

350 Fifth Avenue, 34th Floor
New York, NY 10118-3299
Tel: +1-212-290-4700
Fax: +1-212-736-1300; 917-591-3452

Kenneth Roth, *Executive Director*

DEPUTY EXECUTIVE DIRECTORS

Michele Alexander, *Development and Global Initiatives*
Carroll Bogert, *External Relations*
Iain Levine, *Program*
Chuck Lustig, *Operations*
Bruno Stagno Ugarte, *Advocacy*

Emma Daly, *Communications Director*
Peggy Hicks, *Global Advocacy Director*
Dinah PoKempner, *General Counsel*
James Ross, *Legal and Policy Director*

DIVISION AND PROGRAM DIRECTORS

Brad Adams, *Asia*
Daniel Bekele, *Africa*
Alison Parker, *United States*
José Miguel Vivanco, *Americas*
Sarah Leah Whitson, *Middle East and North Africa*
Hugh Williamson, *Europe and Central Asia*

Joseph Amon, *Health and Human Rights*
Shantha Rau Barriga, *Disability Rights*
Peter Bouckaert, *Emergencies*
Zama Coursen-Neff, *Children's Rights*
Richard Dicker, *International Justice*
Bill Frelick, *Refugees' Rights*
Arvind Ganesan, *Business and Human Rights*
Liesel Gertholtz, *Women's Rights*
Steve Goose, *Arms*
Graeme Reid, *Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Rights*

ADVOCACY DIRECTORS

Philippe Bolopion, *Crisis Advocacy and United Nations, NY*
Maria Laura Canineu, *Brazil*
Kanae Doi, *Japan*
Jean-Marie Fardeau, *France*
John Fisher, *United Nations, Geneva*
Meenakshi Ganguly, *South Asia*
Lotte Leicht, *European Union*
Sarah Margon, *Washington DC*
David Mepham, *United Kingdom*
Wenzel Michalski, *Germany*
Elaine Pearson, *Australia*

BOARD OF DIRECTORS

Hassan Elmasry, *Co-Chair*
Joel Motley, *Co-Chair*
Wendy Keys, *Vice-Chair*
Susan Manilow, *Vice-Chair*
Jean-Louis Servan-Schreiber, *Vice-Chair*
Sid Sheinberg, *Vice-Chair*
John J. Studzinski, *Vice-Chair*
Michael G. Fisch, *Treasurer*
Bruce Rabb, *Secretary*
Karen Ackman
Jorge Castañeda
Tony Elliott
Michael E. Gellert
Hina Jilani
Betsy Karel
Robert Kissane
David Lakhdir
Kimberly Marteau Emerson
Oki Matsumoto
Barry Meyer
Joan R. Platt
Amy Rao
Neil Rimer
Victoria Riskin
Graham Robeson
Shelley Rubin
Kevin P. Ryan
Ambassador Robin Sanders
Javier Solana
Siri Stolt-Nielsen
Darian W. Swig
Makoto Takano
John R. Taylor
Amy Towers
Peter Visser
Marie Warburg
Catherine Zennström

Le 2^{ème} juin 2015
Sénat du Canada
Ottawa, Ontario
Canada
K1A 0A4

Re: Projet de loi C-51, Loi antiterroriste de 2015

Madame la Sénatrice, Monsieur le Sénateur,

Nous vous écrivons pour vous prier instamment de voter « non » au projet C-51, projet de loi antiterroriste du Canada de 2015. S'il était adopté, ce projet de loi mettrait en péril des droits fondamentaux inscrits à la fois dans la Charte des Droits et des Libertés du Canada et dans le droit international. Il est en outre inutile, étant donné que le Canada dispose déjà de pouvoirs amples et suffisants pour faire face à l'extrémisme violent.

Les dispositions vagues et très générales contenues dans le projet de loi C-51 donneraient au Service canadien du Renseignement de Sécurité (SCRS) le pouvoir de se livrer à des activités qui pourraient constituer des violations de droits qui sont protégés par la loi nationale et par le droit international, y compris les droits aux libertés d'expression et d'association, pratiquement sans contrôle réel. La proposition contenue dans le projet d'un partage sans entrave des informations entre 17 agences gouvernementales ainsi qu'avec des gouvernements étrangers est une véritable porte ouverte à des violations du droit fondamental à la protection de la vie privée et à vivre à l'abri de la torture et des mauvais traitements.

