une période maximale de cinq ans, si le Parlement l'estime

⁹³ *Ibid.*, p. 6

⁹⁴ *Idem*

⁹⁵ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 8

nécessaire. Nous avons également prévu une clause de droits acquis pour que les preuves obtenues grâce aux audiences d'investigation puissent être utilisées même si le Parlement décide de ne pas maintenir en vigueur cette disposition particulière. (Anne McLellan, Libéral)⁹⁶

Le Bloc québécois et le NPD ont fait connaître leur déception quant à l'adoption de clauses de temporisation spécifiques qui ne s'appliquaient pas à l'entièreté du projet de loi. Le Bloc québécois a accusé la ministre de la Justice de ne pas avoir écouté les témoins et les spécialistes qui ont participé aux audiences. Le Bloc québécois souligne qu'il n'appuie pas le projet de loi C-36 sous cette nouvelle forme dont il qualifie les amendements d'« esthétiques ». (Michel Bellehumeur, BQ)⁹⁷

La ministre s'est défendue en disant que le gouvernement libéral avait écouté les témoins et que certains avaient formulé des inquiétudes davantage sur l'audience d'investigation et la garde à vue et que certains avaient formulé de telles recommandations. La ministre a de nouveau refusé l'idée d'une clause d'extinction générale en mentionnant que

[l]e terrorisme n'est pas une menace temporaire. Le terrorisme existait bien avant le 11 septembre 2001. Le 11 septembre nous a appris un certain nombre de choses horribles sur le terrorisme moderne et nous savons que la lutte contre le terrorisme sera longue. Il faudra livrer cette lutte chez nous et également en partenariat avec nos alliés. (Anne McLellan, Libéral)⁹⁸

Le NPD, plutôt que de blâmer la ministre comme l'a fait le Bloc québécois, s'est plutôt mis à blâmer le processus qui n'a pas permis que la Ministre entende ce que le Comité JUST avait à lui dire, ni par l'entremise d'un rapport, ni de recommandations quelconques, avant qu'elle ne décide des modifications. Seul le

⁹⁶ *Idem*

⁹⁷ *Ibid.*, p. 10

Comité sénatorial spécial avait rendu un rapport public. Le NPD a critiqué la position du gouvernement libéral. « [...] [P]our ce qui est de la clause d'extinction, la ministre propose une clause d'extinction de dix ans, qui ne touche en fait que les deux aspects du projet de loi qui sont, d'après la ministre, controversés. En bien, il n'y a pas que ces deux aspects qui ont été jugés controversés. » (Bill Blaikie, NPD)⁹⁹ Le PC/RD, quant à lui, du même avis que le NPD, a dénoncé le gouvernement libéral de ne pas avoir soumis les pouvoirs ministériels extraordinaires à une clause de temporisation. Plus tard ce même après-midi, le comité JUST tint sa dernière réunion pour le vote article par article. C'est alors les libéraux proposent un amendement afin d'ajouter l'obligation pour certains acteurs de soumettre des rapports annuels. Le Bloc québécois rappelle le manque de transparence de ces rapports.

C'est un peu comme si on demandait au ministre des Finances de faire un rapport ou une vérification générale des dépenses de son ministère. Il me semble que l'on fait appel à un vérificateur général indépendant tout simplement parce que c'est ce qu'il faut faire si on veut qu'une bonne vérification soit faite. [...] Ne trouvez-vous pas qu'il s'agit d'un procédé un peu particulier pour réviser la loi et pour rassurer la population? La personne appelée à faire cela est à la fois juge et partie de sa propre administration. (Michel Bellehumeur, BQ)¹⁰⁰

Stephen Owen du Parti libéral répond au Bloc qu'il faut voir le rapport annuel conjointement avec les autres outils de surveillance présents dans la loi comme avec la révision parlementaire prévue après trois ans. Il souligne également que les rapports sont des outils précieux afin de déterminer, dans le cas d'une contestation judiciaire, « [...] si les actions en question étaient raisonnables par rapport à l'intention clairement exprimée

⁹⁸ *Ibid.*, p. 11

⁹⁹ *Ibid.*, p. 12

¹⁰⁰ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 85

par le législateur. » (Stephen Owen, Libéral)¹⁰¹ Ce n'est qu'ensuite que les libéraux ont discuté de l'aspect essentiellement qualitatif des rapports et à savoir s'il était obligatoire pour le rapport annuel d'être déposé au Parlement ou s'il était simplement diffusé, mis à la disposition du public.

Par une intervention, le Bloc québécois cherche à « [...] démontrer le ridicule de l'exercice [...] » (Michel Bellehumeur, BQ)¹⁰² qui est fait lors du vote article par article.

L'amendement qu'on nous propose, le G-1.4, touche un peu à l'amendement BQ-63 que j'ai déposé. Quand on va arriver à l'amendement BQ-63, on va déjà avoir adopté l'amendement G-1.4, et mon amendement ne sera même plus pertinent. Donc quelque chose ne marche pas au Parlement. Il y a quelque chose que vous ne comprenez pas. La rapidité à laquelle vous agissez ridiculise le travail des députés. La façon dont vous procédez n'a aucun bon sens. Malgré tout, je vais quand même jouer le jeu. (Michel Bellehumeur, BQ)¹⁰³

Par l'un de ses amendements qui se retrouve plus loin dans la liasse d'amendements, le Bloc cherche à faire ajouter des données de nature plus qualitative dans le rapport et que le rapport soit fait par un commissaire indépendant comme le proposait le rapport du Comité sénatorial spécial.

Je ne demandais pas seulement le nombre, comme le gouvernement le fait. Je parlais du nombre et de la nature des accusations portées en vertu des articles 83.01 à 83.04 proposés au Code criminel; le nombre et l'identité des entités inscrites à la liste prévu à 83.05; la quantité, la nature et la valeur des biens bloqués en vertu de tel article; la quantité, la nature et la valeur des biens saisis et bloqués en vertu d'un autre article; le nombre d'investigations menées en vertu de l'article 83.28; le nombre de personnes arrêtées et détenues en vertu de l'article 83.3, et ainsi de suite. (Michel

¹⁰¹ *Idem*

¹⁰² *Ibid.*, p. 87

¹⁰³ *Idem*

Bellehumeur, BQ)¹⁰⁴

Peu importe la demande qu'a fait le Bloc québécois de suspendre l'adoption des motions du gouvernement libéral jusqu'à ce que l'on se rende aux autres amendements concernant la surveillance à la fin de la liasse d'amendements, les libéraux en majorité sur le Comité, ont adopté leur amendement en précisant que le Procureur général du Canada devait faire rapport au Parlement. Seuls les procureurs généraux et les sollicitateurs généraux des provinces ne peuvent être soumis à cette obligation de se rapporter au Parlement fédéral.

Le gouvernement libéral a ensuite proposé son amendement sur ses deux dispositions de temporisation spécifiques visant l'audience d'investigation et la garde à vue. Cependant, après avoir épluché la nouvelle disposition, le NPD a souligné qu'il ne s'agissait pas de véritables clauses d'extinction. D'une part, parce que la nouvelle disposition ne prévoit pas l'expiration de l'article, il ne fait que prévoir une prorogation et, d'autre part, parce que l'amendement libéral proposé empêche de remettre les articles à l'étude, donc enlève la possibilité, le temps venu, de modifier l'article ou les clauses en question, ce que le gouvernement a confirmé.

Tout ce que j'espère, c'est que chaque année, le comité entendra les ministres et les témoins et qu'il informera le Parlement au fil du temps et de manière cumulative, de ce à quoi il est fait recours, de ce à quoi il n'est pas fait recours, de ce à quoi il est fait recours de façon abusive et de ce quoi il est trop fait recours, et qu'il s'agira en conséquence. Nous avons là, à mon avis, un ensemble de mécanismes de supervision parlementaire qui permet d'apaiser les inquiétudes exprimées à plusieurs reprises devant ce comité. Cependant, vous avez tout à fait raison, ces articles n'auraient pas à être remis à l'étude, leur application serait tout simplement prorogée

¹⁰⁴ Ibid., p. 87-88

par une résolution conjointe. (Stephen Owen, Libéral)¹⁰⁵

Le Bloc québécois appuyant l'argument du NPD à l'effet qu'il ne s'agissait pas de véritables dispositions de temporisation, a également soulevé le fait que « [...] ce n'est même plus une clause de temporisation d'un maximum de 10 ans; c'est pour un maximum à vie. Tant et aussi longtemps que le gouvernement voudra d'une loi d'exception comme celle-là, il n'aura aucun problème. » (Michel Bellehumeur, BQ)¹⁰⁶ L'Alliance canadienne, quant à elle, s'est également plainte qu'on ne se donnait même pas la possibilité de modifier les articles autres que par « [...] une mesure législative basée sur les données accumulées au fil du temps. » (Stephen Owen, Libéral)¹⁰⁷ Le PC/RD a, à son tour, qualifié les dispositions de temporisation du gouvernement libéral de clauses « fantômes ». (Peter MacKay, PC/RD)¹⁰⁸

Le Bloc propose ensuite son amendement de temporisation générale qui sera immédiatement rejeté par la majorité libérale siégeant au comité. Le NPD a présenté un amendement partageant le même esprit que celui du Bloc québécois, mais rendant plus explicite les sections à ne pas être visées par la disposition de caducité de trois ans proposée. Rejeté. Il s'est alors mis à critiquer de nouveau le processus qui a encadré les travaux du comité JUST avant que la majorité libérale rejette sa proposition.

Alors, dans un certain sens, nous avons participé à une sorte de réunion fictive, c'est-à-dire que nous allions tenir des audiences et donner notre opinion à la ministre, et la ministre allait recommander des amendements au gouvernement en se fondant sur l'opinion du comité. Eh bien, le comité n'a pas pu donner son opinion. Nous avons entendu des témoins et le comité a reçu l'opinion du gouvernement. Nous n'avons pas pu procéder d'une façon qui

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 91

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 92-93

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 93

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 103

aurait permis au comité de se former sa propre opinion, indépendamment de ce qu'on savait de l'intention du gouvernement ou de ce qu'il jugeait acceptable. [...] Le processus que le caucus gouvernemental a observé s'est déroulé à huis clos, derrière des portes fermées, quel que soit l'endroit où il se réunit, alors qu'il aurait pu se faire ici, au comité. (Bill Blaikie, NPD)¹⁰⁹

Le PC/RD, à son tour, a également vu son amendement être rejeté, amendement suggérant, comme les deux autres partis de l'opposition, l'ajout d'une disposition de temporisation générale après 3 ans.

C'est seulement vers la fin de la réunion que le Comité JUST s'est prononcé sur la nomination d'un commissaire qui surveillerait l'application de la *Loi antiterroriste* canadienne (LAT). Le Bloc québécois cherchant à faire passer son amendement à cet effet, soulignant que les témoins et le Sénat recommandaient un tel amendement, l'a vu jugé irrecevable par la présidence après que le gouvernement libéral se soit prononcé sur la question.

Monsieur le président, les importants amendements présentés par le gouvernement, et déjà acceptés, ont établi les trois principes de la responsabilité ministérielle, du contrôle judiciaire et de la reddition de comptes publics. La reddition de comptes publics se fait par le biais des rapports annuels, du suivi parlementaire aux trois ans et des dispositions de temporisation. Compte tenu de la situation, et outre les pouvoirs et obligations continus des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, le gouvernement estime que ce bureau supplémentaire n'est pas nécessaire. (Stephen Owen, Libéral)¹¹⁰

[...] [E]n réalité la recommandation contrevient effectivement à la recommandation royale. La création de cette entité entraînerait la dépense de fonds et, par conséquent, contrevient au principe de la recommandation royale. (Andy Scott, Libéral)¹¹¹

¹⁰⁹ Ibid., p. 101-103

¹¹⁰ Ibid., p. 170

¹¹¹ Idem

Le Bloc, avec le consentement unanime du Comité, a retiré un amendement similaire qui se rapportait à la nomination d'un commissaire de surveillance et l'établissement de rapports qualitatifs par ce dernier. Ceci dit, les libéraux ont par la suite adopté l'une des recommandations du Sénat visant à « [...] clarifie[r] l'intention de l'article [145], à savoir que les deux Chambres du Parlement peuvent effectuer un examen du projet de loi. Le Sénat a manifesté une certaine inquiétude, à savoir que le libellé initial le privait d'un examen éventuel. » (Stephen Owen, Libéral)¹¹² Il va sans dire que l'article 145 modifié sur la révision parlementaire a été adopté avec dissidence dans le comité. C'est ainsi que le PC/RD a tenté de faire adopter deux autres amendements afin d'assurer une meilleure surveillance, amendements qui furent tous les deux rejetés par le Comité.

[...] [Le premier] aurait [eu] pour effet de créer un comité de surveillance et se composerait de personnes [...] qui sont essentiellement des citoyens indépendants, d'anciens juges ou d'anciens membres du SCRS nommés par le Parlement pour surveiller les conséquences de la loi et présenter des rapports annuels au Parlement. [...] [Le deuxième] aurait [eu] pour effet de créer le jour de la sanction royale de la loi un comité de surveillance parlementaire [...] composé de députés de tous les partis reconnus – et coalitions – de la Chambre constitué par résolution du Parlement et chargé de surveiller les conséquences de la loi et de présenter un rapport annuel au Parlement. C'est donc pour effectivement donner aux parlementaires la capacité de surveiller cette loi et ses répercussions et d'en faire rapport au Parlement, ce qui est donc une grande reddition de comptes. (Peter MacKay, PC/RD)¹¹³

Sur les huit amendements dont on connaît la nature inscrits au Feuilleton des Avis à l'étape du rapport, aucun ne visait la surveillance, l'examen ou la révision de la LAT. On se rappelle que le NPD n'a pu soumettre d'amendements en raison

¹¹² *Ibid.*, p. 171

¹¹³ *Ibid.*, p. 172-3

de leur absence pour leur caucus néo-démocrate. Le Bloc québécois, quant à lui, justifie pourquoi il n'a pas soumis d'amendements à l'étape du rapport, discours qui sort de la bouche de la grande majorité des députés bloquistes et qui dénonce les agissements des libéraux envers les témoins et les autres parlementaires.

Il n'y avait, dans cette Chambre, que le NPD qui croyait ou qui ne s'était pas rendu compte, officiellement, comme parti, que la donne géopolitique internationale avait changé. À la suite de multiples questions de notre part, [...] la ministre de la Justice répétait : « Nous sommes ouverts à changer le projet de loi. Nous allons écouter les témoins en comité. Nous ne sommes pas fermés et nous verrons après. » Le Bloc québécois a dit : « D'accord, nous allons jouer le jeu. » Nous avons écouté les témoins. Nous les avons questionnés. Nous avons dialogué avec eux, et le résultat de ce bouillonnement d'idées, de ce choc des conceptions, a fait que nous avons déposé 66 amendements en comité. Croyant tout le temps jouer le jeu, et croyant surtout que le gouvernement libéral jouait le jeu, nous avons, de bonne foi, proposé ces amendements. Or la ministre a rejeté tous nos amendements sauf un. (Richard Marceau, BQ)¹¹⁴

Le Bloc québécois, le NPD et le PC/RD ont sévèrement critiqué le gouvernement libéral et souligné leur déception en rappelant que les modifications effectuées ne comprenaient pas de véritables clauses de caducité, que la majorité des pouvoirs prévus dans le projet de loi ne sont pas limités dans le temps et que le projet n'est pas soumis à des révisions annuelles par un organe indépendant. On a crié sur tous les toits que le gouvernement n'avait pas écouté les témoins, qu'il avait agi comme s'il avait la « vérité incarnée » (Richard Marceau, BQ)¹¹⁵, comme « [...] [s']il irait de l'avant coûte que coûte. » (Scott Brison, PC/RD)¹¹⁶ Cependant, sur les cinq autres amendements à l'étape du rapport

¹¹⁴ Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7487

¹¹⁵ *Idem*

dont on ne connaît pas la nature, il semble que même l'Alliance canadienne ait proposé un amendement quant à une clause d'extinction (numéro de la motion inconnu). Elle fut également rejetée. Le Bloc québécois et le PC/RD sont revenus à la charge, dénonçant les « fausses » dispositions de caducité du gouvernement libéral :

Cet amendement que la ministre a déposé en réponse à ce qu'on lui a dit en comité, personne en comité, même pas au Sénat, l'autre Chambre, n'a demandé une bédelle semblable. Ce n'est pas une clause crépusculaire, c'est une bédelle. Ce qu'on lit à l'article 83.32, c'est que 15 jours après la date du 31 décembre 2006, le gouvernement a 15 jours pour adopter une motion, sans possibilité pour le Parlement, sans possibilité pour tous les élus de la Chambre, d'amender quoi que ce soit. [...] C'est encore de la poudre aux yeux, cette révision. C'est dans trois ans. C'est sécurisant, à chaque année, un rapport sera déposé par le procureur général du Canada et par les procureurs généraux des provinces. Il y aura un rapport sur leur propre administration de la loi et des pouvoirs qu'ils se sont données. [...] Savez-vous où ira ce rapport? Il ira sur les tablettes du Parlement, et elles sont pleines de rapports qui ne vont pas plus loin que le papier sur lequel ils sont écrits. (Michel Bellehumeur, BQ)¹¹⁷

Il n'y a pas réellement extinction. Une simple révocation suivie d'une nouvelle présentation du projet de loi permet de contourner tout le système de freins et de contrepoids, y compris l'étape de l'examen en comité et de l'étude à toutes les étapes du processus législatif. (Peter MacKay, PC/RD)¹¹⁸

Néanmoins, les libéraux réaffirment que les mécanismes de surveillance qu'ils prévoient sont suffisants en répétant et nommant ces derniers.

Une fois le projet de loi adopté en 3^{ième} lecture avec le Bloc québécois et le NPD qui s'y oppose, il est renvoyé au Sénat qui

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 7508

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 7526

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 7527

s'apprête à renvoyer l'étude à son comité. Avant le renvoi, le leader du gouvernement au Sénat souligne que

[n]otre comité a eu une influence fondamentale sur cette initiative cruciale. Il est manifeste que les préoccupations soulevées par le comité ont été prises au sérieux par le gouvernement et par les députés qui ont étudié le projet de loi aux Communes. [...] Je suis d'avis que les contrôles prévus dans le projet de loi ont été considérablement renforcés, mais que l'on s'est assuré que l'initiative demeure viable pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme. (sénateur Sharon Carstairs, Libéral)¹¹⁹

Le chef de l'opposition au Sénat, n'a cependant pas été aussi enthousiaste.

Il reste que les deux recommandations les plus importantes, à mon avis du moins, ont été laissées de côté, soit l'inclusion d'une disposition de temporisation de cinq ans visant toutes les mesures contenues dans le projet de loi et la nomination d'un haut fonctionnaire du Parlement chargé de surveiller, le cas échéant, l'exercice des pouvoirs conférés par le projet de loi [...] [L]e contrôle judiciaire et le dépôt d'un rapport ministériel sont des facteurs négligeables comparativement à un représentant du Parlement, le chien de garde du Parlement, qui agirait indépendamment de l'exécutif pour surveiller l'administration de la loi. (sénateur John Lynch-Staunton, PC/RD)¹²⁰

Encore une fois, dans le cadre de l'étude officielle du Comité sénatorial spécial, des débats ont cherché à savoir comment la surveillance de l'application de la loi devait se faire. Sensiblement les mêmes débats ont eu lieu. Et encore une fois, lors de l'audience de témoins, seules les associations policières se sont dites déçues de l'ajout des clauses de temporisation spécifiques en raison des effets potentiels sur les enquêtes en cours. Pour le

¹¹⁹ Hansard Sénat, 29-11-2001 p. 1830

¹²⁰ *Ibid.*, p. 1833

reste, la majorité des témoins réclamaient une disposition de caducité générale, donc étaient déçus des amendements du gouvernement libéral à cet effet et jugeaient la surveillance pour éviter les abus parfaitement inadéquate et s'entendaient à l'effet que les rapports annuels, sans précision sur les obligations de contenu, allaient être relativement vides. « [...] [C]ompte tenu de ce qu'on peut omettre d'indiquer pour des raisons de sécurité, ces rapports risquent de ne pas dire grand-chose et de ne pas fournir beaucoup d'informations. » (Anne-Marie Boisvert, Barreau du Québec)¹²¹ C'est justement pourquoi elle soulève l'importance d'un mécanisme qui s'assure d'avoir accès à l'information pendant ces révisions, sinon les Canadiens seront condamnés à de l'information quantitative seulement.¹²² Il va sans dire que la nouvelle disposition permettant d'exclure des rapports annuels les renseignements contraires à « l'intérêt public » a aussi soulevé de nombreuses critiques en raison du caractère flou de cette notion d'intérêt public et de la possibilité pour le gouvernement au pouvoir de cacher des informations. Le sénateur Bryden s'est cependant avoué inquiet d'ajouter de l'information qualitative dans les rapports qui indique le nombre de gens appartenant à des minorités culturelles ou religieuses.

[...] [J]e me demande plutôt si, en fournissant ces chiffres dans un rapport destiné au public, on aide vraiment ceux qui aux yeux de la population, sont susceptibles d'être ciblés ou harcelés, ou si nous ne pointons pas du doigt certains groupes? Je n'aime pas l'idée d'ajouter des détails, ou de fournir des évaluations ou des descriptions. (sénateur John Bryden, Libéral)¹²³

Mais quelles que soient les propositions pour améliorer la surveillance faites par les témoins, l'opinion générale quant à la

¹²¹ Comité sénatorial spécial, 04-12-2001, Fascicule 7, p. 14

¹²² *Ibid.*, p. 23

¹²³ Comité sénatorial spécial, 05-12-2001, Fascicule 8, p. 82

surveillance de l'application de la loi prévue par le gouvernement libéral se résume bien comme suit :

La prétendue mesure de caducité n'est rien de plus qu'un outil de renouvellement perpétuel qui permet de rendre permanents dans la loi les pouvoirs extraordinaires prévus au projet de loi. Le compte rendu annuel que doivent faire les procureurs généraux et les sollicitateurs généraux n'est qu'un exercice de collecte de chiffres dont ne nous sont révélés que ceux que le gouvernement choisit de rendre publics. Cette auto-évaluation par le gouvernement revient à demander au loup de garder la bergerie. (Ziyaad Mia, Coalition of Muslim Organizations)¹²⁴

À la dernière séance du Comité sénatorial spécial, sur les sept amendements proposés, trois touchaient à l'examen et à la surveillance d'application de la loi. En effet, le premier amendement proposé concerne la nomination d'un haut fonctionnaire indépendant pour surveiller l'application de la loi et le dépôt annuel de son rapport au Parlement. Le deuxième recommande « [...] d'élargir le mandat de ce commissaire [du CST] afin qu'il exerce tous les pouvoirs, sauf les activités du commissaire à l'information et du commissaire à la protection de la vie privée. » (sénateur Lowell Murray, PC/RD)¹²⁵ Le troisième amendement prévoit une disposition de temporisation générale (à quatre exceptions près) qui s'appliquerait après une période de cinq ans. La majorité libérale siégeant au comité a rejeté ces trois amendements. Bien que certains s'y sont opposés, car les libéraux ont refusé de faire quelque chose de concret des préoccupations présentées en modifiant le texte, des commentaires ajoutés exhortent le gouvernement à

[...]s'engager à fournir des données *qualitatives* dans ces rapports et recommand[ent] à cet effet la création d'un groupe consultatif spécial et permanent composé de

¹²⁴ *Ibid.*, p. 31

¹²⁵ Comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 45

représentants ethnoculturels, dont le mandat consistera à fournir des preuves factuelles et empiriques de la façon dont les dispositions de ce projet de loi sont appliquées et à proposer des rajustements, lorsque la situation l'exige. (Comité sénatorial spécial, observations de la majorité libérale)¹²⁶

Lors de la troisième lecture du Sénat, l'opposition a présenté quatre amendements, dont deux concernaient l'examen et la surveillance de l'application de la loi. L'une proposait une clause de temporisation générale de cinq ans et l'autre la nomination d'un haut fonctionnaire qui rendrait un rapport annuel. Comme de fait, le Sénat a rejeté ces deux amendements et, sur ces questions, le projet de loi a donc été adopté tel que modifié par le gouvernement libéral lors des modifications qu'il avait approuvées à l'étude article par article du Comité JUST.

Maintenant que nous venons d'explorer les débats quant à la permanence et l'urgence de la situation, ainsi que ceux qui portaient sur l'expiration, la révision et la surveillance de l'application de la loi, allons voir comment les parlementaires perçoivent le sentiment de sécurité et la menace dans les débats. Nous verrons que ces perceptions se transposent en obligations politiques qui diffèrent substantiellement selon les lentilles que l'on utilise pour percevoir le problème et la solution.

3.3 Menace et sentiment d'insécurité perçus

Plusieurs parlementaires considèrent que l'accroissement des contrôles de sécurité et de la vigilance, « sur la Colline, dans les aéroports et dans d'autres édifices publics [...] sont les bienvenues, redonnent confiance et rassurent les gens » (Peter Goldring, AC)¹²⁷ tout comme le projet de loi qui cherche, à l'aide de la création

¹²⁶ Deuxième rapport du comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 8

¹²⁷ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6241

d'infractions et l'attribution de nouveaux pouvoirs à vaincre ce sentiment d'insécurité. Augmenter le sentiment de sécurité et la sécurité nécessaire sont ainsi deux objectifs confondus par certains.

3.3.1 Obligations politiques au regard du sentiment d'insécurité

Au fur et à mesure que les semaines avancent, nombreux sont les parlementaires qui commencent à s'interroger sur cette confusion d'objectifs, le sentiment d'insécurité et la sécurité, sans toutefois renier l'importance de répondre aux deux objectifs. En d'autres termes, ce débat touche aux deux autres critères interprétatifs de l'arrêt Oakes sur la nécessité et l'efficacité des mesures. Ce que l'on cherche à éviter est que l'objectif de diminuer le sentiment d'insécurité vienne justifier trop aisément toute restriction aux droits et libertés, idée qui fut répétée par des représentants de tous les partis.

Il ne faut pas oublier qu'en octobre 2001, le sentiment d'insécurité est encore très présent dans la population. En effet, après avoir déclaré son étonnement et découragement quant à l'empressement de certains Canadiens à troquer leurs droits et libertés, en donnant carte blanche au gouvernement pour resserrer les mesures de sécurité, un membre du Parti libéral souligne que : « [l]orsque les gens ont peur, ils sont portés à dire des choses qu'ils ne diraient jamais autrement, à penser à des choses auxquelles ils ne penseraient pas autrement et à faire des choses qu'ils ne feraient pas autrement. » (John McKay, Libéral)¹²⁸ Les libéraux suggèrent que « [n]ous devrions être calmes et rationnels. Cette loi durera plus longtemps que notre peur. Cette loi pourrait durer indéfiniment. » (Sue Barnes, Libéral)¹²⁹ Le Bloc québécois également souligne que « [...] comme législateurs et élus, [nous] devons aussi apporter un message de calme et de logique dans tout

¹²⁸ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6278

cela. » (Monique Guay, BQ)¹³⁰ Plusieurs témoins entendus devant les comités ont également effectué des mises en garde quant à cette peur et ses effets sur le projet de loi.

[D]ans les périodes de crise, il faut que le législateur [...] fasse preuve d'une prudence encore plus grande, parce que c'est justement dans les périodes de crise et quand il y a des mouvements d'opinions qui ne sont pas toujours rationnels [...] qu'il faut faire toutes ces distinctions, pour ne pas que se développe un mouvement d'opinion tellement unilatéral que cela pourrait mener à l'adoption de mesures qui seraient très néfastes pour les droits. (André Paradis, Ligue des droits et libertés)¹³¹

Aucune communauté ne veut se sentir en sécurité à n'importe quel prix, parce que cette sécurité a effectivement un prix. Si nous devons abandonner ou laisser tomber les valeurs qui nous sont chères en tant que Canadiens, si nous devons laisser tomber ce qui nous rend uniques au sein de la communauté internationale, alors cette sécurité n'a aucun sens, parce que nous ne serons plus ce que nous sommes. (Palbinder Schergill, World Sikh Organization)¹³²

Mais je crains que notre peur et notre manque d'information nous entraînent dans une collision avec nos valeurs chères. Ce qu'il nous faut, ce sont des renseignements adéquats susceptibles de nous calmer soit de nous permettre d'axer nos réactions sur les défis stratégiques réels. Or, nous ne connaissons pas encore ces derniers. (Joe Elliot Magnet, Université d'Ottawa)¹³³

Bref, il est clair, selon ces témoins, qu'il faut chercher à vaincre ou à affronter la peur, sans quoi, on peut s'attendre à un impact négatif de cette recherche à diminuer le sentiment d'insécurité sur le dos des droits et libertés. Le projet de loi C-36 « pourrait, à court terme, donner un faux sentiment de sécurité, mais qui à long terme risque de compromettre les droits et libertés

¹²⁹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6213

¹³⁰ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6295

¹³¹ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 23

¹³² Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 57-8

¹³³ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 14

obtenus de haute lutte qui sont consacrés dans la Charte. » (Anu Bose, Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada)¹³⁴ Comme le souligne le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada : «[...] nous n'allons pas adopter des mesures simplement pour se sentir plus en sécurité au lieu d'acquiescer véritablement plus de sécurité.» (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)¹³⁵

L'autre élément pris en considération est le fait que ces nouvelles mesures de sécurité peuvent également alimenter le sentiment d'insécurité dans la population.

[i]l est plutôt paradoxal pour beaucoup d'entre nous qu'un projet de loi qui vise à accroître et à améliorer la sécurité dans notre pays ait aussi pour effet d'accroître le sentiment d'insécurité personnelle chez de nombreux Canadiens. De nombreux témoins l'ont signalé au comité spécial, tant à l'étape de l'étude préliminaire qu'à l'étape de l'étude du projet de loi comme tel. Ce sentiment exacerbé d'insécurité et de vulnérabilité, l'idée que nos lois ne garantiront plus aux Canadiens les protections dont ils jouissent maintenant, est ressenti non seulement par les membres de certains groupes ethniques particuliers [...] mais aussi par nombre de Canadiens, par des associations du Barreau, des défenseurs des libertés fondamentales et d'autres encore qui s'inquiètent de l'érosion des droits et libertés que les Canadiens ont l'habitude de voir protégés. (sénateur Lowell Murray, PC/RD)¹³⁶

Ces mesures alimenteront d'autant plus ce sentiment d'insécurité si les gens n'ont pas confiance au respect des limites institutionnelles afin d'éviter les abus.

En fin de compte, tout ceci n'est qu'une question de confiance. Il ne s'agit pas de ce qu'édicte la loi ou soutient le gouvernement, mais bien de savoir si les Canadiens croient que l'esprit et l'objet de la mesure

¹³⁴ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 39

¹³⁵ Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 37

¹³⁶ Hansard Sénat, 14-12-2001, p. 2089

législative seront respectés et ne feront pas, d'une façon ou d'une autre, l'objet d'abus. C'est vraiment l'enjeu. Il ne sert à rien de citer les articles pertinents du projet de loi et de dire que certaines choses sont impossibles. Si les citoyens se fient à leur propre expérience ou à ce qu'ils ont lu ou appris de l'expérience des autres et croient que soit le gouvernement, soit la police, a tendance, dans certaines circonstances, à abuser de son pouvoir et à traiter comme illégal ce qui est légitime, ils ne peuvent alors donner le genre d'approbation qu'ils aimeraient vraisemblablement donner. (Bill Blaikie, NPD)¹³⁷

À cet effet, le parti libéral a rassuré à plusieurs reprises ses interlocuteurs à l'effet que ce projet de loi serait étudié en profondeur et avec sérieux afin de s'assurer que les mesures prises seraient efficaces et ne donneraient pas lieu à des abus.

Les Canadiens seront rassurés d'apprendre que ce projet de loi très important fera l'objet d'une étude rigoureuse à la Chambre, à l'étape de la deuxième lecture, ainsi qu'au comité. Des représentants de tous les partis auront l'occasion d'interroger les témoins, y compris la ministre et ses collaborateurs, et tous ceux qui, à leur avis, possèdent une information pertinente [...]. (Paul Szabo, Libéral)¹³⁸

Plusieurs parlementaires, tout au long des débats vont, au contraire, accuser le gouvernement libéral de se servir de l'alibi de répondre le plus rapidement possible au sentiment d'insécurité de la population pour justifier des mesures expéditives afin d'accélérer le passage du projet de loi, évitant les débats en profondeur.

Il est clair que la notion d'insécurité vécue par la population a servi à toutes les sauces chez les parlementaires, tant pour justifier un resserrement de mesures de sécurité et leur passage rapide dans le projet de loi, que pour les refuser parce que la population aurait peur des abus générés par ces nouvelles mesures

¹³⁷ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6173

de sécurité des institutions.

Cette justification de l'adoption rapide du projet de loi s'est également appuyée sur le sentiment d'insécurité que le Canada créait pour les autres pays sans le passage d'une loi antiterroriste avec des mesures appropriées. En fait, la pression internationale était réelle pour la rapidité du passage du projet de loi, le Canada ayant 90 jours pour adopter une loi antiterroriste selon une motion adoptée par l'ONU.¹³⁹ Cette motion fut justifiée sur l'obligation, par le passage rapide d'une loi antiterroriste, de rassurer les autres pays en ayant des mesures de sécurité plus efficaces.

[...] [N]ous continuerons à être le maillon le plus faible de la chaîne composée de nos homologues, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande; [...] grâce à ce cadre législatif, la confiance que ces pays ont en nous s'en trouvera augmentée. (John Maloney, Libéral)¹⁴⁰

Le Canada ne peut se permettre de devenir un terrain de prédilection pour l'élaboration des futurs attentats terroristes dirigés contre les États-Unis et, à plus forte raison contre nous, et il ne peut être perçu ainsi. Notre économie, nos échanges commerciaux, notre mode de vie dépendent de notre facilité d'accès aux États-Unis, et le Canada doit donner l'assurance aux Américains que de futurs terroristes ne seront pas formés au Canada. (sénateur Douglas Roche, Indépendant)¹⁴¹

Les États-Unis, plus particulièrement, ont clamé que le Canada était une passoire à terroristes parce que ses mesures antiterroristes étaient déficientes. L'Alliance canadienne, ainsi que quelques associations policières, ont repris ce discours et caractérisé à de nombreuses reprises le Canada comme étant un « [...] refuge sûr pour les terroristes [...] » (Vic Toews, AC)¹⁴², ce qui a, sans aucun doute, poussé un agenda qui encourage l'augmentation des

¹³⁸ Ibid., p. 6244

¹³⁹ Bill Blaikie, NPD, Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6173

¹⁴⁰ Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 27

¹⁴¹ Hansard Sénat, 13-12-2001, p. 2050

¹⁴² Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6254

mesures de sécurité.

Nous demandions l'extradition rapide des ressortissants accusés d'actes terroristes, même si leurs crimes sont punissables de la peine de mort. Nous demandons enfin la détention et la déportation dans leur pays d'origine des personnes demeurant illégalement au Canada ou des demandeurs du statut de réfugié déboutés qui ont été liés à des organisations terroristes. [...] Le projet de loi ne fait rien pour remédier à la situation actuelle en matière d'extradition résultant du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Burns et Rafay. Depuis ce jugement, le Canada est devenu un refuge sûr pour les criminels. (Betty Hinton, AC)¹⁴³

Les criminels internationaux reconnaissent le Canada comme point d'accès aux États-Unis pour y transporter leur contrebande illicite, comprenant le trafic d'individus, de drogues, de pornographie juvénile et d'armes à feu, sans compter l'exécution d'actes terroristes. Cependant, le pire, c'est que le Canada s'est acquis une réputation internationale de refuge certain pour les criminels et de terrain fertile pour le crime organisé. Le gouvernement doit accorder une priorité plus urgente ainsi qu'un financement et un soutien accrus à la protection de nos frontières, à la prévention de l'entrée illégale de contrebande et de criminels et à l'élimination du climat de refuge certain présentement offert aux criminels condamnés. (Mike Niebudek, Association canadienne des policiers et policières)¹⁴⁴

Certains ont cependant critiqué cette position et cherché à apporter des nuances.

Ce projet de loi, bien qu'il soit inspiré de bonnes intentions, manque totalement de nous imposer un mécanisme et une structure de vérification. Il y a quelques jours à peine, on recevait environ 150 recommandations de l'Association canadienne des policiers et agents de la paix. Si on acceptait leur requête, vous, comme moi, Monsieur le Président, comme tout le monde, serions parqués dans un entrepôt, dans une espèce de boîte vitrée et nous n'aurions aucune liberté individuelle. Je

¹⁴³ Ibid., p. 6277

¹⁴⁴ Comité JUST, 01-11-2001, séance 40, p. 7

comprends que c'est la nature du travail policier d'exercer un contrôle sur à peu près tout ce qui bouge dans une société. Sauf que les parlementaires doivent tempérer, mettre la pédale douce dans ce genre de revendications. (Ghislain Lebel, BQ)¹⁴⁵

Les allégations américaines d'un Canada qui protège les terroristes reprises, entre autres, par l'Alliance canadienne, pressent donc le Canada de rassurer ses voisins du Sud, important partenaire commercial.

