

4 mars 2015

Daryl Kramp
Président, Comité permanent de la
sécurité publique et nationale et membres du Comité
Sixième étage, 131, rue Queen
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6 Canada

Président Kramp:

Objet : Projet de loi C-51 – Loi antiterroriste de 2015

Nous vous écrivons dans notre capacité de commissaires indépendants à la protection de la vie privée, provinciaux et territoriaux, afin d'exprimer nos profondes inquiétudes concernant les répercussions de grande envergure du projet de loi C-51 (*Loi antiterroriste de 2015*) sur les droits fondamentaux des Canadiens et Canadiennes.

À l'automne dernier, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée de partout au Canada ont partagé le deuil de tous les Canadiens et Canadiennes, quant aux meurtres de l'Adjudant Patrice Vincent et du Caporal Nathan Cirillo. Comme tous les Canadiens et Canadiennes, nous croyons que des mesures efficaces sont nécessaires pour faire face aux menaces à notre sécurité nationale. Comme tous les commissaires canadiens l'avaient alors mentionné, ces mesures doivent être fondées sur des preuves, proportionnées, et assujetties à une surveillance et un examen efficaces.¹ Elles doivent protéger les droits et libertés inscrits dans la loi, quant au respect de la vie privée des Canadiens et Canadiennes. Le projet de loi C-51 échoue à tous ces niveaux.

Le projet de loi C-51 s'oppose, à plusieurs égards, à des droits et libertés fondamentaux, mais notre préoccupation se centre autour de son mandat qui permet le partage trop général, non régulé et intrusif de renseignements personnels des Canadiens et Canadiennes ordinaires. La partie du projet de loi C-51 comprenant la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC), si adoptée, élargirait substantiellement le pouvoir de l'État pour surveiller et profiler des Canadiens et Canadiennes ordinaires et respectueux de la loi.

¹ Liens vers la déclaration FPT du 29 octobre 2014. Anglais : https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2014/nr-c_141029_e.asp; français : https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2014/nr-c_141029_f.asp.

Les Canadiens et Canadiennes s'attendent, avec raison, à ce que leurs gouvernements prennent des mesures raisonnables pour prévenir des actes terroristes. Cependant, le potentiel d'interpréter la dissidence comme étant équivalente à la violence, le sabotage et la subversion dans la LCISC, faciliterait un déplacement important vers une surveillance de routine de larges parties de la population. Celle-ci pourrait, en effet, être utilisée pour autoriser la surveillance dans l'ensemble des gouvernements au Canada, et à l'étranger, à des fins pratiquement illimitées. Une telle situation serait incompatible avec la primauté du droit comprise dans notre démocratie, et serait contraire aux attentes des Canadiens et Canadiennes.

Étant donné l'ampleur de la portée de la LCISC, les Canadiens et Canadiennes devraient s'attendre à ce qu'il y ait des preuves claires et convaincantes pour justifier que ces propositions sont vraiment nécessaires, limitées et relatives. Le gouvernement n'a toujours pas fourni de preuves quant à ces points de fondement. Il n'a pas expliqué pourquoi les dispositions législatives en place permettant la divulgation de l'information personnelle à des fins d'application de la loi ou en lien avec la sécurité nationale ne sont pas suffisantes pour satisfaire aux exigences actuelles en matière de sécurité.

Compte tenu de l'information ci-dessus, ainsi que pour les raisons énumérées ci-dessous, nous exhortons le gouvernement de retirer la LCISC.

Si le gouvernement refuse de le faire, des amendements importants à la LCISC sont nécessaires, tel qu'expliqué ci-dessous, afin d'assurer que tous nouveaux pouvoirs de partage d'information soient limités, relatifs, et qu'ils protègent les droits et libertés constitutionnels des Canadiens et Canadiennes.