Le projet de loi aurait pour effet de dénier le bénéfice effectif du principe de régularité des procédures à des personnes placées sur la liste canadienne d'interdiction de vol, ainsi qu'à des étrangers menacés d'expulsion. La nouvelle infraction pénale qu'il contient, « *l'apologie du terrorisme* », pourrait mener à une remise en cause de la liberté d'expression. En outre, il abaisserait de manière sensible le niveau d'infraction justifiant la détention préventive d'un suspect sans chef d'accusation et allongerait la durée légale de celle-ci, augmentant le risque de torture et de privation illégale de liberté.

Ces mesures pourraient avoir des conséquences négatives à long terme pour les Canadiens et causer des dommages incalculables à la

HUMAN
RIGHTS
WATCH

HRW.org

réputation internationale du Canada en tant que pays respectueux des droits humains.

Nous avons joint, en annexe à cette lettre, une liste de nos principales préoccupations.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Sénatrice, Monsieur le Sénateur, l'expression de notre haute considération.

Human Rights Watch

Principales préoccupations relatives aux droits humains concernant le projet de loi C-51, « Loi contre le terrorisme, 2015 »

1. Des pouvoirs sans précédent pour le SCRS

Le projet C-51 aurait pour effet de transformer le Service canadien du Renseignement de Sécurité (SCRS), qui est actuellement une agence exclusivement dédiée à la collecte de renseignements, en un service hybride capable de prendre « des mesures » — un terme que le projet de loi ne définit pas — à la fois au Canada et à l'étranger afin de contrecarrer des menaces contre la sécurité nationale qui auraient été détectées.

- La portée de ces mesures est large et mal définie. Aux termes du projet C-51, le SCRS pourrait, au nom de la protection de la sécurité nationale:
- Perturber les activités de plaidoyer, les manifestations de protestation ou de contestation que le SCRS considère illégales;
- Interpeller et interroger des individus, à condition que ce soit sans intention de leur infliger des lésions corporelles et hors du champ d'une enquête criminelle;
- Endommager ou détruire des biens sans offrir d'indemnités compensatoires; et
- Contrevenir aux droits fondamentaux garantis par la Charte canadienne des Droits et Libertés ou à d'autres dispositions de la loi canadienne.

Ces pouvoirs pourraient conduire à des violations de toute une série de droits internationalement protégés. Parmi eux, figurent les libertés d'expression, de réunion et d'association et l'interdiction de la torture ou des mauvais traitements et de la privation arbitraire de liberté.

Le projet de loi C-51 est dépourvu de réels moyens de contrôle sur les mesures que le SCRS peut prendre hors du Canada. Cette omission a de graves implications pour le respect par le Canada de ses obligations légales internationales en matière de droits humains, et pour la protection des droits des personnes vivant hors du pays.

Le projet de loi donne pouvoir au SCRS pour prendre ces mesures non spécifiées à la fois « à l'intérieur et à l'extérieur du Canada », afin de réduire les menaces envers la sécurité nationale. Il exige que l'agence de renseignement obtienne un mandat — émis par un juge lors d'une audience à huis clos — pour des actes constituant une violation de la loi nationale. Le SCRS peut, par mesure de précaution, requérir un mandat pour accomplir des actes visant à réduire les menaces dans d'autres pays, mais le projet de loi autorise le juge à émettre de tels mandats « sans prendre aucune autre loi en considération, y compris celle d'un État étranger. »

En 2007, la Cour Suprême du Canada, dans son arrêt *R. c. Hape*, a affirmé que la Charte et la loi canadienne en général ne pouvaient s'appliquer hors du Canada. Par conséquent, le projet de loi C-51 menace de laisser le SCRS pratiquement sans contrainte découlant du droit canadien en ce qui concerne les « mesures » qu'il peut prendre à l'étranger.

2. Pouvoirs étendus en matière de détention préventive et restrictions à la liberté de déplacement

Le projet C-51 contient de nouveaux pouvoirs pour détenir préventivement des individus ou sévèrement restreindre leurs déplacements, sans intention de les inculper d'une quelconque infraction ou d'engager un procès contre eux. De tels pouvoirs ne sont pas conformes aux dispositions de la Charte sur la protection des droits humains, y compris le droit d'être à l'abri de la détention arbitraire, ainsi qu'au droit international en matière de droits humains, qui exige que les personnes privées de liberté se voient accorder la garantie de procédures régulières.