Il est très important d'adopter ces mesures législatives pour rétablir la confiance des Canadiens et des Américains, qui a été un peu ébranlée par les récents événements. Les Canadiens et les Américains veulent continuer de vivre dans une société ouverte. L'ouverture de notre frontière commune se veut un bon exemple de cette volonté. Par conséquent, il est très important que nous prenions toutes ces mesures pour rétablir le lien de confiance qui existait entre les deux pays, afin que les gens puissent voyager et se déplacer en toute sécurité d'un pays à l'autre et que nos échanges commerciaux se poursuivent comme d'habitude. [...] Environ 87 p. 100 de nos exportations se font vers ce pays. [...] Il convient de rappeler que les échanges commerciaux bilatéraux entre le Canada et les États-Unis se chiffrent à 1,4 milliard de dollars par jour. On enregistre quelque 250 millions de mouvements transfrontaliers à des fins récréatives ou professionnelles. (Pat O'Brien, Libéral)¹⁴⁶

La situation est telle que les États-Unis attendent du Canada qu'il prenne des mesures concrètes et tangibles en réponse à ce que les Américains perçoivent comme une véritable menace pour leur sécurité nationale. [...] Nous sommes ici aujourd'hui pour parler des dispositions du projet de loi C-36 qui est précisément, à mon avis, quelque chose de tangible que nous pouvons montrer aux Américains pour convaincre que le Canada prend le terrorisme très au sérieux et prend les mesures nécessaires pour assurer les fondements juridiques voulus à une campagne antiterroriste efficace. (sénateur John Bryden, Libéral)¹⁴⁷

¹⁴⁵ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6187

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 6186-7

¹⁴⁷ Comité sénatorial spécial, 04-12-2001, Fascicule 7, p. 39

Plus nous réglerons ces problèmes rapidement, plus nous agirons et convaincrions les gens que nous nous attaquons à ces problèmes rapidement, mieux ce sera pour l'économie. (sénateur David Tkachuk, PC/RD)¹⁴⁸

En somme, diminuer le sentiment d'insécurité de tous et chacun, fut l'argument qui a pris les formes les plus variées, se moulant aux intérêts de chacun pour justifier le passage ou le retrait d'une mesure, de même que le passage rapide ou l'étude plus en profondeur du projet de loi.

3.3.2 Obligations politiques au regard de comment on définit la menace

Notre manière d'identifier les problèmes et les menaces à notre sécurité dicte, encadre et limite dans une large mesure les solutions que nous prônons pour y faire face. Ainsi, nous percevons et définissons en conséquence la mesure comme étant soit raisonnable, abusive, voire insuffisante. Donc, ce qui est une solution équilibrée, nécessaire et raisonnable pour les uns, ne l'est pas nécessairement pour les autres. De là la pertinence de s'intéresser dans cette section aux différentes perceptions sur les menaces à la sécurité et sur les solutions prônées afin de mieux comprendre le processus définitionnel de l'abus, de l'équilibre ou de ce qui est raisonnable chez les différents partis.

Quelle est la menace? Il est clair pour tous les parlementaires qu'il s'agit du terrorisme : mais comment nomment-ils, définissent-ils et limitent-ils le problème, la menace? En lisant les débats, on remarque que ce ne sont pas tous les parlementaires qui se représentent les « causes profondes » du terrorisme pareillement. Conséquemment, ils ne se représentent pas les mêmes solutions et moyens pour faire face à la menace. En effet,

¹⁴⁸ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 48

tous les partis se représentent une menace terroriste individuelle, incarnée par des gens qui sont prêts à mourir pour leur cause. Cependant, on remarque que plusieurs parlementaires ont davantage tendance à limiter la problématique uniquement à ces individus « terroristes ».

3.3.2.1 Problèmes et solutions de l'Alliance canadienne

C'est le cas de l'Alliance canadienne et du PC/RD qui présentent surtout une image terroriste qui met en scène des personnes extrémistes qui veulent nous faire du mal, qui veulent saper nos libertés. On présente des gens qui utilisent des fausses identités, des faux papiers pour entrer au pays, donc on se représente l'image d'un terroriste qui vient davantage d'ailleurs que d'ici, qui s'entraîne pour sa mission, qui est financé et qui se réfugie dans des pays libres comme le Canada pour utiliser les libertés dont jouissent les Canadiens innocents afin de planifier des attentats.

J'entends toujours dire que des personnes foncièrement mauvaises profitent de ces droits. Je songe aux gens qui, dès qu'ils mettent le pied au Canada, sont malheureusement couverts et protégés par notre charte des droits et libertés, qui a été mise en place avec les meilleures intentions du monde. Il y a des gens qui en abusent. Pour contrebalancer cela en ces temps de crise pour notre pays, il faudra empiéter sur les droits de ces individus. (Jay Hill, PC/RD)¹⁴⁹

[L]es ennemis d'aujourd'hui sont des lâches qui se cachent dans des cavernes, derrière des rochers et qui bénéficient des libertés pour lesquelles nous nous sommes battus dans le passé. [...] Avec l'aide de nos alliés, nous viendrons à bout de ces terroristes. Nous démasquerons et nous traduirons en justice toutes les personnes déterminées à anéantir les efforts et les réussites de nos nations civilisées. Nous appliquerons une justice vengeresse à l'égard des coupables de ce lâche assassinat de milliers de civils pacifiques qui vauquaient simplement à leurs

¹⁴⁹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6219

activités professionnelles pour faire vivre leur famille.
(Peter Goldring, AC)¹⁵⁰

Ce n'est donc pas étonnant de voir l'Alliance canadienne prôner des « mesures législatives sévères et efficaces pour améliorer la sécurité nationale » (Vic Toews, AC)¹⁵¹ contre des individus sans scrupules et offrir son appui au gouvernement libéral en suggérant que, deux de ses mesures les plus controversées, les arrestations préventives et l'audience d'investigation, « semblent raisonnables [...] Toutefois, l'obligation de respecter une procédure équitable même pendant les audiences d'investigation pourrait nuire à la divulgation de renseignements en temps opportun et nous empêcher de réagir rapidement à toute menace d'activité terroriste imminente. » (Vic Toews, AC)¹⁵² Ainsi, en plus de montrer l'insuffisance du nouveau pouvoir conféré, l'Alliance canadienne a dénoncé « que le projet de loi ne refuse pas la libération conditionnelle aux terroristes reconnus coupables de meurtres multiples. » (Vic Toews, AC)¹⁵³

Ce parti, qui est clairement insatisfait de la sévérité des mesures et de l'étendue des pouvoirs que prévoit le projet de loi C-36, a également accusé le gouvernement libéral d'avoir réagi trop lentement à la menace et rejeté nombre de ses recommandations sécuritaires au cours des années passées et depuis le 11 septembre 2001, de ne pas avoir criminalisé dans sa série de nouvelles infractions « l'appartenance » à un groupe terroriste comme l'a fait le Canada dans le projet de loi C-24 sur le crime organisé et a critiqué le gouvernement libéral de ne pas avoir prévu de disposition prévoyant un octroi annuel automatique et obligatoire de ressources destinées aux services de police et de sécurité de première ligne afin d'« être en mesure de réagir face aux

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 6240-1

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 6169

¹⁵² *Idem*

¹⁵³ *Ibid.*, p. 6168

ressources, aux fonds et aux connaissances technologiques quasi illimités des organisations terroristes. » (Vic Toews, AC)¹⁵⁴ L'Alliance canadienne s'est également plainte que le projet de loi C-36 ne prévoyait aucune mesure pour expulser ou encore extraditer les réfugiés, les personnes soupçonnées de terrorisme ou encore les gens qui menacent la sécurité du Canada. Stockwell Day a enfin réclamé « [...] le pouvoir de détenir les demandeurs d'asile qui arrivent au Canada sans papiers d'identité ou que nous avons des motifs raisonnables de croire associés au terrorisme ou au crime organisé. » (Stockwell Day, AC)¹⁵⁵

[...] [L]e projet de loi ne tient pas compte du nouveau statut du Canada comme refuge pour les terroristes qui cherchent à échapper aux conséquences de crimes commis dans d'autres pays. L'Alliance canadienne a demandé au gouvernement de légiférer pour que les terroristes soient extradés promptement et sans réserves vers les pays qui respectent la primauté du droit. (Vic Toews, AC)¹⁵⁶

Somme toute, selon l'Alliance canadienne, « [l]e gouvernement a finalement répondu de façon significative à la menace que constitue le terrorisme international, mais il reste beaucoup à faire. Les députés de l'Alliance canadienne, qui forment l'opposition, sont déterminés à s'assurer avec le gouvernement que les mesures nécessaires sont prises pour protéger la paix et la sécurité au Canada. » (Vic Toews, AC)¹⁵⁷ Comme solution, ces parlementaires, qui identifient la menace terroriste essentiellement comme « individuelle » et centrée sur quelques extrémistes appartenant à « certaines minorités », ont davantage tendance à accepter le sacrifice ou la réduction des droits et libertés.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 6169

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 6209

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 6168

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 6170

J'écoute les propos inquiets que l'on tient sur les droits de la personne. Cette inquiétude est légitime, mais doit-on s'inquiéter au sujet des droits de la personne ou des vies humaines? Je suis le premier à préférer voir la GRC arrêter et détenir les personnes soupçonnées d'être des terroristes que de la voir conduire à la morgue les familles des victimes des terroristes. (Darrell Stinson, AC)¹⁵⁸

Nous ne devrions pas craindre que le projet de loi aille trop loin parce qu'il n'aura pas besoin d'être examiné dans trois ans. Il devra être élargi avant cela. [...] Les droits de quiconque ne sauraient jamais avoir préséance sur le droit de la nation à la sécurité. [...] Il ne s'agit pas tant de savoir s'il nous faut revenir sur le projet de loi C-36, mais bien de décider s'il y a lieu de renforcer les dispositions prévues pour accroître notre sécurité. Certains peuvent trouver cette position un peu dure. Toutefois, ne nous inquiétons pas de nos droits individuels. Inquiétons-nous plutôt de la sécurité nationale. [...] Ces vastes pouvoirs qu'il [le projet de loi C-36] confère, ces pouvoirs que certains qualifieraient d'excessifs, sont une simple affaire de bon sens, à mon avis. Ces pouvoirs pourraient également être invoqués pour des problèmes locaux. [...] Nous vivons dans la sécurité du fait de notre alliance avec les États-Unis. Nous n'avons pas subi de méfaits pour avoir été leur allié lors des Première et Seconde Guerres mondiales. Il est temps que les Canadiens le comprennent. (Roy Bailey, AC)¹⁵⁹

L'un d'eux a même suggéré que la sécurité nécessitait la mise en place d'une économie libre au sein des pays arabes, et donc, de leur « soumission », si l'on veut, au modèle occidental des droits et libertés.

Le monde arabe doit aussi assumer sa part de responsabilité. Les dirigeants arabes ne peuvent plus fermer les yeux sur les actes inadmissibles de leurs frères. [...] Ils ne peuvent pas les laisser faire parce qu'ils se sentent près d'eux. Ils doivent épouser la cause des droits de la personne et de la paix et servir l'intérêt de leur population. En créant, cette coalition, si nous prenons des initiatives diplomatiques et

¹⁵⁸ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6279

¹⁵⁹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6234

établissons des liens économiques en supprimant les obstacles au commerce et la dette pour beaucoup de pays, et si nous assortissons de conditions la radiation de la dette et les initiatives diplomatiques, nous pourrions bâtir un monde plus sûr. Jamais le Canada n'a eu de meilleures chances qu'en 2001 de jouer un rôle de chef de file. Nous ne devons pas laisser filer l'occasion. Nous devons prendre le taureau par les cornes, profiter de l'occasion et commencer à jeter des ponts pendant que nous en avons la possibilité. Si nous pouvons le faire, notre monde sera plus sûr. Sinon, ce sera le contraire. (Keith Martin, AC)¹⁶⁰

D'autres députés de l'Alliance canadienne se lancent même dans des recommandations drastiques quant à la sécurité aéroportuaire :

Dans ces circonstances, nous devrions sérieusement envisager l'idée d'installer un contenant dont les pilotes, équipés d'un masque à oxygène, libéreraient le contenu dans la cabine principale afin de faire perdre conscience aux gens qui s'y trouvent. C'est une mesure draconienne, mais on peut en dire autant de la présence des CF-18 [...] [qui] peuvent être appelés à abattre un aéronef à bord duquel se trouvent des passagers. (Jim Gouk, AC)¹⁶¹

3.3.2.2 Problèmes et solutions du PC/RD

La Coalition du Parti progressiste-conservateur / Caucus de la représentation démocratique présente les menaces à la sécurité et des solutions qui sont similaires à celles présentées par l'Alliance canadienne.

Plus tôt nous mettrons en place les ressources requises pour rassembler des renseignements sur ces groupes et soit les poursuivre soit les expulser du pays et plus les Canadiens se sentiront en sécurité. (sénateur David Tkachuk, PC/RD)¹⁶²

[...] [C]e projet de loi ne règle pas tout. D'autres

¹⁶⁰ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6308

¹⁶¹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6246

¹⁶² Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 76

modifications législatives devront être apportées relativement à l'immigration, la sécurité des frontières, l'économie et le commerce, les douanes et l'accise. Tous ces secteurs d'activités ont été affectés profondément par ces événements horribles [...] (Peter MacKay, PC/RD)¹⁶³

Proposer des peines consécutives est une mesure bienvenue, mais elle ne comble pas une autre lacune du Code criminel : l'anomalie qui permet à des auteurs de meurtres multiples de bénéficier d'une libération conditionnelle. [...] Il est peu probable qu'une personne qui manifeste un tel mépris flagrant de la vie humaine puisse être réinsérée dans la société. C'est pourquoi les peines sévères exposées dans le projet de loi C-36 me réconfortent. Cependant, l'admissibilité à une libération conditionnelle risque d'affaiblir l'instrument de la justice. Il faut à tout le moins dénoncer clairement et sans équivoque toute activité terroriste. (Peter MacKay, PC/RD)¹⁶⁴

Les députés de la coalition examineront les dispositions du projet de loi C-36 à l'étape de l'étude en comité et appuieront la majorité d'entre elles. Le projet de loi permettrait aux policiers, au SCRS et à d'autres de mettre au point une méthodologie plus efficace pour combattre le terrorisme. Ma plus grande préoccupation, qui a été soulevée à maintes reprises, concerne l'affectation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des changements. Les dispositions du projet de loi relatives aux nouveaux pouvoirs d'arrestation, aux techniques d'enquête, aux investigations, et à l'utilisation de mandats nécessiteraient toutes des ressources additionnelles et de la formation. (Peter MacKay, PC/RD)¹⁶⁵

Ainsi, on note que la Coalition du Parti progressiste-conservateur / Caucus de la représentation démocratique (PC/RD) accueille bien les mesures comme l'arrestation préventive et l'audience d'enquête parce qu'encore une fois, la perception est que ces mesures viseront des « immigrants » de « certains pays ». Le PC/RD souligne qu'il est justifié de donner des pouvoirs au niveau de la surveillance, de faciliter l'obtention des mandats et

¹⁶³ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6176

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 6177

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 6178

autorisations d'interception et d'octroyer des pouvoirs supplémentaires au CST. Tout comme l'Alliance canadienne, ce parti insiste sur les protections afin de limiter les abus du pouvoir exécutif comme nous avons vu précédemment.

3.3.2.3 Problèmes et solutions du Parti libéral

Le gouvernement libéral insiste également sur le fait que ce projet de loi vise les gens qui commettent des activités terroristes, les gens qui les facilitent et qui les financent, allant ainsi à la source du problème. Également, comme le suggère un membre du parti libéral « [l]e projet de loi s'attaque directement aux causes profondes de la haine et de son expression [...] [en permettant] aux tribunaux d'ordonner la suppression de la propagande haineuse diffusée publiquement par des moyens informatiques[,] » (Gurbax Malhi, Libéral)¹⁶⁶ en plus de créer une nouvelle infraction de méfait pour des actes commis contre un lieu de culte et motivés par la haine ou par des préjugés. Ainsi, selon les libéraux, le « [...] projet de loi fait tout ce qu'il faut pour arrêter les terroristes et faire cesser les actes terroristes, pour combattre la haine qui engendre le terrorisme, et pour protéger nos valeurs et notre style de vie. » (Gurbax Malhi, Libéral)¹⁶⁷ Parce que « [l]es Canadiens ont beaucoup [...] à protéger. » (Anne McLellan, Libéral)¹⁶⁸

Nous protégeons nos valeurs et définissons la menace posée par le terrorisme aux nations libres et civilisées du monde. [...]Le projet de loi C-36 est un des éléments du plan d'action global du gouvernement du Canada en vue de préserver la sécurité de notre pays, un plan dont les objectifs sont d'empêcher les terroristes d'entrer au Canada et de protéger les citoyens contre les actes terroristes, de mettre en place les outils nécessaires pour identifier, poursuivre, condamner et punir les terroristes, de maintenir la sécurité aux frontières, de travailler avec la communauté internationale afin que les

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 6240

¹⁶⁷ *Idem*

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 6164

terroristes soient traduits en justice et de s'attaquer avec elle aux racines de la haine. [...] Que nous habitions en Amérique du Nord ou ailleurs dans le monde, le terrorisme représente une menace globale [...] Nous devons sans hésiter travailler avec nos voisins et nos alliés afin que ceux qui choisissent de terroriser des innocents et d'appuyer des terroristes comprennent que nous allons interrompre leurs sources de financement. Nous allons les trouver et nous allons les punir pour les actes de violence qu'ils ont posés. (Anne McLellan, Libéral)¹⁶⁹

Comme on peut le voir, il y a les Canadiens et les « autres », les terroristes. Cependant, quelques libéraux se sont prononcés sur des conditions et des pistes de solutions qui, à leur avis, ne devraient pas être laissées de côté, sans toutefois qu'elles ne soient intégrées au projet de loi :

Est-il trop tôt pour discuter de l'histoire des relations internationales et de la politique étrangère dans un contexte plus large? Est-il trop tôt pour établir un dialogue sur les responsabilités de chacun d'entre nous en tant que citoyens du monde? Pour vaincre le terrorisme, nous devons discuter des causes profondes des activités terroristes et nous y attaquer. Il est question des iniquités qui sont la source de mécontentement. Nous devons reconnaître les disparités politiques et économiques qui entraînent un vide socio-culturel et la famine dans certaines régions du monde. (Stan Keyes, Libéral)¹⁷⁰

Les gouvernements des pays qui appuient les terroristes sont également responsables des actes de ceux-ci. L'éradication du terrorisme sera une tâche longue et pluridimensionnelle, et c'est pourquoi nous devons nous efforcer d'éliminer les conditions propices à l'émergence du terrorisme. Nous devons censurer vigoureusement les pays qui, au nom de leur propre intérêt militaire, politique ou économique, soutiennent des factions terroristes, fascistes et extrémistes dans d'autres pays. Leurs actes peuvent provoquer de la déstabilisation politique et miner l'intégrité de l'infrastructure sociale, matérielle et économique de ces pays. Trop souvent, pour les habitants de ces pays, cela mène à la

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 6164-5

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 6214

perte des droits, à la pauvreté et à l'oppression. Le profond ressentiment et la haine ressentis contre ceux qui semblent avoir causé cette misère sont un terreau fertile pour le terrorisme. Les Canadiens veulent qu'on s'attaque aux causes profondes du terrorisme. Il faut aussi réduire les différences de richesse entre les habitants de l'Ouest et ceux du reste du village planétaire. Notre sécurité et notre bien-être ne dépendent pas que de la création et du maintien de conditions politiques et sociales, d'institutions qui peuvent se maintenir et jouissent de la confiance de ceux qu'elles doivent servir. L'Ouest doit aussi consentir des ressources accrues pour le développement humain dans les sociétés troublées, si nous voulons combattre efficacement le terrorisme. (Andrew Telegdi, Libéral)¹⁷¹

Toutefois, ce qui domine chez ces parlementaires (Libéraux, Allancistes et Conservateurs-progressistes) de manière générale comme solution à la menace terroriste par des individus « étrangers » est plus de ressources aux forces de l'ordre, moins d'accès à la libération conditionnelle, des peines plus sévères et consécutives, sans compter la criminalisation de comportements supplémentaires comme moyens et solutions de combattre le terrorisme, solutions d'autant plus aisément envisagées qu'ils s'agit de protéger les Canadiens innocents contre les « autres ».

3.3.2.4 Problèmes et solutions du Bloc québécois et du NPD

Une vision plus globale quant à la définition du problème se retrouve chez les membres du Bloc québécois et du NPD. Bien évidemment, eux aussi attribuent une grande partie de la problématique à des individus, aux terroristes responsables, par contre, nous remarquons une tendance accrue, au fur et à mesure de l'avancement des débats, à remettre en question l'efficacité et la nécessité des articles prévus dans le projet de loi C-36 de toucher aux causes profondes du terrorisme.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 6230

On réussira peut-être, pendant quelques jours ou quelques semaines, à recréer l'illusion dont se berçaient les Canadiens avant le 11 septembre, à savoir celle d'une paix relative sous le parapluie américain. Mais il suffira d'un incident grave pour remettre tout en question. On aura beau essayer de le prévenir, de le réprimer, de le punir, pourra-t-on éradiquer le terrorisme sans s'attaquer au désespoir qui en est la cause? Comment empêcher un individu, qu'il fasse partie ou non d'une organisation, d'emporter la vie d'autrui avec la sienne? Je me pose la question, à savoir si une loi antiterroriste va faire reculer des gens qui sont prêts à donner leur vie ou à la mettre en péril au nom d'une guerre dite « sainte ». [...] Puisqu'il est possible d'améliorer la sécurité des Québécois et des Canadiens en appliquant d'une manière rigoureuse les mesures de sécurité existantes, est-il nécessaire d'aller aussi loin que de modifier le Code criminel pour donner plus de pouvoir à la police dans le domaine de la détention préventive, de la surveillance électronique ou de la lecture du courrier postal ou électronique? [...] Enfin, il faut s'interroger aussi sur l'efficacité à long terme de la stratégie globale proposée. Croit-on vraiment qu'avec les frappes aériennes américaines, on pourrait, avec une loi antiterroriste, empêcher de tels actes soient posés dans l'avenir? Il faut aller au-delà des solutions qui sont uniquement militaires et policières. Il faut apporter une solution politique au problème. (Christiane Gagnon, BQ)¹⁷²

Oui, il faut se protéger, mais il faut aussi être conscients du fait que quoi que nous fassions, quelle que soit la loi que nous allons adopter en cette Chambre des communes, la liberté va toujours rester vulnérable. Du moins tant qu'il y aura des hommes et des femmes prêts à mourir pour une cause et par haine, ce ne sera pas une législation, quelle qu'elle soit, qui va être en mesure de les arrêter. [...] Par conséquent, n'importe quelle loi ne saurait arrêter ces personnes. Il faut une loi, mais il ne faut pas sacrifier nos droits et libertés collectifs et individuels. En effet, sacrifier la liberté serait capituler, car c'est cette liberté qui, plus que tout autre, définit notre vie démocratique. Les choix que nous ferons ne sont donc pas seulement des choix de sécurité; ce sont des choix de société. (Michel Bellehumeur, BQ)¹⁷³

[...] [Q]uand on parle de lutter contre le terrorisme, on peut parler de cette loi qui est selon moi une façon

¹⁷² Ibid., p. 6241

¹⁷³ Ibid., p. 6188

répressive de lutter contre le terrorisme. Mais pour être sérieux, pour aller vraiment au cœur du problème, il faut aussi regarder les aspects qui peuvent prévenir le terrorisme. Qu'est-ce qui cause de tels actes? Pourquoi les gens sont-ils prêts à aller si loin? Il y a là tout un défi auquel l'humanité fait face. On aura beau se doter des meilleurs systèmes de sécurité au monde, mais notre liberté en sera grandement affectée. [...] Ce qui m'intéresse, c'est de me tourner vers ces populations qui ont de la haine envers les États-Unis et envers l'Occident. Je peux comprendre des pays comme l'Afghanistan, qui vivent dans un état de pauvreté épouvantable. La racine de l'intégrisme est sûrement alimentée par des problèmes sociaux. Quand on voit que là-bas, des petites filles n'ont pas accès à l'éducation, des garçons non plus, que des gens n'ont pas accès à une vie épanouie, qu'ils n'ont pas accès à un degré légitime de richesse, qu'ils n'ont pas accès à des biens de base, il faut s'attendre à ce que, à un moment donné, cela saute. Cela a toujours été ma thèse, que j'ai probablement tirée de gens comme Nelson Mandela qui disait : « La sécurité pour quelques-uns, c'est l'insécurité pour tous. » [...] Au sujet de l'accès à l'éducation, je suis un de ceux qui croient qu'un des antidotes aux problèmes de ce monde, à la pauvreté et au terrorisme, c'est l'éducation. (Stéphan Tremblay, BQ)¹⁷⁴

Bien évidemment ces conceptions heurtent celles d'autres partis comme l'Alliance canadienne qui a ouvertement remis en question l'idée de la pauvreté comme l'une des causes au terrorisme : « Il n'était pas question de pauvreté. Oussama ben Laden possède des millions de dollars. Les talibans sont un groupe corrompu qui s'est enrichi grâce aux profits de la vente d'héroïne, accumulés depuis des années pour financer ses efforts de guerre et sa guérilla. » (Keith Martin, AC)¹⁷⁵

Les conceptions du PC/RD se sont également heurtées à ces partis en polarisant le débat et en attaquant le NPD dans sa position contre la guerre en Afghanistan.

¹⁷⁴ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6298

À un moment où le pays doit être uni pour soutenir les hommes et les femmes qui portent l'uniforme des Forces canadiennes, le NPD a honteusement décidé de se livrer à des manœuvres politiques pour miner la contribution du Canada à la coalition militaire internationale. En votant contre la motion, le NPD a prouvé son inutilité [...] On est soit [pour] ceux d'entre nous qui croient dans la protection de la démocratie et de la liberté, soit contre nous. Le NPD a choisi de sympathiser avec les terroristes. (Jim Pankiw, PC/RD)¹⁷⁶

Le Bloc québécois a critiqué le simpliste de cette vision du problème :

Nous jouons donc un peu trop facilement le jeu d'une guerre partisane que livrent les États-Unis au Moyen-Orient. Selon le professeur Jean-Pierre Derriennic, de l'Université Laval, les guerres partisans ont trois caractéristiques. Ce sont les suivantes : « [...] l'exagération de la valeur des enjeux, la capacité de polariser la société autour d'un conflit dominant, la lutte antiterroriste entre le bien et le mal, entre un monde civilisé et un monde dit barbare. » On voit bien qu'on ne peut pas arriver à grand-chose en ayant cette lecture du monde qui consiste à bien séparer le bien et le mal entre deux clans. C'est une sociologie qui est très simpliste et qui amalgame les faits sociaux d'une manière rigide, alors que la réalité est beaucoup plus complexe. Les causes de la violence sont multiples et le monde occidental ne doit pas fermer les yeux. C'est là où nous avons un rôle à jouer auprès de la population pour lui expliquer les responsabilités quant aux inégalités économiques qui existent dans les systèmes internationaux. [...] Il convient d'être extrêmement prudent dans cette partie du monde. Par exemple, en montant leur offensive contre les talibans, les États-Unis ont mobilisé deux voisins qui sont hostiles l'un envers l'autre, le Pakistan et l'Inde. En permettant à l'Alliance du Nord d'occuper une place prépondérante en Afghanistan, ils ont marginalisé l'ethnie majoritaire dans le pays. L'Iran dit qu'elle n'accepterait pas de force internationale dans la région. De plus, on dit que l'Irak risque d'être la prochaine cible des États-Unis [et, ceci dit, avant l'occupation américaine de l'Irak en

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 6307

¹⁷⁶ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6275

2003] [...] Rappelons qu'en octobre 1970 - ce n'est pas très loin - les arrestations ont été abusives. À cette époque, quelques députés se sont tenus debout et n'ont pas craint de marcher contre le vent de panique qui soufflait très fort en faveur de la Loi sur les mesures de guerre. [...] Dans la période qui a suivi les événements du 11 septembre, la pensée critique a subi de fortes pressions. Tout se passait comme si on devait être pour ou contre les victimes des attentats, pour ou contre les États-Unis. Il faut faire une analyse beaucoup plus subtile que d'être pour ou contre. (Christiane Gagnon, BQ)¹⁷⁷

3.3.3 L'application discriminatoire de la loi

En plus de reprocher à certains partis de simplifier la question du terrorisme de manière néfaste pour le débat sur la pertinence ou non des restrictions des droits, on leur a également reproché de sous-entendre que des groupes particuliers allaient être visés par la loi de manière discriminatoire. Pourtant, dès son allocution de présentation du projet de loi C-36, Anne Mclellan (Libéral) a souligné, comme d'autres libéraux, qu'aucun groupe spécifique n'est visé par le projet de loi et qu'il s'applique à tous ceux qui participent à la commission d'une « activité terroriste ».

[...][I]l ne s'agit pas d'une guerre contre un groupe ou un ennemi en particulier, mais une guerre contre le terrorisme. [...] Nos efforts sont dirigés contre les actes terroristes et non pas contre les membres d'une communauté ou d'un groupe ethnique ou religieux particulier. La diversité constitue l'une des plus grandes forces du Canada et nous prenons des mesures pour la protéger. (Anne Mclellan, Libéral)¹⁷⁸

Le projet de loi C-36 est un projet de loi antiterroriste, mais il ne s'agit pas d'une mesure contre les immigrants, les réfugiés, les musulmans, les Afghans ou les Pakistanais, car si c'était le cas ce serait un projet de loi carrément anticanadien. [...] L'article 5 dit que,

¹⁷⁷ Hansard CDC, 27-11-2001, p. 7544-5

¹⁷⁸ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6164

lorsqu'un membre de l'OTAN est attaqué, tous ses membres sont attaqués. C'est la clause du un-pour-tous, tous-pour-un. Si un seul canadien devait être victime de discrimination à cause de notre zèle à combattre le terrorisme, cette attaque en serait une contre nous tous.

[...] [N]ous devons nous assurer en adoptant ce projet de loi antiterroriste que des gens comme Mohamed [qui, en raison de sa nationalité, sans accusation, mais avec des soupçons de la GRC et du SCRS s'est vu perdre son revenu et son travail] et d'autres ne seront pas victimes de discrimination. Ce n'est pas le maccarthysme des années 50. C'est clairement une attaque unifiée contre le terrorisme qui peut prendre n'importe quelle nationalité, n'importe quelle couleur et qui peut venir de n'importe où au monde, même au Canada. (Steve Mahoney, Libéral)¹⁷⁹

Les Afghans ont besoin de notre appui. Ils on souffert horriblement à cause des années de sécheresse et de guerre qui ont dévasté leur pays. C'est pourquoi le Canada et ses alliés ont beaucoup augmenté l'aide humanitaire accordée aux réfugiés afghans. Notre lutte contre le terrorisme n'est pas un conflit entre religions ni entre cultures. Les actes terroristes ne sont en rien justifiés par la morale, les croyances ou les pratiques de l'islam. Comme toutes les religions, l'islam cherche la paix, la justice, la fraternité universelle, et il encourage l'harmonie entre tous les peuples. Les musulmans du Canada et du monde entier ont uni leur voix à la nôtre pour condamner le terrorisme. Nous sommes engagés dans un conflit armé et nous devons être particulièrement vigilants en ce qui concerne la protection des droits et de la sécurité de toutes nos minorités ethniques. [...] Nos actions actuelles tranchent favorablement avec cette sombre période de notre histoire où le gouvernement était instigateur d'actes d'intolérance, une époque où nous avons interné ceux que nous considérerions dangereux pendant la guerre et dont le seul péché était d'être différents [...]. Quoi qu'il en soit, nous avons évolué. Le Canada a évolué pour devenir un pays constitué de personnes originaires de tous les coins du monde et représentant toutes les religions et les groupes ethniques possibles. [...] Ben Laden, les talibans et tous les terroristes s'épanouissent dans la haine et l'intolérance. (Andrew Telegdi, Libéral)¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ibid., p. 6206-7

¹⁸⁰ Ibid., p. 6230

Selon les libéraux, c'est justement pourquoi le projet de loi réaffirme le droit de tout citoyen à la sécurité par « [d]es modifications au Code criminel qui permettront aux tribunaux d'ordonner la suppression de la propagande haineuse accessible au public au moyen d'ordinateurs et notamment à l'aide des sites Internet [...] » (Anne McLellan, Libéral)¹⁸¹ et qui « [...] créeront une nouvelle infraction de méfait, inspirée par les préjugés ou de la haine fondés sur la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique, commis à l'égard d'un bâtiment servant au culte religieux ou d'un objet lié au culte religieux. » (Anne McLellan, Libéral)¹⁸²

En principe, aucun parti politique ne s'est opposé à ces dispositions, certains ont même souligné que ces modifications devraient être exclues d'une clause d'expiration générale si le gouvernement libéral approuvait éventuellement un tel amendement. Sur les nombreux amendements présentés par le Bloc québécois, le seul amendement qui sera adopté par les libéraux pendant toute la procédure du passage de la loi C-36 fut à l'égard d'un de ces articles. En effet, pendant l'étude article par article, suite à une recommandation de Mme Falardeau-Ramsay de la Commission canadienne des droits de la personne, le Bloc québécois a proposé d'ajouter à la liste de lieux de cultes pouvant faire l'objet de méfaits haineux, les cimetières. Bien que les Libéraux ont proposé un sous-amendement pour éviter un débat sur ce qu'est un lieu de culte et si le cimetière y figurait, ils ont trouvé un moyen d'insérer « les cimetières » dans le libellé d'une autre façon.

Peter MacKay du PC/RD, a proposé un amendement pendant cette même réunion, suite à une recommandation formulée par la professeure Bayefsky qui avait comparu devant le Comité sénatorial spécial, afin d'ajouter « le sexe » comme autre motif de préjugés ou de haine aux

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 6164

¹⁸² *Idem*

côtés de la religion, la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique déjà prévus dans ce même article. Le Bloc québécois a appuyé la motion d'amendement du PC/RD qui allait dans le même sens que la recommandation du Comité sénatorial spécial¹⁸³, mais les libéraux et l'Alliance canadienne se sont opposés à l'amendement en soulignant que cela semble « [...] hors contexte compte tenu de la logique de ces catégories [lieux de culte] [...] » (Stephen Owen, Libéral)¹⁸⁴ et « [...] que le Code criminel comporte déjà de nombreuses dispositions pour punir des infractions de méfait et ainsi de suite. » (Brian Fitzpatrick, AC)¹⁸⁵

Bien que le gouvernement libéral agisse en criminalisant la propagande et les méfaits haineux pendant les débats sur les cibles du projet de loi C-36, le NPD a remis en contexte la notion de discrimination présentée par les libéraux notamment en soulignant un article paru dans le *Globe and Mail* qui soutenait

[...] que les propositions de la ministre de la Justice ne causeront pas beaucoup d'inconvénients aux Canadiens. Il dit que les coûts seront assumés par ceux que les policiers soupçonnent à cause de leur origine ethnique, de leurs idées politiques radicales ou de leur association avec des communautés d'immigrants qui entretiennent des liens avec des groupes tenus pour servir de façade à des terroristes. [...] Il se peut bien que la plupart des Canadiens soient en faveur du projet de loi parce qu'ils croient que celui-ci aura peu d'impact sur eux. Ils le considèrent comme un outil puissant, capable de faire taire leurs craintes légitimes par rapport aux attaques terroristes. [...] [L]a plupart d'entre nous ne nous sentirons pas incommodés par cette loi, [...] nous poursuivrons nos activités comme avant et [...] nous ne nous sentirons aucunement visés. [...] [I]l y a lieu [...] de s'inquiéter très sérieusement de l'impact qu'aura le projet de loi à l'égard des minorités visibles, des activistes politiques ou même des syndicalistes. (Libby

¹⁸³ Comité sénatorial spécial, premier rapport, Fascicule 5, p. 12

¹⁸⁴ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 113

¹⁸⁵ *Idem*

Davies, NPD)¹⁸⁶

Ces débats mènent les parlementaires à s'interroger sur ce qui constitue une « activité terroriste », définition inscrite pour la première fois de l'histoire canadienne dans un projet de loi (voir Annexe I). En fait, le débat s'ouvre afin de savoir qui pourrait être ciblé par la définition.

3.3.3.1 Débats autour de la définition d'une activité terroriste

Cette définition d'activité terroriste dans la loi n'est pas anodine puisqu'elle sert à justifier bon nombre de pouvoirs et de dispositions qui s'y retrouvent. Le gouvernement libéral a souligné avoir

[...] limité avec soin la définition pour qu'il soit clair que les dommages à la propriété et la perturbation d'un service essentiel ne sont pas en soi assez graves pour constituer une activité terroriste. L'acte commis doit aussi mettre en danger la vie de personnes ou compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population. C'est une question importante au sujet de laquelle certains de mes collègues ont exprimé des préoccupations. Pour répondre à leurs inquiétudes, je donne à la Chambre et à tous les Canadiens l'assurance que cette définition ne comprendra en aucune façon des formes légitimes de dissension politique. Elle n'affecterait pas les activités licites de groupes politiques ou d'organismes de lobbyisme légitimes. (Anne McLellan, Libéral)¹⁸⁷

Bien que les témoins et parlementaires ont eu l'assurance du gouvernement libéral qu'il ne ciblerait pas les formes légitimes de dissension politique licites, cela n'a pas empêché tous les partis de l'opposition officielle de soulever leurs craintes quant à la définition qu'ils jugent trop large et trop floue. Le NPD souligne que la définition d'activité terroriste dans le projet de loi est

¹⁸⁶ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6216-7

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 6165

tellement générale qu'elle pourrait englober et cibler des gens qui luttent et s'opposent à des régimes tyranniques et répressifs.

