



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Droits et Démocratie

Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*

**Intégration des protections démocratiques et des droits humains
à la loi et aux pratiques antiterroristes canadiennes**

**Présentation de Jean-Louis Roy
Président**

**Ottawa
Le 16 mai 2005**

Information sur Droits et Démocratie

Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme canadien indépendant créé par une loi fédérale. Il est investi d'un mandat international visant à promouvoir, à encourager et à défendre les droits humains ainsi que le développement démocratique à l'échelle mondiale tels que les établit la *Charte internationale des droits de l'homme*. En collaboration avec la société civile et des gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie entreprend et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

Depuis près de 10 ans, Droits et Démocratie surveille les effets des lois en matière de sécurité nationale sur les libertés civiles et les droits humains. À la suite des événements du 11 septembre 2001, il a tenté de s'assurer que les libertés civiles et les droits humains n'étaient pas mis en péril sans raison valable par la prolifération de lois sur la sécurité nationale et de mesures antiterroristes.

Le programme de Droits et Démocratie en matière de droits humains, de démocratie et de sécurité est axé sur les objectifs suivants :

- sensibiliser l'opinion publique sur ces questions par des publications, des séminaires et la promotion constante des droits, en collaboration avec des organisations de la société civile et des gouvernements;
- renforcer les capacités des organisations qui se consacrent à ces questions dans une perspective de droits humains et de démocratie à l'échelle régionale, nationale et internationale.

Aperçu de notre travail dans ce domaine :

- Organisation d'un groupe de réflexion sur le thème « Promouvoir les droits humains et la démocratie dans un contexte de terrorisme » en mai 2002;
- Établissement, de concert avec d'autres organisations canadiennes, de la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, qui réunit des ONG, des églises, des syndicats, des défenseurs de l'environnement, des défenseurs des libertés civiles, d'autres groupes confessionnels et des groupes représentant des collectivités d'immigrants et de réfugiés au Canada;
- Défense, à la session annuelle de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, de la nécessité de mettre en œuvre des mécanismes internationaux efficaces afin de surveiller la compatibilité des mesures antiterroristes intérieures avec les normes internationales et en matière de droits humains;
- Sensibilisation à la vente de technologie canadienne de sécurité et de surveillance à la Chine et à ses conséquences négatives sur les droits humains dans ce pays;
- Participation à une campagne internationale de la société civile contre la surveillance massive;
- Publication du rapport *La démocratie canadienne à la croisée des chemins : cohérence et obligation de rendre des comptes en matière de politiques antiterroristes*, d'Iris Almeida et de Mark Porret.

Pour obtenir de plus amples renseignements, en français et en anglais, sur Droits et Démocratie ainsi que ses activités, veuillez consulter notre site Internet à l'adresse www.dd-rd.ca.

Introduction

Je vous remercie de m'avoir invité à me présenter devant le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* afin de discuter de l'un des enjeux les plus importants auxquels le Canada et la communauté internationale sont confrontés : comment prendre la menace du terrorisme au sérieux sans saper les fondements de la démocratie ni réduire les droits humains et les libertés civiles à des rhétoriques creuses ?

J'estime qu'il serait présomptueux d'essayer de fournir une réponse définitive à cette question. Le terrorisme n'a pas été inventé le 11 septembre 2001, et cette étude ne nous permettra pas de résoudre cette question. Récemment, au moment où il a créé un groupe de travail sur la sécurité, le gouvernement français estimait que le terrorisme nous préoccupera encore pendant deux ou trois générations. J'espère que ce ne sera pas le cas, mais je j'observe également que nous ne comprendrons pas entièrement ni ne traiterons adéquatement les causes profondes complexes ainsi que les manifestations furtives du terrorisme avant longtemps. Par conséquent, pendant notre examen d'une loi particulière, ou plutôt d'une série de lois, de modifications et de politiques interconnectées, il est important que nous adoptions une perspective large et à long terme des enjeux que nous étudions.

Dans cette présentation, je n'ai pas le temps d'aborder toutes les dimensions importantes de cet examen. Je mettrai l'accent sur quelques questions cruciales et vous exposerai les principales recommandations de Droits et Démocratie en vue du rapport du Comité.

Premièrement, je soulignerai que l'examen de la loi et des pratiques antiterroristes canadiennes comporte une importante dimension internationale. Je soutiendrai que nous ne pouvons pas étudier notre *Loi antiterroriste* ni mettre en œuvre notre politique en matière de sécurité nationale isolément. En outre, puisque nos préoccupations et nos obligations à l'égard des droits humains ont une portée internationale, il est essentiel que ce que l'on appelle notre « approche équilibrée » dépasse nos frontières.

Deuxièmement, je me demanderai si nous possédons les mécanismes appropriés pour analyser le contexte des menaces de façon permanente. Nous ne pourrons pas mesurer adéquatement la pertinence

et l'efficacité de nos lois et de nos politiques antiterroristes, ni de nos investissements dans de nouveaux mécanismes, technologies et forces en matière de sécurité, si nous ne possédons pas de l'information, des renseignements et une analyse fiables du contexte de la menace au Canada, en Amérique et sur la planète. Il est important, en ce qui a trait à l'obligation de rendre des comptes et au débat démocratique, que le Parlement ait accès à cette information et la communique au public dans la mesure du possible. En outre, il est essentiel que nous examinions la façon dont nous pourrions éliminer, le cas échéant, des secteurs de l'appareil de sécurité qui ne sont plus nécessaires.