LE CONCEPT DE CE QUI "PORTE ATTEINTE À LA SÉCURITÉ DU CANADA" EST EXCESSIVEMENT VASTE

L'article 2 de la LCISC donne une définition très vaste d'une "*activité portant atteinte à la sécurité du Canada*", plus encore que tout autre concept comparable dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou dans la *Loi antiterroriste de 2001*.² La définition engloberait les activités telles que celles liées à la planification et la préparation d'une attaque terroriste ou d'un acte de sabotage dirigé par l'étranger. Cependant, la LCISC ouvrirait la porte à un partage d'information pratiquement illimité. Elle ne fixerait pas de limites pour les termes "portant atteinte" et "sécurité", qui sont vastes et ouverts.

Dans l'article 2, plusieurs des exemples d'activités portant atteinte à la sécurité sont trop vastes; particulièrement les catégories d'activités énumérées aux

² Voir la définition de "menaces envers la sécurité du Canada" dans l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, et la définition d' "activité terroriste" dans l'article 83.01 du *Code Criminel*.

paragraphe 2(a), (b), (f), et (i). Celles-ci s'étendent bien au-delà de ce qui serait accepté d'une façon générale comme représentant une authentique menace à la sécurité. De plus, il n'est pas précisé qu'une preuve d'illégalité (y compris les activités criminelles et la violence) serait une précondition au partage de l'information selon l'article 5. Ceci exposerait les Canadiens et Canadiennes innocents de toute illégalité au risque d'un partage pratiquement illimité de leur information, y compris à l'égard de leurs activités civiques.

Nous sommes profondément préoccupés par le fait que la LCISC permettrait le partage des informations personnelles d'individus ayant participé à des manifestations pacifiques légitimes, telles que les manifestations de grande envergure contre l'investissement dans l'apartheid en Afrique du Sud et l'incarcération de Nelson Mandela. Les manifestations pacifiques historiques en faveur du désarmement nucléaire auraient également, presque certainement, été touchées. C'est le cas puisque la LCISC définirait, comme activité portant atteinte à la sécurité, tout ce qui pourrait équivaloir à "entraver la capacité du gouvernement fédéral — ou de son administration — en matière de ... défense ... de sécurité publique, d'administration de la justice, de relations diplomatiques ou consulaires ou de stabilité économique ou financière du Canada." La définition comprendrait aussi le fait d' "influer indûment sur un tel gouvernement par l'emploi ... de moyens illégaux", notant — comme un seul exemple — que parfois certaines marches non violentes ont lieu sans se conformer à tous les règlements municipaux. De plus, à l'opposé de l'approche dans la *Loi antiterroriste de 2001*, la LCISC risque la surveillance de quiconque associé à un groupe dont les protestations, manifestations ou piquets de grève violent quelque loi au Canada, peu importe sa futilité.

LE CHAMP D'APPLICATION DU PARTAGE DE L'INFORMATION EST AUSSI EXCESSIVEMENT VASTE

L'article 5(1) de la LCISC donnerait expressément la permission à toute "organisation du Gouvernement du Canada" de divulguer des informations qu'elle juge "pertinentes" au mandat de l'organisation destinataire quant aux "activités portant atteinte à la sécurité du Canada, notamment en ce qui touche la détection, l'identification, l'analyse, la prévention ou la perturbation de ces activités ou une enquête sur celles-ci." L'article 8(2)(b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet aux institutions gouvernementales de divulguer des informations personnelles à n'importe quelles fins, conformément à une Loi qui permet sa divulgation. L'article 5 de la LCISC semblerait confier cette autorisation. Ensemble, ces dispositions permettraient aux organisations de partager des informations personnelles, par leur propre initiative ou sur demande, pour des fins à l'étranger.

Autrement dit, la LCISC ouvrirait les portes à la divulgation systématique d'un large éventail d'information concernant des Canadiens et Canadiennes ordinaires. Ceci permettrait le passage de l'information en provenance, et en direction, des organisations diverses, la liste desquelles pourrait être élargie à tout moment, sans faire l'objet de débat public.