Dans sa lutte contre le régime brutal et raciste de l'apartheid en Afrique du Sud, le Congrès national africain aurait nettement été visé par le projet de loi, comme l'aurait été tout Canadien qui appuyait sa lutte contre l'apartheid. Je vois le député d'Edmonton-Strathcona. Je sais qu'il a longtemps lutté contre l'apartheid. Il a même probablement envoyé quelques dollars pour soutenir cette lutte. Si le projet de loi avait été en vigueur, lui, moi et bien d'autres aurions risqué l'emprisonnement. Je ne voudrais pas que nous adoptions une loi qui emprisonnerait ceux qui soutiennent les opposants aux régimes tyranniques, brutaux et répressifs. Rappelons encore les combattants de la liberté, au Timor oriental, qui ont lutté contre le régime génocidaire de l'Indonésie. Je me souviens aussi des sandinistes qui combattaient Somoza, au Nicaragua. Comme l'a dit Alan Borovoy, de l'Association canadienne des libertés civiles : « C'est une chose de dire que nous n'allons pas appuyer ceux qui aident les dictateurs contre les démocrates, mais pourquoi les Canadiens ne seraient-ils pas libres d'aider les démocrates contre les dictateurs? » Le projet de loi semble criminaliser cette activité. Aujourd'hui, nous savons qu'il y a des gens dans le monde qui sont engagés dans des luttes. Que les Canadiens soient d'accord ou non avec eux, voulons-nous vraiment considérer comme des terroristes tous ceux qui appuient le droit à l'autodétermination pour les Tamouls, les Tchétchènes, les Kurdes ou les Kachmérés? Je pense tout particulièrement aux Kurdes qui ont été torturés, dont les villages ont été détruits par le régime répressif turc et dont la députée Leyla Zana a été emprisonnée. Ceux d'entre nous qui voudraient appuyer ces gens dans leur lutte contre un tel régime répressif seraient-ils soumis aux dispositions de la présente mesure législative? (Svend Robinson, NPD)¹⁸⁸

Le Bloc québécois a soutenu la position du NPD en qualifiant la définition d'activité terroriste de « [...] véritable auberge espagnole, où tous trouvent à boire et à manger, et son opposé et

¹⁸⁸ Ibid., p. 6247

son contraire [...] » (Réal Ménard, BQ)¹⁸⁹ « Une chose est sûre, ce n'est certainement pas en scrutant des groupes tels que *Amnistie Internationale*, *Greenpeace*, l'Église anglicane, l'Église unie et les *Raging Grannies* que l'on va démanteler un important réseau de terroristes. » (Pierrette Venne, BQ)¹⁹⁰ Le NPD encourage tous les parlementaires à ne pas se situer uniquement dans le contexte du 11 septembre, mais également dans le contexte des manifestations survenues « [...] à Vancouver lors de la réunion de l'APEC, à Windsor lors de la réunion de l'OEA et à Québec lors de la rencontre sur l'ALEA. » (Bill Blaikie, NPD)¹⁹¹ Le NPD s'est également demandé ce que signifiait l'expression « activités licites de revendication » et par conséquent, si les arrêts de travail illicites ou de grèves illégales pourraient tomber sous le cadre de la LAT ou si des gens qui pensent

[...] participer à des manifestations licites à Québec loin du périmètre de sécurité, alors qu'ils ne s'en prenaient pas au mur érigé autour de ce périmètre, qu'ils ne causaient aucun dommage à la propriété et ne se livraient à aucune autre activité de ce genre. Ils restaient là assis à se parler, lorsque, tout à coup, on les a aspergés de gaz lacrymogène, on leur a tiré dessus avec des balles de caoutchouc et on les a traités comme s'ils agissaient de façon illicite. (Bill Blaikie, NPD)¹⁹²

L'Alliance canadienne a fait part de l'importance de distinguer l'intention de paralyser les services essentiels et le simple résultat ou, si l'on veut, les conséquences non intentionnelles d'une manifestation. Le NPD a même souligné que cette nouvelle définition prise conjointement avec les pouvoirs que le projet de loi confère, comme la détention préventive, pourrait « [...] être utilisée comme outil d'harcèlement dans le but d'empêcher des personnes à participer à certains événements [...] » (Bill

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 6248

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 6172

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 6173

Blaikie, NPD)¹⁹³ en raison du climat très politisé de ces manifestations. Il y a donc une crainte qui revient continuellement dans les débats : le projet de loi avec la définition d'activité terroriste qui y est contenue pourrait être utilisé pour cibler des gens qui manifestent pacifiquement et ceux qui le font en utilisant de la violence.¹⁹⁴ En réaction à ces commentaires, un membre du Parti libéral a suggéré que les protestataires qui organisent « délibérément des assauts contre les lignes de police et [où] il y a eu intention délibérée de recourir à la violence [...] » (John Bryden, Libéral)¹⁹⁵ devraient entrer dans cette définition :

Cela comprendrait de façon claire et explicite le genre de manifestations violentes que nous avons vues à Québec, le fait de lancer des cocktails Molotov, le genre d'activités que nous voyons lorsque les leaders mondiaux se réunissent aux conférences de l'Organisation mondiale du commerce, les attaques contre les policiers et les barricades et le recours à la violence. [...] Il ne faut plus tolérer les contestations violentes, car elles constituent une sorte d'activité terroriste. Elles visent à intimider et à nuire au processus démocratique. Toutefois, je signalerai du même souffle que nous ne voulons pas que le projet de loi nuise à la contestation légitime et pacifique, et je ne crois pas qu'il le fasse. (John Bryden, Libéral)¹⁹⁶

Le PC/RD a appuyé l'argument en soulignant

[q]ue ce soit un étranger qui commet un acte de violence de l'ampleur des attentats du 11 septembre ou une personne qui fabrique en toute connaissance de cause une arme ou une bombe, ou qui participe à un acte dangereux, à mes yeux, cette personne pose un acte terroriste. Elle menace la sécurité publique et doit être punie de la façon la plus sévère et la plus juste qu'il soit, mais aussi le plus rapidement possible. Je suis d'accord pour que cette définition comprenne ce type d'activité. (Peter MacKay,

¹⁹² Ibid., p. 6174

¹⁹³ Idem

¹⁹⁴ Pat Martin, NPD, Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6179

¹⁹⁵ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6175

¹⁹⁶ Ibid., p. 6178-9

PC/RD)¹⁹⁷

Le NPD, entre autres, a cherché à ancrer la compréhension de la situation des députés bien plus profondément dans l'histoire avec des exemples.

[...] [N]ous pouvons certainement tirer une leçon des dispositions législatives qui ont alors été adoptées et des répercussions qu'elles ont eues sur la société et les droits civils, ainsi que de la stigmatisation d'être identifiables, dans un cas, les Canadiens d'origine japonaise, et dans l'autre, les activistes politiques. (Libby Davies, NPD)¹⁹⁸

Le Bloc québécois a fait savoir qu'il était un peu rassuré par le fait que le premier ministre a dit qu'il allait écouter le comité JUST et

[...] que le comité aura le pouvoir de modifier les articles qui vont trop loin ou qui touchent des cibles que le gouvernement ne veut pas atteindre. Entre autres, la définition ou certaines définitions contenues dans le projet de loi pourraient affecter des mouvements syndicaux ou ceux qui participent à des grèves illégales. Je ne pense pas que l'objectif du projet de loi est de les considérer comme des groupes terroristes. Il faut seulement revoir la définition, peut-être la resserrer et aller davantage vers l'objectif qui est de lutter contre le terrorisme. (Michel Bellehumeur, BQ)¹⁹⁹

Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, le Bloc québécois changera sa position sur le projet de loi, et ce, pas uniquement en raison de mécanismes d'examen et de surveillance inadéquats, mais également en raison du fait que la définition d'une activité terroriste demeurera floue et vague. Le Bloc québécois avait tenté, entre autres choses, lors de la première période

¹⁹⁷ Ibid., p. 6178

¹⁹⁸ Ibid., p. 6218

¹⁹⁹ Ibid., p. 6191

questions, d'obtenir un engagement politique du gouvernement libéral afin de resserrer la définition trop large d'activité terroriste pour éviter les abus. La ministre de la Justice s'est contentée de rétorquer : « Monsieur le Président, nous estimons que la définition est claire et que l'on ne recourra pas abusivement à la définition d'activité terroriste. » (Anne McLellan, Libéral)²⁰⁰ Lorsque le Bloc québécois est revenu à la charge à la période de questions subséquente en mentionnant qu'

[u]n collègue du caucus ministériel de la ministre a assimilé les manifestants du Sommet de Québec à des terroristes [...] que va-t-il se passer quand des milliers de policiers, d'agents secrets, de gens de la sécurité vont interpréter les termes de la loi, si les libéraux ne sont pas capables de se démêler eux-mêmes avec leurs propres définitions? (Michel Gauthier, BQ)²⁰¹

La ministre de la Justice a simplement répondu que « [...] les activités de protestation légales sont pleinement protégées par ce projet de loi. Je demande encore au député de porter son attention sur ce qui vise effectivement cette mesure, soit les activités dont le but est de causer la terreur. » (Anne McLellan, Libéral)²⁰² Pendant la période de questions du 18 octobre 2001, elle a ajouté en Chambre que « [l]e Code criminel s'appliquera aux manifestations violentes d'ordre moins grave. » (Anne McLellan, Libéral)²⁰³ Bien que la ministre a cherché à rassurer les membres du Parlement, ceci n'a pas empêché d'autres députés libéraux d'exprimer leurs craintes par rapport à la possibilité d'utiliser cette loi pour réprimer des violences lors de manifestations, confirmant la division chez les Libéraux de ce qui constitue un acte terroriste.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 6197

²⁰¹ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6255

²⁰² *Idem*

²⁰³ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6324

La possibilité que ces mesures soient appliquées là où aucune menace terroriste ne plane me gêne beaucoup. Certes, le projet de loi fournit une description de l'activité terroriste et d'une manifestation légitime. Il reste tout de même possible, et nous l'avons déjà vu, qu'une manifestation s'enflamme soudainement et qu'un rassemblement, qui était pacifique jusque-là, se trouve aux prises avec la violence qu'un groupuscule aura semée. Je ne saurais dire que les manifestations violentes sont souhaitables ou qu'elles devraient être encouragées, mais je crains que les mesures prévues dans ce projet de loi ne débordent de leur cadre et ne soient appliquées par mégarde lors d'une de ces manifestations. Selon moi, une manifestation, violente ou pas, n'est pas une activité terroriste. Je m'inquiète pour les innocents, et ils sont nombreux dans les groupes de manifestants. (Anita Neville, Libéral)²⁰⁴

Le Bloc québécois et le NPD renchérissent dans cette direction :

On se demande si ce type de manifestation [rassemblement d'employés d'Air Canada, d'agriculteurs qui ralentissent la circulation sur les autoroutes et d'environnementalistes qui empêchent des compagnies de bois de pénétrer dans la forêt] pourra avoir lieu aussi librement et aussi ouvertement que nous le souhaiterions et qu'il le devrait, une fois que le projet de loi sera en vigueur. (Dick Proctor, NPD)²⁰⁵

Quant à la possible discrimination de certains groupes dans l'application de cette définition, dans son premier rapport, le Comité sénatorial spécial a reconnu qu'elle pouvait être « [...] utilisée pour cibler des communautés ethniques ou culturelles du Canada [...] »²⁰⁶ et que cela « [...] suscite des craintes. »²⁰⁷ C'est justement pour cela que « [l]e Comité recommande donc d'ajouter à l'article une disposition interdisant la discrimination qui pourrait

²⁰⁴ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6273

²⁰⁵ Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6302

²⁰⁶ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 11

²⁰⁷ *Idem*

s'appliquer à l'ensemble du projet de loi C-36. » ²⁰⁸

Le gouvernement libéral, bien qu'il ne croit pas que le problème réside dans « [...] les termes «au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuses ou idéologique» » (Anne McLellan, Libéral), afin de « [...] garantir que les dispositions du projet de loi ne soient pas interprétées ou appliquées de façon discriminatoire ou de façon à supprimer des droits démocratiques [...] [le gouvernement libéral propose] l'ajout d'une nouvelle disposition qui précisera que la définition d'activité terroriste ne s'applique pas à l'expression d'idées politiques, religieuses ou idéologiques qui ne visent pas à causer les diverses formes de préjudice énumérées dans la définition. » (Anne McLellan, Libéral) ²⁰⁹

Pour ce qui est du « [...] risque que la définition d'«activité terroriste» [...] n'englobe aussi les grèves illégales et d'autres actes de désobéissance civile sans rapport aucun avec le terrorisme [...] » ²¹⁰, étant donné que la ministre de la Justice a clairement précisé que ce n'était pas l'intention et l'objet du présent projet de loi, le Comité sénatorial a recommandé, dans son premier rapport, «[...] **de supprimer le terme « licite » de la nouvelle division 83.01(1)b) (ii) (E) .** » ²¹¹ Lors de la 49^{ième} séance du Comité JUST,

[l]e gouvernement propose donc de supprimer le mot licite. [...] Nous pensons donc qu'en supprimant le qualificatif «licite», nous exprimons plus clairement l'intention du gouvernement et rassurons ceux qui craindraient qu'autrement une activité illégale qui ne constitue pas une activité terroriste soit un jour visée par ce projet de loi. En supprimant le mot « licite », nous pensons indiquer clairement que la définition d'activité terroriste exclut les revendications, les protestations, les manifestations de désaccord et les arrêts de travail,

²⁰⁸ *Idem*

²⁰⁹ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 5

²¹⁰ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 11

²¹¹ *Idem*

que ceux-ci soient légaux ou non. [...] Pour des raisons comparables, nous proposons d'apporter à cette définition d'autres modifications mineures pour qu'il y ait activité terroriste dans le seul cas où son auteur a commis un acte préjudiciable et n'a pas simplement l'intention d'en commettre un. Nous proposons également de préciser que les actes illégaux commis par certaines personnes ne peuvent compromettre la légitimité des autres manifestants. (Anne McLellan, Libéral)²¹²

Lors de l'étude article par article du Comité JUST, le PC/RD propose un amendement pour modifier la définition d'activité terroriste pour une du terrorisme qui remplacerait une bonne portion de l'article. Cette nouvelle définition « mentionne expressément l'usage de la violence contre une personne ou des biens, qui vise à mettre en danger la vie d'une personne, à compromettre la santé ou la sécurité de la population, ou à perturber gravement les activités gouvernementales. » (Peter MacKay, PC/RD)²¹³, donc à son avis réussit à préciser la définition vague des libéraux. L'Alliance canadienne propose un sous-amendement pour enlever la notion « d'une cause de nature politique, religieuse et idéologique » (Vic Toews, AC)²¹⁴ à cette nouvelle définition proposée par le PC/RD, ce que le PC/RD accepte, question de faciliter la poursuite et l'accusation de gens sans avoir à prouver la nature politique, religieuse ou idéologique de la cause et des motifs qui ont poussé la commission de l'acte répréhensible. Le sous-amendement de l'Alliance canadienne a été rejeté par 9 voix contre 8 et la nouvelle définition du terrorisme du PC/RD a été rejetée. L'Alliance canadienne propose son amendement qui vise la même chose que le sous-amendement précédent en faveur de la suppression de la définition des motifs de nature politique, religieuse ou idéologique. Le PC/RD a appuyé l'amendement, mais très tôt l'Alliance canadienne a fait savoir « qu'aucun député de l'Alliance canadienne n'a l'intention d'appuyer cet amendement. Nous

²¹² Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 4

²¹³ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 12

²¹⁴ *Ibid.*, p. 13

tenons simplement à en discuter, et je veux que le compte-rendu le traduise clairement. » (Vic Toews, AC)²¹⁵ L'amendement, comme le sous-amendement précédent, a été rejeté.

Le NPD a lui aussi cherché à modifier la définition en essayant d'intégrer les notions de peur extrême et d'intimidation, ainsi que tenté de supprimer la notion économique de la définition. Stephen Owen a fait savoir que le critère de peur extrême lèverait la barre trop haute et qu'il s'agirait d'une lacune importante que de ne pas intégrer une menace « [...] contre les intérêts économiques de la société. » (Stephen Owen, Libéral)²¹⁶ Le NPD va répondre à cela qu'il

[...] espère qu'un jour la sécurité économique sera considérée comme un droit de la personne ou un élément de la sécurité humaine, mais il est curieux que toutes sortes de principes qui ne s'appliquent pas ailleurs semblent s'appliquer dans une loi antiterroriste. (Bill Blaikie, NPD)²¹⁷

Les deux amendements du NPD ont été rejetés. Le Bloc québécois cherchant à faire passer un amendement similaire à celui du NPD cherche à utiliser l'expression « terroriser » dans la définition plutôt qu'« intimider », pour refléter davantage les mots utilisés par la ministre de la Justice lorsqu'elle a comparu devant le Comité JUST. Le Bloc souligne encore la vaste portée de la définition en disant que l'intimidation sur le plan économique présente dans la définition actuelle des libéraux « [...] pourrait peut-être s'appliquer à un certain pays pas trop loin de nous, dont on connaît l'attitude protectionniste, sans qu'il soit pour autant un terroriste au sens donné par le projet de loi C-36. » (Michel Bellehumeur, BQ)²¹⁸ « Il y a d'autres choses au plan économique. Il y

²¹⁵ *Ibid.*, p. 19

²¹⁶ *Ibid.*, p. 20

²¹⁷ *Idem*

²¹⁸ *Idem*

a les valeurs mobilières; il y a des façons de contrôler la Bourse, il y a des façons de contrôler, de vérifier. » (Michel Bellehumeur, BQ)²¹⁹ Aucune chance, l'amendement a, lui aussi, été rejeté. Le Bloc québécois a souligné que le secrétaire parlementaire de la ministre de la Justice vient de répondre à ses inquiétudes :

Il dit, en effet, qu'il ne faut pas employer le terme « terroriser » parce que cela mettrait la barre trop haute, qu'il faut conserver le terme « intimider » afin d'en attraper le plus grand nombre possible. C'est bien là l'abus qu'on pense possible si on conserve une définition aussi large que celle-ci. (Michel Bellehumeur, BQ)²²⁰

Ne pouvant donc remplacer le terme intimidation par terreur, le Bloc québécois va chercher à faire supprimer toute référence au mot intimider dans la définition, ce qui a été également rejeté comme amendement. Ce n'est que par la suite que les libéraux ont proposé un amendement qui visait la suppression « d'activités licites » de la définition afin de

[...] répondre aux inquiétudes de plusieurs témoins qui craignaient qu'une manifestation puisse être visée par ces dispositions en raison des agissements de quelques protestataires. [...] Par conséquent, pour que des revendications, des protestations ou des manifestations d'un désaccord deviennent une activité terroriste, il faut que cela entraîne les conséquences décrites aux divisions (A) à (C), autrement dit, il faut que ces actes soient commis intentionnellement pour causer la mort, mettre en danger la vie d'une personne ou causer des dommages matériels considérables qui risquent de mettre en danger la vie d'une personne. Grâce à ce lien direct les agissements dont certains individus pourraient se rendre coupables au sein d'un groupe ne porteront pas atteinte à la légalité et à la légitimité de revendications démocratiques. (Donald Piragoff, avocat général, ministère de la Justice)²²¹

²¹⁹ Ibid., p. 23

²²⁰ Ibid., p. 21

²²¹ Ibid., p. 24

Le Bloc québécois n'est pas certain que cet amendement rassure les témoins, car «[c]ela n'est pas cumulatif. On peut poser un geste qui soit couvert par une des trois sections, par deux des trois sections ou par les trois sections. » (Michel Bellehumeur, BQ)²²² En utilisant l'expression « sauf que » dans la rédaction de la division (E), le Bloc québécois craint que l'on puisse utiliser les divisions (C) et (D), par exemple, pour arrêter des manifestants du Sommet des Amériques de Québec, car la précision prévue dans la division (E) ne se trouve pas dans les autres divisions de la définition. Le tout

[...] risque de permettre que la loi s'applique dans le cas de manifestants qui, par accident, mettent une vie en danger ou compromettent gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population. Pour moi, ce ne sont pas des terroristes. Cela n'est pas acceptable. Nous possédons un Code criminel qui est applicable. (Michel Bellehumeur, BQ)²²³

Deux autres membres du Bloc québécois se sont prononcés devant le comité afin d'ajouter la même exception qui prévaut à la division (E) aux divisions (C) et (D), ce qui réglerait la question des manifestants au Sommet des Amériques. Mais tout un débat s'est ouvert sur ce qu'est un terroriste. Certains libéraux ont mentionné qu'il s'agissait de répétitions inutiles et redondantes, ce dont le Bloc s'est défendu. Il va sans dire que les modifications des libéraux ont toutes été adoptées, sans sous-amendement et sans que les libéraux ne cèdent aux demandes du Bloc québécois en la matière. Le NPD qui a tenté par des amendements similaires d'apporter les exclusions prévues dans la division (E) à toutes les autres divisions de la définition et cherché à y ajouter « la notion d'acte pacifique de désobéissance civile » a vu ses amendements rejetés ou retirés. Finalement, les libéraux ont fait adopter avec dissidence leur amendement qui ajoute à la définition d'activité terroriste,

²²² *Ibid.*, p. 25

²²³ *Ibid.*, p. 27

une clause antidiscriminatoire qui mentionne que les éléments de la définition

[...] ne sont pas inconstitutionnels ou ne visent pas un groupe particulier autrement que dans le cadre de la définition cumulative de l'article. Selon certaines craintes dont on nous a fait part, des personnes qui auraient pu être ciblées ou craignaient d'être ciblées [...]. (Stephen Owen, Libéral)²²⁴

En Chambre, à l'étape des débats sur le rapport, l'Alliance canadienne propose un amendement qui vise à supprimer ce que le gouvernement a conservé dans la définition, soit la nature « politique, religieuse et idéologique » des motifs nécessaires. Selon l'Alliance canadienne, cette portion de définition amène une foule de complications au tribunal et exige en quelque sorte un exercice « destructif ».

La poursuite est obligée de convoquer des témoins pour parler de groupes religieux, politiques ou idéologiques. L'activité terroriste n'a certes rien à voir avec [...] [de tels motifs] dans un contexte criminel. [...] [Q]uand il s'agit de poursuites intentées à l'égard d'une infraction criminelle, nous nous intéressons aux actions et à l'intention criminelle. Il importe peu que cette intention ait quelque chose à coir avec une motivation religieuse, politique ou idéologique. (Vic Toews, AC)²²⁵

Le PC/RD qui avait abordé la question différemment lors de l'étude en Comité, a tout de même appuyé la motion de l'Alliance canadienne. Le Bloc québécois, quant à lui, déçu de tous les amendements rejetés par les libéraux au niveau de la définition lors de la révision article par article, lance que l'amendement de l'Alliance canadienne n'est pas suffisant et qu'il

²²⁴ Ibid., p. 40

²²⁵ Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7486

[...] ne change pas grand-chose, puisque le reste du paragraphe est assez explicite sur ce que nous voulons cibler comme activités terroristes. C'est justement sur ce que nous voulons cibler qu'il y a problème, et ce sont les amendements que le gouvernement a rejetés. [...] [L]es manifestants, comme ceux du Sommet de Québec, entrent encore dans cette définition « d'activité terroriste », alors que ce n'est pas le cas. [...] On aurait dû cibler davantage le volet de la définition. Le gouvernement l'a refusé en comité. (Michel Bellehumeur, BQ)²²⁶

C'est ainsi que le Bloc québécois se déclare contre la motion de l'Alliance canadienne. Après avoir invité les partis à voter contre le présent projet de loi en troisième lecture, le NPD a souligné qu'il soutient l'amendement de l'Alliance canadienne même s'il entendait voter contre le projet, car il croit, comme le Bloc québécois, entre autres, « [...] que cette définition est trop large et risque d'englober l'expression légitime de la dissidence, malgré les exceptions prévues dans la loi. » (Bill Blaikie, NPD)²²⁷ Pour le NPD,

[...]le problème vient de l'état d'esprit que cette nouvelle disposition crée dans notre pays, du message que nous envoyons à nos forces policières et à celles qui sont chargées d'assurer notre sécurité, aux hommes et aux femmes qui mèneront des enquêtes et qui viseront expressément certains groupes de personnes en raison de cette disposition. Ceux qui finiront par être ciblés, ce sont les personnes qui pratiquent la religion islamiste, les membres de la communauté arabe et, bien sûr, les députés de notre parti, les socio-démocrates, les syndiqués et les activistes sociaux en général. (Joe Comartin, NDP)²²⁸

Aucun des amendements que nous avons proposé d'apporter à cette disposition n'a été approuvé, et les amendements recommandés par des témoins, qui auraient beaucoup apaisé nos préoccupations, ont aussi été rejetés. Nos amendements auraient inclus la terreur et l'intimidation extrêmes comme motifs de délits terroristes pour qu'il soit bien

²²⁶ Ibid., p. 7482

²²⁷ Ibid., p. 7484

²²⁸ Ibid., p. 7511

clair que seuls les actes fondés sur ces motifs peuvent être considérés comme terroristes. Puis nous avons proposé qu'on exclue, dans cette disposition, les menaces à la sécurité économique. Ensuite, nous avons proposé de supprimer la disposition qualifiant l'interruption des services essentiels d'acte terroriste. Enfin, nous avons proposé que le gouvernement modifie la même disposition de façon à bien préciser qu'aucun acte pacifique de désobéissance civile ne saurait être considéré comme un acte terroriste. (Wendy Lill, NPD)²²⁹

En réaction à ces propos, les libéraux ont souligné l'importance du caractère « limitatif » de ces motifs et la présence de leur nouvelle clause antidiscriminatoire pour défendre leur article et pour rejeter la motion d'amendement à 138 voix contre 101. Dans le cadre de la deuxième étude du Comité sénatorial spécial, l'opposition officielle (PC/RD) a cherché à passer un amendement similaire, sinon identique qui supprimait les motifs discutés ci-haut.

La plus grande des préoccupations au sujet de ce projet de loi, c'est la façon dont il touchera certaines minorités et certaines personnes au Canada. Le simple fait qu'une personne appartienne à une minorité ou à un groupe religieux ou politique peut en faire une cible, même si le gouvernement n'avait pas pour intention de mettre dans le même sac tous ceux qui partagent cette religion ou idéologie politique. [...] Outre que des témoins nous ont dit que cela pouvait avoir de terribles conséquences pour leur communauté, d'autres ont dit que c'était un obstacle inutile pour les procureurs, qu'il serait très difficile de prouver le mobile [...]. (sénateur Raynell Andreychuk, PC/RD)²³⁰

Après un court débat et le rappel par des libéraux que l'article était limitatif, qu'il avait pour but de distinguer de simples actes criminels, d'actes terroristes, que les déclarations des témoins n'étaient pas unanimes et que la suppression causerait

²²⁹ Ibid., p. 7518

²³⁰ Comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 13

de « graves problèmes », la motion d'amendement a été rejetée par six voix contre cinq (deux abstentions). La majorité libérale, bien qu'elle ait refusé tous les amendements, a voulu préciser par des Observations, l'importance d'un « processus de formation continue qui tienne compte de la diversité ethnique des collectivités canadiennes. » (Observations de la majorité libérale, Deuxième rapport du Comité sénatorial spécial)²³¹ Elle a également exhorté le gouvernement à

[...] accorder de toute urgence la priorité à ce processus de sensibilisation et à créer un mécanisme pour permettre aux représentants des groupes minoritaires de donner leur point de vue sur la meilleure façon de parvenir au degré d'adaptation recherché de manière à ce que l'application de cette nouvelle loi soit exempte de toute discrimination. (Observations de la majorité libérale, Deuxième rapport du Comité sénatorial spécial)²³²

Pendant la troisième lecture au Sénat, plus aucun débat sur la définition d'activité terroriste n'y figure directement. Le débat est limité essentiellement sur la notion de la permanence, d'examen et de surveillance des pouvoirs prévus dans la loi, tel que nous l'avons vu précédemment. Ainsi, les libéraux, en insérant une clause disant que la définition n'est pas anticonstitutionnelle, qu'elle ne devrait pas être utilisée à des fins discriminatoires et en supprimant les mots « activités licites », n'ont pas réussi à apaiser ceux qui la jugent trop vague, pouvant aisément mener à des abus dans l'application de la loi.

²³¹ Deuxième rapport du Comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 8

²³² *Idem*

3.3.3.2 Débats autour des certificats ministériels permettant le retrait du statut d'organisme de bienfaisance

Ces inquiétudes quant à la définition chez plusieurs parlementaires et témoins se sont répercutées également sur plusieurs dispositions du projet de loi telle que la possibilité de retirer ou refuser, par l'entremise d'un certificat, le statut d'organisme de bienfaisance de bonne foi. Selon les libéraux, ces certificats permettent au projet de loi de s'attaquer non seulement aux gens qui font des activités terroristes mais également aux réseaux qui les financent. Pour les libéraux, la possibilité d'émettre ces certificats complètent le projet de loi qui contient d'autres mesures générales pour saisir, bloquer et confisquer des biens appartenant aux terroristes.

Le but de ces mesures est simple : il s'agit de veiller à ce que les dons de charité ne servent pas, de manière intentionnelle ou autre, à appuyer des activités terroristes. [...] Le processus touchant ces dispositions est à la fois juste et responsable. Deux ministres - le ministre du Revenu national et moi-même - devront prendre d'un commun accord toute décision visant à rejeter ou à révoquer le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Chaque décision sera examinée automatiquement par la Cour fédérale. L'organisation visée pourra demander à la Cour une ordonnance de non-publication pour protéger sa réputation. Elle disposera d'un an pour transférer ses biens à un autre organisme de bienfaisance et pourra demander à tout moment aux ministres de revoir leur décision. (Lawrence MacAulay, Solliciteur général du Canada, Libéral)²³³

L'une des principales inquiétudes quant à ces mesures était la question de la neutralité de l'évaluation des preuves fournies par les organismes de sécurité pour justifier le refus du statut.

²³³ Comité sénatorial spécial, 04-12-2001, Fascicule 7, p. 57

[...] [L]e processus ne devait pas être confié à ceux qui étaient chargés d'enquêter sur le terrorisme. Autrement dit, nous voulions une analyse neutre pour établir si la preuve réunie par le SCRS ou la GRC justifiait la suppression de ce statut. Le projet de loi semble être allé dans la direction opposée. [...] Il n'y a aucune disposition d'appel pour les organismes de bienfaisance. Il y a la première demande au tribunal, qui sera suivie de la décision d'un juge, mais aucune procédure d'appel. (sénateur Raynell Andreychuk, PC/RD)²³⁴

L'absence de communication complète de renseignements envers l'organisme visé a soulevé également nombre de critiques de témoins et du Bloc québécois.

Nous savons que, dans certaines parties du monde, il y a des gouvernements qui n'aiment pas beaucoup les organismes qui s'occupent de protection de l'environnement, des droits de la personne, qui préconisent l'abolition du travail des enfants et qui, pour faire cesser les activités de ces organismes dans leurs pays, déclareraient tout simplement qu'il s'agit là d'organisations terroristes. Nous voulons éviter que cela arrive et nous voulons donner à ces organismes le droit de contester les allégations inexactes qui sont faites au sujet de leurs activités [...]. (Patrick Johnston, Centre canadien de philanthropie)²³⁵

Le Bloc québécois, entre autres, a rapidement rappelé que toute la partie 6 de ce projet de loi qui touche aux certificats de statut de bienfaisance, émane d'un ancien projet de loi (C-16) qui avait été rejeté auparavant. Le Bloc québécois l'avait qualifié selon les termes suivants :

[...] suspicion, pouvoir discrétionnaire, preuve énigmatique et absence de contrôle. [...] Nous ne nions pas le fait qu'il soit approprié de protéger l'intégrité du système d'enregistrement des organismes de bienfaisance en les empêchant de servir de façade pour des organismes terroristes. Ce que nous contestons, c'est la façon dont

²³⁴ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 56

²³⁵ Comité JUST, 05-11-2001, séance 42, p. 11-2

le gouvernement veut s'y prendre pour arriver à ses fins. [...] Lui donner naissance constituait un dangereux précédent en matière de violation de garanties procédurales. Pourtant, hier, la ministre nous a remis sous le nez le même projet de loi à quelques virgules près. Pire encore, la procédure inquisitoire instaurée par le projet de loi C-16 s'applique maintenant à un organisme qui voudrait que son nom soit radié de la liste des organisations se livrant à des activités terroristes. [...] Dans un cas comme dans l'autre, l'entité ou l'organisme de bienfaisance se retrouvera devant un juge qui pourra rendre une décision à partir d'une preuve qui lui aura été soumise derrière des portes closes et en l'absence du ou des principaux intéressés. [...] [I]l sera possible que tout se passe sans que le demandeur ne sache jamais pourquoi son nom s'est retrouvé sur la liste. En sabotant ainsi des règles de preuve aussi fondamentales et élémentaires que la communication en matière de preuve, on fait donc fi du caractère contradictoire qui caractérise notre système judiciaire. Ce qui est d'autant plus inquiétant dans cette histoire, c'est que la preuve soumise sera élaborée à partir d'informations fournies en majeure partie par le SCRS. Connaissant les pratiques du SCRS ainsi que ses difficultés à établir un juste équilibre entre la sécurité nationale et les droits et libertés, il y a lieu, peut-être, de s'inquiéter. (Pierrette Venne, BQ)²³⁶

Un membre du Parti libéral a même renforcé l'argumentaire du Bloc québécois en soulignant que

[...] le projet de loi [C-16] a été rejeté en bloc par le comité. Il n'a pas été rejeté uniquement par un seul parti. Tous les membres du comité étaient troublés par cette mesure. [...] [J]e crois que la partie 6 contient certains éléments troublants, le principal étant que, lorsqu'on examine cette disposition, on constate que personne ne saura qui a fait des allégations et quelles sont ces allégations exactement. Tout passerait par un filtre qu'on appelle le SCRS. Ce dernier fournirait peut-être un résumé de ce qui a été dit ou, plus exactement, de ce qu'étaient les allégations, mais ne donnerait que peu ou pas de détails. Cela aurait des conséquences dévastatrices sur les Canadiens qui ont une longue tradition d'aider les autres [...]. La partie 6 ne respecte

²³⁶ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6171

pas le fondement même des règles de justice naturelle, à savoir qui porte l'accusation, que dit cette personne et ai-je le droit de rencontrer cette personne et de lui poser des questions. [...] Enfin, je signalerai aussi que la partie 6 du projet de loi risque vraiment de nuire aux organismes de bienfaisance. [...] On peut imaginer des cas où, de façon tout à fait innocente, des gens qui croient faire une bonne action versent de l'argent qui aboutit, par malchance ou par inattention, entre les mains d'une personne dont les intentions ne sont pas exactement honorables. (Roger Gallaway, Libéral)²³⁷

Ainsi, outre que l'interdiction d'avoir accès à toutes les preuves acquises contre soi dans le cadre de la procédure des organismes de bienfaisance, plusieurs ont souligné que des gens innocents pourraient être visés par la mesure sans qu'ils sachent que les argents qu'ils ont versés ont été utilisés à des fins « terroristes ». Des témoins ont confirmé ces inquiétudes en soulignant l'imprécision du projet de loi: « [...] il devrait mentionner que [l'organisme] doit avoir connaissance du fait que ses ressources sont utilisées pour appuyer des activités terroristes avant qu'un certificat révoquant son enregistrement puisse être délivré. » (Patrick Johnston, Centre canadien de philanthropie)²³⁸ L'Alliance canadienne a également fait part de ce problème et a essayé dans le cadre du débat sur la facilitation que nous allons voir un peu plus loin, de clarifier le tout.

Nous avons dit aux Canadiens qu'il était nécessaire d'assurer la protection d'organismes de bienfaisance et d'autres groupes pouvant être touchés pour avoir, par inadvertance, facilité un acte terroriste. Les députés noteront que j'ai dit par inadvertance. La ministre s'est dite d'accord avec nous et le projet de loi a été modifié de sorte qu'il faudrait que la personne ou le groupe en question ait sciemment facilité un acte terroriste. (Stockwell Day, AC)²³⁹

²³⁷ Ibid., p. 6185

²³⁸ Comité JUST, 05-11-2001, séance 42, p. 11

²³⁹ Hansard CDC, 28-11-2001, p. 7623

Le Bloc québécois a également dénoncé le fait que la procédure de retrait de statuts d'organismes de bienfaisance ne prévoyait aucun droit d'appel et de révision judiciaire pour tout organisme qui voulait contester la décision/révision de la Cour fédérale. L'importance de ce droit d'appel a été soulignée par le Comité sénatorial spécial dans son premier rapport.

Il sera d'autant plus important de veiller à l'application régulière de la loi que l'interprétation et l'application de cette partie du projet de loi posera des difficultés et qu'il faudra absolument protéger la réputation des organismes de bienfaisance et de bonne foi. La réputation étant la pierre angulaire de ces organismes, le risque d'erreurs d'identité est très élevé et nous inquiète au plus haut point. Le Comité a rappelé aux fonctionnaires que les organismes dont l'enregistrement sera révoqué, seront sans doute automatiquement inscrits sur la liste de terroristes, liste qui sera publiée, et qu'en plus d'être ainsi pénalisés, les innocents verront leur biens bloqués ou confisqués et seront publiquement humiliés. Le Comité s'inquiète du fait que lorsque le juge de la Cour fédérale décidera qu'un certificat aura été délivré pour des motifs raisonnables, sa décision sera sans appel. **En conséquence, le Comité recommande de prévoir un droit d'appel. De plus, comme l'examen de l'information obligera à limiter la communication de renseignements aux demandeurs afin de ne pas compromettre les relations internationales du Canada, ces procédures d'appel pourront suivre le modèle mis au point par le CSARS, qui garantit à la fois le respect de la justice naturelle et la protection de la sécurité nationale.** (Comité sénatorial spécial, Premier rapport)²⁴⁰

Les témoins ont également demandé à ce qu'un tribunal ne puisse « [...] déclarer qu'un certificat est raisonnable lorsque l'organisme a démontré qu'il a exercé une diligence raisonnable pour éviter l'utilisation illicite de ses ressources [...] » (Patrick Johnston, Centre canadien de philanthropie)²⁴¹ Paul Kennedy, du ministère du solliciteur général, a cependant confirmé que pour retirer le statut d'organisme de bienfaisance, « [i]l n'y a pas le

²⁴⁰ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 10

critère intentionnel que l'on retrouve dans la procédure pénale - il n'est pas question ici de se prononcer « hors de tout doute raisonnable ». » (Paul Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal)²⁴² Et ce, parce que les organismes de bienfaisance ont déjà des responsabilités strictes de s'assurer que l'argent qu'ils reçoivent n'est pas affecté à autre chose que prévoit son mandat. Lorsque la ministre de la Justice a comparu au Comité JUST lors de l'avant dernière séance, suite à une demande de permettre aux organismes d'utiliser la « défense de diligence raisonnable », elle n'a que lancé que le Ministre du Revenu doit avoir des motifs raisonnables pour révoquer un statut et qu'il existe des moyens de réviser sa décision.²⁴³ M. Kennedy a répété plus tard la même journée « [...] qu'à l'heure actuelle, aucun organisme de bienfaisance au Canada ne peut se prévaloir de cette défense. Tous les organismes de bienfaisance doivent s'assurer que les fonds dont ils disposent et les ressources qu'ils possèdent sont utilisés et déboursés strictement aux fins prévues pour leur organisme de bienfaisance. » (Paul Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal)²⁴⁴

Pendant l'adoption article par article du Comité JUST, le Bloc québécois a cherché, par une série de huit amendements, à ajouter de la transparence dans la partie 6 du projet de loi visant les organismes de bienfaisance par la suppression des sections qui permettent l'utilisation de renseignements touchant à la sécurité nationale qui ne peuvent être dévoilés, par la modification de certaines sections afin de permettre aux parties d'avoir accès à toute l'information pour préparer une défense pleine et entière de leur organisme, par l'ajout d'un droit d'appel ou d'une révision judiciaire dans le processus et par le retrait des dispositions qui permettent l'usage de preuves qui ne sont pas habituellement

²⁴¹ Comité JUST, 05-11-2001, séance 42, p. 11

²⁴² Comité JUST, 18-10-2001, séance 29, p. 36

²⁴³ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 21

²⁴⁴ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 5

permises en justice. Ces huit amendements ont tous été rejetés. Les libéraux ont justifié ce rejet en soutenant que

[l]a raison d'être de la partie 6 est de protéger l'information de nature délicate afin qu'elle puisse servir à déterminer si un organisme de bienfaisance devrait être radié à ce titre, ou si une organisation devrait se faire accorder le statut d'organisme de bienfaisance. L'amendement que vous proposez ce soir saperait en réalité tout l'objectif. Nous devons pouvoir fournir des résumés aux demandeurs de façon à ce que l'information de nature délicate ne soit pas divulguée [...]. (Caroline Fobes, conseillère juridique, Ministère du Solliciteur général)²⁴⁵

Le débat n'a plus été soulevé par la suite. Le Bloc québécois a cependant rappelé le refus de ces amendements, entre autres choses, pour justifier leur choix de ne pas appuyer le projet de loi en troisième lecture.