Troisièmement, je mettrai en doute la suffisance de nos mécanismes actuels de surveillance démocratique ainsi que les freins et contrepoids internes de nos nouveaux organismes, procédures et mécanismes liés à la sécurité. Dans l'ensemble, la surveillance démocratique n'est pas aussi unifiée et exhaustive que le nouvel appareil de sécurité; elle semble au contraire dispersée et incohérente. Il est impératif que nous renforçons nos mécanismes de surveillance démocratique ainsi que les freins et contrepoids internes dans le but de protéger les libertés civiles et de prévenir les violations des droits humains qui éliminent le tissu social, affaiblissent la confiance du public envers nos institutions démocratiques et ternissent notre réputation internationale.

Quatrièmement, j'aimerais aborder la question du profilage racial. L'égalité et l'absence de discrimination constituent des principes fondamentaux des droits humains. Il est difficile d'étudier et de quantifier le racisme; cependant, je crois que ce dernier représente l'une des conséquences indirectes les plus graves de notre lutte contre le terrorisme. Jusqu'à présent, nos efforts visant à assurer que le racisme ne s'infilte pas dans nos pratiques antiterroristes semblent principalement rhétoriques. Si nous valorisons réellement les droits humains, nous devons mettre davantage l'accent sur des politiques concrètes ainsi que sur des techniques spécifiques d'enseignement et de formation afin de combattre le racisme et de préserver les valeurs canadiennes de multiculturalisme, d'égalité et de non-discrimination.

Enfin, je présenterai quelques recommandations spécifiques au Comité, qui, je l'espère, éclaireront vos délibérations à venir ainsi que votre rapport définitif.

Je voudrais d'abord présenter un point très important en ce qui concerne les droits humains. Il est fréquent, pendant des discussions sur les droits humains et la sécurité ou la lutte contre le terrorisme, de situer l'enjeu comme s'il s'agissait d'une question d'équilibre. Bien que je sois heureux que la question des droits humains soit soulevée, je crois que cette conceptualisation pose des problèmes pour un certain nombre de raisons que j'ai mentionnées au cours d'une présentation en mai 2004, incluse à l'onglet 2 de vos classeurs.

Au lieu de parler d'**équilibre** entre les droits humains et la sécurité comme s'il s'agissait de deux enjeux distincts, j'estime qu'il est plus efficace de parler d'**intégration** entre les droits humains et la sécurité.

Vous le savez, la sécurité est un droit humain et le respect des droits humains constitue le fondement de la sécurité. En équilibrant, en opposant et en divisant les droits humains et la sécurité, nous risquons que les deux soient vaincus, que nous n'ayons ni sécurité ni droits.

Si nous approfondissons la métaphore de l'équilibre, je crains que nos efforts visant les droits humains depuis le 11 septembre 2001 soient déséquilibrés par rapport à nos efforts en matière de sécurité. Tel est le cas en ce qui concerne nos investissements financiers, nos efforts de coordination, nos nouvelles structures politiques et administratives ainsi que nos activités multilatérales. Nous avons peut-être un discours équilibré à propos des droits humains et de la sécurité, mais, selon moi, l'équilibre fonctionnel est faible. Par conséquent, nous devons trouver des façons pratiques et concrètes d'intégrer les droits humains et les libertés civiles aux nouveaux mécanismes et structures de sécurité ou de rassembler ces deux aspects, et ce afin de rendre opérationnels ces principes et obligations.

Surtout, une démarche intégrée à l'égard des droits humains et de la sécurité ou de l'antiterrorisme recèle les meilleures chances de prévenir les violations des droits humains qui détruisent tant les individus, notre tissu social et les fondations de notre démocratie. En outre, une telle démarche crée des occasions de réunir l'énergie de la collectivité des droits humains et celle des collectivités de la sécurité et du renseignement ainsi que de se concentrer sur un objectif commun visant à protéger les Canadiens et les Canadiennes en rapprochant les droits humains et la sécurité.

1. La dimension internationale de la loi et des politiques antiterroristes canadiennes

Lors de la préparation de cette présentation, j'ai lu avec beaucoup d'intérêt les procès-verbaux des délibérations antérieures de ce Comité. Vous avez entendu une vaste gamme de témoins d'envergure, des ministres, des hauts fonctionnaires, des spécialistes en matière de sécurité, des avocats et des professeurs, et vous avez eu l'occasion de débattre de nombreuses dimensions juridiques, politiques, financières, administratives et éthiques de l'enjeu auquel nous sommes confrontés. Le fait que la sécurité et l'antiterrorisme comportent d'importants aspects internationaux et comparatifs auxquelles on ne peut passer outre accroît la complexité du débat.

Dans la foulée du 11 septembre, presque tous les gouvernements ont rapidement réagi aux événements ayant eu lieu à New York, à Washington et en Pennsylvanie en mettant en place de nouvelles lois et politiques antiterroristes. Étant donné les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, les pressions de l'administration américaine et la peur des populations civiles, ces réactions étaient compréhensibles. Cependant, au cours des derniers mois, nous avons commencé à réévaluer nos premières réactions, à corriger nos stratégies et nos tactiques en matière de sécurité ainsi qu'à examiner en profondeur le niveau de rendement des investissements massifs que nous avons effectués.

Pour nous aider à traiter l'enjeu de la lutte contre le terrorisme, nous bénéficions maintenant d'importantes décisions de la Cour suprême et de la Cour fédérale du Canada, de la Chambre des lords britannique ainsi que de la Cour suprême américaine. D'autres décisions judiciaires à venir nous éclaireront certainement. Nous possédons l'analyse de la Commission du 11 septembre, et nous pouvons espérer d'autres rapports sérieux et détaillés d'autres commissions et comités législatifs. Les lois antiterroristes d'autres pays, y compris le *Patriot Act* des États-Unis, contiennent également un examen impératif ainsi que des dispositions de temporisation; nous pouvons donc nous attendre à ce que des examens semblables à celui qui nous réunit aujourd'hui aient lieu.