Une autre sérieuse préoccupation est que l'article 6 de la LCISC permettrait à une organisation de divulguer de l'information personnelle à "toute personne" et ce, "à toute fin". Ceci permettrait le partage non-réglementé de l'information personnelle des Canadiens et Canadiennes avec d'autres gouvernements et organisations publiques au Canada, organismes du secteur privé et gouvernements étrangers ou leurs agences. La LCISC permettrait également ce partage d'information sans précédent sans pour autant accroître les ressources, déjà surexploitées, et les pouvoirs limités des agents d'examen indépendants actuels. La torture et l'emprisonnement illicite dont a souffert Maher Arar à la suite d'un partage sans contraintes d'informations personnelles inexactes avec des agences étrangères, illustrent les graves dangers de cette ouverture des vannes de l'information.

DES MODIFICATIONS IMPORTANTES SONT NÉCESSAIRES POUR PROTÉGER LES CANADIENS ET CANADIENNES

À la lumière de ce qui précède, les modifications suivantes sont essentielles pour remédier aux défaillances dans la LCISC et protéger la vie privée des Canadiens et Canadiennes ainsi que leurs droits d'association et d'expression :

Recommandation 1 : En s'appuyant sur la définition d' "activité terroriste" à l'article 83.01 du *Code criminel*, le Comité devrait réduire la portée de la définition d'une "activité portant atteinte à la sécurité du Canada" afin d'assurer que les programmes de partage d'information de la LCISC ne ciblent pas des Canadiens et Canadiennes innocents, y compris ceux qui financent, soutiennent ou participent à des manifestations pacifiques ou d'autres activités non-violentes.

Recommandation 2 : Le Comité devrait modifier l'article 5 de la LCISC afin de s'assurer que le partage d'information est employé seulement lorsque strictement nécessaire pour permettre d'accomplir des buts spécifiques reliés à la sécurité, en lien avec la prévention d' "activités terroristes" ou de "menaces envers la sécurité du Canada" (tel que ces termes sont définis dans l'article 83.01 du *Code criminel* et l'article 2 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, respectivement).

Recommandation 3 : Le Comité devrait modifier l'article 4 de la LCISC pour obliger toutes les organisations divulgatrices et récipiendaires à mettre en œuvre des pratiques responsables quant au partage d'information et s'assurer que le partage d'information est mené de manière proportionnée, transparente et responsable. Des exigences particulières quant au partage d'information devraient être fixées dans les règlements contraignants sous l'article 10 de la LCISC. Ces exigences devraient comprendre une obligation d'établir des délais de conservation limités et appropriés (p. ex., deux ans), de détruire de façon sécuritaire les documents à la fin du délai de conservation (à moins qu'une conservation plus longue ne soit clairement justifiée), et de garder les documents témoignant du contexte dans lequel cette information a été partagée (avec qui, quand, pourquoi et sous réserve de quel contrôle).

Recommandation 4 : L'article 6 de la LCISC devrait être abrogé puisqu'il mènerait à une utilisation et une divulgation élargies, de la part des organisations récipiendaires, des informations personnelles à "toute personne" et ce "à toute fin".

Recommandation 5 : L'article 10 de la LCISC devrait être modifié pour restreindre les pouvoirs du Cabinet à nommer les institutions destinataires dans l'Annexe 3 de la LCISC, aux organismes fédéraux ayant comme responsabilité principale l'application de la loi ou la sécurité nationale.

Recommandation 6 : La LCISC devrait faire l'objet d'une disposition de réexamen qui exige la complétion d'un examen parlementaire dans un délai de cinq ans suivant son entrée en vigueur. Cet examen devrait être autorisé afin de déterminer si les dérogations au droit à la vie privée, découlant de l'application de la LCISC, sont nécessaires, justifiées et relatives.