Somme toute, les libéraux ont refusé aux organismes de bienfaisance le droit à la preuve entière pour se défendre, le droit à la défense de diligence raisonnable et le droit d'appel de la décision de la Cour fédérale. Les libéraux ont cependant fait suite aux demandes de l'Alliance canadienne et de plusieurs témoins qui revendiquaient une clarification de la nécessité du critère de l'intention en toute connaissance de cause pour toutes les dispositions de la présente loi, y inclus la contribution à des organismes de charité dont certaines activités auraient été suspectes. Ce suivi est lié au débat sur ce qui constitue la « facilitation » d'une activité terroriste dans le projet de loi.

²⁴⁵ Ibid., p. 163

3.3.3.3 Débats autour de la criminalisation de la facilitation

En effet, afin de donner un caractère préventif à la loi, Anne McLellan, souligne que « le fait de faciliter une activité terroriste ou de donner des ordres sont définis comme des actes criminels que l'activité terroriste en question ait été mise à exécution ou non. » (Anne McLellan, Libéral)²⁴⁶ Mais très tôt des parlementaires ont signalé que cette formulation présentait le danger que des gens qui aidaient à leur insu un « terroriste », en louant un logement par exemple, pourrait tomber sous l'application de la présente loi.²⁴⁷

M. Piragoff du ministère de la Justice a répondu que la disposition qui semble contribuer à cette confusion qu'il n'est pas nécessaire de savoir ce qu'on facilite, permet une nuance qui n'existait pas auparavant, soit que cette disposition puisse viser « une personne qui sait qu'elle aide un groupe terroriste en fournissant des faux documents, mais ne sait pas que le World Trade Center sera attaqué le 11 septembre et que ces documents serviront à faire entrer des gens illégalement aux États-Unis, par exemple. » (Donald Piragoff, ministère de la Justice)²⁴⁸

Le Comité sénatorial spécial, dans son premier rapport, s'est positionné en faveur d'une facilitation en toute connaissance de cause, en recommandant « qu'il devrait être clair dans l'ensemble du projet de loi que pour qu'il y ait facilitation par un individu, que le suspect doit savoir qu'il facilite un acte quelconque, sans nécessairement savoir qu'il s'agit d'un acte précis et prémédité. » (Comité sénatorial spécial, Premier rapport)²⁴⁹

Lors de l'étude article par article, le gouvernement libéral propose de « [...] déplacer la définition de facilitation pour qu'elle

²⁴⁶ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 27

²⁴⁷ Sénateur Joan Fraser, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 50

²⁴⁸ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 51

²⁴⁹ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 12

figure avec l'article 83.19 qui crée l'infraction de facilitation et non à l'article 83.1 [...] » (Anne McLellan, Libéral)²⁵⁰ afin de régler la confusion et le manque de clarté au sujet de la nécessité d'une facilitation consciente. C'est ainsi que les libéraux rejettent deux amendements du PC/RD, force le retrait d'un amendement du NPD et un du Bloc québécois, avant d'adopter son amendement de simple déplacement. La justification des rejets et retraits des amendements de l'opposition est sensiblement la même qu'expliquée précédemment : l'objectif de l'article est de permettre

[...] de cibler dans ces activités terroristes et dans cette infraction, [...] le cas d'une personne qui sait que quelque chose se trame, mais qui ne sait pas exactement quoi. Cette personne sait qu'elle est impliquée dans la perpétration de quelque chose, mais, à cause de la structure particulière de l'organisation, de son éparpillement dans le monde, cette personne ne connaît pas exactement la nature de l'opération, ne sait pas exactement quel acte terroriste va être perpétré. (Stephen Owen, Libéral)²⁵¹

Ainsi, selon les libéraux, les amendements proposés furent rejetés car ils contreviennent à cet objectif préventif de la disposition. Le Bloc québécois reste sceptique à l'effet que le déplacement résoudra le problème des abus potentiels et « [...] que les juges interpréteront cela ainsi, ni surtout que les policiers qui auront à appliquer cette loi-là l'interpréteront comme [les libéraux]. » (Michel Bellehumeur, BQ)²⁵² Notons que les libéraux ont également fait un ajustement mineur en la matière en ajoutant « sciemment » dans l'une des dispositions sur la « facilitation ». Mais lorsque le Comité sénatorial spécial s'est réuni pour faire son étude officielle, les doutes persistaient encore chez plusieurs parlementaires et témoins²⁵³ quant aux possibilités d'abus qui

²⁵⁰ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 7

²⁵¹ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 41

²⁵² Ibid., p. 49

²⁵³ Les associations suivantes, entre autres, dénoncent les contradictions dans l'article sur

persistaient dans un tel libellé. L'Association du Barreau canadien a recommandé que

[c]ompte tenu des conséquences radicales d'une condamnation pour avoir facilité une activité terroriste, [...] que le critère de la connaissance soit beaucoup plus explicite et clair et que l'accusé puisse compter sur le fait que la Couronne devra prouver qu'il savait véritablement qu'il allait faciliter quelque chose de grave car cette loi vise des agissement graves. (Simon Potter, Association du Barreau canadien)²⁵⁴

De plus, des groupes d'avocats ont souligné leur inquiétude d'être spécifiquement et facilement ciblés par le libellé sur la facilitation d'un acte terroriste et demandaient qu'une dérogation spéciale leur soit spécifiquement reconnue dans la loi.

On ne peut nier, à mon avis, que les avocats qui représentent des personnes ou des groupes passibles des dispositions de cette loi mettent leurs compétences et leur expertise au service d'un groupe terroriste. On peut aussi considérer les honoraires de l'avocat comme une contrepartie versée par le groupe terroriste. [...] Aucune dérogation n'est prévue pour les avocats qui agissent dans le cadre légal de leurs obligations et qui conseillent et représentent une personne accusée ou soupçonnée. (Peter Royal, Federation of Law Societies of Canada)²⁵⁵

Cette demande n'eut pas de suivi. Certains membres du Comité sénatorial spécial ont essayé d'amender le libellé sur la facilitation pour préciser la connaissance de la gravité de l'acte, cet amendement fut rejeté par 6 voix contre 5 (2 abstentions).

Lors de la troisième lecture au Sénat, plus aucun débat sur la question, le projet de loi est adopté.

la « facilitation » : la Coalition of Muslim Organizations, le Barreau du Québec, l'ANFD et l'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada

²⁵⁴ Comité sénatorial spécial, 06-12-2001, Fascicule 9, p. 69

²⁵⁵ Comité sénatorial spécial, 06-12-2001, Fascicule 9, p. 27

Outre les débats sur la définition trop large de « l'activité terroriste », sur la pertinence de certificats de sécurité visant les organisations de bienfaisance, sur le libellé concernant la facilitation d'un acte terroriste qui pourrait incorporer des gens sans connaissance de cause, il y a également eu un débat important sur l'établissement d'une liste des « terroristes » qui s'inscrit dans les inquiétudes d'une application discriminatoire de la loi.

3.3.3.4 Débats autour de l'établissement d'une liste de « terroristes »

Tel que le stipule l'article 83.05(1) de la LAT,

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir une liste sur laquelle il inscrit toute entité dont il est convaincu, sur la recommandation du solliciteur général du Canada, qu'il existe des motifs raisonnables de croire : a) qu'elle s'est livrée ou a tenté de se livrer à une activité terroriste, y a participé ou l'a facilitée; d) qu'elle agit au nom d'une entité visée à l'alinéa a), sous sa direction ou en collaboration avec elle. (Première version du projet de loi C-36, tel que déposé à la Chambre des communes)

L'Alliance canadienne s'est montrée en faveur de la publication officielle de la liste afin d' « [...]alerter les institutions prêteuses et d'autres afin qu'ils ne fassent pas affaire avec ces individus ou ces groupes. » (Kevin Sorenson, AC)²⁵⁶. Elle a cependant critiqué que « rien n'oblige le gouverneur général à dresser une liste [...] » (Kevin Sorenson, AC)²⁵⁷, et aurait souhaité se débarrasser d'un tel pouvoir discrétionnaire; de plus, elle semble contre l'idée de rayer le nom de quelqu'un d'inscrit qui, suite à la révision statutaire après deux ans, ne devrait plus s'y trouver :

²⁵⁶ Hansard CDC, 16-10-2001, p.6182

²⁵⁷ *Idem*

Pourquoi le gouvernement envisage-t-il de rayer de la liste un terroriste qui, selon la définition, s'est livré à des activités terroristes, a tenté de se livrer à des activités terroristes ou a facilité des activités terroristes? Pourquoi le gouvernement a-t-il suggéré l'absurde notion que le passé criminel d'un individu ne devrait pas le suivre toute sa vie? Après cinq ans peut-être, une personne peut faire une demande de réhabilitation, mais un terroriste peut voir son nom rayé de la liste des terroristes reconnus deux ans après avoir commis de telles atrocités. (Kevin Sorenson, AC)²⁵⁸

Bien que des membres de l'Alliance canadienne aimeraient avoir une liste qui « crucifie » les « terroristes » pour toujours, plusieurs autres se sont dit inquiets de cette liste et du large filet qu'elle déploierait. Un membre du Parti libéral souligne la subjectivité des sources d'information et de leur prise en considération, ainsi que certaines protections ou garanties qui peuvent se révéler insuffisantes dans l'établissement d'une telle liste.

Au risque de simplifier mes propos, je dirai qu'un groupe est un groupe terroriste parce que nous disons qu'il est un groupe terroriste. Le directeur du SCRS dresserait une liste des groupes terroristes. Il la remettrait au solliciteur général qui, à son tour, la transmettrait à ses collègues du Cabinet. Le Cabinet publierait dans la gazette le nom d'une organisation et ce serait une organisation terroriste. Je sais que je téléscope l'article 85, mais ce n'est pas loin du processus. Je comprends que le solliciteur général doit avoir des motifs raisonnables, mais que signifie « motifs raisonnables »? Des motifs raisonnables sont-ils hors de tout doute raisonnable, comme c'est le cas dans une cour de justice? Des motifs raisonnables sont-ils des éléments de preuve fondés sur la prépondérance des probabilités, comme c'est le cas dans une cour civile? Des éléments de preuve inadmissibles autrement seront-ils acceptés? Allons-nous nous fonder sur des suppositions, des rumeurs, des ragots, des oui-dire et des ambiguïtés? Selon moi, le fait est que les motifs raisonnables pourraient être tout ce que le

²⁵⁸ *Idem*

directeur du SCRS considérerait comme des motifs raisonnables. Permettez-moi de rappeler aux députés que ce qui était impensable avant le 11 septembre deviendra des motifs raisonnables après le 11 septembre. Dieu nous préserve de tout autre incident, car des motifs religieux que nous tenons pour raisonnables aujourd'hui seront dilués davantage. Ou encore, des motifs raisonnables seront-ils ce que la CIA ou le service de renseignement britannique, le MI5, nous présenteront comme étant des motifs raisonnables? Ne ferons-nous que photocopier les listes d'autres services de renseignement en espérant qu'ils auront fait un travail sérieux? Quelle analyse indépendante ferons-nous au sujet des motifs raisonnables pour déterminer si ces listes sont légalement fondées? Il est banal mais vrai de dire que la cueillette de renseignements est loin d'être précise. Elle s'appuie sur toute sorte de sources, dont certaines ne sont manifestement pas fiables, d'autres prêtent beaucoup aux conjonctures, pour conclure qu'une organisation, une entité ou une personne est terroriste. [...] Je suis tout disposé à concéder que les 10 premières organisations que le solliciteur général fera connaître à ses collègues du Cabinet seront assez faciles à identifier. Même à la Chambre, les députés diront presque à l'unanimité que ces 10 organisations seront effectivement des organisations terroristes. Des gens pourraient avoir des discussions très vigoureuses au sujet des 10 organisations suivantes figurant sur la liste. Il se pourrait qu'il y ait, en toute honnêteté, des divergences d'opinions quant aux organisations qui devraient figurer sur la liste. Et qu'en sera-t-il des 10 suivantes? Les opinions pourraient être très partagées, mais si le directeur du SCRS pense qu'il existe des motifs raisonnables, ces organisations seront considérées comme terroristes et ajoutées à la liste. [...] Je ne m'attends pas à ce que M. ben Laden soit particulièrement choqué que la Canada lui appose l'étiquette de terroriste. [...] Toutefois, le dernier groupe risque d'être très fâché. Ses membres risquent de trouver que leur droit de se livrer à une activité qu'ils perçoivent comme étant soit caritative soit politique a été violé, ce qui risque de se confirmer dans les faits. Le projet de loi prévoit une certaine forme de réparation. Le solliciteur général doit avertir l'entité dans les 60 jours de son inscription sur la liste. [...] À l'expiration du délai de 60 jours, un juge tiendra une audience. Je juge lira la liste des preuves tangibles et un représentant de la Couronne lui communiquera la liste des preuves tangibles. Ni le représentant de la Couronne ni le solliciteur général ne sont obligés de révéler la preuve.

Ils ont seulement l'obligation de donner un résumé de la preuve. Quand le juge décidera que le groupe en question n'aurait pas dû être inscrit, ce sera trop tard pour lui. L'organisation sera ruinée, sa réputation détruite et ses membres méprisés par leurs voisins. (John McKay, Libéral)²⁵⁹

Ainsi, on peut voir la même critique pour l'établissement de la liste qui a été formulée dans le cadre du débat sur les organismes de bienfaisance au sujet des garanties procédurales, à savoir l'absence d'une divulgation totale de la preuve afin que l'accusé puisse préparer une défense pleine et entière. Il reste que pendant les trois premiers jours de débats, très peu de temps de parole a été consacré à cette question. Ce n'est que pendant les audiences du Comité JUST que les échanges ont commencé. Par exemple, John McKay (Libéral) a essayé d'obtenir des éclaircissements au sujet des « critères objectifs » des motifs raisonnables nécessaires pour inscrire une organisation et à savoir si le Canada ferait une évaluation indépendante des « terroristes » inscrits sur notre liste plutôt que de simplement récupérer une liste américaine ou britannique. Il a interrogé le chef du SCRS, Ward Elcock, à ce sujet qui a répondu que le

[...] le critère pour ajouter le nom de quelqu'un à la liste des terroristes est très clair dans la loi. Tant que le critère est satisfait, nous envisagerons tous les noms, y compris ceux que nos alliés ont ajoutés à des listes analogues. Je suppose que, la plupart du temps, ils auront un système comme le nôtre, c'est-à-dire qu'il reposera sur des preuves, des faits et des renseignements qu'ils estiment fiables. Par conséquent, nous le ferons probablement pour les mêmes raisons qu'eux. (Ward Elcock, SCRS)²⁶⁰

Le chef du SCRS en disant qu'il ne tenait pas compte « des ragots, des ouï-dire et des rumeurs » pour établir des motifs

²⁵⁹ Hansard CDC, 17-10-2008, p. 6278

²⁶⁰ Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 28

raisonnables, n'a certes pas empêché des témoins de soulever la subjectivité des décisions et la question des alliances politiques et stratégiques dans l'échange de renseignements :

Par exemple, le Parti des travailleurs du Kurdistan est actif en Turquie. Ce groupe est banni par les États-Unis et est considéré comme un groupe terroriste, mais le KDP ou PDQ, une organisation kurde active en Irak, est appuyé par les États-Unis. Ces groupes font exactement la même chose pour appuyer exactement la même cause, exactement dans le même objectif, mais l'un est appuyé par les États-Unis et l'autre pas. L'un est un groupe terroriste et l'autre pas. (Salam Elmenyawî, Muslim Council of Montreal)²⁶¹

L'Alliance canadienne s'est montrée en faveur d'une intégration rapide des inscriptions terroristes des listes de nos alliés à la nôtre, sans plus de questionnement sur la validité des sources. Les associations policières, sont également largement en faveur de l'établissement d'une telle liste, et ont exprimé leur regret que la liste n'entraînait pas suffisamment de répercussions.

Parmi les conséquences que devrait entraîner le fait de figurer sur cette liste, il devrait y avoir l'inadmissibilité à l'immigration et l'expulsion de ces personnes aux termes de la Loi sur l'immigration, l'obligation de déclarer ses biens, la confiscation des biens, la délivrance obligatoire de certificats de non-admissibilité et l'interdiction de certains groupes. (Brian Adkins, Association nationale de la police professionnelle)²⁶²

Certains témoins ont soulevé l'importance d'une telle liste pour simplifier et « rationaliser » les procédures tout en soulignant que « [...] certaines organisations seront suffisamment intelligentes pour changer de nom [...] [,] délocalis[er] leurs activités [...] [et] déménag[er] en des lieux où le cadre législatif

²⁶¹ Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 55

²⁶² Comité JUST, 01-11-2001, séance 40, p. 11

est plus permissif. » (Paul Wilkinson, Centre d'étude sur le terrorisme et la violence politique de l'Université St. Andrews)²⁶³ Ce qui s'est déjà vu, et ce qui nuit en quelque sorte à l'efficacité à long terme de la stratégie. Le témoin Wesley Wark a également soulevé que l'établissement d'une telle liste

[...] peut avoir un effet dissuasif ainsi qu'une sorte d'effet éducatif sur le public, mais cela va aussi inévitablement amener le véritable ennemi à entrer dans la clandestinité, s'il n'y est pas déjà. [...] [C]ela va compliquer le travail des services de sécurité et du renseignement. Mais je pense que nous sommes tout simplement obligés de l'accepter. (Wesley Wark, Université de Toronto)²⁶⁴

Mais plusieurs parlementaires et témoins ne vont pas du tout dans cette direction et doutent même de la validité des sources canadiennes dans l'établissement de ces listes et de la discrimination de certaines minorités qui peut en résulter.

Ce qu'il importe de savoir est comment ces noms sont fournis au solliciteur général. Ils lui sont fournis par des organismes étrangers, que ce soit la CIA, le FBI ou le Mossad. [...] Nos difficultés avec ces listes c'est qu'elles sont évidemment établies sur recommandation du solliciteur général, mais que l'information sur laquelle il se fonde pour les établir lui est transmise par des agents de Victoria à Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest à Windsor dont certains possèdent la formation et les compétences voulues et d'autres pas. [...] Très souvent, on monte un dossier à partir d'informations que je qualifierais d'anecdotiques, reste que l'on monte un dossier quand même. D'où le danger! La protection est indispensable. On doit se doter d'une politique de freins et de contrepoids. On doit créer un ombudsman indépendant. (Warren Allmand, Droits et démocratie)²⁶⁵

En tant que musulmans, nous sommes très préoccupés par la possibilité que cette définition contextuelle englobe beaucoup de musulmans. Notre inquiétude tient au fait que,

²⁶³ Comité JUST, 24-10-2001, séance 32, p. 11

²⁶⁴ Comité JUST, 24-10-2001, séance 33, p. 26-7

²⁶⁵ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 26

même si les infractions sont décrites dans un langage neutre, beaucoup de musulmans se trouveront coincés par les dispositions du projet de loi à cause du climat de peur qui règne à l'heure actuelle. [...] Même si des gens ayant des noms musulmans commettent des actes de terrorisme, les gens qui ont des noms musulmans n'ont malheureusement pas le monopole de la terreur. [...] Le problème tient donc au fait que la liste sera politisée. Si ce sont les musulmans qui sont aujourd'hui l'incarnation de la terreur, ce sont eux qu'on va mettre sur la liste. Dans 20 ans, si la terreur a une consonance irlandaise ou autre, ce sera au tour des Irlandais ou d'autres. [...] Les bombes larguées sur l'Irak sont sûrement destinées à semer la terreur pour des raisons politiques, à intimider la population et le gouvernement de ce pays afin qu'ils se comportent d'une certaine façon. Cela correspond à la définition d'un acte terroriste. L'aviation américaine figurerait-elle alors sur la liste des terroristes? Le problème tient donc au fait que ce soit politisé et ainsi beaucoup de musulmans seront pris au piège; j'estime que le problème tient donc à l'effet disproportionné qu'aura le projet de loi pour les musulmans. (Ziyaad Mia, Coalition of Muslim Organizations)²⁶⁶

Certains ont reproché à cette liste, en plus de l'absence d'une communication complète de la preuve à l'accusé et d'un manque de clarté sur l'information utilisée pour établir une telle liste, qu'il n'est même pas nécessaire d'être accusé ou retrouvé coupable pour se faire inscrire sur la liste.

[O]n n'a pas besoin d'inculpation ni de procès. On inscrit tout simplement l'individu ou le groupe sur la liste en vertu du règlement. [...] Après avoir entendu la personne répondre au résumé [de la preuve] qui lui a été communiqué, le juge doit déterminer non pas si cette personne a eu une activité terroriste, mais simplement si la décision du gouverneur en conseil est raisonnable. Il n'est pas juste de qualifier cette procédure d'appel, comme le voudraient certains; il s'agit en fait d'un simple examen étroit non pas sur la culpabilité de l'individu, mais simplement de la pertinence de la

²⁶⁶ Ibid., p. 2

décision du gouverneur en conseil. [...] Un juge peut même conclure, sur la prépondérance des probabilités, que la personne n'a probablement pas commis l'activité en question, mais être néanmoins obligé de conclure que la décision du gouverneur en conseil était malgré tout raisonnable. (James Aldridge, avocat chez Rosenbloom & Aldridge)²⁶⁷

Plusieurs ont laissé entendre leur mécontentement au niveau d'une inscription sur la liste « [...] sans audience ni procès. Évidemment, il peut y avoir un procès par la suite pour obtenir la radiation du nom, mais la difficulté persiste. » (Warren Allmand, Droits et démocratie)²⁶⁸ Dans son premier rapport rendu le 31 octobre 2001, le Comité sénatorial spécial

[...] reconnaît que cette liste est nécessaire et qu'elle subirait un examen judiciaire dès sa publication, mais il craint que comme elle sera publiée, le fait d'inscrire erronément le nom d'une personne ou d'un groupe ne cause préjudice irréparable à la réputation des intéressés. **Le Comité recommande d'exiger que la liste soit soumise à l'examen du haut fonctionnaire du Parlement précité afin d'éviter, à la mesure du possible, l'inscription erronée de groupes ou d'individus innocents. De plus, sauf dans les cas où l'urgence d'agir serait démontrée, la liste doit subir cet examen avant d'être publiée. Quant à l'examen semestriel de la liste, par le gouvernement, le Comité recommande qu'il soit basé sur un examen de toute l'information pertinente par un organisme indépendant, comme par exemple, CSARS ou le haut fonctionnaire du Parlement précité. Comme le préjudice causé aux entités erronément inscrites sur la liste serait attribuable en partie à l'appellation de la liste («Inscription terroriste»), le Comité recommande aussi d'en changer le nom, par exemple suite à une étude des appellations des listes semblables qui sont utilisées dans d'autres pays. (Comité sénatorial spécial, Premier rapport)²⁶⁹**

Comme nous l'avons vu précédemment dans le cadre du débat sur la révision et la surveillance de l'application de la loi, le

²⁶⁷ Comité JUST, 01-11-2001, séance 41, p. 21-2

²⁶⁸ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 3

gouvernement libéral a refusé de mandater un haut fonctionnaire et un organisme indépendant pour surveiller l'application de la présente loi. Ainsi, les recommandations de fond du Comité sénatorial spécial ont été en grande partie rejetées par les Libéraux. Les Libéraux ont uniquement accepté de renommer la « liste de terroristes » à « liste des entités » pour faire suite à la dernière recommandation du Comité sénatorial spécial. Pendant l'avant-dernière séance du Comité JUST, le NPD, le Bloc québécois et le PC/RD, ont souligné l'insuffisance de l'amendement des libéraux qui ne faisait que changer un titre de section, sans qu'un débat exhaustif sur les sources d'information et de renseignement n'ait eu lieu. « Ces listes sont souvent fondées sur des renseignements qui nous sont transmis par d'autres pays. [...] Que ce passe-t-il si les renseignements viennent du Soudan? S'ils viennent d'Afghanistan? » (Peter MacKay, PC/RD)²⁷⁰ La ministre de la Justice, Anne McLellan, a répondu que le Canada recevait des renseignements d'organismes indépendants comme le SCRS et qu'une évaluation indépendante a lieu; les inquiétudes face à la « politicisation » de la liste, au fardeau de la preuve insuffisant, à l'absence d'une communication de la preuve complète et, bien évidemment, face à une surveillance adéquate de la liste ont, bien sûr, persisté suite à cette réponse.

M. Blaikie du NPD a tenté d'ajouter « selon la prépondérance des probabilités » à l'article, ce qui lui a été refusé sans justification particulière par le Comité. Il a également essayé « [...]d'inclure certains principes généraux de droit pour [...] [que les gens inscrits aient] la chance de savoir ce qui leur arrive et de dire quelque chose pour se défendre s'ils sont d'avis qu'il y a quelque chose qu'ils peuvent dire pour se défendre. » (Bill Blaikie, NPD)²⁷¹

²⁶⁹ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 8

²⁷⁰ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 25

²⁷¹ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 54

Les Libéraux ont rejeté l'amendement, se justifiant sur le fait qu'ils ne pouvaient donner un préavis aux « terroristes » avant de les inscrire à la liste, ce qui leur donnerait le temps nécessaire de se départir de leurs biens avant qu'on les saisisse par la présente loi, car dès que l'inscription sur la liste a lieu, le gel et la saisie s'appliquent automatiquement. Les Libéraux ont également mentionné qu'il était possible de poursuivre le gouvernement le cas échéant. L'Alliance canadienne a appuyé le NPD dans la mesure où des dommages irréparables seraient déjà causés aux personnes innocentes sans qu'elles puissent dire quoique ce soit. Le PC/RD est également venu appuyer le NPD dans sa quête à ajouter un processus d'avis ou d'appel avant l'application des mesures contre la personne inscrite, en ajoutant que

[m]ême si les personnes lésées ont des recours civils et peuvent toujours poursuivre le gouvernement pour avoir été accusées ou, dans ce cas-ci, inscrites sur une liste injustement, n'y aurait-il pas moyen d'envisager un processus de vérification avant la mise en branle de toutes ces mesures, afin de prévenir les conséquences fâcheuses, car il est impossible de revenir en arrière une fois que la procédure est engagée. [...] La différence, M. Owen, vous devez l'admettre, est que dans une procédure criminelle, vous avez au moins droit à un procès. Dans ce cas-ci, il n'y a pas de procès. On inscrit simplement la personne sur une liste et on gèle ses avoirs, pour les saisir ensuite, et cette personne ne peut pas se défendre avant que l'on décide si elle devrait figurer sur cette liste [...]. (Peter MacKay, PC/RD)²⁷²

L'amendement du NPD a été rejeté par les libéraux. Le Bloc québécois, qui ne s'était jusqu'à présent que peu positionné sur le débat, s'impatiente quant au processus qui entoure l'adoption article par article du projet de loi et le traite de véritable « mascarade ».

Même si n'importe qui autour de cette table avait la meilleure idée possible pour améliorer ce projet de loi, il n'aurait pas la chance de le démontrer parce qu'on va petit article par petit article, sans aucune vision de l'ensemble. Ils se font tous battre l'un après l'autre sans que l'opposition ait vraiment la possibilité de faire valoir quoi que ce soit. (Michel Bellehumeur, BQ)²⁷³

C'est ainsi que le Bloc québécois propose, dans le même sens que le NPD, 24 amendements visant à donner plus de transparence au processus. « Je veux que les gens soient informés avant que leur nom se trouve sur la liste. Je veux qu'il existe une possibilité de révision. Si le gouvernement veut quand même les mettre sur la liste, je veux qu'il doive aller devant un juge pour le faire et qu'il existe une procédure de révision. » (Michel Bellehumeur, BQ)²⁷⁴. Les 24 amendements ont tous été rejetés d'un coup, sans plus de débats sur la question.

Notons qu'outre le changement de titre, le gouvernement a adopté un amendement précisant que l'entité inscrite devait avoir agi sciemment, donc en toute connaissance de cause. Le gouvernement libéral a également adopté, sans débat approfondi, un amendement visant à assouplir les critères d'admissibilité de preuve lorsqu'on juge la preuve fiable et appropriée, même lorsqu'il s'agit de renseignements obtenus de l'étranger. De plus, en adoptant un autre amendement, les Libéraux ont ajouté une « protection additionnelle, à savoir qu'une entité inscrite peut présenter une demande d'examen au solliciteur général, et éventuellement à la Cour fédérale, pour savoir si les motifs justifiant son inscription existent toujours. » (Stephen Owen, Libéral)²⁷⁵

Les Libéraux ont également, avec l'appui de l'Alliance canadienne et du PC/RD, adopté un amendement autorisant le

²⁷² Ibid., p. 57

²⁷³ Ibid., p. 60

²⁷⁴ Ibid., p. 60-1

²⁷⁵ Ibid., p. 63

gouvernement, s'il le veut, à utiliser les fonds saisis par le présent projet de loi pour dédommager les victimes du terrorisme. Cela fut adopté sans définir dans le débat ce qu'est une victime. Un peu plus tard pendant cette séance, le Bloc québécois a proposé un amendement permettant à toute victime d'abus ou de discrimination à la suite de l'application de la loi d'intenter des poursuites contre le gouvernement et de recouvrer un certain dédommagement. Sans débat, l'amendement a été rejeté.

À l'étape du rapport, pendant la période des questions orales, le PC/RD s'est montré particulièrement préoccupé par le manque d'informations fourni à l'accusé pour le qualifier de terroriste et à la nature douteuse de l'information étrangère qui serait utilisée, malgré les modifications effectuées par les Libéraux. C'est pour cela que le PC/RD demande au gouvernement de déposer « les critères précis qui serviront à évaluer l'information fournie par les États étrangers et la procédure précise sur laquelle se fondera le tribunal pour déterminer s'il y a lieu de dire à un citoyen canadien de quoi on l'accuse? » (Joe Clark, PC/RD)²⁷⁶ Le PC/RD a proposé à cet effet une motion qui cherche à établir une liste de critères pour évaluer l'information qui doit être approuvée par les parlementaires de la Chambre et qui devront être pris en considération par le solliciteur général avant d'inscrire une entité terroriste. Cette motion et la deuxième qui vise à inverser une situation, ont été rapidement appuyées par le NPD et le Bloc québécois.

Comme cela est rédigé présentement dans le projet de loi C-36, le gouvernement dit que si le solliciteur général ne rend pas de décision dans les 60 jours suivant la réception de la demande [de radiation de la liste], il est réputé avoir décidé de ne pas recommander la radiation. [...] Pour ce qui est de la modification proposée, c'est le contraire. Si le solliciteur général ne prend pas la décision dans les 60 jours, pour favoriser l'individu ou

²⁷⁶ Hansard CDC, 22-11-2001, p. 7445

le groupe qui est sur une liste de terroristes alors qu'il ne devrait pas l'être puisque le ministre se traîne les pieds, « il est réputé avoir décidé de recommander la radiation ». (Michel Bellehumeur, BQ)²⁷⁷

Cette inversion du fardeau de la preuve

[...] forcerait le gouvernement à traiter rapidement les demandes et à ne pas les laisser languir à tout jamais pendant que la réputation d'une personne est en lambeaux ou en doute d'un bout à l'autre du pays. Cela obligerait le gouvernement du Canada, qui salit le nom de citoyens ou d'entités ordinaires, à avancer des preuves et à ne pas se contenter de laisser traîner les choses. (Joe Clark, PC/RD)²⁷⁸

Le premier amendement a été rejeté par 139 voix contre 101, les trois partis de l'opposition officielle ayant voté pour l'amendement, et le deuxième, rejeté par 178 à 55, le Bloc québécois et le NPD étant les seuls à l'appuyer.

Lorsque le projet a été renvoyé au Comité sénatorial spécial pour une deuxième fois, le solliciteur général du Canada a cherché à présenter une liste se fondant sur des critères objectifs.

À ceux qui soutiennent que la liste vise injustement certains groupes minoritaires, je tiens à dire que ce n'est tout simplement pas le cas. Elle vise les terroristes, et personne d'autre. La désignation de personnes et de groupes n'est fondée que sur leurs activités et leur intention, et non pas sur leur origine ethnique. (Lawrence MacAulay, Libéral)²⁷⁹

Bien que le solliciteur général tente de rassurer les gens et les témoins, il ne parvient pas à le faire. L'Alliance canadienne a dénoncé l'opportunisme politique qui pourrait mener à l'inscription d'une entité terroriste, comme certains témoins ont soulevé les

²⁷⁷ Hansard CDC, 16-11-2001, p. 7482

²⁷⁸ Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7484

²⁷⁹ Comité sénatorial spécial, 04-12-2001, Fascicule 7, p. 57

mêmes plaintes par rapport aux sources d'information, aux preuves secrètes et de l'application discriminatoire de la loi.

Le projet de loi donne aux gouvernements étrangers répressifs un outil de plus pour persécuter leurs ennemis à l'étranger. Les rédacteurs du projet de loi ont naïvement tenté d'insérer dans une belle petite boîte les complexités profondes et historiques de la géopolitique, des disparités économiques, de la culture, de la foi et de l'idéologie. (Ziyaad Mia, Coalition of Muslim Organizations)²⁸⁰

Dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien, il est dit que le solliciteur général devrait, lorsqu'il inscrit des gens à la liste ou qu'il reconduit cette liste, être tenu de se fonder sur des faits correspondant à des critères particuliers plutôt que de simplement établir une liste comme le permet cette disposition. [...] Les mesures visant la radiation de la liste incombent entièrement à ceux qui y sont inscrits. Ils doivent porter l'affaire devant le tribunal, retenir les services d'un avocat et donner les avis. Ils doivent faire un procès à l'État et l'État peut présenter des preuves secrètes ou sous forme de résumé. [...] Les conséquences de l'inscription à la liste sont catastrophiques. (Simon Potter, Association du Barreau canadien)²⁸¹

Malgré ces critiques, le Comité sénatorial spécial, comme le Sénat en troisième lecture, n'ont proposé aucun amendement relatif à la liste des entités.

Pour terminer cette présentation des débats, abordons sommairement les principales restrictions de droits qui ont retenu l'attention des parlementaires.

²⁸⁰ Comité sénatorial spécial, 05-12-2001, Fascicule 8, p. 32

²⁸¹ Comité sénatorial spécial, 06-12-2001, Fascicule 9, p. 88

3.4 Les principales restrictions faisant l'objet de débats

En effet, jusqu'à maintenant nous avons vu les rapports de force politiques qui jouent dans le contexte d'un gouvernement libéral majoritaire pressé à voir son projet de loi adopté pour calmer les effets néfastes qu'on entraîné l'insécurité découlant des attentats du 11 septembre. Nous avons également vu les conséquences de ces rapports de force particuliers sur l'adoption d'amendements, ainsi que les angles perceptifs particuliers des différents partis politiques quant à ce que chacun perçoit comme étant problématique et donc légitime et équilibré à faire dans le cas des débats sur la permanence de la loi, de la surveillance de l'application de la loi et de nombreux débats sur des questions touchant à une application discriminatoire de la loi. Il reste ainsi à voir les débats sur des restrictions qui n'ont pas encore été abordés, par exemple les nouveaux pouvoirs de détention préventive, de l'audience d'investigation, ainsi que certains nouveaux pouvoirs ministériels qui ont déclenché des débats au niveau de l'accès à l'information et de la vie privée. Voyons d'abord les débats sur les restrictions qui touchent les nouveaux pouvoirs d'arrestation, de détention préventive et d'audience d'investigation.

3.4.1 Nouveaux pouvoirs d'arrestation, de détention préventive et d'audience d'investigation

Afin d'aider les services de police et de sécurité «[...] à stopper des actes terroristes [...]» (Anne McLellan, Libéral)²⁸², le gouvernement libéral a ajouté au projet de loi un pouvoir de détention préventive qui, a son avis, est nécessaire considérant «[...] la nature hautement sophistiquée de l'activité terroriste[...] et

²⁸² Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6165

sa capacité d'échapper aux méthodes d'enquêtes traditionnelles [...]»
 (Anne McLellan, Libéral)²⁸³ Alors,

[s]i un agent de la paix a des motifs raisonnables pour croire qu'une infraction de terrorisme est sur le point d'avoir lieu et estime que l'arrestation d'une personne en particulier pourrait éviter cette éventualité, il sera alors possible de mettre sous garde la personne soupçonnée et de la conduire devant un juge. [...] Le fait de traduire la personne soupçonnée devant la justice vise à permettre au tribunal de déterminer si ses allées et venues ainsi que ses fréquentations doivent être soumises à certaines conditions. Ainsi, le tribunal peut imposer de telles conditions ou libérer la personne sans conditions. Si elle refuse d'accepter les conditions, le tribunal peut lui infliger une peine de prison maximale de 12 mois. (Anne McLellan, Libéral)²⁸⁴

Le gouvernement a aussi mis l'accent sur un nombre de garanties procédurales qui préviennent les abus afin d'augmenter la légitimité d'un tel ajout dans la loi.