À l'échelle internationale, nous possédons également les travaux des Nations Unies, en particulier ceux du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité. Il est intéressant de noter que ce Comité tient de plus en plus compte des préoccupations relatives aux droits humains dans ses résolutions et

qu'il tente d'établir des liens fonctionnels avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. En outre, des institutions régionales, y compris la Cour européenne des droits de l'homme et les institutions interaméricaines relatives aux droits humains, ont entrepris d'importants travaux. L'analyse et la jurisprudence de ces organisations multilatérales devraient éclairer notre examen des lois et des politiques antiterroristes canadiennes¹.

Je souligne le travail en cours dans d'autres importantes démocraties et organisations multilatérales pour trois raisons.

Le Canada devrait participer au débat et à l'examen internationaux sur les lois, les politiques et les pratiques exemplaires en matière de lutte au terrorisme.

D'abord, j'aimerais présenter l'une de nos principales recommandations au Comité sénatorial spécial, selon laquelle il est essentiel qu'un mécanisme d'examen permanent des lois et des politiques antiterroristes canadiennes soit en place. Bien que j'apprécie les efforts que le Parlement et le gouvernement déploient en vue d'instaurer une « approche équilibrée » par le dépôt du projet de loi C-36 et de la Politique de sécurité nationale, il est simplement prématuré d'affirmer que nous avons atteint un équilibre parfait.

La communauté internationale continuera à lutter contre cet enjeu pendant de nombreuses années, et il est essentiel que nous ne nous isolions pas de ces débats, analyses et jugements cruciaux. Il est à prévoir que nous pourrions tirer d'importantes leçons relatives aux procédures et à la gestion, notamment au sujet des arrestations préventives, des attestations de sécurité et du bon usage des renseignements personnels. Nous pouvons nous attendre à ce que des recherches seront menées sur le profilage racial et sur les types de formation visant à en prévenir les effets nuisibles. Nous prévoyons le rendu de décisions des tribunaux qui affirmeront nos valeurs fondamentales démocratiques ainsi que

¹ Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a rassemblé un recueil de la jurisprudence des organisations de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales concernant la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme qui résume les principes clés en vue de l'interprétation des lois antiterroristes conformément à la loi internationale en matière de droits humains. Voir <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/digest.doc> (en anglais). **Un exemplaire de ce recueil se trouve à l'onglet 4.**

les droits humains et qui délimiteront leur portée et leur contenu dans le contexte de pratiques antiterroristes particulières.

Il est impératif que le Canada se dote de mécanismes continus d'examen afin de bénéficier des leçons et des pratiques exemplaires internationales ou, au contraire, d'apprendre des erreurs des autres, plutôt que de s'isoler dans sa propre bulle législative et politique.

Le Canada doit être conscient des lacunes des cadres antiterroristes internationaux.

En outre, je renvoie à la dimension internationale de l'étude actuelle, car, depuis le 11 septembre, nous avons vu apparaître un ensemble de nouvelles lois antiterroristes à l'échelle nationale qui comporte de nombreuses lacunes. Dans les pires cas, on pourrait décrire celles-ci comme des trous noirs ou des zones grises juridiques, par exemple, la base de Guantanamo, où des individus se voient privés de leurs droits et de l'application normale de la loi qui seraient accordés à un citoyen à part entière.

Par exemple, vous avez entendu, lors de précédents témoignages, des avocats du gouvernement expliquer une telle distinction relativement aux attestations de sécurité canadiennes, et ainsi justifier ce processus particulier, car les individus ciblés sont des immigrants qui désirent rester au Canada, et non des Canadiens. Je discuterai du processus de délivrance des attestations de sécurité en détail plus tard, mais, dans l'immédiat, j'affirme qu'il est impératif que le Canada respecte les lois internationales relatives aux droits humains, aux motifs humanitaires et aux réfugiés, qui constituent les normes visant à combler les lacunes des lois antiterroristes nationales et à limiter la création de diverses catégories d'êtres humains, qui sont tous censés être égaux en dignité et en droits.

Par conséquent, les normes internationales en matière de droits humains constituent à la fois une mesure pour nos lois et politiques antiterroristes et une référence fondamentale pour nous permettre de comprendre la façon dont celles-ci interagissent avec celles des autres nations, en particulier les États vers lesquels il est possible que nous extradions des personnes risquant l'intimidation, la torture et même la peine de mort. Si notre attitude envers la lutte contre le terrorisme est réellement équilibrée, nous devons nous préoccuper autant des droits humains que de la sécurité à l'échelle internationale.

Une démarche véritablement équilibrée, ou mieux encore intégrée, ne s'arrête pas à la frontière ni ne ferme les yeux aux non-Canadiens.

Le Canada doit respecter ses obligations internationales en matière de droits humains.

J'aborde maintenant le troisième point que je désire souligner en ce qui concerne la dimension internationale de notre examen des lois antiterroristes canadiennes. Au cours de mon étude des transcriptions des témoignages précédents, j'ai été frappé de constater jusqu'à quel point on a justifié le projet de loi C-36 sur le plan international.

D'importants témoins ont fait référence au projet de loi C-36 comme la continuité du travail du Canada aux Nations Unies relativement à la douzaine de conventions antiterroristes que nous avons signées, mais non ratifiées, avant le 11 septembre, ainsi que le respect de nos obligations envers le Conseil de sécurité par la suite. Cependant, je n'ai pas remarqué que l'on ait mentionné nos obligations internationales liées aux traités en matière de droits humains que le Canada a signés et ratifiés avant le 11 septembre, qui comprennent d'importants principes visant notre prétendue « approche équilibrée ». Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* sont particulièrement pertinents.

Le cas de Maher Arar, la situation des prisonniers à Guantanamo et à Abou Gharib, ainsi que les réactions du public et même les représailles des terroristes qui ont suivi nous montrent jusqu'à quel point il nous est possible de pousser le programme relatif à la sécurité sans respecter les droits humains.