Le projet de loi permettrait aux responsables de l'application des lois de maintenir un individu en détention préventive sans chef d'accusation pendant une période maximale de sept jours s'ils estiment qu'il ou elle « *pourrait* accomplir » un acte terroriste, et qu'une telle détention est « *susceptible* » de l'empêcher. Ceci abaisse de manière sensible le niveau d'infraction justifiant la détention préventive et fait plus que doubler la durée maximale de cette détention.

Actuellement, le Code criminel du Canada autorise les responsables de l'application des lois à détenir un individu sans qu'un chef d'accusation ait été retenu contre lui, s'ils estiment qu'il ou elle « *va* accomplir » un acte terroriste et que la détention préventive est « *nécessaire* » pour l'empêcher. (Nous avons nous-mêmes mis les mots en italique dans les quatre exemples.) Actuellement, le Code criminel limite à trois jours la durée de la détention préventive.

Le projet de loi exigerait également que les juges des tribunaux provinciaux envisagent d'imposer des mesures de restriction à un suspect dont les autorités estiment qu'il « pourrait accomplir » un acte terroriste pour une période maximale d'un an, ou de cinq ans si cet individu a été précédemment déclaré coupable d'une infraction liée au terrorisme. Ces restrictions pourraient inclure la confiscation de son passeport, une surveillance électronique, des interdictions de voyager et l'imposition d'un couvre-feu. Les juges pourraient aussi ordonner que les suspects participent à un « programme de traitement » non défini et s'abstiennent de consommer de l'alcool ou d'autres « substances enivrantes », ainsi que tous les médicaments obtenus sans ordonnance, même s'ils sont légaux. Rejeter ou violer ces restrictions serait passible d'un maximum d'un an de prison.

Le droit international en matière de droits humains n'autorise la détention préventive que dans des circonstances exceptionnelles et étroitement définies. Pourtant, le projet de loi C-51 ne contient pas de clauses de caducité ou d'autres limites à ces dispositions.

Les ordres de mise sous contrôle imposent de sévères restrictions aux droits fondamentaux des individus, tels que les libertés de déplacement, d'association et d'expression, ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et de la vie de famille. Les « programmes de soins » et les interdictions d'exercer certaines activités légales sont des sanctions normalement imposées à la suite d'un verdict judiciaire de culpabilité criminelle.

3. Une nouvelle infraction vaguement définie de terrorisme « en général »

Le projet de loi créerait une nouvelle infraction pénale consistant à sciemment « préconiser ou fomenter la perpétration d'infractions de terrorisme en général », sans définir ce terme. La nouvelle infraction serait passible d'une peine maximale de cinq ans de prison.

Cette proposition de nouvelle infraction criminelle est trop générale et soulève de graves préoccupations concernant le risque d'une ingérence injustifiée sur le droit à la liberté d'expression. En outre, le Code criminel canadien considère déjà comme une infraction le fait de conspirer pour, donner des instructions en vue de, ou conseiller la commission d'un « acte terroriste », — terme que le code actuel définit en détail — ce qui rend inutile l'addition de cette nouvelle infraction.

Le droit international prévoit que tout discours incitant à la violence puisse être puni comme une infraction pénale. Toutefois, le projet de loi C-51 n'exigerait pas que la communication incriminée cause ou vise à causer la commission d'un acte de terrorisme spécifique. Il se contente de criminaliser les communications faites par un individu qui, soit sait que les actes « seront commis », soit fait preuve d'«

imprudence quant à savoir si une de ces infractions *pourrait* [mot souligné à dessein] être commise » à la suite de ces communications.

Le projet de loi C-51 donnerait également à un juge le pouvoir d'ordonner la saisie de matériel de « propagande terroriste » ou son effacement d'un ordinateur, si ce matériel « préconise ou fomenté la perpétration d'infractions de terrorisme en général. » L'inclusion de ce même terme trop large d'« infractions de terrorisme en général » soulève la possibilité que du matériel soit confisqué, par exemple, à des organisations qui travaillent à empêcher les actes d'extrémisme violent et à des universitaires qui l'étudient.

4. Accès presque illimité aux informations personnelles détenues par le gouvernement

Le projet de loi C-51 contient une nouvelle proposition de loi, la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, qui donnerait à 17 agences de police et de sécurité un accès presque illimité à des informations personnelles contenues dans les bases de données du gouvernement canadien. Le projet autoriserait aussi le partage de telles informations entre ces agences et avec des États étrangers et des acteurs privés. La collecte et la communication d'informations est un important outil de réduction des menaces. Mais telles qu'elles sont rédigées, les mesures contenues dans le projet de loi sont une porte ouverte à des violations du droit au respect de la vie privée et accroissent le risque de torture et de mauvais traitements.