L'autorisation du procureur général constitue une condition *sine qua non*, sauf en cas d'urgence. La personne soupçonnée serait traduite devant un magistrat d'une instance provinciale dans les 24 heures ou dans les meilleurs délais. En outre, il serait possible de prolonger la mise sous garde jusqu'à 48 heures de plus si le juge l'ordonnait. (Anne McLellan, Libéral)²⁸⁵

Les Libéraux ont également jugé opportun d'insérer un pouvoir qui permet de tenir des audiences d'enquête.

²⁸³ *Idem*

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 6166

²⁸⁵ *Idem*

Ces audiences permettraient de recueillir des preuves durant des enquêtes sur des actes de terrorisme, avant que des accusations ne soient portées. [...] Cette audience d'enquête ne constituerait pas un procès pour infraction. La preuve établie ne pourrait être utilisée par la suite dans des procédures criminelles contre la personne. Le droit à un avocat s'appliquerait, ainsi que les droits de privilège et autres droits de non-divulgaration reconnus par la loi. (Anne McLellan, Libéral)²⁸⁶

Ces personnes seraient soumises aux règles concernant le parjure, c'est-à-dire que si elles mentaient ou qu'il serait démontré qu'elles ont menti dans leurs déclarations, elles pourraient être assujetties aux dispositions législatives en matière de parjure. Elles ne pourraient pas se garder de répondre aux questions qui leur seraient posées dans l'audition qui suivrait. Si elles le faisaient, elles se verraient reconnues coupables d'outrage, comme dans n'importe quel autre procès judiciaire. (Paul Szabo, Libéral)²⁸⁷

Leur argumentaire s'est basé sur le caractère préventif de ce pouvoir qui permet de « [...] détecter et faire échouer au départ des menaces et des activités terroristes éventuelles afin d'empêcher que les terroristes ne montent dans l'avion. Une fois qu'ils sont dans l'avion, c'est trop tard. » (Anne McLellan, Libéral)²⁸⁸ Les légitimations libérales se sont également appuyées sur le fait qu'il existe déjà une procédure similaire en d'autres pays.

Très tôt, l'Alliance canadienne a fait savoir qu'à son avis, « [c]es deux mesures semblent raisonnables [...] » (Vic Toews, AC)²⁸⁹, mais ils seront probablement examinés en fonction de la Charte.

Cependant, j'ai d'énormes craintes quant à l'absence de surveillance et au degré de secret qui entourent ces mesures. (Rahim Jaffer, AC)²⁹⁰

²⁸⁶ *Idem*

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 6244

²⁸⁸ Comité JUST, 18-10-2001, séance 29, p. 19

²⁸⁹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6169

²⁹⁰ Hansard CDC, 27-11-2001, p. 7577

Autre que ces craintes, l'Alliance canadienne a fait savoir rapidement que les protections entourant l'audience d'investigation « pourrai[en]t nuire à la divulgation d'information nécessaires en temps opportun et nous empêcher de réagir rapidement à toute menace d'activité terroriste imminente. » (Vic Toews, AC)²⁹¹ Ainsi, on constate bien la priorité accordée par ce parti à la sécurité plutôt que sur les protections et les garanties. En effet, en comité, un membre de l'AC a remis en question la protection contre l'auto-incrimination prévue au niveau de l'audience d'investigation. « [...] [I]l me semble que l'avocat de la défense pourrait simplement dire à son client : « Dites tout ce que vous savez, faites une confession pleine et entière ». Nous pourrions ainsi nous retrouver avec un terroriste qui serait remis en liberté parce qu'on ne pourrait rien contre lui après. » (Brian Fitzpatrick, AC)²⁹²

Le PC/RD a affiché une position très similaire, se montrant satisfait des garanties procédurales des Libéraux sans toutefois nier que ces nouveaux pouvoirs peuvent être inquiétants pour la population. Il considère que « [l]a lutte contre le terrorisme est à ce point importante qu'il est justifié de donner [le pouvoir d'arrêter une personne sur la base de simples soupçons plutôt que de motifs raisonnables] à la police. » (Peter MacKay, PC/RD)²⁹³ Il recommande toutefois une formation pour les policiers qui reçoivent ces pouvoirs supplémentaires, afin d'éviter qu'ils abusent des droits des Canadiens. Cependant, le solliciteur général a écarté cette demande pour un financement supplémentaire en disant que le gouvernement venait récemment de verser des argents dans l'enveloppe de la sécurité publique pour satisfaire les besoins immédiats et pour la formation du personnel de la GRC.²⁹⁴

²⁹¹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6169

²⁹² Comité JUST, 24-10-2001, séance 33, p. 14

²⁹³ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6176

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 6196

Le PC/RD, comme d'autres, s'est montré concerné quant au droit de garder le silence pendant l'audience d'investigation. À ce sujet, la ministre de la Justice a répété et défendu que la législation canadienne ne « [...] prévoit aucune protection contre l'obligation de témoigner. Vous pouvez y être forcé. Notre jurisprudence constitutionnelle ne prévoit pas de cinquième amendement. Elle prévoit le droit d'être protégé contre l'auto-incrimination, mais pas contre l'obligation de témoigner. Ce sont là deux concepts très différents. » (Anne McLellan, Libéral)²⁹⁵ Certains témoins ont souligné que l'analyse de la ministre de la Justice était erronée en ce qui a trait au droit de garder le silence si on considère que les deux pouvoirs d'exception, la détention préventive et la tenue d'audience d'investigation, peuvent être utilisés conjointement:

[...] [Selon les décisions de la Cour suprême] la personne qui est ainsi détenue et contrainte de répondre à été lésée dans son droit de garder le silence. [...] L'État n'a pas le droit de se servir de son pouvoir supérieur pour passer outre à la volonté du suspect et de lui nier le droit de décider s'il veut parler aux autorités ou de garder le silence. [...] Le corps du suspect est considéré comme intouchable. [...] La police a une obligation de rigueur. Elle doit faire son travail, non pas en conscrivant les suspects, mais en trouvant des preuves. (Joseph Magnet, Université d'Ottawa)²⁹⁶

La liberté de l'individu, comme nous le savons depuis le début de notre nation, ne sera plus si l'on en arrive à une situation dans laquelle l'État peut confronter un suspect avec une condamnation s'il confesse sa culpabilité, avec une accusation de parjure s'il nie, et avec outrage s'il garde de silence. (Michael Lomer, Criminal Lawyers' Association)²⁹⁷

« Il est beaucoup plus facile de ramasser quelqu'un et de l'obliger à répondre aux questions. [...] C'est pourquoi nous avons le droit au silence, pour que la police ne

²⁹⁵ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 34

²⁹⁶ Comité sénatorial spécial, 24-10-2001, Fascicule 3, p. 13-4

²⁹⁷ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 8

devienne pas paresseuse, qu'elle fasse bien son travail. »
(Joe Elliot Magnet, Université d'Ottawa)²⁹⁸

S'ajoutent à ces craintes l'inquiétude des journalistes d'être contraints à témoigner et de révéler leurs sources pendant une audience d'investigation. Les avocats, eux, étant protégés par la loi contre la divulgation de l'information privilégiée de leurs clients pendant l'audience, se sont avoués inquiets du fait que les enquêtes faites en temps opportun pourraient faire en sorte

[...] qu'une personne ne soit pas capable de retenir les services d'un avocat privé. On ne sait absolument pas si l'aide juridique pourrait fournir un avocat. Il devrait y avoir une disposition où à tout le moins, on devrait songer à déterminer si un tribunal, dans ce type d'audience, peut nommer un avocat indépendant. (Greg DelBigio, Association du Barreau canadien)²⁹⁹

Le PC/RD, pendant le déroulement du Comité JUST, s'est avoué inquiet de l'accessibilité à un avocat ou à l'aide juridique dans le cadre de ces procédures et ce, particulièrement au niveau des néo-Canadiens qui ne sont pas au courant de leurs droits au Canada.³⁰⁰ Mais en plus de soulever des inquiétudes quant à la confidentialité des sources journalistiques et au niveau de l'accessibilité pratique à un avocat en temps réel, un examen des « dispositions concernant la preuve dérivée » a également été demandé par l'Association du Barreau canadien, qui suggère l'imposition de l'obligation à la Couronne de démontrer que la preuve n'est pas dérivée ce qui « s'avère particulièrement pertinent lorsque [...] sont examiné[s] [...] les dispositions sur le secret, les diverses dispositions stipulant que la preuve ne doit pas être divulguée dans son intégralité à la défense. » (Greg DelBigio, Association du Barreau

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 38

²⁹⁹ Comité sénatorial spécial, 24-10-2001, Fascicule 3, p. 72

canadien)³⁰¹ Autre recommandation qui s'est rapidement perdue dans la brume des autres débats qui ont pris plus de temps de parole.

L'audience d'investigation a également été pointée du doigt pour son empiètement sur la vie privée trop grande en raison de ses cibles et enjeux vagues. Un témoin a souligné le potentiel de ces audiences de devenir de véritables « expéditions de pêche » si elles ne sont pas « rigoureusement encadré[e]s par [un] juge ». (Roger Lefebvre, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec)³⁰² Ainsi, « [i]l faut que les éléments recherchés soient clairement énoncés, tout comme cela se fait pour les enquêtes des coroners, il faut que les policiers soient tenus de déclarer pourquoi ils posent des questions sur un aspect particulier. » (Julius Grey, Université McGill)³⁰³ Quelqu'un propose donc de restreindre ce pouvoir « [d]ans la mesure où les questions sont posées à des fins, non pas d'investigation, mais de prévention, elles pourraient se justifier. » (Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)³⁰⁴ Ainsi, seulement lorsqu'il y aurait un péril imminent pourrait-il être justifié d'utiliser les audiences d'investigation, « [...] non pas [pour] résoudre une enquête criminelle, mais [pour] prévenir une catastrophe. » (Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)³⁰⁵ Certains ont également proposé que l'audience soit réservée seulement lorsque tous les autres moyens sont épuisés.

[...] [J]'inviterais à tout le moins le comité à exiger, si l'on doit tenir de telles audiences, que la police fasse son travail d'abord. N'allez pas ramasser des gens dans la rue et les contraindre à répondre, violant ainsi le droit au silence. Faites le travail d'abord, et s'il n'y a plus

³⁰⁰ Peter MacKay, PC/RD, Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 22

³⁰¹ Comité sénatorial spécial, 24-10-2001, Fascicule 3, p. 72

³⁰² Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 8

³⁰³ Comité JUST, 30-10-2001, séance 37, p. 9

³⁰⁴ Comité sénatorial spécial, 24-10-2001, Fascicule 3, p. 11

³⁰⁵ *Idem*

d'autre solution, ou s'il existe des circonstances urgentes et impératives, alors on pourrait voir si ces moyens draconiens sont nécessaires. (Joe Elliot Magnet, Université d'Ottawa)³⁰⁶

Certains ont aussi critiqué le fait que l'on peut utiliser ces pouvoirs sans qu'une personne ne soit accusée ou « [...] sans qu'un acte criminel ait été constaté [...] » (sénateur Lise Bacon, Libéral)³⁰⁷ D'autres, ont mentionné que ces pouvoirs d'exceptions vont infiltrer le droit canadien et que l'utilisation de soupçons une fois donnée pour des cas terroristes, va graduellement mener à son incorporation partout dans notre droit, ce qui ne serait pas souhaitable.³⁰⁸ Il faut se rappeler également que ces nouveaux pouvoirs ont aussi joué un grand rôle dans le débat sur la permanence ou pas de ces pouvoirs, ainsi que dans le débat sur la surveillance de l'application de la loi. Nous nous souvenons que plusieurs recommandaient soit la suppression entière de ces pouvoirs, soit l'expiration de ceux-ci, soit la surveillance de leur application par des rapports et par une entité indépendante.

Le Bloc québécois, quant à lui, a immédiatement dénoncé le pouvoir d'arrestation sans mandat, rappelant la crise d'Octobre et les arrestations et saisies arbitraires sans mandat permises au nom de la *Loi sur les mesures de guerre*.³⁰⁹ C'est ce qui risque d'arriver avec des critères de preuves assouplis au simple soupçon plutôt qu'au motif raisonnable dans le cadre du nouveau pouvoir de la détention préventive. En effet, le motif raisonnable est plus exigeant, donc plus difficile à prouver devant la cour, ce qui rend plus difficile de ratisser large et de cibler des gens qui ne devraient pas être visés. On ne peut pas en dire autant avec le soupçon comme nouveau critère de preuve. « En jurisprudence, les

³⁰⁶ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p.14

³⁰⁷ Comité sénatorial spécial, 24-10-2001, Fascicule 3, p. 19

³⁰⁸ Francis Gervais, Barreau du Québec, Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 4

³⁰⁹ Pierrette Venne, BQ, Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6172

soupçons sont plutôt reliés à des rumeurs, à des informations non vérifiées ou dont la fiabilité n'a pas été vérifiée, surtout en matière de perquisition. Les motifs raisonnables de croire sont des informations généralement vérifiées.» (Me Denis Barrette, Ligue des droits et libertés)³¹⁰

Le NPD va dans le même sens. Rappelons également que le NPD s'était avoué inquiet que ces pouvoirs permettent d'arrêter des dirigeants de manifestations importantes avant que ces dernières ne prennent place. Le commissaire de la GRC a avoué que le critère de preuve était, en effet, moins strict, mais que de la formation serait dispensée aux agents « hautement qualifiés et chevronnés » qui utiliseront ces pouvoirs extraordinaires, donc que ces pouvoirs seraient utilisés, la plupart du temps, par un nombre restreints de policiers spécialisés.³¹¹ Un membre du Bloc québécois n'était pas rassuré du fait que tous les policiers puissent, en fin de compte, utiliser ces pouvoirs même si ceci s'avèrerait moins probable.³¹² Plusieurs, dont le Bloc québécois, ont reproché au commissaire de ne pas être capable de définir et donner une description détaillée de la manière dont serait appliqué le nouveau critère de preuve moins stricte. Le commissaire de la GRC a essayé de rassurer les parlementaires à l'effet que même s'il ne savait pas, en ce moment, comment l'application serait faite, les analyses du tribunal lui donneront des directives pour l'interprétation de ces pouvoirs et que, somme toute, ils appliqueront la loi raisonnablement conformément à la Charte. Certains ont essayé, pour légitimer ce nouveau pouvoir, de dire que ce critère de soupçon existait déjà dans le Code criminel, entre autres, pour les interventions policières en matière de conduite avec les facultés affaiblies, en ce qui a trait à l'administration de l'alcootest. Mais on a répondu

³¹⁰ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 23

³¹¹ Comité sénatorial spécial, 23-10-2001, Fascicule 2, p. 74-5

³¹² Pierrette Venne, BQ, Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 18

que cela se faisait sur le bord de la route et que « [c]'est une suspension de liberté très temporaire. » (Greg P. DelBigio, Association du Barreau canadien)³¹³

Outre les critiques sur les possibilités d'abus de ces nouvelles dispositions, certains parlementaires ont également souligné leur inconfort d'incarcérer pendant un an une personne qui refuse des conditions données par le juge : « S'il s'agit de véritables terroristes et de bandits, ils accepteront certainement ces conditions. [...] Un innocent pourrait refuser d'accepter des conditions qui seraient raisonnables pour un terroriste, mais pas pour un innocent et se retrouver en prison pendant un an. » (sénateur Joan Fraser, Libéral)³¹⁴ Ce sénateur a même cherché à qualifier cette disposition de « châtiment cruel et inhabituel » en faisant référence à la Charte, mais deux fonctionnaires du ministère de la Justice ont rapidement argumenté contre cette position en comparant d'abord la période d'un an d'incarcération pour outrage à une disposition similaire du Code criminel qui prévoit une même période d'incarcération, en plus que cette dernière exige un niveau de preuve moins élevé que celui du « soupçon raisonnable » prévu dans les pouvoirs du projet de loi C-36. Ils ont également rappelé que la peine d'« [u]n an représente une durée maximale [...] », donc qu'elle est laissée à la discrétion du juge qui jugera de la gravité de la situation. (Stan Cohen, avocat général principal, ministère de la Justice)³¹⁵ Malgré les justifications de ces fonctionnaires, le premier rapport le Comité sénatorial spécial souligne que

Le Comité craint que des innocents ne soient condamnés à la prison pour avoir refusé de contracter cet engagement. Nous savons fort bien qu'un droit d'appel est prévu, nous sommes également conscients du caractère inhabituel de la

³¹³ Comité JUST, 31-10-2001, séance 38, p. 23

³¹⁴ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 64

³¹⁵ *Ibid.*, p. 65

détention préventive. Le Comité recommande de prévoir dans le projet de loi le renvoi automatique devant une cour supérieure des ordonnances visant des personnes condamnées à l'emprisonnement pour avoir refusé de contracter l'engagement. (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)³¹⁶

Malgré les nombreuses inquiétudes formulées par des parlementaires et des témoins, ces deux nouveaux pouvoirs semblent être bien acceptés par les associations policières. « J'ai beaucoup de difficultés à qualifier ce projet de loi d'atteinte extraordinaire à la liberté et aux droits de la personne. » (Vincent Westwick, Association canadienne des chefs de police)³¹⁷ Un témoin de l'Association canadienne des policiers et policières a même banalisé les critiques des témoins qui disaient que ces pouvoirs ouvraient la porte à des abus.

La loi n'accorde pas aux policiers, comme certains critiques l'ont affirmé, de larges pouvoirs d'arrestation qui portent atteinte aux droits et aux libertés individuels. Cette loi attribue aux policiers un pouvoir d'intervention très limité qui ne peut être exercé que lorsqu'il existe un motif raisonnable de soupçonner qu'un acte terroriste est susceptible d'être commis, pour empêcher qu'il soit commis, pour ensuite faire comparaître la personne arrêtée devant un juge de la Cour provinciale. (Grant Obst, Association canadienne des policiers et policières)³¹⁸

Lorsqu'interrogé par le Bloc québécois sur leur interprétation de la différence entre des soupçons et des motifs raisonnables dans le cadre du projet de loi, l'un des témoins appartenant à une association policière a avoué qu'« [...] il y aurait peut-être un peu de travail à faire afin de clarifier la situation à ce niveau-là. »

³¹⁶ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 8

³¹⁷ Comité JUST, 01-11-2001, séance 40, p. 40

³¹⁸ *Ibid.*, p. 6

(Mike Niebudek, Association canadienne des policiers et policières)³¹⁹ Un autre a lancé, un peu comme les fonctionnaires du ministère de la Justice, que

[...] les agents de police ont déjà le pouvoir d'arrêter la personne qui est sur le point de commettre un acte criminel. [...] Par exemple, dans le cas de l'attentat à la bombe de 1993 contre le World Trade Center, si quelqu'un était arrivé en voiture avec toutes sortes d'appareils pouvant être utilisés pour commettre l'acte terroriste ultime, on aurait pu l'arrêter grâce à cette disposition. Voilà le genre de chose dont nous avons besoin. Ce sont des pouvoirs inhabituels mais qui servent à réprimer des crimes inhabituels. (Brian Adkins, National Association of Professional Police)³²⁰

D'autres, à l'instar du commissaire de la GRC, ont souligné, « que les agents de police d'expérience qui effectuent ces enquêtes complexes ne travaillent pas de façon isolée [...] les policiers sont constamment en contact avec les procureurs de la Couronne qui leur fournissent des conseils, parfois sur une base quotidienne, voire même plus fréquemment. » (Grant Obst, Association canadienne des policiers et policières)³²¹

Plusieurs organisations de la protection des droits se sont attaqués au critère Oakes de la nécessité qui ne semble pas avoir été démontré avec ces pouvoirs extraordinaires, comme les autres pouvoirs figurant dans ce projet de loi: « Personne n'a prouvé, à ma connaissance, que les pouvoirs existants sont insuffisants pour maîtriser la situation. » (Alan Borovoy, Association canadienne des libertés civiles)³²²

³¹⁹ *Ibid.*, p. 19

³²⁰ *Ibid.*, p. 18

³²¹ *Ibid.*, p. 41

³²² Comité sénatorial spécial, 24-10-2001, Fascicule 3, p. 20

Sommes-nous convaincus, ou a-t-on fait la preuve, que ces moyens policiers supplémentaires vont accroître notre sécurité? (Joseph Magnet, Université d'Ottawa)³²³

[...] [O]n partage l'avis qui a été exprimé par plusieurs organismes, à savoir que la nécessité des mesures comme la détention préventive et ce qu'on appelle des enquêtes inquisitoires n'a pas été démontrée. (André Paradis, Ligue des droits et liberté)³²⁴

À cet égard, il incombe nettement au gouvernement, et à l'heure actuelle, à votre comité, de démontrer que les organes policiers actuels ne suffisent pas pour protéger nos droits fondamentaux et libertés. (John Russell, British Columbia Civil Liberties Association)³²⁵

Les fonctionnaires du gouvernement libéral, bien qu'ils ne se soient pas lancés dans le débat sur la nécessité de tels pouvoirs, ont soutenu qu'ils étaient efficaces au regard de l'objectif proposé, soit de prévenir un acte terroriste.³²⁶ Le professeur Wark abonde dans le même sens :

[...] il faut se rendre compte que les présumés terroristes sont peu susceptibles de fournir des renseignements de leur plein gré, peu susceptibles de trahir les leurs, peu susceptibles de devenir agents doubles - tous ces modèles classiques auxquels les services du renseignement avaient recours autrefois pour obtenir des renseignements de quelqu'un qui faisait partie d'une organisation fermée qui présentait une menace. (Wesley Wark, Université de Toronto)³²⁷

L'audience d'investigation, à son avis, peut même prévenir qu'éventuellement « [...] les forces policières et les responsables du renseignement [...] [ne recourent] à des moyens illégaux pour

³²³ *Idem*

³²⁴ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 3

³²⁵ *Ibid.*, p. 5

³²⁶ Richard Mosley, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice, Comité JUST, 18-10-2001, séance 29, p. 21

³²⁷ Comité JUST, 24-10-2001, séance 33, p. 15

recueillir des informations. » (Wesley Wark, Université de Toronto)

328

Au regard de tous ces débats, la ministre de la Justice a annoncé, tel que nous l'avons vu précédemment dans ce chapitre, que son gouvernement prévoyait ajouter l'obligation de présenter un rapport annuel au sujet de la détention préventive et de l'audience d'investigation. Ces moyens de surveillance seraient utiles pour voir comment ces nouveaux pouvoirs seront utilisés et pour effectuer la révision parlementaire déjà prévue dans le projet de loi. De plus, nous avons vu que la ministre a également muni ces deux pouvoirs de clauses de temporisation (ou d'extinction) après une période de 5 ans. Bien sûr, ces pouvoirs pourraient être renouvelés au Parlement, mais nous nous rappelons que plusieurs partis ont fait savoir qu'il ne s'agissait pas de véritables clauses de temporisation, mais plutôt de clauses qualifiées « fantômes ».

Le PC/RD, au cours de cette séance, s'est empressé d'interroger la ministre de la Justice au sujet de la formation qui serait dispensée aux policiers, aux procureurs de la Couronne et avocats de l'aide juridique, ainsi qu'au niveau de l'accessibilité du droit à l'avocat. Un des fonctionnaires de la ministre s'est contenté de rétorquer que « [...] toutes les personnes qui sont arrêtées en vertu de cette disposition ont droit à l'aide juridique [...] » (Richard Mosley, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice)³²⁹ et qu'au sujet de la formation, les provinces seront rencontrées et une aide financière fédérale pour la préparation de distribution de documents de formation pour les personnes concernées était prévue.

Pendant cette séance, l'Alliance canadienne semble être restée muette sur ces nouveaux pouvoirs qu'ils ont appuyés dès le départ.

³²⁸ *Ibid.*, p. 8

³²⁹ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 16

Le Bloc québécois n'a su faire de même. En effet, un membre du Bloc québécois critique l'inaction du gouvernement libéral en ce qui a trait aux soupçons prévus rappelant que même certains policiers ont affirmé que la disposition n'était pas claire.³³⁰ C'est alors que le fonctionnaire de la ministre a répondu qu'au contraire il s'agit d'« une notion bien connue du droit pénal » qui se trouve dans le Code criminel et que justement la formation, tant revendiquée par le PC/RD, clarifiera le tout : « Nous serons donc très heureux de travailler avec les services de police et les provinces pour expliquer aux policiers qui ne la connaîtraient pas quelle est la différence exacte qui existe entre ces deux notions [motifs raisonnables de croire versus motifs raisonnables de soupçonner]. » (Richard Mosley, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice)³³¹ Cependant, rien ne sera prévu explicitement dans le projet de loi au niveau de la formation malgré un amendement demandé à cet effet par le Bloc québécois, lors de l'adoption article par article du projet de loi par le Comité JUST. L'amendement a été rejeté sans aucune discussion.

Bien sûr, le Comité JUST a adopté tout ce que la ministre a proposé pendant sa comparution. Le Comité a rejeté un amendement du PC/RD visant à garantir le droit à l'avocat en donnant la possibilité au juge de désigner un avocat pour la personne contre qui on utilise ces pouvoirs. Le Bloc québécois a appuyé l'amendement, mais l'Alliance canadienne, jugeant l'amendement non nécessaire, ne l'a pas appuyé. Les Libéraux craignant des problèmes de financement fédéral-provincial et jugeant le régime de l'aide juridique suffisant, ont rejeté l'amendement du PC/RD.

Le Bloc québécois, considérant les inquiétudes des témoins au niveau de l'assouplissement des critères de preuves provoqué par

³³⁰ Pierrette Venne, BQ, Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 21

³³¹ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 22

l'utilisation du « soupçon », propose 18 amendements visant à remplacer le critère assoupli par « des motifs raisonnables de croire », un critère connu et robuste. Les 18 amendements du Bloc ont été rejetés. Par la suite, le gouvernement a proposé un amendement qui oblige la libération d'une personne si l'agent de la paix ne présente pas des raisons justifiant la mise sous garde de cette personne au juge. L'amendement suggère également une liste de motifs pour justifier la mise sous garde. Après une courte discussion, l'amendement est adopté avec dissidence.

À l'étape du rapport, le PC/RD a déposé un amendement allant dans le même sens que celui qui a été rejeté au Comité JUST en ce qui a trait au droit à l'avocat explicitement inscrit dans l'article. « Cet amendement ferait en sorte que quiconque doit comparaître devant un juge dans le cadre de ces audiences soit représenté par un avocat. Il donnerait au juge qui préside la discrétion de nommer un avocat. » (Joe Clark, PC/RD)³³² Le Bloc s'est empressé d'y donner, une fois de plus, son appui, comme le NPD d'ailleurs. L'Alliance canadienne s'est avoué préoccupé par l'amendement soulignant les problèmes provinciaux-fédéraux pour l'acquittement des factures qui pourraient nuire aux programmes d'aide juridique des provinces et ce, tout comme l'avait fait savoir les libéraux en Comité.³³³ Le PC/RD a rapidement rétorqué en ajoutant qu'

[É]tant donné la possibilité d'injustices, si une personne ne peut compter sur les services d'un avocat, et les torts qui pourraient être causés à la réputation et à la situation professionnelle de la personne en cause, ce qui pourrait avoir de grandes répercussions sur toute sa vie, je considère que le droit d'un juge de nommer un avocat devrait passer avant les préoccupations relatives à la responsabilité financière et à la question de savoir qui paiera la note. (Peter MacKay, PC/RD)

³³² Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7484

³³³ Vic Toews, AC, Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7486

Après les débats à l'étape du rapport, la motion d'amendement a été rejetée par 183 voix contre 55 voix, les Libéraux et Alliancistes ayant voté contre.

Rappelons-nous qu'ensuite, le Bloc québécois et le NPD ont voté contre le projet de loi C-36 dans son entièreté. Lors de la dernière séance du Comité sénatorial spécial, le PC/RD a tenté de passer un amendement afin d'ajouter une protection supplémentaire au pouvoir de l'audience d'investigation pour apaiser les inquiétudes de l'Association du Barreau canadien et la Fédération des professions juridiques du Canada. Bien que dans le projet de loi C-36, l'on peut refuser de répondre aux questions si l'on peut soulever une question de privilège, le PC/RD a demandé à ce que le secret professionnel entre l'avocat et le client soit explicitement inscrit et protégé dans l'article. L'amendement a été rejeté par 6 voix contre 5 (2 abstentions), car selon certains, le tout était prévu dans la disposition déjà existante.

Tous les débats sur ces nouveaux pouvoirs étaient maintenant terminés, laissant place aux débats plus importants au Sénat touchant à la permanence et la surveillance de ces pouvoirs que nous avons déjà abordés et qui ont monopolisés le Sénat. On comprend donc que les inquiétudes par rapport aux critères de preuve assouplis, à l'emprisonnement d'une personne qui refuse de soumettre aux engagements, au droit à l'avocat renforcé, au droit au silence et toutes les autres critiques formulées à l'égard de ces pouvoirs n'ont pas été répondues. Les Libéraux ont seulement concédé l'expiration de ces mesures après 5 ans et de la surveillance de ces pouvoirs par des rapports annuels majoritairement quantitatifs.

Maintenant que nous avons vu les différents débats liés à ces nouveaux pouvoirs policiers, allons voir ce qu'il en est des débats sur la vie privée et l'accès à l'information.

3.4.2 La vie privée et l'accès à l'information

3.4.2.1 Certificats ministériels interdisant la divulgation d'information, les résumés de preuve et le secret à perpétuité

Tout d'abord, lorsque l'on parle d'accès à l'information, on remarque que le nouveau projet de loi permet « [...] au procureur général du Canada de délivrer des certificats interdisant la divulgation de renseignements dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationale. » (Anne McLellan, Libéral)³³⁴ Pendant l'une des périodes de question, la procureure générale du Canada et ministre de la Justice a dû justifier pourquoi elle s'attribuait de tels pouvoirs :

[...] il existe des informations, concernant la sécurité nationale et la sécurité de nos alliés et d'autres, que nous ne souhaitons pas divulguer lors d'une audience devant un tribunal ou ailleurs. Ce projet de loi permettrait au procureur général de certifier la non-divulgence de cette information. J'espère que personne à la Chambre ne souhaite que nous divulguions des informations susceptibles de compromettre la sécurité nationale ou de menacer la vie de ceux qui travaillent pour notre pays et nos alliés. (Anne McLellan, Libéral)³³⁵

Dans le cas qui nous occupe, certaines dispositions relatives au secret concernent des informations devant être fournies par d'autres pays. Ces dispositions sont nécessaires. Les États-Unis ou tout autre pays refuseront de partager avec nous des informations qui ont été réunies par leurs réseaux s'ils estiment que cette information est susceptible de faire l'objet de fuites. (Reg Alcock, Libéral)³³⁶

³³⁴ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6166

³³⁵ *Ibid.*, p. 6198

³³⁶ *Ibid.*, p. 6204

Le commissaire de la GRC et le directeur du SCRS se sont également rangés en faveur de ces mesures en soulignant l'importance « [...] de protéger certaines informations susceptibles de mettre réellement des vies en danger ou d'embarrasser par exemple les gouvernements qui les ont fournies si cela venait à se savoir. » (Ward Elcock, directeur, SCRS)³³⁷ Cependant, le commissaire de la GRC a mis un bémol en suggérant « [...] qu'il faut prévoir un processus non pas qui vise à protéger les renseignements mais qui permette à certains juges, ou à certains tribunaux, d'avoir accès à ces renseignements, tout en garantissant que cette divulgation ne dépasse pas les limites prévues. » (Giuliano Zaccardelli, commissaire, GRC)³³⁸ D'autres associations policières ont réutilisé la justification employée par les Libéraux à savoir qu'il est crucial de protéger les renseignements afin de recevoir davantage de renseignements étrangers et afin de protéger leurs outils d'enquête. « Lorsque ces techniques [d'enquête] sont divulguées, nous n'avons pas de solution de rechange. Nous faisons beaucoup de choses pour protéger le public que nous ne pouvons plus faire parce que ces techniques sont maintenant connues de tous. » (Brian Adkins, Association nationale de la police professionnelle)³³⁹

Bien que les Libéraux et associations policières cherchent à protéger les enquêtes en cours et à favoriser le partage d'information entre pays, l'AC s'est montrée particulièrement inquiète envers « [...] cette disposition d'une vaste portée [qui] pourrait restreindre dans une large mesure l'information mise à la disposition des Canadiens. [...] Le projet de loi ne devrait pas être une couverture permettant au gouvernement de continuer à se défilier de ses responsabilités en matière de sécurité comme il l'a fait ces dernières années. » (Vic Toews, AC)³⁴⁰ Le PC/RD a caractérisé ce

³³⁷ Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 25

³³⁸ *Idem*

³³⁹ Comité JUST, 01-11-2001, séance 40, p. 10

³⁴⁰ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6170

pouvoir de la ministre d' « absolu » et a souligné que les Canadiens courraient un grand risque en octroyant ce pouvoir.³⁴¹ Le BQ a, quant à lui, qualifié cette disposition d'extraordinaire, d'ingérence politique et de « politique du silence » qui « [...] accorde au procureur général la prérogative de suspendre unilatéralement et de manière tout à fait arbitraire l'application de la Loi sur l'accès à l'information, en s'appropriant des pouvoirs qui sont habituellement réservés au commissaire. » (Pierrette Venne, BQ)³⁴² « Cela signifie que la procureure générale ou la ministre de la Justice se donnent la permission de soustraire de l'information à la population, d'enlever les éléments d'information et ce, sans consulter, d'aucune manière, le commissaire de l'accès à l'information. » (Jean-Yves Roy, BQ)³⁴³ Un autre membre du Bloc a dénoncé le fait que le pouvoir de la ministre pourrait être utilisé par ses mandataires, ce qui détruirait l'imputabilité et toute rationalité entre les gestes posés.³⁴⁴ Même un membre du parti Libéral s'est montré inquiet par rapport à ces dispositions :

Autrement dit, le procureur général du Canada pourrait soustraire à tout jamais des renseignements à la consultation publique, sans qu'aucun examen ne soit prévu ni qu'aucun ombudsman ou tribunal de l'extérieur ne puisse se pencher sur la question. Personne ne peut voir ce qui se passe. [...] Monsieur le Président, c'est terriblement dangereux. Dans l'histoire, c'est l'excuse qu'ont déjà utilisée des dictateurs du monde entier. Il est ici question d'informations policières qui seraient retenues à jamais. [...] [L]orsque le gouvernement doit agir en secret et qu'il le fait certainement dans l'intérêt de la population, nous devrions veiller à ce que, dans une démocratie, une échéance soit prévue pour la divulgation. (John Bryden, Libéral)³⁴⁵

³⁴¹ Rick Borotsik, PC/RD, Hansard CDC, 18-10-2001, p. 6301

³⁴² Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6172

³⁴³ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6282

³⁴⁴ Réal Ménard, BQ, Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6248

³⁴⁵ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6180

Ainsi, on reproche le fait que c'est un pouvoir exécutif qui est sans appel et qui dure indéfiniment, donc que la transparence fait complètement défaut au niveau de ce pouvoir. Mais de plus, le BQ a aussi cherché à comprendre pourquoi la ministre voulait s'octroyer un tel pouvoir, alors que la Loi sur l'accès à l'information lui permettait déjà de « [...] retenir tout document qui pourrait remettre en cause la sécurité nationale [...], si ce n'est que pour écarter le commissaire à l'information et, ainsi, ouvrir toute grande la porte à la censure gouvernementale. » (Pierrette Venne, BQ)³⁴⁶ La ministre a répondu que son parti cherche à « enrichir » ces dispositions, que les certificats seront émis « dans des circonstances limitées » et qu'il est parfois nécessaire de ne pas divulguer des informations sur la place publique, « même lors de procédures judiciaires ou autre », surtout pour rassurer nos alliés qui peuvent partager avec nous cette information.³⁴⁷

Le Commissaire à la vie privée, ayant comparu devant le Comité JUST, a signalé qu'en vertu des présentes lois, « il existe des exemptions absolues à l'égard de la sécurité nationale » où ce dernier pourrait offrir des conseils au gouvernement sur la vie privée sans toutefois pouvoir diffuser les renseignements sensibles, comme le BQ avait fait mention à la ministre. Cependant, il note que ce qui est problématique pour le gouvernement, c'est que le commissaire « [...] peu[t] porter [s]es conclusions devant la Cour fédérale à des fins d'examen, [donc qu'] il existe une possibilité, même si elle est très mince, qu'un juge de la Cour fédérale décide de diffuser des renseignements hautement confidentiels [...] » (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)³⁴⁸ « [...] [D]epuis 20 ans que la Loi sur la protection des renseignements personnels existe, la Cour fédérale n'a invoqué qu'à quatre reprises son pouvoir pour ordonner la divulgation d'éléments

³⁴⁶ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6257

³⁴⁷ Anne McLellan, Libéral, Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6257

qui avait précédemment été exemptée. » (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)³⁴⁹

Ce qui inquiète donc le commissaire, est qu'en vertu des nouvelles dispositions, il « [...] ne pourra plus examiner l'information en question, comme c'est maintenant le cas [...] [ni] dire au ministre, au cas par cas, qu'un certificat peut avoir une portée trop vaste ou lui recommander de divulguer une certaine partie de l'information à la personne intéressée. » (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)³⁵⁰

Le commissaire a également critiqué le fait que

[...] rien dans la loi n'empêche un ministre de délivrer un certificat qui ne viserait pas seulement une personne, mais une agence ou un département en entier, voire l'ensemble du gouvernement. [...] Il n'y aurait donc aucune limite à la façon dont on pourrait utiliser, combiner, partager ou diffuser l'information en question. (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)³⁵¹

Considérant le fait que le commissaire ne peut plus examiner l'information, ni même donner des conseils indépendants et confidentiels au gouvernement, ainsi que le fait que les certificats peuvent s'appliquer à des agences et institutions entières, le commissaire recommande

[...] de ne rien changer, sauf dans le cas où un individu se présente devant un juge de la Cour fédérale et que le ministre pense qu'il serait dans l'intérêt de la sécurité nationale que cette information ne soit pas divulguée. Elle émettrait donc un certificat pour cette information précise. (Michel Bellehumeur, BQ)³⁵²

³⁴⁸ Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 37

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 46

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 38

³⁵¹ *Ibid.*, p. 38-9

³⁵² *Ibid.*, p. 42

Le commissaire à la vie privée, en plus de souligner que ces certificats mettent en échec la Loi sur la protection des renseignements personnels, souligne que l'absence de surveillance et de contrôles « [...] pourrait permettre la création d'un dossier de type « big brother » sur tous les Canadiens. Elle permettrait au gouvernement de divulguer n'importe quel renseignement à votre sujet à quiconque s'y intéresse - votre employeur, votre assureur, n'importe qui en fait. » (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)³⁵³

Le commissaire à l'information du Canada, qui a également comparu devant le comité JUST, a qualifié ce même pouvoir de « droit absolu et incontrôlable de maintenir le secret sur des renseignements pendant une période indéterminée. » (John Reid, Commissaire à l'information du Canada)³⁵⁴ Il a appuyé les critiques du Commissaire à la vie privée quant aux dispositions de C-36 qui pourraient donc supprimer le « droit d'accéder aux dossiers de ministères entiers [...] [et de supprimer] du même coup le pouvoir du commissaire à l'information et de la Cour fédérale du Canada d'exercer un contrôle indépendant pour déterminer si le secret est justifiable ou non. » (John Reid, Commissaire à l'information du Canada)³⁵⁵ Selon ce dernier, « [...] notre Loi sur l'accès à l'information ne compromet en rien les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité du Canada. » (John Reid, Commissaire à l'information du Canada)³⁵⁶ En effet, il a rappelé, à travers un court historique des examens qui ont été effectués sur la Loi sur l'accès à l'information, que rien n'a laissé sous-entendre que cette dernière était insuffisante. Le chef du SCRS est arrivé également aux mêmes conclusions.