On ne devrait pas considérer les droits humains comme des obstacles rigides à l'efficacité des renseignements ainsi que des mesures policières et militaires. La doctrine et la jurisprudence en matière de droits humains, dans le cas des mesures d'urgence et de sécurité, ont toujours permis de restreindre certains droits et libertés dans le but de protéger la société, d'en préserver les institutions et de surmonter la situation d'urgence dans une perspective de réalisation à long terme des droits et libertés. En droit international, ce concept trouve sa source au paragraphe 29(2) de la *Déclaration*

*universelle des droits de l'homme*², mais il prend sa forme particulière à l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³. Cette disposition, ainsi que d'autres importants instruments internationaux, nous aident à définir l'essentiel des droits humains, pour lesquels aucun compromis, aucun marché n'est possible car ils établissent le tissu fondamental de nos sociétés démocratiques. Dès que nous commençons à justifier de faibles atteintes au droit à la vie, et à son allié l'*habeas corpus*, ainsi qu'à la protection contre la torture, la crédibilité et la justice de notre cause s'effondrent.

Nous croyons fermement à l'universalité de tous les droits humains. La non-dérogation à ces droits humains constitue la norme. Toutefois, nous reconnaissons qu'une dérogation est admissible dans des situations d'urgence, dans un contexte de primauté du droit et dans le respect des paramètres de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de non-discrimination.

Je reconnais que la *Loi antiterroriste* du Canada n'est pas à strictement parler une mesure législative d'urgence. Cependant, comme cette loi a été promulguée rapidement, dans un climat de crise internationale, quelques points exposés ci-dessus devraient également éclairer cet examen. Les principes bien établis liés à l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* tels que la nécessité, la proportionnalité, la temporalité et la non-discrimination soulignent l'importance de la mise en place de mécanismes continus d'examen afin d'évaluer la façon de mettre en œuvre les lois et les pratiques antiterroristes ainsi que les ajustements et améliorations à apporter au fil du temps⁴.

² « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. »

³ Paragraphe 4(1) : « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. »

Paragraphe 4(2) : La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6 (droits à la vie), 7 (protection contre la torture), 8 (protection contre l'esclavage et la servitude), 11 (protection contre l'emprisonnement en raison du défaut de rembourser une dette), 15 (le droit à la liberté en cas de condamnation en vertu de lois pénales rétroactives), 16 (droit à la reconnaissance juridique) et 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion). »

⁴ Le Comité des Nations Unies pour les droits de l'homme a adopté en juillet 2001 le Commentaire général n° 29, qui fournit des orientations approfondies relatives à l'interprétation de l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

2. Évaluation exhaustive périodique des menaces

Par conséquent, nous comprenons que les mesures de sécurité exceptionnelles sont destinées à être temporaires. Les Canadiens et les Canadiennes sont disposés à sacrifier certains avantages au nom de la sécurité, mais non de sacrifier leurs droits de façon permanente. On s'attend à ce que, droit international à l'appui, nous réévaluions et corrigeons les mesures de sécurité au fur et à mesure que le contexte des menaces évolue.

En vertu de quels critères évaluons-nous le contexte des menaces ? Étant donné le sensationnalisme des médias ainsi que les efforts de communication de l'administration américaine actuelle, les mécanismes visant à fournir une évaluation et une analyse crédibles de la menace terroriste aux Canadiens sont-ils en place ?

À ce chapitre, la création, en 2004, du Centre intégré d'évaluation des menaces constitue une étape importante. À partir des renseignements existants, le Centre aidera à analyser l'information de différentes sources nationales et internationales, et à la communiquer aux divers ministères ainsi qu'aux organismes de sécurité et de police gouvernementaux.

La circulation de renseignements entre les organismes de sécurité est essentielle, en raison, particulièrement, du fait que l'évaluation de l'information visant à prévenir les attentats du 11 septembre était accessible, mais que l'on n'y a pas donné suite. Le commentaire suivant, tiré du *New York Times* du 19 avril 2004 porte à réfléchir : « Les attentats du 11 septembre ont semblé venir soudainement de nulle part. Maintenant [...] il apparaît clairement, selon les volumineux documents disponibles, que les plus hauts échelons du gouvernement avaient été directement prévenus d'une possible attaque d'Al-Qaïda [traduction]. »

Il semblerait donc que le facteur humain — une certaine cécité et territorialité bureaucratique ainsi qu'un manque de contrôle ou de volonté politique — soit peut-être aussi responsable des attentats du 11 septembre que l'insuffisance fondamentale de mesures de sécurité. L'obligation des États en matière de sécurité existait avant ces événements, et cette tragédie aurait peut-être été évitée si ces

obligations avaient été respectées. Nous ne pouvons passer outre au fait que même les meilleurs dispositifs ne sont pas à toute épreuve et que les merveilles technologiques les plus impressionnantes ne peuvent se substituer à la vigilance des humains.

Par conséquent, au moment où nous travaillons en vue d'adopter une démarche intégrée pour l'évaluation des menaces, nous devons nous assurer que les structures bureaucratiques et les organismes que nous créons demeurent strictement axés sur la tâche à accomplir. Dans tous les domaines, il est essentiel que nous évitions que la bureaucratie se perpétue, mais il s'agit d'un risque particulier en ce qui concerne l'antiterrorisme, notamment, où la menace est si vague et enhavissante. À cet égard, je souligne la nécessité que nous progressions dans l'élaboration d'une définition du « terrorisme », conformément à la loi et à la jurisprudence canadiennes et au droit international.