DES DISPOSITIONS APPROPRIÉES EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE ET DE RÉVISION SONT NÉCESSAIRES

Il est utile de traiter séparément des raisons pour notre dernière recommandation, retrouvée ci-dessous. Étant donné l'expansion drastique du pouvoir de l'état que représente la LCISC, on pourrait s'attendre à ce qu'il y ait une disposition robuste, relative et indépendante en matière de surveillance et de révision. Le projet de loi C-51 omet cela.

Certains aspects de la LCISC se rapportent vaguement à des principes de partage d'information et à une forme ou une autre de conformité auto-régulée

avec de tels principes. Ceci est loin d'être vrai. La référence dans l'article 4 de la LCISC qui traite du partage d'information, tel que le recours à une "conclusion d'ententes de communication d'information ... aux institutions fédérales qui communiquent régulièrement entre elles de l'information", n'offre aucune protection. Premièrement, il n'y a aucune indication que ces principes seraient obligatoires. Deuxièmement, aucuns droits en vertu de la loi n'ont été institués pour les personnes concernées.³

Ainsi, nous soutenons fortement les préoccupations soulevées par Daniel Therrien, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, que la proposition du gouvernement pour instituer un nouveau régime de partage d'information risque d'exacerber les lacunes de longue date dans la surveillance et la révision indépendantes des organismes d'application de la loi et des organismes de renseignements.

Le secret qui accompagne cette forme de surveillance réduit grandement la possibilité que les individus concernés puissent être informés de l'utilisation et la divulgation de leurs renseignements par l'État, et qu'ils puissent contester celle-ci.

Une surveillance et une révision indépendantes sont donc essentielles. Elles aideraient aussi à améliorer la performance des organisations ainsi que la confiance du public par rapport à l'intégrité et le bien-fondé des mesures prises par les organisations.

Par conséquent, d'importantes améliorations sont nécessaires en matière de surveillance et de révision indépendantes de tous les organismes de sécurité nationale et de renseignements. Les recommandations de l'enquête Arar fournissent un bon point de départ pour le développement de plusieurs réformes nécessaires, y compris à l'extérieur du contexte du projet de loi C-51 dans son ensemble.

Recommandation 7 : Le Comité devrait demander au gouvernement d'adopter une loi pour garantir que tous les organismes de sécurité nationale et de renseignements soient soumis à une surveillance et une révision, significatives et indépendantes.

³ De plus, l'article 9 précise que toute personne qui divulgue, de bonne foi, des informations selon la LCISC, profitera d'une immunité lors des procès civils.

CONCLUSION

Nous nous engageons à l'élaboration d'approches efficaces, transparentes et protectrices du droit à la vie privée afin d'assurer la sécurité du public et la sécurité nationale. En tant que commissaires chargés de conseiller les législateurs sur les questions complexes relatives à la protection de la vie privée, nous comprenons que l'élaboration d'une réponse rationnelle et relative au terrorisme peut être extrêmement difficile. Nous sommes confiants qu'il est possible d'améliorer à la fois notre capacité à préempter des attaques terroristes futures et les mesures de protection quant à la protection des renseignements personnels, la reddition des comptes et la transparence, qui sont nécessaires afin de conserver notre démocratie ouverte et libre.

Dans l'intérêt de la transparence, nous mettrons cette lettre à la disposition du public.

Respectueusement,

Brian Beamish,
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario

Elizabeth Denham,
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique

Jean Chartier,
président, Commission à l'information du Québec

Jill Clayton,
commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Alberta

Mel Holley,
Ombudsman par intérim, Manitoba

Elaine Keenan Bengts,
commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Nunavut et Territoires-du-Nord-Ouest

Ronald J. Kruzeniski,
commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Saskatchewan

Maria C. MacDonald,
commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Île-du-Prince-Édouard

Diane McLeod-McKay,
Ombudsman et commissaire à l'information et à la protection de la vie privée,
Yukon

Ed Ring,
commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Terre-Neuve-et-
Labrador

Catherine E. Tully,
agent d'examen à l'information et à la protection de la vie privée, Nouvelle-
Écosse