³⁵³ *Ibid.*, p. 47

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 51

³⁵⁵ *Idem*

³⁵⁶ *Idem*

Au cours des 18 années d'existence de la Loi sur l'accès à l'information, la divulgation impropre de renseignements de sécurité et de renseignements secrets n'a jamais été imputable à la Loi. Dans les rares occasions où cela s'est produit, la faute en est l'indiscrétion d'adjoints ministériels, les révélations d'anciens agents du renseignement devenus auteurs, des valises et ordinateurs perdus et, parfois, les révélations de ministres. Il y a là de quoi attirer l'attention sur la Loi sur les secrets officiels, mais non pas de quoi justifier les mesures proposées à l'article 87 du projet de loi C-36. (John Reid, Commissaire à l'information du Canada)³⁵⁷

Je ne pense pas que notre service soit privé aujourd'hui de renseignements à cause de l'absence de cette disposition dans la loi actuelle. [...] Je ne pense pas que ce soit motivé par une lacune qui ferait que les pays étrangers craignent que nous ne puissions protéger nos renseignements. (Ward Elcock, chef, SCRS)³⁵⁸

Le commissaire à l'information a également, sans accuser le gouvernement de quoi que ce soit, cherché à préciser le contexte des modifications à la Loi sur l'accès à l'information prévu dans ce projet de loi, dans le cadre bien plus large des litiges juridiques entre le gouvernement et le Bureau du commissaire concernant son « droit d'examiner certains documents au cours d'une enquête. L'affaire est allée jusqu'à la Cour suprême du Canada (qui a rejeté la demande d'appel), et [le droit du commissaire] d'examiner les documents a été confirmé [...] » (John Reid, Commissaire à l'information du Canada)³⁵⁹ Malgré ces décisions du plus haut tribunal canadien, le gouvernement a refusé l'accès au commissaire à des dossiers sous prétexte qu'il pourrait être préjudiciable que le commissaire ait accès à cette information. Ainsi, la situation est donc bien plus complexe que les simples attentats du 11 septembre.

Tous les partis de l'opposition, ainsi que la majorité des

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 53

³⁵⁸ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 74

³⁵⁹ Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 69

associations de protection des droits qui ont comparu devant les comités, ont qualifié ces dispositions ministérielles comme un affront aux pouvoirs des commissaires. Les partis de l'opposition, voire un membre du parti Libéral, ont également dénoncé la « définition fourre-tout » des motifs potentiels (par souci de protéger les relations internationales ou des intérêts de défense ou sécurité nationales) qui peuvent être invoqués par la ministre pour émettre le certificat.³⁶⁰ « L'article est libellé de telle sorte qu'un gouvernement pourrait essentiellement refuser de communiquer de l'information au sujet de ces activités en général. » (Peter MacKay, PC/RD)³⁶¹ D'autres ont souligné que « [...] nous ne saurons jamais combien de certificats seront délivrés, ni combien de dossiers ou d'archives seront soustraits à la consultation. » (David Matas, B'nai Brith Canada)³⁶² Une majorité de témoins et parlementaires prônent la suppression directe de ces pouvoirs, à défaut de faire ainsi, ils demandent leur expiration ou que minimalement un tribunal ou une entité indépendante puisse examiner l'information et déterminer si le certificat est valide.

Il faudrait à tout le moins établir un ensemble de critères régissant la délivrance de ces certificats. Le certificat doit aussi faire l'objet d'un examen judiciaire. Cet examen peut au besoin avoir lieu à huis clos ou au moyen de paquets scellés. Les tribunaux pourront alors au moins établir si le certificat répond à certains critères. (Garth Barrière, British Columbia Civil Liberties Association)³⁶³

Comme la commissaire [des droits de la personne] l'a dit, le fait qu'il n'existe aucun mécanisme qui permette d'examiner la façon dont le ministre use de sa discrétion pour délivrer un certificat nous préoccupe certainement. Comme on l'a dit à maintes reprises, même s'il existe certains recours devant les tribunaux, ce serait

³⁶⁰ Peter MacKay, PC/RD, Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 58 et John McKay, Libéral, Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 62

³⁶¹ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 28

³⁶² Comité JUST, 30-10-2001, séance 37, p. 5

³⁶³ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 28

malheureux que quelqu'un doive aller devant les tribunaux et finisse par aboutir devant la Cour suprême du Canada après un certain nombre d'années. (Richard Tardif, Commission canadienne des droits de la personne)³⁶⁴

On vous dira qu'il y a l'application de la Charte, mais l'application de la Charte, comme on le sait tous, est un processus long et coûteux. Ce n'est pas quelque chose qui peut vous permettre d'avoir une réponse rapide. [...] Alors, je ne vois pas non plus que cela soit un moyen efficace de contrer les abus possibles des pouvoirs énoncés dans cette loi. (Michelle Falardeau-Ramsay, Commission canadienne des droits de la personne)³⁶⁵

Il n'est donc d'aucune surprise que, dans son premier rapport, le Comité sénatorial spécial recommande de « [...] soumettre tout certificat de ce genre à l'examen de la Cour fédérale, qui devrait être expressément chargée de mettre en équilibre les intérêts que la divulgation pourrait servir et la sauvegarde des relations internationales ainsi que de la défense et de la sécurité nationales du Canada. » (Premier rapport, Comité sénatorial, spécial)³⁶⁶ De plus, le Comité a également dénoncé la validité à perpétuité de ces certificats :

Avec le passage du temps et l'évolution des circonstances, il peut devenir inutile de garder certains renseignements secrets; en fait, les citoyens auraient tout intérêt à ce qu'ils soient accessibles dès que cela ne posera plus de risque. Le Comité recommande d'exiger l'expiration des certificats au bout d'un certain délai - de cinq ans, par exemple -, avec possibilité de les proroger. Le Comité recommande aussi de soumettre leur prorogation à la même procédure d'examen. (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)³⁶⁷

Suite à toutes ces critiques et recommandations, la ministre de la Justice a annoncé des modifications avant l'adoption article par article du projet de loi C-36. En effet, elle propose désormais

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 39

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 41

³⁶⁶ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 9

de donner une durée de vie limitée aux certificats de 15 ans maximum, avec possibilité de renouvellement, de faire publier les certificats dans la *Gazette du Canada*, de limiter la possibilité d'émettre un certificat seulement lorsqu'une divulgation est ordonnée au cours d'une instance et finalement qu'un « certificat puisse faire l'objet d'un appel devant un juge de la Cour d'appel fédérale. » (Anne McLellan, Libéral)³⁶⁸ Le BQ et le NPD se sont avoués insatisfaits de ces mesures.

Je me demande qui vous avez écouté, madame la ministre, pour nous proposer, pour toute la question du certificat que vous allez pouvoir imposer au niveau de la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels pour faire fi de cette mesure législative, que ce soit sur une période de 15 ans. (Michel Bellehumeur, BQ)³⁶⁹

La période de 15 ans applicable aux certificats n'est certainement pas une recommandation qui nous [comité JUST] a été présentée, ni cette question des rapports annuels. (Bill Blaikie, NPD)³⁷⁰

La ministre s'est justifiée en disant qu'elle a circonscrit le moment auquel elle peut émettre les certificats « lorsqu'une décision en matière de divulgation aura été prise » et ajouté un mécanisme d'examen par la possibilité d'un appel à la Cour fédérale, ce qui répond amplement aux préoccupations exprimées au niveau des ces pouvoirs ministériels.³⁷¹ Le NPD et le PC/RD partagent un certain optimiste sur le fait que la ministre a « assoupli » sa position initiale, cependant ils considèrent que la nécessité de tels pouvoirs n'est pas encore démontrée.

Lors de l'étude article par article, tous les amendements qui ont été précédemment présentés par la ministre de la Justice au

³⁶⁷ *Idem*

³⁶⁸ Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 6-7

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 10

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 12

³⁷¹ Anne McLellan, Libéral, Comité JUST, 20-11-2001, séance 49, p. 12-3

niveau du droit d'appel à la Cour fédérale, de la publication des certificats et de leur durée maximale de 15 ans, après une courte discussion sur les conséquences de ceux-ci, ont été adoptés. De plus, un autre amendement ministériel supplémentaire ajoute l'exigence pour « [...] une entité qui a le pouvoir de rendre une décision ou une ordonnance [...] », de « [...] donner un avis au gouvernement de l'intention de divulguer des renseignements qui pourraient être préjudiciables. Le gouvernement disposerait de dix jours pour faire valoir ses objections. [...] » (Richard Mosley, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice)³⁷² L'amendement donnerait donc au gouvernement, une fois averti, « [...] l'occasion de comparaître pour faire valoir que les renseignements ne doivent pas être divulgués. » (Richard Mosley, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice)³⁷³ Le PC/RD soupçonne fortement que la disposition prévoyant un délai de 10 jours sera utilisée pour donner au ministre le temps d'émettre son certificat.³⁷⁴ Cet amendement a été adopté avec dissidence.

Le PC/RD, un peu plus tard, a présenté un amendement qui visait à supprimer complètement l'article 87 qui permet de tels certificats; bien que l'amendement ait été rejeté par 12 voix contre 3 lors d'un vote par appel nominal, l'amendement a été jugé irrecevable par la suite. L'article modifié a donc été adopté par 12 voix contre 3.³⁷⁵ À l'étape du rapport et à la troisième lecture à la Chambre des communes, aucun débat significatif n'a lieu au sujet de ce pouvoir. Il faudra attendre que le Comité sénatorial spécial entende officiellement des témoins pour réentendre des débats sur la mesure. Lors de la dernière séance de ce comité, le PC/RD propose un amendement visant à clarifier que le pouvoir devrait être décerné

³⁷² Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 127

³⁷³ *Ibid.*, p. 128

³⁷⁴ Peter MacKay, PC/RD, Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p.128

³⁷⁵ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 145

seulement au ministre, non pas à tout fonctionnaire.³⁷⁶ Après un débat, l'amendement a été rejeté par 6 voix contre 5 (2 abstentions).³⁷⁷

Ces pouvoirs ministériels ne sont pas les seules dispositions limitant l'accès à l'information dans le projet de loi C-36. En effet, il existe des dispositions qui permettent à l'État de fournir des résumés de preuves pendant des poursuites judiciaires lorsque l'information pourrait compromettre la sécurité nationale ou les relations internationales. Il existe donc dans C-36

[...] une disposition touchant l'information procurée par les dossiers de renseignements, notamment étrangers, afin qu'elle puisse être utilisée dans certaines procédures. Dans certaines d'entre elles la cour pourra, par exemple, résumer l'information disponible à l'intention de la personne qui fait l'objet des poursuites plutôt que de lui communiquer l'intégralité du dossier. (Richard Mosley, sous-ministre adjoint, ministère de la Justice)³⁷⁸

De nombreux parlementaires et témoins ont critiqué la situation. M. Bellehumeur du BQ a interrogé le ministre du Revenu, Martin Cauchon, au sujet de la possibilité d'abus et du « [...] secret entourant la procédure judiciaire et la preuve apportée par le service de renseignement pour refuser ou révoquer le statut d'un organisme de charité [...] » (Michel Bellehumeur, BQ)³⁷⁹ Le ministre n'a su répondre, en détournant la question sur le secret, que C-36 est un « cadre juridique qui offre un maximum de protection » et que les « règles de justice naturelle sont respectées » en plus de reprendre un cadre déjà reconnu par d'autres tribunaux.³⁸⁰

Selon certains, le droit à un procès juste et équitable en brimant le droit à une défense pleine et entière contre les

³⁷⁶ Sénateur Lynch-Staunton, PC/RD, Comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 31

³⁷⁷ Comité sénatorial spécial, 10-12-2001, Fascicule 10, p. 34

³⁷⁸ Comité JUST, 18-10-2001, séance 29, p. 29

³⁷⁹ Comité JUST, 25-10-2001, séance 35, p. 38

³⁸⁰ Martin Cauchon, Libéral, Comité JUST, 25-10-2001, séance 35, p. 38

accusations du gouvernement est en cause dans le projet de loi.

Taire des informations, c'est carrément nier le droit fondamental d'obtenir les informations nécessaires pour se défendre. C'est une violation de ce droit fondamental, car l'accusé ne pourra avoir accès à cette information pour prendre une décision en connaissance de cause, ce qui handicapera sérieusement sa défense. (Aziz Khaki, Congrès musulman du Canada)³⁸¹

L'AC s'est montrée concernée, comme certaines associations de protection des droits. « Le ministre peut délivrer ce certificat qui vous empêche, comme plaignant dans une affaire criminelle, d'avoir accès aux renseignements qui pourraient être utiles à votre défense. » (Garth Barrière, British Columbia Civil Liberties Association)³⁸² Certains ont même reproché que de telles modifications permettent de « [...] manipuler le système canadien - le système de gouvernement et le système judiciaire du Canada - en fournissant des renseignements que l'on ne peut pas vérifier ni réfuter car cette option n'existe pas. » (Anne Lowthian, World Sikh Organization)³⁸³ En effet, plusieurs organismes représentant des minorités ethniques, politiques, religieuses ou culturelles ont rapporté devant le comité JUST leurs inquiétudes quant à la possibilité que des pays antidémocratiques échangent de l'information avec le Canada qui, prise à la lettre, pourrait nuire à des Néo-Canadiens. Malgré ces nombreuses inquiétudes, aucune modification n'a été annoncée par la ministre de la Justice à cet effet.

Lors de l'étude article par article du Comité JUST, le gouvernement a proposé et adopté un amendement qui assouplit les règles et les normes d'admission de preuves lorsque le juge considère la preuve comme étant fiable et appropriée. Ce qui

³⁸¹ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 31

³⁸² Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 11

³⁸³ Comité JUST, 06-11-2001, séance 43, p. 53

comprend des renseignements étrangers qui ne satisfont pas nécessairement aux critères canadiens actuels.³⁸⁴ Le BQ a, quant à lui, en proposant au moins quatre amendements, cherché à ce que « les preuves confidentielles soient lues en présence de la personne. » (Paul Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal, ministère du Solliciteur général du Canada)³⁸⁵ « [...] [C]'est pour permettre au demandeur d'avoir les éléments de preuve nécessaires pour préparer sa défense et faire les bonnes représentations. » (Michel Bellehumeur, BQ)³⁸⁶ Il va sans dire que les quatre amendements ont été rejetés par les Libéraux. À l'étape du rapport et à la troisième lecture à la Chambre des communes : rien n'est vraiment abordé à ce sujet, encore moins proposé. Au Sénat : rien non plus.

Outre ces résumés de preuve et ces certificats ministériels interdisant la divulgation d'information, certains ont souligné que C-36 s'attaque autrement à l'accès à l'information. En effet, par le projet de loi C-36, la Loi sur les secrets officiels est modernisée, perfectionnée et remplacée par la Loi sur la protection de l'information. Le chef du SCRS, lors de sa comparution devant le Comité sénatorial spécial pour l'étude préalable, a précisé l'importance que ces changements avaient à ces yeux.

[...] la Loi sur les secrets officiels n'a aucun effet. Il est impossible de poursuivre quiconque aux termes de la loi actuelle, sauf dans les cas d'espionnage les plus flagrant et à condition d'être prêt à divulguer des masses énormes de renseignements périphériques à l'affaire pour obtenir une condamnation. Il fallait que la loi soit adaptée à des organisations comme la mienne. (Ward Elcock, chef, SCRS)³⁸⁷

³⁸⁴ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 62

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 165

³⁸⁶ *Idem*

³⁸⁷ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 71

Le sénateur Kenny s'est mis à questionner M. Elcock du SCRS sur la possibilité d'astreindre quelqu'un rétroactivement au secret, sur le manque de recours pour contester un statut de « personne astreinte au secret » et sur la défense d'intérêt public qu'une personne peut invoquer, sans trop obtenir de réponses précises.³⁸⁸ L'AC s'est montrée inquiète de ces changements, car la formulation de la loi

[...] signifie qu'elle peut être utilisée pour sanctionner la diffusion non autorisée de tout renseignement, ou presque, détenu par le gouvernement. [...] Le ministre n'a qu'à se lever pour dire qu'il s'agit d'une question de sécurité nationale qui ne saurait être divulguée. Si la loi actuelle laisse le ministre adopter cette position, on ne peut qu'imaginer ce qu'il ferait avec des pouvoirs élargis. Il importe de clarifier le pouvoir que le ministre peut avoir quant au refus de donner aux Canadiens accès à des renseignements dont la divulgation ne menace pas la sécurité nationale. (Vic Toews, AC)³⁸⁹

Quelques témoins ont critiqué « l'obligation pour ceux qui ont déjà eu accès à des informations classifiées de faire un serment de secret permanent. » (Wesley Wark, Université de Toronto)³⁹⁰ Ce témoin a proposé « [...] la création du poste d'ombudsman interne au sein des Services de sécurité et du renseignement, soit quelqu'un auprès de qui on pourrait déposer des plaintes, notamment si l'on estime que le gouvernement agit illégalement dans ce domaine. » (Wesley Wark, Université de Toronto)³⁹¹ Bien que C-36 prévoie cette défense, le Comité sénatorial spécial dans son étude préalable était d'avis que cette défense semble restrictive à bien des niveaux, c'est pour cela qu'il a recommandé

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 71-2

³⁸⁹ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6170

³⁹⁰ Comité JUST, 24-10-2001, séance 33, p. 8

³⁹¹ *Ibid.*, p. 9

[...] d'élargir et d'assouplir l'utilisation de [la défense d'intérêt public] de manière à ce qu'on puisse invoquer l'intérêt public dans les cas où les tribunaux jugeront que la divulgation aura été faite dans l'intérêt public, eu égard aux exigences de la sécurité nationale. (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)³⁹²

Un sénateur a même souligné son inquiétude par rapport à la définition d'entité étrangère, dans la section des secrets officiels, qui élargit le filet des renseignements qui peuvent être astreints au secret. Le sénateur s'inquiète que l'information obtenue par le Parti conservateur britannique ou le Parti démocratique des États-Unis ne soit la cible de ces mesures, par exemple. Ainsi, ce sénateur propose de préciser et limiter une entité étrangère à un groupe dont la « [...] fonction est d'assumer le gouvernement d'un État étranger en recourant à des moyens illégaux ou antidémocratiques [...] » (sénateur Joan Fraser, Libéral)³⁹³ Mais l'un des fonctionnaires du ministère de la Justice a précisé que le Canada a l'obligation de se protéger de ses alliés et ne peut les exclure de la définition.

Un pays allié est libre de changer de gouvernement, cela ne regarde que lui. Même si ses partis politiques ont droit de changer de gouvernement de façon démocratique, ils n'ont pas le droit d'espionner le Canada ou de chercher à obtenir du Canada des renseignements confidentiels. [...] Même nos alliés n'ont le droit de savoir quelles sont nos mesures de sécurité nationale. Même si nous sommes alliés, nous demeurons un état souverain et nous continuons à nous protéger contre nos alliés. (Donald Piragoff, ministère de la Justice)³⁹⁴

Le fonctionnaire du ministère de la Justice a tout de même avoué que la partie ne couvrira pas seulement des renseignements opérationnels spéciaux, mais que des critères précis devront être

³⁹² Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 11

³⁹³ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 44

³⁹⁴ Ibid., p. 45

respectés, dont la menace aux intérêts et à la souveraineté du Canada. Le sénateur a remarqué :

Nous savons tous que le gouvernement tente de protéger énormément de renseignements. D'énormes quantités de renseignements assez anodins sont gardés secrets par simple décision administrative. Étant donné la lourde peine prévue ici pour ceux qui communiqueraient ces renseignements, l'emprisonnement à perpétuité, je crois qu'il faudrait établir les définitions avec grand soin. (sénateur Joan Fraser, Libéral)³⁹⁵

Bref, comme le premier rapport du Comité sénatorial spécial le mentionne, les

[...] « personnes astreintes au secret à perpétuité » [...] [désignées dans le projet de loi,] ne pourraient jamais contester la désignation, ni en appeler ni même en obtenir une forme quelconque de révision. **Le Comité recommande de permettre aux personnes désignées comme personnes astreintes au secret à perpétuité d'appeler de leur désignation ou de la faire réviser par un tribunal ou un autre organisme indépendant. Il recommande aussi de faire en sorte que les personnes désignées puissent demander la révision de leur désignation lorsqu'un certain temps sera écoulé ou que les circonstances auront évolué.** (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)³⁹⁶

La ministre de la Justice n'a annoncé aucune modification au Comité JUST sur cette section concernant les personnes astreintes au secret. Cependant, lors de l'étude article par article, plusieurs amendements ont été passés rapidement par les Libéraux. À un point tel, qu'après l'adoption rapide de six amendements, qui ajoutent un mot ici, en supprime un là, sans qu'il n'y ait de débat émanant de l'opposition, le BQ s'impatiente et lance : « On n'a même pas le temps de lire les articles que vous voulez adopter. [...] De toute façon, ça ajoute au sérieux du travail qu'on fait ici. Voyons si on

³⁹⁵ *Idem*

³⁹⁶ Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 9

a le temps en trois secondes de lire une page complète. » (Michel Bellehumeur, BQ »³⁹⁷ Ceci n'a pas empêché les Libéraux d'adopter encore un amendement sans débat pour clarifier certaines dispositions, selon leurs dires. Le Bloc a cherché à obtenir des précisions quant au prochain amendement qui ajoutait le mot « légitimement ». L'un des fonctionnaires explique qu'

[i]l a toujours été prévu que l'obligation d'être astreint au secret à perpétuité s'appliquerait au personnel des services de renseignements et sécurité. Il a été prévu que seules les personnes ayant légitimement accès à des renseignements opérationnels spéciaux y soient astreintes. [...] Cet ajout précise clairement que cette disposition ne s'applique qu'aux personnes qui sont autorisées à y avoir accès. (Richard Mosley, sous-ministre adjoint)³⁹⁸

Ainsi, l'amendement qui clarifie que le secret à perpétuité ne peut pas s'appliquer « [...] à quelqu'un qui n'était pas censé avoir accès à des renseignements opérationnels spéciaux, mais qui est tombé dessus dans l'exercice de ses fonctions [...] » (Richard Mosley, sous-ministre adjoint)³⁹⁹, est adopté. Le prochain amendement qui vise à garantir l'indépendance des juges militaires en les excluant des personnes astreintes au secret à perpétuité est également adopté, sans débat. Un autre amendement émanant du gouvernement Libéral fut également adopté avec trois autres pour des soucis de clarté et de cohérence, cet amendement stipule qu'

[...] en absence d'une situation d'urgence, [...] on ne pourrait déterminer qu'une personne a agi dans l'intérêt du public si elle n'a pas au préalable informé les autorités conformément aux modalités prévues [...]. Les personnes seraient encouragées à faire appel à tous les moyens de recours internes, expliqués au paragraphe 15(5), avant de communiquer des secrets d'État. (Richard Mosley,

³⁹⁷ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 122

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 122-3

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 123

sous-ministre adjoint, ministère de la Justice)⁴⁰⁰

L'article 29 au complet, touchant au secret à perpétuité, est adopté avec dissidence devant le Comité JUST. À l'étape du rapport, un amendement est proposé en Chambre par l'AC. L'amendement vise à limiter à 15 ans le secret des gens astreints à ce dernier de façon générale, et que, pour des cas exceptionnels, l'administrateur général du ministère puisse astreindre des gens au secret permanent, sans toutefois que des désignations n'aient lieu à perpétuité automatiquement. Un long débat a suivi cette motion d'amendement. Les Libéraux s'y sont opposés, soulignant que le groupe de personnes visées par le secret est « très limité »⁴⁰¹, d'autres mentionnant qu'il sera impossible de protéger et recruter les sources d'information qui communiquent des renseignements si le secret risque de ne plus être valide après 15 ans.⁴⁰² Les membres du BQ, quant à eux, sont « favorables à cette motion pour inclure un délai de 15 ans, mais ce n'est pas l'idéal. L'idéal, c'est que le gouvernement comprenne et qu'il retire ce projet de loi. [...] On a le droit de savoir ce qui se passe. On a le droit d'avoir l'information. » (Michel Bellehumeur, BQ)⁴⁰³ Le NPD a également donné son appui à l'amendement.⁴⁰⁴ La question a été tranchée lors du vote : 73 voix en faveur contre 134.⁴⁰⁵ Les quatre partis de l'opposition se sont prononcés pour l'amendement, mais cela n'a pas été suffisant : l'amendement est rejeté. Après cela, le débat s'est éteint, aucun amendement n'a été proposé au Comité sénatorial spécial, ni au Sénat.

Pour terminer, voyons maintenant les débats qui ont porté sur le Centre de sécurité des télécommunications (CST) et sur la protection de la vie privée.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 124

⁴⁰¹ Stephen Owen, Libéral, Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7525

⁴⁰² Mac Harb, Libéral, Hansard CDC, 27-11-2001, p. 7551

⁴⁰³ Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7527

3.4.2.2 Le Centre de sécurité des télécommunications (CST) et la vie privée

Bien que la question des certificats de la ministre de la Justice touche à la fois l'accès à l'information et à la vie privée, on constate également que le projet de loi C-36 donne pour la première fois un mandat législatif au Centre de sécurité des télécommunications (CST). Ceci a été apprécié par plusieurs, le CST travaillant depuis plusieurs années dans la clandestinité. Mais maintenant qu'un mandat précis lui est accordé, certains se demandent si « [l]es mécanismes de reddition de comptes qui remontent à l'époque du CST sans mandat, c'est-à-dire du commissaire du CST [...] (Reg Whitaker, Université de Victoria)⁴⁰⁶ sont suffisants. « Vous devriez aussi étudier le pouvoir de dénonciation du commissaire. À l'heure actuelle, ce pouvoir ne s'applique qu'au CST. Vous voudrez peut-être vous demander si ce pouvoir devrait aussi s'appliquer aux parties de la loi sur la Défense nationale qui portent sur le renseignement de sécurité. » (Stuart Farson, Université Simon Fraser)⁴⁰⁷

De plus, il faut noter que le projet de loi C-36 « autorise, dans des circonstances très précises, le ministre de la Défense nationale à intercepter des communications. » (Anne McLellan, Libéral)⁴⁰⁸ Bien évidemment, la justification libérale de cette atteinte à la vie privée s'est faite à l'effet qu'il existe des « garanties de protection de la vie privée des Canadiens »⁴⁰⁹.

En ma qualité de ministre de la Défense nationale, avant d'autoriser le CST à intercepter à des fins de renseignement extérieur des communications étrangères qui prennent naissance ou se terminent au Canada, il faudrait

⁴⁰⁴ Libby Davies, NPD, Hansard CDC, 26-11-2001, p. 7529

⁴⁰⁵ Hansard CDC, 27-11-2001, p. 7598

⁴⁰⁶ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 8

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 24

⁴⁰⁸ Hansard CDC, 16-10-2001, p. 6166

⁴⁰⁹ *Idem*

que j'aie la conviction que les quatre points suivants sont respectés : premièrement, on ne ciblerait pas de Canadiens et des personnes se trouvant au Canada; deuxièmement, le renseignement découlant de cette activité ne pourrait raisonnablement pas être obtenu par d'autres moyens; troisièmement, la valeur du renseignement justifie le recours au moyen d'interception; et quatrièmement, une communication privée ne serait utilisée ou conservée que lorsqu'elle est essentielle pour faire progresser les intérêts, la défense ou la sécurité du Canada. (Art Eggleton, Libéral)⁴¹⁰

Le ministre de la Défense nationale a cherché à convaincre les autres parlementaires de l'importance de moderniser les capacités du CST en raison des nombreux progrès technologiques, et c'est ainsi qu'il deviendrait pertinent d'octroyer un pouvoir supplémentaire au CST, soit celui d'intercepter des communications entre le Canada et des entités étrangères, afin de fonctionner plus efficacement. Il s'est également basé sur le fait que nos alliés (États-Unis, Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) ont déjà un cadre juridique qui permet d'intercepter de telles communications et que le « CST possède un dossier sans tache », pour légitimer l'octroi du nouveau pouvoir.⁴¹¹

Actuellement, le CST axe ses activités de collecte de renseignement sur des entités étrangères. Il ne peut recueillir de l'information qu'à l'étranger, pas au Canada. Conformément à l'article 184 du Code criminel, il ne peut pas intercepter aucune communication qui provient du Canada et qui est destinée à un pays étranger et vice-versa. Si deux terroristes communiquent dans des pays étrangers, nous pourrions intercepter leur communication. Si un des terroristes déménage au Canada, nous ne pouvons plus intercepter ses communications. Nous sommes donc coincés dans nos efforts pour enrayer le problème du terrorisme. Cela limite indûment l'efficacité du Centre de la sécurité des télécommunications. (Art Eggleton, Libéral)⁴¹²

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 6235

⁴¹¹ *Idem*

⁴¹² *Idem*

Il importe aussi de comprendre que la modification proposée n'autoriserait pas le CST à axer ses efforts sur la collecte de renseignements sur des Canadiens. Ses efforts doivent continuer d'être axées sur des entités étrangères, pas sur des Canadiens. (Art Eggleton, Libéral)

⁴¹³

Bien que le ministre de la Défense nationale ait parlé des critères spécifiques qui encadrent le pouvoir et la surveillance de ce dernier par le commissaire du CST (un ancien juge en chef de la Cour d'appel du Québec), le BQ a très tôt signalé ses inquiétudes par rapport au fait que le ministre peut donner lui-même l'autorisation d'intercepter des communications sans l'autorisation d'un juge. Le BQ a demandé au ministre pourquoi il ne s'en remettrait pas aux tribunaux plutôt pour autoriser l'interception des communications comme il est nécessaire au Canada. Le ministre de la défense s'est défendu en soulignant qu'

[...] il existe effectivement une surveillance judiciaire par rapport aux opérations nationales, mais dans le cas des entités étrangères, la surveillance est exercée par le CST et cette façon de procéder est totalement conforme au droit canadien. [...] [C]ela ne s'inscrit pas dans le cadre de la surveillance judiciaire au sein du Canada puisqu'il s'agit de pays étrangers. Nous ciblons des entités étrangères. Il existe de solides mesures de protection et des règlements qui déterminent comment on procède. Le commissaire qui supervise le CST est un intervenant judiciaire et il veille à ce que le CST respecte les lois et règlements du Canada et à ce qu'il fonctionne légalement. La mesure vise à contrer le terrorisme; le but est d'obtenir l'information dont nous avons besoin pour empêcher que ce genre de problème n'atteigne le Canada. (Art Eggleton, Libéral)⁴¹⁴

Nous ne pouvions pas nous adresser à la cour. La cour n'a aucun pouvoir, parce que ce sont des renseignements étrangers que nous ciblons, et la cour n'a aucun pouvoir à l'extérieur du Canada. [...] Nous ne nous sommes jamais adressés à la cour. Nous ne nous adressons pas à la cour

⁴¹³ *Idem*

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 6200

pour cibler des entités étrangères. Nous ne l'avons jamais fait dans le cas d'entités étrangères, et nous ne le ferions pas plus maintenant. (Art Eggleton, Libéral)⁴¹⁵

Bien qu'on ait répondu au Bloc québécois qu'il y avait une surveillance judiciaire du CST par un commissaire et qu'aucun mandat n'était nécessaire pour intercepter des communications étrangères, ce dernier n'était pas rassuré, soulignant qu'il n'y a aucune loi du Parlement, en ce moment, qui encadre l'écoute électronique du CST.⁴¹⁶ Un membre du parti Libéral a également soulevé la subjectivité du rôle du Commissaire du CST, parce qu'il fait rapport directement au chef du CST.⁴¹⁷ Le ministre s'est défendu en soulignant que le rapport annuel qui lui est soumis par le commissaire est déposé au Parlement et que le commissaire n'a rien détecté d'illégal jusqu'à présent et que ce dernier a des recours s'il constate un problème. Le parti Libéral est venu à la rescousse en essayant d'expliquer pourquoi l'on n'utilisait pas d'autorisations judiciaires au CST pour l'interception des communications, ce que le ministre de la Défense nationale a rapidement secondé.

[...] c'est que l'on ne peut pas, comme on l'a expliqué, demander à un juge d'autoriser une interception visant un étranger dans un pays étranger. On ne peut pas demander l'autorisation d'un juge pour l'interlocuteur canadien dans une conversation entre un étranger et un Canadien parce que, comme c'est l'interlocuteur étranger qui est ciblé, on ne sait même pas que l'interlocuteur canadien sera partie à la conversation jusqu'à ce quelle ait lieu soit que l'appel ait été fait au Canada et qu'on l'a intercepté parce qu'on ciblait un téléphone étranger, par exemple, soit qu'il ait été fait à partir de l'étranger et reçu au Canada. On aurait donc pas le temps d'obtenir une autorisation du juge, et il faut en fait une autorisation préalable visant simplement la partie étrangère. (Stephen Owen, Libéral)⁴¹⁸

⁴¹⁵ Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 8-9

⁴¹⁶ Hansard CDC, 17-10-2001, p. 6258

⁴¹⁷ Lynn Myers, Libéral, Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 13

⁴¹⁸ Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 22

[...] le juge n'a pas compétence pour délivrer un mandat relativement à des renseignements pouvant être obtenus d'une entité étrangère ciblée à l'étranger. (Art Eggleton, Libéral)⁴¹⁹

En ce qui concerne l'octroi de ce nouveau pouvoir au CST, le Commissaire à la vie privée l'a considéré raisonnable et équilibré :

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il serait absurde que l'organisme chargé de surveiller de telles communications doive laisser tomber si un Canadien vient dans sa ligne de mire. Au contraire, cela devrait nous intéresser encore davantage. Cela dit, il faut s'assurer - et c'est pourquoi un droit de regard est tellement important - que cette interception des communications serve uniquement dans le cadre de la lutte antiterroriste. Si par exemple, la conversation en question ne comporte aucun renseignement pertinent au sujet du terrorisme, l'information entourant le volet canadien de l'appel ne doit pas être gardée, pas plus que les détails de la conversation. (George Radwanski, Commissaire à la protection de la vie privée du Canada)⁴²⁰

Certains témoins se sont rangés du côté du commissaire en ajoutant qu'il faut cependant « [...] améliorer la capacité du Parlement du Canada d'exercer une surveillance sur le renseignement sur les communications et d'autres formes de renseignement. » (Martin Rudner, Norman Paterson School of International Affairs)⁴²¹ Wesley Wark a, par contre, encouragé à la prudence en soulignant qu'éventuellement « [...] on pourrait considérer que l'élargissement du mandat accordé maintenant au CST sera considéré plus tard comme une demi-mesure. » (Wesley Wark, Université de Toronto)⁴²² Qu'est-ce qui nous dit qu'on ne commencera pas à cibler des Canadiens la prochaine fois qu'une crise surviendra? Somme toute, ce témoin a souligné un problème de fond quant à l'autorisation judiciaire et l'importance de la confiance des alliés.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 23

⁴²⁰ Comité JUST, 23-10-2001, séance 30, p. 43

La difficulté qui attend le CST, et c'est le problème qu'il va falloir régler, c'est que le CST ne veut pas passer par un système de mandat judiciaire pour effectuer ces interceptions. Pourquoi en est-il ainsi? C'est en partie à cause de la tradition, mais aussi à cause de la nature des opérations internationales dans lesquelles il s'est engagé afin d'avoir accès aux renseignements des services alliés. Pour ce qui est de la procédure relative au mandat judiciaire, je crois donc que le CST y voit un obstacle énorme. Je ne peux pas croire qu'il voudra se prêter à cela parce qu'à mon avis, cela menacerait son existence même en ce qui concerne ces capacités et son accès aux renseignements des services alliés. (Wesley Wark, Université de Toronto)⁴²³

[...] [L]a confiance des alliés est une considération importante pour le gouvernement canadien. C'est une considération importante parce qu'il faut comprendre la position du Canada face au milieu du renseignement et à l'alliance à laquelle il appartient. Cette position est telle qu'il profite grandement des informations que lui communiquent nos alliés, et nous obtenons beaucoup plus d'informations que nous en donnons dans le contexte de cette alliance. (Wesley Wark, Université de Toronto)⁴²⁴

Certains syndicats et organisations charitables se sont dits inquiets que ces nouvelles interceptions de communications entre Canadiens et étrangers pourraient prendre dans le filet du CST des « [...] communications confidentielles entre missionnaires travaillant dans des situations délicates et leur maison mère [...] » (Janet Epp Buckingham, Alliance évangélique du Canada)⁴²⁵ ainsi que des « [...] communications entre les syndicats canadiens et leurs homologues étrangers [...] ». » (Nycole Turmel, Alliance de la fonction publique du Canada)⁴²⁶ Plusieurs ont donc demandé « [...] qu'il y ait un mécanisme de contrôle, une autorisation judiciaire et éventuellement un mécanisme de révision des décisions du ministre. » (André Paradis,

⁴²¹ Comité JUST, 24-10-2001, séance 33, p. 3

⁴²² Ibid., p. 9

⁴²³ Ibid., p. 33

⁴²⁴ Ibid., p. 22

⁴²⁵ Comité JUST, 08-11-2001, séance 48, p. 14

⁴²⁶ Comité JUST, 07-11-2001, séance 46, p. 9

Ligue des droits et libertés)⁴²⁷ D'autres ont critiqué l'élargissement des banques de données et l'impact que le tout entraîne sur la vie privée des Canadiens.