J'ai deux préoccupations particulières à propos de la façon d'analyser le contexte des menaces :

Tout d'abord, que les évaluations des menaces fassent l'objet d'analyses critiques et d'examen par des administrations publiques externes aux institutions de sécurité et policières. En raison des ressources considérables, financières et autres, que nous investissons dans les structures antiterroristes, il serait important que des examens détaillés aient lieu de façon périodique afin d'établir si le contexte des menaces justifie ces investissements et si ces derniers sont efficacement ciblés selon l'évolution du contexte. Nous devons tenir compte des effets des mesures de sécurité sur les droits humains en ce qui concerne la proportionnalité, la nécessité et la non-discrimination, mais nous sommes également tenus d'évaluer leur efficacité comparativement à leur coût.

Par exemple, dans son rapport de 2004, la Vérificatrice générale fournit de l'information publique utile sur l'état de nos dispositifs de sécurité et sur l'utilisation efficace des ressources. Étant donné l'évolution rapide de l'appareil de sécurité canadien, ce type de vérification devrait être mené de façon régulière. Finalement, il est impératif que le Parlement et le public aient accès à l'information sur le contexte général des menaces. Sans ces renseignements, il nous est impossible de mener un débat démocratique éclairé sur l'un des enjeux les plus urgents et complexes de notre époque.

Enfin, dans une ère d'évaluations des menaces intégrées à l'échelle nationale et internationale, l'information circule sans aucun doute entre les organismes et au-delà des frontières, ce qui soulève des préoccupations en matière de protection de la vie privée, à savoir, si l'information recueillie à une seule fin sera utilisée sans consentement à une autre fin, ainsi que la probabilité que nos renseignements personnels, y compris, éventuellement, les profils ethniques, financiers et de consommateur, soient compilés dans d'énormes bases de données. Cette situation est particulièrement troublante si nous tenons compte des nouvelles technologies telles que la biométrie et les systèmes de reconnaissance faciale.

Puisque la protection de la vie privée constitue l'une des fondements de la démocratie, nous devons nous assurer qu'il existe des freins et contrepoids appropriés concernant les renseignements personnels qui circulent dans notre nouvel appareil de sécurité intégré. Par exemple, un membre du personnel du Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée ne devrait-il pas être affecté aux travaux du Centre intégré d'évaluation des menaces ? Nous reconnaissons la grande nécessité des renseignements pour lutter contre le terrorisme, mais il est également nécessaire de mettre en place des mesures afin de préserver la confiance du public relativement à la façon dont l'information est examinée, communiquée et utilisée.

3. Surveillance démocratique accrue ainsi que freins et contrepoids significatifs

Dans l'examen de la question sur la façon de d'**intégrer** la sécurité et les droits humains, il est essentiel que nous évaluions les outils à notre disposition, autant pour la préservation de la sécurité que pour la promotion et la protection des droits humains. L'analyse des mécanismes de surveillance et des freins et contrepoids internes pouvant servir à assurer que les droits humains font partie intégrante des politiques en matière de sécurité revêt une importance centrale. Nous entrons peut-être, je l'espère, dans une nouvelle phase de la « guerre contre le terrorisme », au cours de laquelle les gouvernements seront tenus de prendre plus au sérieux la surveillance démocratique et la protection des droits humains dans le but d'accroître la crédibilité et l'efficacité des politiques et des dispositifs en matière de sécurité.

Comme je l'ai mentionné précédemment, malgré le discours rassurant sur l'équilibre entre la sécurité et les droits humains, jusqu'à maintenant, nos investissements dans les nouvelles mesures de sécurité améliorées et efficaces (afin de répondre aux menaces à la sécurité actuelles) l'emportent largement sur nos investissements dans les nouveaux mécanismes améliorés et efficaces de droits humains (afin de répondre aux menaces envers les droits humains). Lorsque l'on constate une telle asymétrie des investissements, nous devons nous demander si les droits humains sont véritablement valorisés.

À la suite du 11 septembre, nous avons engagé 7,7 milliards de dollars afin d'améliorer notre sécurité. De plus, le premier ministre a annoncé 690 millions supplémentaires destinés à des initiatives nationales et internationales dans le cadre de la Politique canadienne de sécurité nationale et un autre milliard dans le budget 2005. Vous le savez, cette dernière mettait principalement l'accent sur l'accroissement de la coordination entre les nombreux organismes et ministères concernés par la sécurité nationale et internationale, en particulier par la création d'un nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, d'un comité du Cabinet sur la sécurité, la santé publique et la protection civile, d'un conseil consultatif sur la sécurité nationale qui sera composé d'experts et d'un Centre intégré d'évaluation des menaces ainsi que par la nomination d'un conseiller auprès du premier ministre en matière de sécurité nationale. De plus, on a annoncé de nouveaux organismes et investissements afin d'améliorer les renseignements, la planification et la gestion des urgences, la santé publique ainsi que la sécurité dans les transports, aux frontières et internationale.

La Politique de sécurité nationale comporte des affirmations rassurantes, entre autres : « Il est en outre essentiel que nous nous assurions d'avoir mis en place des mécanismes de surveillance et d'examen efficaces afin d'éviter que, en voulant protéger une société ouverte, on érode par inadvertance les libertés et les valeurs que nous sommes déterminés à défendre. » Concrètement, la notion de surveillance démocratique sera mise en œuvre à l'aide de mécanismes tels que la Table ronde consultative transculturelle sur la sécurité, un Comité parlementaire sur la sécurité nationale et l'engagement du gouvernement à conduire le présent examen législatif de la *Loi antiterroriste*. On a chargé le juge Dennis O'Connor d'informer le gouvernement relativement à la création d'un organisme autonome d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.


Mais est-ce que ces mécanismes de surveillance seront efficaces ? Et sont-ils suffisants ?

Ces mécanismes soulèvent une série de questions auxquelles il faudra bien réfléchir lorsque nous passerons à la mise en œuvre de la Politique de sécurité nationale.

Nous devons d'abord noter que beaucoup de ces mécanismes de surveillance sont à peine naissants, s'ils existent. La première réunion de la Table ronde consultative transculturelle a eu lieu en mars 2005. Le Comité parlementaire sur la sécurité nationale n'a pas encore été créé. Le juge O'Connor n'a toujours pas terminé son enquête ni n'a rédigé son rapport définitif concernant la mise en œuvre d'un mécanisme de surveillance de la GRC. De toutes les mesures mises de l'avant dans la Politique de sécurité nationale, l'examen du Comité sénatorial spécial et l'examen complémentaire de la Chambre des communes sont les plus importants jusqu'à présent.

Cette situation soulève un point important sur la façon d'imposer des mécanismes de surveillance démocratiques qui soient fondés sur des politiques plutôt que sur des lois. Le fait qu'un calendrier spécifique ait été inclus dans le projet de loi C-36 a des conséquences. En ce qui a trait aux mécanismes de surveillance fondés sur la Politique de sécurité nationale, nous pouvons nous demander s'ils entreraient en vigueur si un changement de gouvernement avait lieu et si un nouveau ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile était nommé. Plus important encore, est-ce que ces mécanismes seraient exécutoires si, Dieu nous en préserve, un autre attentat terroriste grave avait lieu en Amérique ?

Comment: Voir la phrase en anglais, qui n'était pas claire.

 Nous devons également étudier jusqu'à quel point ces examens et mécanismes de surveillance sont près des centres très secrets des nouvelles structures de sécurité. Sont-ils situés en périphérie du réel pouvoir décisionnel ? Par exemple, en ce qui concerne certaines questions relatives à la protection de la confidentialité mentionnées précédemment, est-ce que les commissaires à la vie privée provinciaux et fédéral ont le mandat et les pouvoirs requis pour exercer une véritable surveillance ?

En outre, est-ce que les responsables de la surveillance démocratique auront un accès complet à l'information ? À qui devront-ils faire rapport, à quelle fréquence ? De manière plus ou moins

approfondie ? À ce chapitre, des préoccupations ont été soulevées quant à la justesse des rapports annuels de Justice Canada sur l'application de la *Loi antiterroriste*⁵.

Est-ce que nos mécanismes de surveillance joueront un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des processus de sécurité afin de prévenir les violations de nos droits et libertés ? Ou interviendront-ils après coup et traiteront ces violations après qu'elles eurent eu lieu ?

Examinons le mandat confié au juge O'Connor visant à informer le gouvernement relativement à la création d'un organisme autonome d'examen des activités de la GRC. L'éventuelle création d'un tel mécanisme est certainement souhaitable, mais le vaste mandat du juge O'Connor, à savoir l'enquête sur les graves allégations de profilage racial, de déportation et de torture contre M. Maher Arar, souligne l'importance d'intégrer des freins et des contrepoids aux politiques en matière de sécurité dès le départ, et non après coup. Il est important d'investir dans la prévention des abus, non seulement pour le principe, mais afin que les contribuables canadiens n'aient pas à payer des enquêtes et des procédures judiciaires coûteuses.

De plus, entre-temps, nous devrions nous préoccuper de la conduite relativement non supervisée de la GRC. Nous devons nous rappeler le rapport de janvier 2004 de Shirley Heafey, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, dans lequel elle a soulevé un certain nombre de questions relatives à l'absence de mécanisme de surveillance de la GRC dans les lois en matière de sécurité ayant suivi le 11 septembre. Nous revenons une nouvelle fois au mandat du juge O'Connor dans le contexte de l'enquête Arar. Cependant, les enquêtes publiques sont très longues, elles peuvent durer des années, au cours desquelles aucun mécanisme de surveillance envers lequel le public pourrait avoir confiance n'est en place.

Il s'agit du type de lacunes qui surviennent lorsque l'on n'intègre pas dès le départ les préoccupations en matière de droits humains aux mesures de sécurité nationale. Trop souvent, nous renforçons les freins et contrepoids après les violations, lorsque les dommages aux individus et à notre société ont été faits.

⁵ Voir notamment le rapport de la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles, *Dans l'ombre de la loi* (14 mai 2003).

Nous ne pouvons également passer outre à la surveillance fragile relative aux déportations possibles concernant le système d'attestation de sécurité. Nous avons entendu des témoignages de représentants du gouvernement affirmer qu'il incombait à Affaires étrangères Canada d'obtenir une certaine forme d'assurance diplomatique que les personnes déportées ne feraient pas l'objet de torture ni d'autres violations des droits humains. Selon un récent rapport de Human Rights Watch, les gouvernements ont recours à une pratique extrêmement problématique dans la « guerre contre le terrorisme⁶ ». Pouvons-nous avoir confiance en la sincérité de ces assurances, en particulier dans les pays où la torture et les traitements dégradants sont la norme dans les prisons ? Pouvons-nous nous fier au poids diplomatique du Canada pour protéger une personne si des pays plus puissants font pression sur le gouvernement pour obtenir de l'information ? Je le répète, nous devons nous assurer que nos préoccupations en matière de droits humains dépassent nos frontières et s'étendent aux citoyens d'autres pays. Lorsqu'il s'agit de pays où le risque de torture est réel et crédible, nous devons confirmer les obligations du droit international et interdire la déportation. Même dans les circonstances les plus exceptionnelles, il existe d'autres solutions, entre maintenir sous garde une personne indéfiniment et l'exposer au risque d'être torturée. D'un côté, si des interrogatoires sont absolument nécessaires, il est possible qu'ils soient menés sur le sol canadien. D'un autre côté, si la preuve motivant la détention est insuffisante mais qu'un doute subsiste, la personne peut être libérée sous certaines conditions.

Même dans les domaines pour lesquels nous avons créé des mécanismes de surveillance, nous devons examiner jusqu'à quel point ils sont financés et bien dotés en personnel.