[...] [L]orsqu'on supprime cet examen et que l'on élargit les pouvoirs, disons du Centre de la sécurité des télécommunications pour englober les secteurs économiques et d'autres, cela entraîne la création de toute une série de nouvelles banques d'informations personnelles secrètes. Cela entraîne la collecte et le stockage de nouvelles données. [...] Avec la technologie actuelle, on peut dire qu'il existe déjà, normalement, un nombre considérable de dossiers mais l'on va en plus en créer d'autres, qui ne seront assujettis à aucune règle. (Ken Rubin, témoin à titre personnel)⁴²⁸

L'AC, quant à elle, a dénoncé la nomination du commissaire au CST par les Libéraux : « À mon avis, le fait que le ministre ou le cabinet nomme quelqu'un, un ancien juge qui aurait été nommé à la magistrature par le même parti qui est au gouvernement aujourd'hui, paraît mal. Et je crois que le contrôle extérieur est insuffisant. » (Léon Benoit, AC)⁴²⁹ Ainsi, l'AC a sondé la possibilité de soumettre les activités du CST à un organisme de surveillance comme le Comité de surveillance des activités de renseignement et sécurité (CSARS) qui surveille le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Sénateur Jaffer qui a dénoncé la « gestion interne » dont fait partie le commissaire du CST, a également demandé à ce qu'« [...] une autorité extérieure [puisse] ordonner au moins un cran d'arrêt au cas où il y aurait un abus de l'exercice de ce pouvoir exorbitant. » (sénateur Mobina Jaffer, Libéral)⁴³⁰

Peu importe les critiques, le ministre de la Défense nationale a réaffirmé que les mécanismes de surveillance en place actuellement « fonctionnent » et qu'il n'y voit donc pas la « nécessité du

⁴²⁷ Comité JUST, 30-10-2001, séance 36, p. 3

⁴²⁸ Comité JUST, 30-10-2001, séance 37, p. 19

⁴²⁹ Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 28

⁴³⁰ Comité sénatorial spécial, 22-10-2001, Fascicule 1, p. 142

changement ».

Notre procédure de contrôle, comme je l'ai dit, fait intervenir non seulement l'examen préalable des avocats du ministère de la Justice mais aussi le contrôle du commissaire responsable du CST. De même, le vérificateur général, le commissaire à la protection de la vie privée et d'autres ont aussi la possibilité d'effectuer des contrôles. (Art Eggleton, Libéral)⁴³¹

Le Comité sénatorial spécial, dans son premier rapport, craint, en conférant ce pouvoir au ministre de la Défense, que l'on confie un rôle accru à l'exécutif plutôt qu'aux tribunaux. C'est pour cela que « le Comité recommande donc d'exiger une autorisation judiciaire lorsque ce sera approprié et possible. » (Premier rapport, Comité sénatorial spécial)⁴³² De plus, la crainte que ces pouvoirs soient utilisés à plus large échelle a mené à une autre recommandation. « Le Comité recommande de définir clairement l'expression « sécurité nationale » et les termes connexes afin de préciser l'objet des dispositions pertinentes. » (Premier rapport, CSS)⁴³³

Dès le début de l'adoption article par article du projet de loi C-36 devant le Comité JUST, le PC/RD s'est montré concerné par le fait que les dispositions qui donnent le rôle au commissaire du CST sont discrétionnaires, non pas obligatoires.⁴³⁴ Pendant la rencontre, le PC/RD a donc proposé un amendement afin de remplacer « peut nommer » par « nomme » et « est tenu », afin d'obliger le gouverneur en conseil de nommer un commissaire pour surveiller le CST. Un débat s'est aussitôt ouvert sur la question, plusieurs disant qu'il n'existe pas de précédent, qu'on ne peut pas obliger le gouverneur en conseil de nommer qui que ce soit et que le commissaire au CST existe déjà. L'amendement est finalement rejeté

⁴³¹ Comité JUST, 23-10-2001, séance 31, p. 28

⁴³² Comité sénatorial spécial, Premier rapport, Fascicule 5, p. 10

⁴³³ *Idem*

par 8 voix contre 7.⁴³⁵ Un amendement ministériel qui vise à clarifier le rôle du commissaire au CST est également adopté.⁴³⁶ L'article 102 tel que modifié est donc adopté avec dissidence.

Le BQ et le NPD ont également, tour à tour, cherché à faire passer des amendements qui visent à exiger un certain contrôle judiciaire dans l'autorisation de l'interception des communications que peut émettre le ministre de la Défense nationale. Les Libéraux ont rappelé leur argumentaire : les tribunaux n'ont pas la juridiction pour autoriser ces interceptions avec des entités étrangères et une autorisation préalable n'est pas possible, car, souvent on ne sait qu'à la dernière minute que la cible étrangère communique avec un Canadien. Les deux amendements du BQ et du NPD ont été rejetés.⁴³⁷ Le débat est mort par la suite : aucun amendement à l'étape du rapport en Chambre, ni devant le Sénat et son comité.

En somme, tel que soulevé dans la section sur les rapports de force, malgré ces débats, le projet de loi C-36, critiqué tant par les témoins que par le premier rapport du Sénat, est demeuré à peu près inchangé au regard de sa version initiale. La section sur l'analyse permettra de mieux comprendre l'argumentaire ayant servi ces fins, de même que les silences qui élargissent la portée de C-36 vers un pouvoir étatique sans précédent au Canada au nom de la sécurité.

⁴³⁴ Peter MacKay, PC/RD, Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 6

⁴³⁵ Comité JUST, 20-11-2001, séance 50, p. 153-5

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 155-6

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 150-2

Chapitre IV

Analyse

Lors de la présentation des données, nous avons vu (1) comment les différents parlementaires perçoivent le potentiel d'abus des droits et libertés de cette loi; (2) quelles sont les protections perçues nécessaires par ces parlementaires pour éviter ces abus; et (3) les éléments qui ont prévalu dans la version finale de ce projet de loi au regard de son dépôt initial. Pour analyser ces données, dans un premier temps, nous lierons les éléments théoriques de notre premier chapitre au regard des débats parlementaires qui ont eu lieu. Le second point central, plus bref, utilisera certains éléments soulevés par les témoins amenés à comparaître lors de ces débats, pour montrer que des silences sur certains aspects de ces débats sont aussi importants à prendre en considération dans l'analyse de ce qui s'est passé.

4.1 Que penser des débats qui ont eu lieu?

4.1.1 Première ligne de démarcation : la compréhension de la menace

4.1.1.1 La menace incarnée par des individus

Tous les parlementaires identifient et définissent la menace de manière à mouler, encadrer et limiter la solution qu'ils veulent apporter au problème, comme les propos de Delumeau (1976) et Beauchamp (1996) présentés au chapitre I le soulignaient.

En effet, notre présentation des données a clairement démontré comment tous les partis politiques se représentent, à différents degrés, une menace terroriste essentiellement incarnée par des individus ou des groupes qui viennent de l'extérieur et qui s'attaquent à notre liberté ou exploitent nos libertés pour orchestrer des attentats terroristes. Nous constatons que de nombreux discours ont pour effet de « démoniser » ce nouvel ennemi perçu de la nation qui vient remplacer les sorcières de l'inquisition, les communistes de la guerre froide et plus près de nous, les souverainistes/felquistes de la crise d'octobre. Le terroriste est présenté, par plusieurs partis, comme un individu fanatique, entraîné dans un camp à l'étranger, qui nous veut du mal.

C'est donc sur cette perception du problème que les Libéraux justifient le projet de loi C-36. Il s'agit d'une solution qui transpose sur des individus la menace, ce qui permet de justifier une solution qui prône la criminalisation d'individus directement impliqués, de même que les gens qui les aident et les financent.

Bien que tous les partis politiques adhèrent, à différents degrés, à cette perception d'une menace par des individus étrangers, on a également vu, au fur et à mesure de l'avancée des débats, que le Bloc Québécois, le NPD et même, dans certains cas, les Libéraux, élargissent peu à peu le problème qui amène cette menace. En effet, ces partis politiques ont présenté dans leurs discours de nombreux facteurs problématiques qui alimentent le terrorisme, comme la pauvreté, les lacunes en éducation et les inégalités économiques entre les pays. Toutefois, cet effort de définir le problème plus largement que de simples individus constituant une menace n'a pas été intégré au projet de loi C-36, outre les dispositions qui visent la criminalisation de gestes haineux et le pouvoir de retirer des propos haineux sur Internet. Rappelons-nous que sur les 75 modifications suggérées par le Bloc québécois, le seul amendement accepté et légèrement modifié par les Libéraux, touchait cette criminalisation des gestes haineux.

Le fait que la solution proposée ne cible et ne criminalise que des êtres identifiables plutôt que de cerner des problématiques plus larges qui amèneraient d'autres types de solutions, a certes contribué, en partie, au rejet du projet de loi C-36 par le Bloc Québécois en troisième lecture et par le NPD en deuxième lecture. En refusant de considérer la source des problèmes ailleurs que des individus terroristes, il a été plus difficile pour ces partis de percevoir les restrictions des droits et libertés comme légitimes.

C'est ainsi que ces partis considéraient C-36 davantage comme un projet de loi qui avait comme objectif de rassurer la population, de montrer que l'on fait quelque chose, plutôt que de constituer des

mesures adéquates au regard des sources du problème que l'on tentait de régler. La nécessité de ces restrictions n'ayant pas été démontrée au regard de la menace, ces partis étaient moins tolérants envers la restriction des droits et libertés au nom de la sécurité. Pour eux, l'augmentation de la sécurité ne reposait pas tant sur la criminalisation d'individus dangereux que sur la correction des conditions qui forment, moulent et poussent des individus à agir par la haine.

À l'opposé, on remarque que l'AC et le PC/RD, dont la définition de la menace telle qu'exposée par les Libéraux à l'intérieur du projet de loi C-36 ne cause pas problème, demandent de plus amples ressources et pouvoirs pour s'attaquer à des individus et groupes terroristes. Ils cherchent à limiter l'accès à la libération conditionnelle, donner des peines consécutives sévères, criminaliser l'appartenance à un groupe terroriste, autoriser leur déportation à l'étranger, augmenter les mesures de sécurité, voire à limiter les protections des Libéraux qui nuisent, selon eux, à une criminalisation efficace. Bref, ils ne conçoivent pas une réponse qui cible des facteurs sous-jacents, car ils ne se représentent pas le problème de cette manière : on se rappelle qu'un membre de l'AC avait ouvertement admis que la pauvreté n'était pas une cause du terrorisme. Ainsi, selon l'AC et le PC/RD, la solution consiste à cibler les individus, à les punir et, pour les cibler, ils sont plus enclins à accepter des restrictions aux droits et libertés.

Cette perspective, en plus d'exclure une réflexion sur la légitimité de la violence utilisée par le terroriste et des motifs qui le poussent à agir, e.g. dans le cas de luttes armées contre des régimes antidémocratiques et tyranniques⁴³⁸, empêche tout

⁴³⁸ Comme c'est le cas de Nelson Mandela et le Congrès national africain (ANC) qui ont utilisé la violence contre l'Apartheid, exemple souvent mobilisé dans nos débats pour ébranler la confiance en l'objectivité perçue de ce qu'est un terroriste et souligner la difficulté définitionnelle.

questionnement sur le désir à la base qui nie le prix à payer pour atteindre les objets convoités. (Beauchamp, 1996) En effet, en aucun temps le désir de garder notre mode de vie occidental, nos politiques étrangères et notre système capitaliste, qui a été expressément ciblé lors du 11 septembre 2001, n'est remis en question.

En somme, une première ligne de démarcation entre les partis se fait entre ceux qui acceptent la définition politique de la menace que les Libéraux ont inscrit dans C-36, et ceux qui la refusent, définition qui viendra influencer sur leur plus ou moins grande acceptation des restrictions aux droits et libertés tel que l'avait montré Delumeau (1976) et Beauchamp (1996) au premier chapitre.

4.1.1.2 La menace incarnée par des « étrangers » aux valeurs canadiennes

Comme Waldron (2003) le soulignait, il est d'autant plus aisé d'envisager des restrictions aux droits et libertés dans la pratique, lorsque l'on perçoit que leur application vise certaines catégories de citoyens plus que d'autres, donc qu'on ne restreint pas les libertés de *tous* pour la sécurité de *tous*.

Ainsi, dans le cadre des débats sur le projet de loi C-36, cette perception de groupes extérieurs menaçant de « bons » citoyens canadiens innocents était très nette chez les parlementaires qui craignaient le moins les restrictions aux droits et libertés au nom de la sécurité. Bien qu'aucun de ces partis ne se soit formellement insurgé contre des minorités culturelles, ethniques ou religieuses au pays qui pourraient être victimes de l'application de C-36, la perception d'une menace incarnée par des groupes étrangers véhiculée par ces partis tend à diriger le soupçon vers ces communautés et donner un visage identifiable à la menace. Toutefois, chez ceux qui n'acceptaient pas cette logique de restreindre les droits des minorités, ou encore qui risquaient davantage d'être visés par ces

restrictions, la réaction au contenu et à la portée de la LAT a été beaucoup plus négative et craintive.

On a recensé cette crainte et ce refus de sacrifier les droits des minorités et des gens qui pourraient être ciblés dans la zone grise définitionnelle de C-36 chez les syndicats, les associations de protection de droits, les associations d'avocats et de juristes, la communauté des Premières Nations, les organismes de bienfaisance, les associations représentant des groupes minoritaires ethniques, culturels et religieux. Le fait qu'ils ont très tôt exprimé leur inquiétude et un sentiment général d'insécurité montrait que la LAT, en plus d'échouer à augmenter leur sentiment de sécurité, mettait également leur sécurité en jeu en les ciblant. Certaines organisations ont demandé à combien s'élèvera la note que devront acquitter les minorités du pays en termes d'exclusion et de désaffection, alimentées par le manque d'information des mouvements d'opinions populaires qui présentent une problématique polarisée contre certains groupes, négligeant toute la complexité sous-jacente au problème.

Le gouvernement Libéral, avant même que des témoins ne se prononcent sur la question de l'application discriminatoire de la loi, avait anticipé le coup, soulignant que le projet de loi ne visait aucun groupe religieux, ethnique ou culturel en particulier et qu'il était important que l'on s'attaque collectivement à la discrimination pour continuer de préserver la diversité du Canada. Le gouvernement Libéral s'est également efforcé de rassurer et sécuriser ces minorités en expliquant qu'il allait les protéger de la discrimination des autres Canadiens par la criminalisation de certains gestes haineux et l'interdiction de la diffusion de propagande haineuse, par exemple, dispositions qui furent bien reçues de tous. Toutefois, il n'y a aucune procédure de cette intensité les protégeant d'une discrimination émanant de l'État ou de ses organismes de sécurité.

Que l'on songe, par exemple, au pouvoir de détention préventive de la police sur la base d'un simple soupçon, critère juridique qu'elle n'a su définir. Que l'on se rappelle également qu'il n'y a eu que peu de débats et aucune modification quant à la possibilité d'établissement de profils raciaux, ou encore sur les processus d'enquête du SCRS et de la GRC qui touchent ceux qui seront soupçonnés d'activité terroriste ou d'être affilié au terrorisme et à qui l'État et ses organes sécuritaires donneront un visage identifiable à la menace.

Malgré que de nombreuses inquiétudes ont été formulées quant à la définition d'« activité terroriste » jugée trop large, cette dernière est demeurée à la base de tous les pouvoirs policiers qui sont dans le projet de loi, à la base également de l'établissement de la liste des entités terroristes, touchant également l'infraction de facilitation de même qu'au pouvoir ministériel qui permet le retrait du statut d'un organisme de charité. Outre les maigres assurances verbales que la dissidence légitime ne sera pas ciblée, la modification légère de la définition d'« activité terroriste » par la suppression de deux mots, la précision quant à la nécessité d'une connaissance de cause pour la facilitation, le changement du nom de la liste des « terroristes » pour éviter une stigmatisation, l'intégration de la possibilité, après le fait, pour une entité inscrite sur la liste de demander une révision de son inscription et finalement, l'insertion d'une clause antidiscriminatoire, les modifications plus en profondeur afin de restreindre la définition et sa portée ont été rejetées par le gouvernement Libéral, de même que l'initiative visant à créer un comité consultatif composé de citoyens issus de différents groupes ethniques, culturels et religieux, afin d'amasser des preuves sur l'application de la loi et de faire des recommandations. En effet, le manque de volonté politique à cet égard n'a que permis d'inscrire cette initiative dans une Observation, la présentant comme une suggestion.

Le droit à une défense de diligence raisonnable, l'accès à l'information complète pour permettre une défense pleine et entière et le droit d'appel de la décision de la Cour fédérale ont tous été refusés aux gens à qui l'on veut retirer le statut d'organisme de bienfaisance et rien n'a été fait par rapport aux craintes portant sur les renseignements domestiques et étrangers obtenus, malgré les demandes pour une plus grande neutralité et indépendance lors de leur évaluation, si ce n'est que d'assouplir les règles permettant d'accepter et d'utiliser ces renseignements plus facilement.

De plus, les Libéraux n'ont pas répondu au fait que l'inscription sur la liste ne requiert pas d'accusation formelle, ni de procès et ne permet aucune audience où l'entité puisse se défendre avant d'être inscrit. On a également ignoré les demandes quant à l'inversion du fardeau de la preuve lors de la radiation, à celle du gouvernement plutôt que de l'entité inscrite, ainsi que nié l'importance d'établir des critères objectifs pour désigner une entité terroriste afin de répondre à toute cette subjectivité qui émane du fait que l'inscription puisse être politisée.

Entre le discours de l'Alliance canadienne qui ne voit aucun problème à ce qu'une liste soit établie, publiée, garnie des entités désignées par nos alliés et qui remet en question l'idée d'une éventuelle radiation de la liste⁴³⁹ malgré les possibilités d'erreurs et le discours du Bloc québécois, du NPD et de plusieurs témoins à l'effet que des cibles désignées risquent de faire payer la note de la sécurité chèrement à certains individus ou groupes en adoptant une définition aussi large de l'activité terroriste, qui par la suite sera laissée à l'interprétation et l'application discrétionnaire des organismes de contrôle de l'État, les Libéraux se sont présentés comme modérés en niant qu'il puisse y avoir politisation de dossiers.

⁴³⁹ En effet, cette position fût prise par un député allianciste qui soutenait que le passé d'un individu devrait le suivre toute sa vie.

Les conséquences irréparables en cas d'erreur ayant été admises par l'ensemble des partis, cela n'a pas été suffisant pour ajouter de plus amples protections, ni pour se pencher sur les conséquences non intentionnelles que des minorités peuvent subir, qu'elles soient liées ou non à C-36, i.e. inhérentes à l'enquête policière et sécuritaire qui, de toute évidence, connaît peu de balises avec cette définition de l'activité terroriste. De plus, même lorsque prié par des témoins et collègues parlementaires de prendre sa responsabilité au sérieux, de faire les modifications nécessaires pour protéger les droits des Canadiens plutôt que de se réfugier derrière un éventuel recours à la *Charte canadienne des droits et libertés*, le discours du gouvernement, malgré des modifications mineures, continue à renforcer l'idée que C-36 et ses pouvoirs sont conformes à la Charte, qu'il contient déjà des protections et qu'il est ultimement nécessaire pour prévenir les activités terroristes.

4.1.2 Deuxième ligne de démarcation : la perception de l'efficacité des mesures proposées pour contrer la menace.

S'ajoute à ces perceptions du problème qui moulent les solutions qui en découlent et l'acceptation plus ou moins grandes des restrictions des droits et libertés des citoyens au nom de la sécurité, la perception de l'efficacité des mesures. Comme le soulignait Waldron (2003) dans notre recension des écrits, il faut se demander si les mesures sont efficaces à augmenter la sécurité objective, car l'apaisement du sentiment d'insécurité ne peut à lui seul justifier la restriction de droits et libertés.

Bien que l'on ait vu dans notre présentation des données que le projet de loi C-36 comme solution rassure les Canadiens, nos alliés économiques américains, nos alliés « sécuritaires » et la communauté internationale, les mesures qu'il contient augmentent-elles objectivement et efficacement la sécurité?

On a pu constater une confusion entre le sentiment de sécurité et le critère de la sécurité objective dans les discours des parlementaires, et ce, surtout chez les partis comme l'AC et le PC/RD qui polarisent le débat. Soit vous êtes avec nous, soit contre nous. Soit vous êtes pour la liberté et la démocratie, soit vous êtes avec les terroristes. Il s'agit d'un discours qui permet de discréditer et délégitimer les visions d'un parti qui présente une vision différente ou plus nuancée en l'étiquetant de « contre nous ». En effet, nous avons vu dans la présentation des données comment le NPD s'est vu étiqueté de « sympathisant-terroristes » par le PC/RD pour ses positions contre le militarisme et la violence.

Ces discours polarisés sont d'autant plus aisés suite à la panique créée par le 11 septembre 2001, événements présentés comme une rupture qui change tout, comme un événement exceptionnel qui requiert une réponse exceptionnelle. Il va sans dire que ce discours de rupture, mobilisé plus fréquemment par l'AC, le PC/RD et les Libéraux, mais pas limité à ces derniers⁴⁴⁰, n'a pas tendance à favoriser les discussions sur l'efficacité des mesures. En fait, on se sert de ce discours de rupture en matière de sécurité pour montrer qu'il n'y a pas à prouver l'efficacité des mesures que contient C-36 : cette rupture en matière de sécurité sous-entend la nécessité d'un pouvoir exceptionnel qui sera *de facto* efficace pour répondre à une menace exceptionnelle. En d'autres termes, une menace exceptionnelle suffit à justifier des restrictions exceptionnelles. Il ne s'agit par la suite que de débattre de leur application.

Par exemple, l'AC et le PC/RD ont appuyé les nouveaux pouvoirs policiers, sans débattre de leur efficacité, car ces derniers permettent de criminaliser et punir davantage des êtres nouveaux qui

⁴⁴⁰ On constate que le Bloc québécois et le NPD utilisent tout de même ce discours de rupture, soit pour légitimer une mise à jour de la loi, cependant ils ont davantage tendance à contextualiser les événements menant à la rupture et à les comparer à des exemples historiques où l'on a regretté par la suite d'avoir restreint des droits et libertés en raison d'événements perçus comme des points de rupture.

viennent menacer notre sécurité. On voit même que l'AC se montre même inquiète de ce qui pourrait limiter ou obstruer la criminalisation efficace de terroristes, entre autres sur la protection contre l'auto incrimination lors de l'audience d'investigation, parce qu'elle pouvait limiter la criminalisation de terroristes qui avouent tout pendant la procédure.

C'est que l'efficacité, selon plusieurs partis, sous-entend également la capacité de prévenir la menace par des mesures exceptionnelles et non seulement punir des individus après-coup. Le PC/RD et les Libéraux sont tous intéressés par cette notion de prévention, mais peu d'entre eux s'interrogent sur les coûts de cette prévention. Bien que les Libéraux ont ajouté des garanties procédurales à ces deux pouvoirs préventifs, seul le Bloc québécois et le NPD se sont interrogés sur les coûts de cette prévention qu'ils voient comme centrale, mais uniquement ciblée sur des individus particuliers.

Le PC/RD, quant à lui, ne remet pas en question ces restrictions, mais s'est interrogé sur l'application du droit au silence, le respect du secret professionnel et l'accessibilité à un avocat pendant les procédures de l'audience d'investigation et insiste sur l'importance d'avoir des gens compétents et bien formés pour appliquer ces nouveaux pouvoirs. L'AC, de son côté, se montre bien plus inquiète de l'ingérence du politique dans les affaires de la police, que des nouveaux pouvoirs policiers comme tels qu'elle semble accepter *de facto*. C'est pour cela qu'elle recommande une certaine surveillance de la gestion politique de ces pouvoirs, qui lorsque traduite majoritairement par la révision initiale, des rapports ministériels et des clauses de temporisation, nous pousse à nous demander si ces dernières ne rendent pas plus acceptables des mesures controversées qui n'auraient pas été adoptées sans elles, tout en écartant le débat sur leur nécessité.

Ainsi, l'efficacité des solutions proposées n'est pas vraiment

remise en question par ces partis, à condition que leur application ne soit pas obstruée ou encore sans surveillance et qu'elles ne viennent pas s'appliquer à des citoyens innocents.

Dans une autre perspective, on constate que le Bloc Québécois a critiqué l'efficacité à long terme de la stratégie prévue dans C-36 et la nécessité de modifier le Code criminel. En effet, il a été suggéré que les dispositions antérieures étaient suffisantes et pourraient être simplement appliquées plus rigoureusement. Les limites des solutions militaires et policières ont été soulevées autant par le Bloc québécois que par le NPD. Ainsi, ces partis critiquent davantage la nécessité de ces pouvoirs qu'ils reprochent au gouvernement Libéral de ne pas avoir démontrée, ce qui rend la question de leur efficacité caduque. Ainsi, ces partis se rapprochent de la pensée des organisations de protection des droits et libertés qui insistent sur la responsabilité du gouvernement de prouver l'insuffisance des pouvoirs déjà accordés aux différents organismes sécuritaires comme le SCRS, la GRC et le CST. La nature dissuasive de la LAT a également été remise en question par le Bloc québécois qui soutient que ce n'est pas une loi, peu importe ce qu'elle contient, qui sera en mesure de faire reculer des gens prêts à donner leur vie pour une cause.

Mais considérant les rapports de force en place dans ces débats, il s'est agi par la suite de tenter d'atténuer la portée des nouveaux pouvoirs annoncés dans C-36 ou de les discréditer. Par exemple, le Bloc québécois et le NPD ont fortement critiqué le critère de preuve sur simple soupçon pour décider d'une détention préventive qui s'est soldé, comme nous l'avons vu, par le rejet de 18 amendements du Bloc québécois visant à restaurer les traditionnels « motifs raisonnables » pendant l'étude article par article du Comité JUST. On remarque également les efforts du NPD et du Bloc québécois afin de rappeler que les lois existantes qui permettent déjà d'interdire la divulgation d'information qui

pourrait nuire à la sécurité nationale sont suffisantes et que les sévères modifications proposées ne font que restreindre indûment les droits des Canadiens et ouvrir la porte à des abus ministériels.

4.1.3 Troisième ligne de démarcation : la perception de la portée des restrictions des droits et libertés.

À cette étape, il est clair que les partis ne se représentent pas le même niveau de restrictions de droits et libertés que permet l'événement déclencheur, ni le même potentiel d'abus du projet de loi. Dans notre présentation des données, nous avons vu comment les Libéraux, le PC/RD et l'AC ont défini le problème du terrorisme comme étant un problème permanent, qui ne disparaîtrait pas de sitôt et donc que cette permanence devrait s'appliquer aux pouvoirs et restrictions de droits que prévoit la loi. Bien qu'ils s'annoncent ouverts à la possibilité d'insérer des clauses de temporisation spécifiques pour certains pouvoirs, on constate la divergence importante de perception avec le Bloc québécois et le NPD. En effet, ces deux partis, ayant davantage défini la situation comme une crise temporaire et les pouvoirs de la LAT qui tentent d'y répondre comme étant liés à cette crise temporaire, croient que ces pouvoirs devraient venir à échéance une fois la crise passée. Ainsi, une restriction de droits et libertés permanente au nom de la sécurité n'allait pas pour le Bloc québécois, ni pour le Nouveau parti démocratique, ni pour le Comité sénatorial spécial lors de leur étude préalable, qui ont tous demandé à de nombreuses reprises que l'on fasse expirer après un certain temps la loi entière ou, du moins, à quelques dispositions près. Bien que les dispositions de temporisation spécifiques en rassurent quelques-uns, certains témoins ont dénoncé comment ces dernières atténuent les critiques et rendent des pouvoirs injustifiés et inutiles acceptables pour une période pendant que ces abus érodent notre culture juridique et infiltrent le droit.

Le Bloc québécois et le NPD, qui se sont fondés à de nombreuses reprises sur des exemples historiques de crises qui nous ont fait regretter les restrictions aux droits et libertés une fois le tout redevenu calme, restrictions portant fondamentalement atteinte à ce que nous cherchons à sécuriser dans le cadre de notre démocratie libérale, ont été confronté à un discours qui rappelle que la menace ne disparaîtra pas, que les droits humains ne sont pas absolus, que cette rupture nous pousse à repenser ce qui est raisonnable, que des garanties et protections procédurales figurent dans la loi, que la loi a été vérifiée et approuvée par des spécialistes constitutionnels du gouvernement et qu'ultimement, il faut protéger la sécurité, la vie des Canadiens et prévenir les attentats terroristes avant même qu'ils ne surviennent.

La permanence du terrorisme pour justifier une restriction permanente des droits et libertés a été sévèrement critiquée par des témoins et les membres du Bloc québécois et du NPD. Pour eux, la perception que nous avons présentement des solutions ne sera pas nécessairement confirmée au fur et mesure que s'estompera la panique entourant les attentats du 11 septembre 2001. De plus, l'objectif n'est pas de faire disparaître toute possibilité d'activité terroriste, toute menace. Il faut plutôt se poser la question suivante quand on se soucie des droits et libertés, à l'instar de Beauchamp (1996) qui en souligne l'importance : quand considérerons-nous la situation suffisamment maîtrisée pour que ces dispositions ne soient plus nécessaires? Pour répondre à cette question, il faut se donner les moyens d'y réfléchir en ayant une loi temporaire qui nécessitera une véritable réflexion sur la balance entre la sécurité et les droits et libertés pour décider ou non d'en prolonger une ou plusieurs mesures. C'est ce qui a amené les partis d'opposition à dénoncer l'insuffisance d'une révision parlementaire qui ne permettrait pas nécessairement ce processus nécessaire de réflexion et, tout comme l'avait fait le Comité sénatorial spécial dans son premier rapport, à recommander une surveillance continue de

l'application de la loi afin de minimiser les abus, mais également de bien pouvoir en mesurer les conséquences afin d'être bien informés lors de cette réflexion. À cette fin, plusieurs parlementaires ont insisté sur l'importance que soient exigés des rapports avec un contenu adéquat afin d'alimenter cette surveillance et cette révision. La question qui découlait également de ces inquiétudes était l'autorité qui serait chargé de surveiller l'implantation de la loi. Plusieurs, comme le Bloc québécois et le NPD, ont demandé l'implication d'un organisme ou d'une entité indépendante, plus neutre pour surveiller l'application de la loi, et débattu de la forme que devrait prendre cette surveillance. En fait, ces débats sur la permanence ou pas des pouvoirs, la surveillance de leur application ainsi que le processus de leur révision sont ce qui ont le plus accaparé les parlementaires.

Il va sans dire que le Bloc québécois, le NPD, mais aussi le PC/RD, furent déçus des amendements esthétiques de la Ministre de la justice qui ne répondaient pas du tout à leurs inquiétudes et à ce processus de surveillance et de révision. Les deux mesures de temporisation qui ont finalement été adoptées sur les éléments jugés les plus controversés par les Libéraux, ont été qualifiées de « fantômes » car les mécanismes en place permettaient aisément de les renouveler sans débats *ad vitam aeternam*. L'AC, quant à elle, semblait plus irritée par le fait qu'il faudrait soumettre une loi au Parlement pour faire des modifications au projet de loi C-36. Le Bloc québécois a également souligné le manque de transparence d'un gouvernement qui fait rapport sur sa propre application de la loi et souligné les limites de l'information essentiellement quantitative qui y figurera.

Il est clair que toutes les tentatives du Bloc québécois, du NPD, du PC/RD et des sénateurs d'ajouter une surveillance continue indépendante par la nomination d'un commissaire indépendant, pour éviter que le « loup ne garde la bergerie », ainsi que de soumettre

la loi à une disposition de caducité générale, ont toutes échouées. On a également refusé d'élargir le mandat et le pouvoir du commissaire chargé de surveiller le CST.

4.1.4 La légitimité de restreindre l'universalité des droits

Outre les minorités politiques, idéologiques, culturelles, ethniques et religieuses, est-ce que le projet de loi C-36 procède à une exclusion d'entités du discours des droits universels, au même titre que l'on avait refusé des droits aux esclaves, aux femmes, aux Noirs, aux pauvres et sans propriété? À cette question, on peut certainement répondre par l'affirmative : il s'agit des terroristes et des gens soupçonnés de terrorisme. Une fois reconnu coupable, un régime sévère de détermination de la peine et de libération conditionnelle attendra dorénavant le « terroriste ».

Ne restent-ils pas couverts par la Charte? Disons partiellement. Est-ce proportionnel et juste de prévoir pour des infractions de terrorisme une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité, un accès restreint à la libération conditionnelle, ainsi que l'obligation de purger toutes ses peines de manière consécutives? Il est clair que ces mesures n'ont peu ou pas fait l'objet de débats sur leur proportionnalité et sur leur sévérité : personne n'a fait de motions d'amendement à ce sujet. Seuls les Libéraux, le PC/RD et l'AC se sont réjouis de ces mesures plus sévères qui ciblent des individus qui incarnent le mal et le visage que l'on donne, de nos jours, à la terreur. Peut-être les parlementaires ne voulaient-ils pas être associés et stigmatisés comme sympathisants-terroristes ou peut-être étaient-ils tous en faveur d'une augmentation de la sévérité : nul ne sait, notre corpus ne nous a pas vraiment permis de trouver de justifications pour limiter les droits et exclure partiellement la personne retrouvée coupable de terrorisme. Tout ce que nous pouvons dire est qu'aucun débat significatif n'a eu lieu sur la question et il semble être

pris pour acquis qu'on doit être sévère avec des terroristes. Ce qui est bien loin de la thèse de M. K. Gandhi qu'« œil pour œil laisse le monde entier aveugle. »⁴⁴¹

La thèse que le terroriste soit exclu partiellement de droits universels est renforcée par les abus qui sont survenus à Abu Grahیب et à Guantanamo, par exemple. Dans le cadre de C-36, il est clair que l'on ne limite pas tous les droits de la personne ou du groupe désigné terroriste, mais outre la sévérité accrue de la détermination de la peine, on remarque la tendance à adopter des contre-lois au sens d'Ericson (2007), soit des lois qui viennent annuler les protections constitutionnelles déjà existantes dont il peut bénéficier, comme cela a été le cas avec le droit à une défense pleine et entière et à un procès juste et équitable. On a également vu que C-36 rendait complètement inapplicable l'ancienne *Loi sur les secrets officiels* pour la remplacer par une nouvelle qui a plus de « mordant » : la *Loi sur la protection de l'information*.

Rappelons que cette restriction de droits s'applique aux terroristes autant qu'aux personnes soupçonnées. En effet, on a vu l'assouplissement du critère de preuve traditionnel du « motif raisonnable » qui permettait de limiter des abus. Trop peu souvent, on se demande à quoi et à qui servaient ces anciens critères qui sont remplacés au détriment de mesures « sécuritaires » accrues, alimentées par le discours sur la rupture. On rattache bien ce qui se retrouve dans le projet de loi C-36, à ce qu'Ericson (2007) appelle la « gouvernance par le crime », mentalité qui permet, à travers des contre-lois, de cesser les narratifs d'incertitude à court terme et de reproduire le mythe qu'il est possible de gouverner à long terme dans un environnement sécuritaire et stérile.

Les premières explications qui viennent à l'esprit pour souligner ce qui s'est passé dans les débats sur C-36 sont de dire

⁴⁴¹ Traduction française de sa célèbre phrase: «An eye for an eye makes the whole world

que les événements du 11 septembre 2001 constituaient un point de rupture, que le gouvernement libéral se devait de répondre à ses engagements internationaux à cet effet, qu'il était important pour le Canada de rassurer ses partenaires commerciaux, surtout américains et que la sécurité canadienne, qui dépend de la coopération internationale et de l'échange de renseignements secrets avec des pays alliés, se devait d'envoyer le message que le Canada n'est pas un maillon faible de l'alliance. Mais le fait que la définition du mandat du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) ait été incluse dans ce projet de loi nous donne un signe que la réponse est plus large que cela, que C-36 n'est probablement pas seulement un moment de panique du politique voulant répondre à une rupture liée aux événements du 11 septembre, ici comme en d'autres pays.

4.2 Des débats passés sous silence

4.2.1 Le CST et la définition de son mandat

Dans le cadre du projet de loi C-36, passant presque inaperçu, le mandat du CST, organisme d'espionnage opérant secrètement depuis la Deuxième Guerre mondiale et dont l'aveu de son existence par le gouvernement ne fut fait qu'en 1983, a été défini. Cette fois, cette capacité et légitimité de brimer les droits des individus s'étend, par le biais de cet organisme, au-delà des frontières canadiennes. En effet, le CST, au nom de la sécurité nationale du Canada, peut intercepter des communications étrangères sans mandat. Alors, que dire du droit à la vie privée des étrangers à l'extérieur du Canada? Pourquoi les exclut-on de nos modèles de droits? La seule justification de cette exclusion semble être le nationalisme comme boîtier qui limite et encadre l'application des droits de l'homme, tel que le premier chapitre en a fait mention. Il faut donc penser

blind.»

que le Canada n'est, lui non plus, pas protégé contre les atteintes à la vie privée sur ses citoyens par des pays étrangers qui font la même chose. En quoi est-ce différent d'avoir nos propres institutions sécuritaires épier les Canadiens ou des institutions étrangères? En excluant ces autres pays, il est clair que ceux-ci nous excluent de leurs schémas de droits comme nous le faisons. Que dire alors de l'universalité des droits?