Ces préoccupations ne sont pas futiles. Dans le cadre de la Politique de sécurité nationale, on a affecté d'importants budgets particuliers à de nouveaux organismes auxquels on a confié de nouveaux programmes en matière de sécurité alors qu'on n'a affecté aux mécanismes de surveillance aucun montant spécifique. Les organismes existants relatifs à la sécurité tels que le SCRS ont vu leur budget augmenter de façon spectaculaire (30 %) alors que les mécanismes de droits humains, qui jouent un rôle utile dans l'éducation, la formation et la surveillance — par exemple, nos commissions⁷ à

⁶ Human Rights Watch, *Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard against Torture*, avril 2005, Vol. 17, n° 4(D).

⁷ À ce chapitre, la Commission ontarienne des droits de la personne constitue un exemple intéressant. Récemment, elle a achevé un rapport d'enquête sur le profilage racial intitulé *Un prix trop élevé : les coûts*

l'échelle provinciale et fédérale des droits de la personne et de protection de la vie privée —, n'ont pas profité de telles injections de fonds. Si l'on crée un mécanisme de surveillance parlementaire, et lorsqu'il le sera, l'examen des budgets attribués à la sécurité et de ceux affectés aux droits humains devrait faire partie de ses fonctions.

Ces questions nous aideront peut-être à penser à investir dans la prévention en concevant des mécanismes de surveillance significatifs et intégrés maintenant que nous examinons nos lois et politiques antiterroristes. Nous avons l'occasion de renforcer ces mécanismes et de les enchâsser dans une loi. Si le gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de fixer les mécanismes de surveillance dans une loi, il lui incombe alors de le justifier.

Par exemple, nous croyons qu'il serait utile de créer des postes de haut niveau pour les spécialistes des droits humains dans tous les nouveaux organismes liés à la sécurité, dont le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, et aux côtés du conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale.

Nous croyons également que d'importantes dispositions devraient être en place pour veiller à ce que les agents du renseignement, de la police et de l'armée, de même que les sous-traitants, qui feront respecter nos lois et politiques antiterroristes reçoivent une formation en matière de droits humains. À cet égard, nous sommes d'avis que l'on devrait valider l'expertise des institutions des droits humains existantes dotées d'un mandat d'éducation en la matière — nos commissions canadiennes des droits de la personne — ainsi que renforcer leur rôle dans notre société. Il ne s'agit que de quelques éléments de pratiques exemplaires en matière de sécurité que le Canada devrait mettre en œuvre.

Enfin, je voudrais formuler quelques observations sur la surveillance juridique de nos lois antiterroristes. Il est vrai que l'appareil judiciaire joue un rôle de surveillant général lié à de nombreuses préoccupations mentionnées ci-dessus. Cependant, nous savons également que, comme le Comité l'a noté précédemment, les juges ne sont pas tout à fait à l'aise avec les nouvelles procédures. Ils sont habitués à une méthode d'établissement de la vérité fondée sur un échange complet, ouvert et

humains du profilage racial, qui porte sur les graves conséquences de cette pratique, y compris ses effets aliénants sur les personnes, les scissions des collectivités qu'elle provoque et la méfiance envers nos institutions qu'elle produit.

accusatoire; ils éprouvent de l'embarras à l'égard des procédures secrètes fondées sur la divulgation partielle et la restriction du rôle de la preuve contradictoire.

Nous connaissons également les limites des cours en tant que mécanisme de surveillance. Elles sont chères, complexes et lentes. Il existe des barrières sociologiques et d'autres obstacles à l'accès pour certaines personnes ou groupes qui risquent d'être touchés par les lois antiterroristes. Par conséquent, bien qu'il soit essentiel que les cours demeurent incontestablement les derniers arbitres de nos lois antiterroristes, nous sommes en outre tenus de créer des mécanismes de surveillance ainsi que des freins et contrepoids fonctionnels adaptés à nos appareils de sécurité.

Finalement, juste au moment où nous établissons des liens entre les organismes de sécurité afin de maximiser l'intégralité et l'efficacité de nos efforts communs, il est nécessaire de créer des liens similaires entre les mécanismes de surveillance démocratiques et les mécanismes existants afin de garantir l'intégralité et l'efficacité des mécanismes des droits humains. Idéalement, le Parlement et les plus hauts niveaux du gouvernement devraient soutenir ces liens. Nous applaudissons l'éventuelle mise sur pied d'un comité parlementaire de surveillance possédant une complète attestation de sécurité, qui devrait avoir un mandat exhaustif visant l'examen continu de tous les aspects fonctionnels de notre loi et de nos politiques antiterroristes.

4. Le profilage racial constitue également une menace pour la société canadienne

Enfin, j'aimerais aborder la question du profilage racial. L'égalité et la non-discrimination constituent des principes fondamentaux des droits humains. Il est difficile d'étudier et de quantifier le racisme; cependant, je crois que ce dernier représente l'une des conséquences indirectes les plus graves de notre lutte contre le terrorisme.

Jusqu'à présent, nos efforts visant à assurer que le racisme ne s'infilte pas dans nos pratiques antiterroristes semblent principalement rhétoriques. Le travail de la Table ronde consultative transculturelle ne fait que commencer. Des avocats, des dirigeants de communautés ethniques et des commissions provinciales des droits de la personne ont rédigé des rapports alarmants sur l'intimidation et la discrimination. Les témoins précédents devant ce Comité n'ont pas fourni de réponse

convaincante quant à la formation des agents responsables de la sécurité pour contrer le profilage racial.