En fait, ce questionnement se posait bien avant C-36 puisque, comme souligné au chapitre I, cette définition du mandat du CST n'annonce pas son existence, elle annonce simplement une volonté politique de plus en plus importante ces dernières années de s'impliquer dans les affaires de sécurité. L'expansion de ses pouvoirs confirme cette ligne de pensée. En effet, pour la première fois de l'histoire, on reconnaît au CST la possibilité de cibler des conversations entre des Canadiens et des entités étrangères, et on le fait suite à un discours sur l'importance de la modernisation, sur le fait que CST est « coincé » dans ses capacités de protéger les Canadiens, en rappelant utilement que le CST a un dossier sans taches et que les alliés ont des cadres juridiques similaires. Des témoins ont rappelé l'importance de la coopération sécuritaire pour le Canada qui accède à bien plus d'informations de cette façon. Pour la première fois, on reconnaît officiellement que le CST peut tourner partiellement ses oreilles vers les conversations canadiennes. Ce qui est un accroissement considérable de son mandat. Bien évidemment, un débat approfondi sur ses impacts n'a pas eu lieu. La question d'établissement de banques de données suite à la collecte de nouvelles informations, n'a pas reçu un degré d'attention particulier, tout comme la possibilité, lors de coopérations avec alliés, qu'un pays contourne ses lois nationales, lorsqu'il ne peut ou ne veut pas obtenir de mandat dans le pays pour intercepter une communication, en demandant à un pays étranger de cibler la communication à partir de l'étranger au Canada, sans contrevenir à une loi. Ces contournements, rendus possible en raison

d'alliances serrées, ne sont aucunement évoquées. Entre le PC/RD qui cherche à s'assurer qu'on nomme un commissaire pour le CST dans sa loi habilitante, le Bloc québécois qui demande à ce que les interceptions ne se fassent qu'à la suite de l'obtention d'autorisations judiciaires plutôt que ministérielles, toutes tentatives d'insérer des protections judiciaires ou de revoir les pouvoirs du commissaire chargé de la surveillance du CST, ont échouées.

En effet, dans la plupart des pays s'est amorcé depuis 30 ans une modification des cibles en matière de sécurité qui amène le politique à accroître le mandat de ses organismes de sécurité, leurs possibilités de collaborations entre eux et avec la police, de même que l'usage de réseaux privés de sécurité. Le 11 septembre 2001 semble avoir permis à de nombreux gouvernements d'accroître cette mouvance dans l'élargissement des capacités de sécurité par le biais des lois antiterroristes, leur préparation et passage rapide témoignant d'un scénario déjà en place. Ainsi, par le biais d'un accroissement des moyens sécuritaires, comme l'élargissement des pouvoirs policiers et ministériels, en plus de la définition officielle du mandat du CST dans C-36, on a rapidement délaissé ou négligé les cibles plus floues comme l'espionnage économique, industriel et le renseignement privé qui toutes peuvent se jouer maintenant dans l'appellation large d'activité terroriste, rôle qu'avait joué la lutte au communisme il n'y a pas si longtemps.

Il est clair que pour les SRS qui avaient perdu leur crédibilité à la suite de nombreux échecs au cours des dernières années, les événements du 11 septembre 2001 se sont présentés comme une opportunité de refaire leurs preuves et de reconquérir la confiance des Canadiens en se réappropriant le rôle de la sécurité nationale qui venait de tomber dans la mire de tous les Canadiens inquiets. Parallèlement, la pression de protéger l'économie canadienne en raison des soubresauts qu'a occasionnée la fermeture

de la frontière canado-américaine et d'assurer notre compétitivité dans le marché économique international dans un monde mondialisé, n'a fait qu'alimenter et accélérer l'officialisation du mandat du CST et son élargissement.

Toutefois, dans le cadre des débats sur C-36, l'accroissement des mesures sécuritaires n'est pas vu en continuité et en conjonction de toutes les autres mesures sécuritaires implantées ces dernières années au Canada, comme ailleurs. Il semble acquis pour tous que le 11 septembre est un point de rupture, plutôt que l'implantation accélérée d'un mouvement commencé il y a 30 ans. Cette lentille des parlementaires a fait en sorte d'occulter bien des débats dont celui de considérer C-36 et les pouvoirs qu'il contient, comme un outil attendu par le politique, que les événements du 11 septembre 2001 ont permis d'articuler au nom de la sécurité des Canadiens. Pourtant, certains témoins avaient soulevé le voile sur cette réalité.

4.2.2 Un son de cloche sans écho

Quelques témoins ont en effet souligné qu'une véritable loi sur la sécurité nationale se cachait sous l'apparence de cette loi extraordinaire qui semble répondre à une crise particulière. Une Loi sur la sécurité nationale aurait mené à des débats beaucoup plus larges.

Cette thèse a du crédit. Le fait que le CST reçoive pour la première fois un mandat législatif et que ce dernier soit très large, que l'on remplace complètement l'ancienne *Loi sur les secrets officiels* par une nouvelle, que d'autres pièces législatives soient modifiées en profondeur pour accroître le pouvoir des organismes de sécurité en diminuant leur surveillance, qu'une disposition sur la sécurité économique ait été très peu abordée malgré qu'elle ouvre la porte à l'espionnage économique, ainsi que le fait qu'on facilite le recours à la surveillance électronique en matière de terrorisme et

accélère le processus d'obtention de mandats pour l'interception de communications constituent autant d'éléments qui vont bien au-delà d'une simple réaction spontanée aux événements du 11 septembre. Mais en les raccrochant à ces événements et à la question du terrorisme restreint à la définition d'acteurs individuels à criminaliser, tous les débats sur l'élargissement des moyens de contrôle que se donne le gouvernement au nom de la sécurité ces dernières années ont été évacués, de même que le rôle que cette loi vient jouer dans cet élargissement de moyens de contrôle en les légitimant dans la loi anti-terroriste.

Quelques témoins, surtout des professeurs, ont cherché à recadrer les débats sur la surveillance de l'application du projet de loi C-36 dans l'histoire des évaluations et recommandations qui ont été faites au cours des années au Canada afin d'améliorer l'efficacité de la surveillance en matière de sécurité nationale. Ils ont rappelé la recommandation de créer une loi sur la sécurité nationale qui engloberait non seulement la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, mais également la loi habilitante du CST et la nouvelle loi qui remplace la *Loi sur les secrets officiels*. Ils ont mentionné les débats soulevés sur ces questions en matière de droits et libertés. Mais leurs propos n'ont pas fait écho chez les parlementaires.

De même, la question des évaluations du renseignement d'origine étrangère et la suggestion d'une surveillance plus large que les simples pouvoirs de la LAT, lorsqu'elle fut soulevée, aurait pu mener à s'interroger de manière plus large sur les moyens de contrôle que le gouvernement est en train de se donner. Mais les parlementaires ont mentionné le fait sans le situer dans un débat plus large.

La possibilité de consultations régulières avec le public, des groupes de minorités ethniques, politiques, culturelles et religieuses, a été encadrée dans des Observations plutôt que dans

un engagement politique ou législatif formel pour également éviter d'ouvrir plus largement les débats.

Une éventuelle surveillance indépendante formée par une coalition d'organisations non-gouvernementales (ONG) qui visent la protection des droits, bien que temporairement soutenue par le Bloc québécois, n'a pas tenu la route, les Libéraux refusant toute évaluation et surveillance indépendante de l'application de la loi. Rappelons que la participation du public a été modulée par la sélection des témoins, selon leurs propres représentations du problème et des solutions à adopter et également modulée par le manque d'accessibilité au projet de loi et aux différents témoignages sur le projet de loi pour se préparer aux consultations.

Finalement, on constate que le gouvernement a activement cherché à éviter tout débat sur ce qui aurait pu ouvrir la voie à un questionnement vers les tendances plus générales du politique en matière de sécurité. Ceci va bien au-delà de C-36 quand on s'interroge sur les restrictions aux droits et libertés des citoyens au nom de la sécurité. En ce sens, le parti libéral a réussi non seulement à faire adopter C-36 pratiquement dans son intégralité en quelques mois, il a réussi à confirmer une tangente politique en matière de sécurité amorcée depuis une trentaine d'années, à l'instar d'autres pays.

En somme, non seulement C-36 annonce de potentielles restrictions aux droits et libertés au nom de la lutte au terrorisme, mais semble s'inscrire dans une tendance beaucoup plus large du politique à privilégier le contrôle élargi des citoyens au nom de la sécurité par toute une série de nouvelles mesures sécuritaires ces dernières années.

CONCLUSION

Dans cette thèse nous avons voulu explorer la question de la gouvernance sécuritaire au regard des droits et libertés à travers les débats parlementaires ayant mené à l'adoption de la *Loi antiterroriste*, C-36, en décembre 2001

Au premier chapitre, nous avons abordé historiquement la question de la gouvernance sécuritaire pour montrer ce qui l'a liée à la question des droits et libertés universels. Malgré cette universalité des droits et libertés, ce lien s'est avant tout développé dans un nationalisme sécuritaire qui, comme nous l'avons vu, est devenu l'une des justifications les plus solides pour restreindre les droits. L'effet du nationalisme sécuritaire sur la restriction des droits et libertés mériterait davantage d'attention que nous l'avons fait dans ce chapitre, mais nous espérons en avoir montré suffisamment l'importance en lien avec les débats présentés. Dans ce chapitre, nous avons également situé l'arrivée de ces lois antiterroristes dans le contexte plus global de l'implication politique en matière de sécurité ces dernières 30 années. Enfin, nous avons plus spécifiquement expliqué le contexte de l'arrivée de la LAT au Canada.

Après avoir expliqué la pertinence de notre méthodologie et le rapport de forces dans lequel se sont joués les débats parlementaires sur la LAT, soit un gouvernement libéral majoritaire, nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux perceptions des différents acteurs sur ce qui constitue la menace terroriste et à la manière dont ces perceptions ont moulé leurs solutions respectives. La définition qui fut retenue pour justifier la pertinence de la LAT et qui a mené à son adoption, comme nous l'avons montré, est une définition ancrée dans des individus ou groupes, étrangers aux « bons » citoyens canadiens, ce qui a rendu plus facile la justification des restrictions aux droits et libertés.

De ceci découle que nombre de dispositions n'ont su se

retrouver dans la version finale du projet de loi. Une clause crépusculaire générale qui aurait rendue C-36 et ses pouvoirs temporaires, ainsi qu'une surveillance de l'application de la loi par une entité indépendante n'ont pas reçu la sanction royale comme de nombreuses autres protections supplémentaires demandées par les partis de l'opposition. De même, les craintes à l'effet que des minorités ethniques, politiques, culturelles, religieuses et idéologiques ne soient particulièrement ciblés par une définition floue d'une activité terroriste entre les mains d'agents d'application de la loi et d'enquêteurs sans trop de directives sur leurs cibles n'a pas modifié la situation pour mieux définir ce qui était en cause et la pertinence et l'efficacité des outils sécuritaires pour y répondre.

La justification de ces refus, en dehors de la définition même de la permanence de la menace, fut l'importance de rassurer les Canadiens, de répondre aux demandes de nos alliés économiques américains et de satisfaire aux ententes de coopération internationales.

Notre analyse nous a également permis de constater que C-36 exclut du modèle de droits universels non seulement le terroriste formellement retrouvé coupable, qu'on enterre de peines sévères, consécutives et à qui on limite la libération conditionnelle, mais également tout individu soupçonné d'activité terroriste en diminuant le fardeau de la preuve pour utiliser de nouveaux pouvoirs policiers et en lui retirant des protections constitutionnelles déjà acquises comme le droit à une défense pleine et entière, celui de garder le silence, celui à un procès juste et équitable par des contre-lois contenues dans le projet de loi C-36.

Enfin, comme nous l'avons montré, l'idée de rupture causée par les événements de septembre 2001 a servi à taire les débats sur ce que constitue réellement C-36 au regard de l'ensemble des tendances sécuritaires du Canada ces dernières années.

Pour mieux comprendre la portée, la pertinence et l'efficacité de C-36 à cet égard, et ses conséquences en termes de droits et libertés des citoyens, il serait très important pour des études ultérieures, de considérer les effets de la loi et son suivi. À cet effet, il serait intéressant que de futurs travaux se penchent sur les audiences tenues par le *Sous-comité de la sécurité publique et nationale* (SNSN) (38^{ième} législature) et par le *Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste* (38^{ième} et 39^{ième} législature) qui a rendu son rapport final en février 2007 : *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels*. Notons également les audiences tenues lors de la 39^{ième} législature par le *Sous-comité de l'examen de la Loi antiterroriste* de la Chambre des communes qui a rendu un rapport provisoire le 23 octobre 2006 qui s'intitule : *Examen de la Loi antiterroriste - Audiences d'investigation et engagements assortis de conditions : Rapport provisoire du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, le rapport final Droits, restrictions et sécurité - Un examen complet de la Loi antiterroriste et des questions connexes* ayant été rendu le 27 mars 2007, auquel le gouvernement a offert sa *Réponse aux recommandations* formulées par le Sous-comité de la Chambre le 18 juillet 2008. Toute la question des rapports annuels émis par le Ministère de la justice et celui de la Sécurité publique et de la Protection civile sur les pouvoirs de la détention préventive et de l'audience d'investigation qui ont alimenté la révision, tout comme les quatre rapports ou études faisant état des points de vue des parlementaires, du public et des minorités affichés sur le site Internet du *Ministère de la Justice*⁴⁴², ainsi que du projet de loi S-3 déposé au Sénat le 23 octobre 2007 par le gouvernement afin de représenter ces deux pouvoirs, adopté le 6 mars 2008, pourraient également aider à cerner ce qui est advenu des craintes d'abus soulevées pendant les débats que nous avons étudiés.

⁴⁴² <http://www.justice.gc.ca/fra/antiter/rpt/index.html> [accédé le 11-03-2009]

Le cas de Mohammad Momin Khawaja, la première personne accusée et retrouvée coupable sous la LAT, et ces demandes d'appels juridiques pourraient également faire l'objet de futurs travaux pour éclairer les discours du juridique quant à notre objet de recherche.

Également, il y aurait lieu de voir si le débat s'est élargi sur la question de la gouvernance sécuritaire au regard des débats qui ont mené à l'adoption de C-36. À cet effet, il y a les commissions qui se sont penchées sur la responsabilité des agissements canadiens quant à la torture de Maher Arar, Almalki, Ahmad Abou-Elmaati et Muayyed Nureddin. Tout récemment, le *Comité permanent de la sécurité publique et nationale* (SECU) s'est penché sur la mise en place tardive de certaines recommandations de ces deux commissions et le Bloc québécois en a profité pour soulever la question de l'utilisation par le Canada d'informations obtenues sous le coup de la torture dans des cas où la sécurité nationale est en jeu, ce qui a été confirmée par le CSARS qui surveille les activités du SCRS.⁴⁴³

Il va sans dire que les pratiques sécuritaires des dernières années ne sont pas uniquement le fruit du 11 septembre, mais bien d'un ensemble plus grand de changements en matière de sécurité au Canada qui se sont opérés depuis la fin de la guerre froide. Plutôt que de se limiter au discours de la rupture bâti sur la visibilité d'un certain terrorisme en 2001, sept ans après l'adoption du projet de loi C-36, il faut se demander si la définition politique de la menace est différente, plus réfléchie, ou si l'on continue sans problèmes et véritables débats à diminuer les droits et libertés au nom d'un monstre permanent et bien commode : le terroriste et ses « aidants naturels ».

Enfin, comme nous l'avons répété à quelques reprises, vu qu'il existe de nombreuses « gouvernances sécuritaires », des manières

⁴⁴³ Comité SECU, séance 8, 05-03-2009

différentes de penser la sécurité, de plus amples travaux pour cartographier les différents acteurs de la sécurité, leurs mentalités, leurs ressources et outils, ainsi que les liens et rapports de pouvoir qui les unissent, seraient certes les bienvenus pour mieux comprendre les complexités de la gouvernance sécuritaire aujourd'hui au regard de droits et libertés que l'on a un jour reconnus comme universels. En effet, dans de futurs travaux, il pourrait être très pertinent de caractériser et définir les principales composantes de ce « nationalisme sécuritaire » typique, entre autre, du libéralisme. Outre cet exercice, il faudrait également évaluer les effets et conséquences de ces représentations au niveau des droits et libertés, en plus de se poser la question : en quoi les tendances récentes sur la façon de concevoir l'équilibre entre la sécurité et la liberté sont-elles limitatives sur la manière de penser ces concepts dans un contexte technique du libéralisme? Un effort afin d'identifier des manières de penser autrement la sécurité et les droits humains et les obstacles qui nous empêchent de penser ces derniers autrement, serait d'autant plus pertinent.

BIBLIOGRAPHIE

- ALKOPHER, T.D. (2005) «The Social (and Religious Meanings) that Constitute War: The Crusades as Realpolitik vs. Socialpolitik», International Studies Quarterly, Vol.49, pp 715-737.
- AUSTIN, L. (2001) «Is Privacy a Casualty of the War on Terrorism?» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds) R. J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 251-267.
- BAUD, J. (2000) «Défis du renseignement contemporain», Éthique publique, Vol.2(1), pp 151-157.
- BEAUCHAMP, A. (1996) Gérer le risque, vaincre la peur, Les Éditions Bellarmin, 187 p.
- BRODEUR, J.-P. (2003) «Bleu et gris: L'alliance méfiante» dans Les visages de la police Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp 255-279.
- CARATINI, R. (1986) Histoire critique de la pensée sociale, Paris, Éditions Seghers, Vol.1, 256 p.
- CELLARD, A. (1997), «L'analyse documentaire» dans La recherche qualitative, enjeux épistémologiques et méthodologiques, (eds.) J. Poupert, L.-H. Groulx, J.-P. Deslauriers, A. Laperrière, R. Mayers et A.P. Pires, Montréal, Édition Gaëtan Morin, pp 251-271.
- Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.U.), 1982, c.11.
- COTLER, I. (2001) «Thinking Outside the Box: Foundational Principles for a Counter-Terrorism Law and Policy» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R. J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 111-129.
- DELUMEAU, J. (1978) La peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles), Paris, Fayard, Pluriel, 599 p.
- DOUGLAS, M. et A. WILDANSKY (1983) Risk and Culture, University of California Press, 221 p.
- DYZENHAUS, D. (2001) «The Permanence of the Temporary: Can Emergency Powers be Normalized?» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R. J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 21-37.
- ELIN, N. (1997) «Selter from the storm, or form follows fear and vice versa» dans Architecture of fear, (ed.) Nan Elin, New York, Princeton Architectural Press, pp 13-26.
- ERICSON, R.V. (2007) Crime in an Insecure World, Polity Press, 256 p.

- FOUCAULT, M. (1976) Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir, Éditions Gallimard, 211 p.
- FRIEDLAND, M.L. (2001) «Police Powers in Bill C-36» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 269-285.
- GOLDSTONE, R. (2005) «The Tension between Combating Terrorism and Protecting Civil Liberties» dans Human Rights in the 'War on Terror', pp 157-168.
- GROSS, O. (2001) «Cutting Down Trees: Law-Making Under the Shadow of Great Calamities» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 39-61.
- GROSS, O. et F.N. AOLAIN (2001) «From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the ECHR», Human Rights Quarterly, Vol.23(3), pp 625-649.
- HAUBRICH, D. (2003) «September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared», Government and Opposition, Vol.38(1), pp 3-28.
- HOBBS, T. (1651) Leviathan, (ed.) C.B. MacPherson (1981), Penguin Classics, 736 p.
- HUNT, L. (2007) Inventing Human Rights. A History, W.W. Norton & Company, New York, 272 p.
- ISHAY, M.R. (2004) The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era, University of California Press, 450 p.
- LANGLOIS, A.J. (2004) «The Elusive Ontology of Human Rights», Global Society, Vol.18(3), pp 243-261.
- LEWIS, W.H. (2002) «The War on Terror: A Retrospective», Mediterranean Quarterly, Vol.13(4), pp 22-37.
- LOCKE, J. (1764) Two Treatises of Government, (ed.) T. Hollis, London.
- MARTIN, D., M. FICHELET et R. FICHELET (1977) «Si la violence existe. Discours du violent», Déviance et Société, Vol.1(3), pp 291-308.
- PIRES, A.P. (2004) «La recherche qualitative et le système pénal. Peut-on interroger les systèmes sociaux?» dans Sociologie pénale : système et expérience pour Claude Faugeron, (eds.) D. Kaminski et M. Kokoreff, Les Éditions Erès, Collection Trajets, pp 173-198.
- POSNER, E.A. et A. VERMEULE (2007) Terror in the Balance-Security, Liberty and the Courts, Oxford University Press, 319 p.

- ROACH, K. (2001a) «The Dangers of a Charter-Proof and Crime-Based Response to Terrorism» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 131-147.
- ROACH, K. (2001b) «The New Terrorism Offences and the Criminal Law» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 151-172.
- ROSEN, P. (1993) «Le Centre de la sécurité des télécommunications: l'organisme de renseignement le plus secret au Canada», Étude générale de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 18 p.
- <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP-f/bp343-f.pdf>
(accédé le 14 mars 2009)
- SAFFERLING, C.J.M. (2006) «Terror and Law. German Responses to 9/11», Journal of International Criminal Justice, Vol.4, pp 1152-1165.
- SCHNEIDERMAN, D. et B. COSSMAN (2001) «Political Association and the Anti-terrorism Bill » dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 173-194.
- SCHNEEWIND, J.B. (1998) The Invention of Autonomy: A History of Modern Moral Philosophy, Cambridge University Press, Cambridge, p. 4.
- SERRES, M. (1990) Le contrat naturel, (ed.) François Bourin, Paris, 191 p.
- SHAFFER, M. (2001) «Effectiveness of Anti-Terrorism Legislation: Does Bill C-36 Give Us What We Need?» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 195-204.
- SHAH, S. (2005) «The UK's Anti-Terror Legislation and the House of Lords: The Fist Skirmish», Human Rights Law Review, Vol. 5 (2), pp 403-421.
- STEWART, H. (2001) «Rule of Law or Executive Fiat?», dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R. J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 217-237.

- STUART, D. (2001) «The Dangers of Quick Fix Legislation in the Criminal Law: The Anti-Terrorism Bill C-36 should be withdrawn» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R. J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 205-213.
- TROTTER, G.T. (2001) «The Anti-Terrorism Bill and Preventative Restraints on Liberty» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 239-248.
- TSOULAKA, A. (2006) «Democracy in the Light of Security: British and French Political Discourses on Democratic Counter-Terrorism Policies», Political Studies, Vol.54, pp 607-627.
- WALDRON, J. (2003) «Security and Liberty: The Image of Balance», The Journal of Political Philosophy, Vol.11(2), pp 191-210.
- WARK, W. (2004) «Learning lessons (and how) in the war on terror», International Journal, Vol.60(1), pp 71-90.
- WEIL, S. (1962) L'enracinement, Paris, NRF, coll. Idées, 380 p.
- WEINRIB, L.E. (2001) «Terrorism's Challenge to the Rule of Law» dans The Security of Freedom-Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, (eds.) R.J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, University of Toronto Press, pp 93-108.
- WEINSTOCK, D.M. (2002) «Sécurité et démocratie», Philosophiques, Vol.29(2), pp 351-370.
- WOOD, J. et B. DUPONT (2006) «Introduction» dans Democracy, Society and the Governance of Security, (eds.) J. Wood et B. Dupont, New York, Cambridge University Press, 291 p.

ANNEXES

Annexe I

Définition du terme « activité terroriste »

Article 83.01 (1) de la LAT (Première lecture)

- a) [...]
- b) acte - action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :
 - (i) d'une part, commis, notamment :
 - (A) au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,
 - (B) en vue d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada,
 - (ii) d'autre part, qui vise, selon le cas :
 - (A) à causer des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence,
 - (B) à mettre en danger la vie d'une personne,
 - (C) à compromettre gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population,
 - (D) à causer des dommages matériels considérables, que les biens visés soient publics ou privés, dans des circonstances telles qu'il est probable que l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C) et (E) en résultera,
 - (E) à perturber gravement ou à paralyser des services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés, sauf dans le cadre d'activités licites de revendication, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, ou d'un arrêt de travail licite, qui ne sont pas exercées dans le but de provoquer l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C).

Sont visés par la présente définition, relativement à un tel acte, le complot, la tentative, la menace, la complicité après le fait et l'encouragement à la perpétration; il est entendu que sont exclus de la présente définition l'acte - action ou omission - commis au cours d'un conflit armé et conforme, au moment et au lieu de la perpétration ou de la menace, au droit international coutumier ou au droit international conventionnel applicable au conflit ainsi que les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où ces activités sont régies par d'autres règles de droit.

Annexe II

Définition du terme « facilitation »

Article 83.01 (2) de la LAT (Première lecture)

83.01 (2) Pour l'application de la présente partie, il n'est pas nécessaire pour faciliter une activité terroriste :

- a) que l'intéressé sache qu'il se trouve à faciliter une telle activité;
- b) que cette activité ait été envisagée au moment où elle est facilitée;
- c) que cette activité soit effectivement mise à exécution.

Article 83.19 de la LAT (Première lecture)

83.19 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans quiconque facilite une activité terroriste.

Annexe IIICertificat d'interdictionArticle 38.13 (1) de la LAT (Première lecture)

38.13 (1) Le procureur général du Canada peut, à tout moment, délivrer personnellement un certificat interdisant la divulgation, dans le cadre d'une instance, de renseignements dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales.

(2) [...]

(3) [...]

(4) [...]

(5) Une fois délivré, le certificat a pour effet, malgré toute autre disposition de la présente loi, d'interdire, selon ses termes, la divulgation des renseignements.

(6) La *Loi sur les textes réglementaires* ne s'applique pas aux certificats délivrés au titre du paragraphe (1).

Annexe IV

Nouveaux pouvoirs policiers :

engagements assortis de conditions et arrestation sans mandat

Article 83.3 de la LAT (Première lecture)

83.3 (1) Le dépôt d'une dénonciation au titre du paragraphe (2) est subordonné au consentement préalable du procureur général.

(2) Sous réserve du paragraphe (1), l'agent de la paix peut déposer une dénonciation devant un juge de la cour provinciale si, à la fois :

- a) il a des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera mise à exécution;
- b) il a des motifs raisonnables de soupçonner que l'imposition, à une personne, d'un engagement assorti de conditions ou son arrestation est nécessaire pour éviter la mise à exécution d'une activité terroriste.

(3) Le juge qui reçoit la dénonciation peut faire comparaître la personne devant lui.

(4) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), l'agent de la paix, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde de la personne est nécessaire afin de l'empêcher de commettre un acte criminel dont l'élément matériel-acte ou omission- constitue également une activité terroriste, peut, sans mandat, arrêter la personne et la faire mettre sous garde en vue de la conduire devant un juge de la cour provinciale en conformité avec le paragraphe (6) dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- a) l'urgence de la situation rend difficilement réalisable le dépôt d'une dénonciation au titre du paragraphe (2) et les conditions du dépôt de la dénonciation sont réunies;
- b) une dénonciation a été déposée au titre du paragraphe (2) et une sommation décernée.

(5) Si, dans le cas visé à l'alinéa (4)a), l'agent de la paix arrête une personne sans mandat, il dépose une dénonciation au titre du paragraphe (2) au plus tard dans le délai prévu aux alinéas (6)a) ou b), ou met la personne en liberté.

(6) La personne mise sous garde au titre du paragraphe (4) est conduite devant un juge de la cour provinciale selon les règles ci-après, à moins que, à un moment quelconque avant l'expiration du délai prévu aux alinéas a) ou b), l'agent de la paix ou le fonctionnaire responsable, au sens de la partie XV, étant convaincu qu'elle devrait être mise en liberté inconditionnellement, ne la mette ainsi en liberté:

Annexe IV (suite)

- a) si un juge de la cour provinciale est disponible dans un délai de vingt-quatre heures après l'arrestation, elle est conduite devant un juge de ce tribunal sans retard injustifié et, à tout le moins, dans ce délai;
 - b) si un juge de la cour provinciale n'est pas disponible dans un délai de vingt-quatre heures après l'arrestation, elle est conduite devant un juge de ce tribunal le plus tôt possible.
- (7) Dans le cas où la personne est conduite devant le juge au titre du paragraphe (6) :
- a) si aucune dénonciation n'a été déposée au titre du paragraphe (2), le juge ordonne qu'elle soit mise en liberté;
 - b) si une dénonciation a été déposée au titre du paragraphe (2), elle est traitée en conformité avec les articles 515 à 524 compte tenu des modifications suivantes :
 - (i) les adaptations nécessaires;
 - (ii) « juge de paix » s'entend exclusivement d'un juge de la cour provinciale,
 - (iii) la personne ne peut être mise sous garde au titre du présent article pour une période de plus de quarante-huit heures suivant sa comparution devant un juge de la cour provinciale au titre du paragraphe (6).
- (8) Le juge devant lequel la personne comparaît au titre du paragraphe (3) peut, s'il est convaincu par la preuve apportée que les craintes de l'agent de la paix sont fondées sur des motifs raisonnables, ordonner que la personne contracte l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et d'observer une bonne conduite pour une période maximale de douze mois, ainsi que de se conformer aux autres conditions raisonnables énoncées dans l'engagement, y compris celle visée au paragraphe (10), que le juge estime souhaitables pour prévenir la perpétration d'une infraction de terrorisme.
- (9) Le juge peut infliger à la personne qui omet ou refuse de contracter l'engagement une peine de prison maximale de douze mois.
- (10) [...]
- (11) [...]

Annexe V

Comparution et audience d'investigation

Article 83.28 de la LAT (Première lecture)

- 83.28(1) Au présent article et à l'article 83.29, « juge » s'entend d'un juge de la cour provinciale ou d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle.
- (2) Sous réserve du paragraphe (3), l'agent de la paix peut, pour la conduite d'une enquête relative à une infraction de terrorisme, demander à un juge, en l'absence de toute autre partie, de rendre une ordonnance autorisant la recherche d'éléments de preuve.
- (3) L'agent de la paix ne peut présenter la demande que s'il a obtenu le consentement préalable du procureur général.
- (4) Saisi de la demande, le juge peut rendre l'ordonnance s'il est convaincu que le consentement du procureur général a été obtenu en conformité avec le paragraphe (3) et :
- a) ou bien il existe des motifs raisonnables de croire, à la fois :
- (i) qu'une infraction de terrorisme a été commise,
- (ii) que des renseignements relatifs à l'infraction ou susceptibles de révéler le lieu où se trouve un individu que l'agent de la paix soupçonne de l'avoir commise sont susceptibles d'être obtenus en vertu de l'ordonnance;
- b) ou bien sont réunis les éléments suivants :
- (i) il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme sera commise,
- (ii) il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a des renseignements directs et essentiels relatifs à une infraction de terrorisme visée au sous-alinéa (i) ou susceptibles de révéler le lieu où se trouve l'individu que l'agent de la paix soupçonne d'être sur le point de commettre une telle infraction de terrorisme,
- (iii) des efforts raisonnables ont été déployés pour obtenir les renseignements visés au sous-alinéa (ii) de la personne qui y est visée.

Annexe V (suite)

(5) L'ordonnance peut contenir les dispositions suivantes :

- a) l'ordre de procéder à l'interrogatoire, sous serment ou non, d'une personne désignée;
- b) l'ordre à cette personne de se présenter au lieu que le juge ou le juge désigné au titre de l'alinéa d) fixe pour l'interrogatoire et de demeurer présente jusqu'à ce qu'elle soit libérée par le juge qui préside;
- c) l'ordre à cette personne d'apporter avec elle toute chose qu'elle a en sa possession ou à sa disposition afin de la remettre au juge qui préside;
- d) la désignation d'un autre juge pour présider l'interrogatoire;
- e) les modalités que le juge estime indiquées, notamment quant à la protection des droits de la personne que l'ordonnance vise ou de ceux des tiers, pour la protection de toute investigation en cours.

(6) L'ordonnance peut être exécutée en tout lieu au Canada.

(7) Le juge qui a rendu l'ordonnance ou un autre juge du même tribunal peut modifier les conditions de celle-ci.

(8) La personne visée par l'ordonnance répond aux questions qui lui sont posées par l'agent de la paix ayant présenté la demande, ou pour son compte, et remet au juge qui préside les choses exigées par l'ordonnance, mais peut refuser de le faire dans la mesure où la réponse aux questions ou la remise de choses révélerait des renseignements protégés par le droit applicable en matière de divulgation ou de privilèges.

(9) Le juge qui préside peut statuer séance tenante sur toute objection ou question concernant le refus de répondre à une question ou de lui remettre une chose.

(10) Nul n'est dispensé de répondre aux questions ou de produire une chose aux termes du paragraphe (8) pour la raison que la réponse ou la chose remise peut tendre à l'incriminer ou à l'exposer à quelque procédure ou pénalité, mais :

- a) la réponse donnée ou la chose remise aux termes du paragraphe (8) ne peut être utilisée ou admise contre lui dans le cadre de poursuites criminelles, sauf en ce qui concerne les poursuites prévues aux articles 132 ou 136;

Annexe V (suite)

- b) aucune preuve provenant de la preuve obtenue de la personne ne peut être utilisée ou admise contre elle dans le cadre de poursuites criminelles, sauf en ce qui concerne les poursuites prévues aux articles 132 ou 136.
- (11) Toute personne a le droit d'engager un avocat et de lui donner des instructions en tout état de cause.
- (12) Si le juge qui préside est convaincu qu'une chose remise pendant l'interrogatoire est susceptible d'être utile à l'enquête relative à une infraction de terrorisme, il peut ordonner que cette chose soit confiée à la garde de l'agent de la paix ou à une personne qui agit pour son compte.

Article 83.29 de la LAT (Première lecture)

- 83.29 (1) Le juge qui a rendu l'ordonnance au titre du paragraphe 83.28(4) ou un autre juge du même tribunal peut délivrer un mandat autorisant l'arrestation de la personne visée par l'ordonnance à la suite d'une dénonciation écrite faite sous serment, s'il est convaincu :
- a) soit qu'elle se soustrait à la signification de l'ordonnance;
 - b) soit qu'elle est sur le point de s'esquiver;
 - c) soit qu'elle ne s'est pas présentée ou n'est pas demeurée présente en conformité avec l'ordonnance.
- (2) Le mandat d'arrestation peut être exécuté en tout lieu au Canada par tout agent de la paix qui a compétence en ce lieu.
- (3) L'agent de la paix qui arrête une Ordonnance personne en exécution du mandat la conduit ou la fait conduire immédiatement devant le juge qui a délivré le mandat ou un autre juge du même tribunal; le juge peut alors, afin de faciliter l'exécution de l'ordonnance, ordonner que cette personne soit mise sous garde ou libérée sur engagement, avec ou sans caution.

Annexe VIInfractions sur le financement du terrorismeArticle 83.02 de la LAT (Première lecture)

83.02 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, directement ou non, fournit ou réunit, délibérément et sans justification ou excuse légitime, des biens dans l'intention de les voir utiliser-ou en sachant qu'ils seront utilisés-en tout ou en partie, en vue :

- a) d'un acte-action ou omission-qui constitue l'une des infractions prévues aux sous-alinéas a)(i) à (ix) de la définition de « activité terroriste » au paragraphe 83.01(1);
- b) de tout autre acte-action ou omission-destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à une personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, notamment un civil, si, par sa nature ou son contexte, cet acte est destiné à intimider la population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Article 83.03 de la LAT (Première lecture)

83.03 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, directement ou non, réunit des biens ou fournit-ou invite une autre personne à le faire-ou rend disponibles des biens ou des services financiers ou connexes :

- a) soit dans l'intention de les voir utiliser-ou en sachant qu'ils seront utilisés-, en tout ou en partie, pour une activité terroriste, pour faciliter une telle activité ou pour en faire bénéficier une personne qui se livre à une telle activité ou la facilite;
- b) soit en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, par un groupe terroriste ou qu'ils bénéficieront, en tout ou en partie, à celui-ci.

Annexe VI (suite)

Article 83.04 de la LAT (Première lecture)

83.04 Est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, selon le cas :

- a) utilise directement ou non, en tout ou en partie, des biens pour une activité terroriste ou pour la faciliter;
- b) a en sa possession des biens dans l'intention de les voir utiliser—ou en sachant qu'ils seront utilisés—directement ou non, en tout ou en partie, pour une activité terroriste ou pour la faciliter.

Annexe VII

Liste de thèmes

Code	Thèmes
1	La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. - Article 1 CCDL
2A	Liberté de conscience et de religion - Article 2(a) CCDL
2B	Liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication - Article 2(b) CCDL
2C	Liberté de réunion pacifique - Article 2(c) CCDL
2D	Liberté d'association - Article 2(d) CCDL
6(1)	Liberté de circulation - Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir - Article 6(1) CCDL
6(2)	Liberté d'établissement - Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit : a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province; b) de gagner leur vie dans toute province - Article 6(2) CCDL
7	Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale- Article 7 CCDL
8	Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. Article 8 CCDL
9	Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire. Article 9 CCDL
10	Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention : a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention; b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit; c) de faire contrôler, par <i>habeas corpus</i> , la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération. - Article 10 CCDL
11	Tout inculpé a le droit : a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche; b) d'être jugé dans un délai raisonnable; c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche; d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable; f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave; g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit

	interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droits reconnus par l'ensemble des nations; h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni; i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence. - Article 11 CCDL
12	Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités - Article 12 CCDL
13	Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires - Article 13 CCDL
15(1)	La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. - Article 15(1) CCDL