Si nous valorisons réellement les droits humains, nous devons mettre davantage l'accent sur des politiques concrètes visant à lutter contre le racisme et à préserver les valeurs fondamentales que représentent l'égalité, la non-discrimination et le multiculturalisme. La formation en matière de droits humains et d'antidiscrimination des agents de police, de sécurité et d'immigration devrait constituer une priorité. En outre, il serait essentiel que cette formation soit obligatoire pour les sous-traitants dans tout le système de sécurité. Il serait important de revoir les procédures de plaintes du public et de faire connaître leur existence afin que les agents de police, de sécurité et d'immigration soient tenus de rendre des comptes relativement aux pratiques discriminatoires. Enfin, l'éventuel comité parlementaire de surveillance devrait avoir le mandat d'examiner la pertinence de nos efforts de formation et d'éducation en vue de lutter contre le racisme.

L'annulation potentielle de l'enregistrement des organisations caritatives en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* constitue un problème connexe. Nous devons veiller à établir un processus équitable, transparent, qu'il sera possible de réviser et de gérer en équilibrant le besoin de prévenir les actes terroristes et la nécessité d'encourager les individus et groupes canadiens à participer à des activités de bienfaisance. Nous nous préoccuons du fait qu'il est possible que des organisations caritatives légitimes œuvrant dans des pays où la situation est difficile et où la solidarité internationale est essentielle éprouvent les plus grandes difficultés à composer avec le système.

Conclusion et recommandations

Pour conclure, j'aimerais souligner la nécessité de mettre en place une démarche intégrée en matière de droits humains et de lutte contre le terrorisme. Je conseille vivement au Comité sénatorial spécial de penser de façon créative et concrète aux façons de rassembler les droits humains et la sécurité au niveau fonctionnel, plutôt que de simplement confirmer le discours sur l'équilibre entre les droits humains et la sécurité. Plus important encore, cette demande exige un investissement de ressources

financières et humaines en surveillance démocratique dans des organismes et des structures de sécurité ainsi que des freins et contrepoids internes au sein de ces derniers.

En outre, je demande au Comité d'adopter une vision large et à long terme de cette question et d'inclure une analyse internationale comparative dans son rapport définitif et ses recommandations. Nos préoccupations vont au-delà des dispositions particulières de la *Loi antiterroriste* et touchent la façon dont les tentacules de cette loi, ainsi que toutes les dispositions et politiques qui en découlent, affectent notre société.

Nous devons réaffirmer les fondations de la démocratie, y compris le respect des droits humains et de la primauté du droit. L'enjeu le plus important actuellement n'est pas la lutte contre le terrorisme, mais bien son éradication par l'expansion de la démocratie, des droits humains et de la primauté du droit. Nous sommes tenus de protéger les Canadiens et les Canadiennes contre les manifestations du terrorisme, mais nous devons également concentrer nos efforts et nos ressources sur les causes fondamentales qui permettent au terrorisme de prendre de l'ampleur, dont le sous-développement, la pauvreté et l'analphabétisme.

Par conséquent, Droits et Démocratie recommande que le Comité sénatorial spécial :

1) S'assure que la *Loi antiterroriste* et les lois connexes fassent l'objet d'examens parlementaires continus tous les deux ans. Lorsqu'il mènera ces examens, le Parlement doit garder en tête les principes de nécessité, de proportionnalité, de temporalité et de non-discrimination en vue d'éliminer les dispositions de notre loi antiterroriste caduques ou redondantes par rapport au droit pénal général.

2) Veille à ce que l'examen actuel, ainsi que les révisions futures de la loi et des pratiques antiterroristes, tiennent compte des obligations internationales du Canada à l'égard des droits humains ainsi que des pratiques exemplaires d'autres démocraties et des analyses d'organisations multilatérales.

- 3) **Garantisse que le Parlement ait un accès complet à toute l'information dont il a besoin pour analyser le contexte changeant des menaces d'un point de vue canadien ainsi que pour évaluer si les orientations des organismes existants de sécurité doivent être ajustées et si les niveaux d'investissement soient toujours justifiés. Un large accès aux dossiers sensibles au Comité parlementaire de surveillance pourrait équilibrer le besoin de surveillance et l'exigence de confidentialité. Néanmoins, le Parlement devrait effectuer des rapports publics sur le contexte changeant des menaces et sur son évaluation du travail de nos appareils de sécurité.**
- 4) **S'assure que les droits à la vie privée sont respectés et restreigne de façon stricte la collecte et la communication de renseignements personnels.**
- 5) **Veille à ce que des mécanismes de surveillance démocratique, ainsi que des freins et contrepoids internes, s'appliquent à tous les organismes et structures de sécurité. Dans la mesure du possible, ces mécanismes et processus de surveillance devraient être enchâssés dans la loi et non uniquement dans les politiques. Tous les mécanismes de surveillance, nouveaux et existants, devraient être coordonnés et intégrés aux échelons les plus élevés du gouvernement. Il serait essentiel que des rapports annuels détaillés relatifs à la mise en œuvre de la loi et des politiques antiterroristes du Canada soient rendus publics.**
- 6) **Garantisse que des mesures systématiques, concrètes et efficaces sont prises pour nous protéger contre le profilage racial et lutter contre le racisme dans la conduite des efforts antiterroristes. La formation des agents de police, de sécurité et d'immigration constitue une importante priorité, de même que des efforts permanents d'information du public. En raison de l'histoire du Canada en matière de création d'une société relativement tolérante, le gouvernement devrait redoubler d'efforts et lancer une campagne nationale contre le racisme s'adressant particulièrement aux jeunes.**
- 7) **Veille à ce que l'application régulière de la loi, la transparence ainsi que des mécanismes significatifs d'examen fassent partie de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* et à ce que cette dernière soit appliquée de façon non discriminatoire. Il est essentiel que l'application de cette loi ne paralyse pas l'engagement**

humanitaire international des Canadiens et des Canadiennes dans les pays connaissant le plus de difficultés, engagement qui contribue également à lutter contre le terrorisme.