Le programme de collecte et communication d'informations, qui serait rendu possible par l'adoption de la loi sur la communication d'information, couvrirait un champ beaucoup plus vaste que la simple investigation de personnes soupçonnées de terrorisme et de leurs activités. Il suffit que l'information soit « pertinente » avec la compétence d'une agence de sécurité ou avec sa responsabilité de détecter, identifier, analyser, empêcher, enquêter sur ou perturber une « activité qui porte atteinte à la sécurité du Canada. » Or les révélations faites par le lanceur d'alerte de l'Agence nationale de sécurité américaine (NSA) Edward Snowden ont démontré que les agences gouvernementales sont capables d'utiliser des termes comme « pertinent(e) » pour pousser à l'extrême la collecte de données et affaiblir les institutions démocratiques.

Le projet de loi attache ces pouvoirs de communication d'informations à une définition dangereusement large d'une « activité qui porte atteinte à la sécurité du Canada. » Par exemple, cette définition inclut la notion d'ingérence dans « des relations diplomatiques et consulaires » ou avec des « infrastructures essentielles. » Le « terrorisme », qui est à l'évidence la principale préoccupation du projet de loi C-51, vient en quatrième position sur une liste de neuf menaces pour la sécurité, et n'est pas défini.

Notamment, la définition d'une menace pour la sécurité exclut « les activités licites de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique. » Mais cette protection risque d'être érodée par d'autres éléments de la définition de la menace, telles que les activités qui « entravent . . . la stabilité économique ou financière du Canada » ou qui « portent atteinte » à « l'intégrité territoriale » du Canada. C'est tout particulièrement le cas pour des organisations comme les opposants à la construction d'un oléoduc — que la Police Montée Royale canadienne aurait qualifiés en 2014 de menace « croissante » et « violente » pour la sécurité nationale — et pour les militants de la cause des populations autochtones.

Le projet de loi aurait pour effet d'exempter le processus de collecte et communication d'information qu'il autorise des restrictions sur la divulgation et l'utilisation des informations contenues dans la Loi canadienne sur la protection de la vie privée, rendant ineffectifs le contrôle, la surveillance et la vérification. Aggravant l'absence de responsabilité, une disposition du projet de loi mettrait les personnes qui communiquent les informations à l'abri de toute responsabilité civile, à condition qu'elles aient agi « de bonne foi. »

Human Rights Watch est également préoccupé du fait que l'absence de garanties essentielles dans la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* contenue dans le projet de loi C-51 pourrait avoir pour conséquence que la communication d'informations ou d'informations fausses, en particulier à des pays étrangers, expose des personnes à la torture.

Le rapporteur spécial de l'ONU sur la torture a appelé les États à s'abstenir de communiquer des informations s'il existe un risque réel de torture ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Deux enquêtes spéciales effectuées au Canada — le rapport Arar de 2006 et le rapport Iacobucci de 2008 — ont permis de relever l'existence d'un lien entre la communication d'informations inexactes et la torture de quatre ressortissants canadiens à l'étranger. La loi sur la communication d'information contenue dans le projet de Loi C-51 ne semble pas minimiser ce genre de risque.

5. Restrictions sur les informations concernant la détention et l'expulsion de ressortissants étrangers

Le projet de loi C-51 faciliterait pour le gouvernement la restriction de l'accès à des informations classées secrètes utilisées pour détenir et expulser des ressortissants étrangers et d'autres non-citoyens pour des raisons de sécurité nationale.

Le projet permettrait à un juge d'empêcher des « avocats spéciaux » commis d'office — qui sont dotés d'un visa de sécurité — d'examiner des éléments de preuve confidentiels dans une affaire de détention ou d'expulsion de non-citoyens, à

condition que le juge n'ait pas utilisé ces éléments dans sa décision. Cependant, le projet ne contient aucun mécanisme destiné à assurer que les éléments de preuve non communiqués à la défense n'ont pas influencé le juge dans la formation de son opinion.

Les amendements menacent d'éroder des garanties d'équité des procédures judiciaires, qui sont d'ores et déjà inadéquates, dans les affaires d'expulsion liées à la sécurité. Actuellement, les avocats spéciaux peuvent examiner et contester tous les éléments de preuve confidentiels au nom des non-citoyens qu'ils représentent, mais il existe des restrictions concernant les informations qu'ils peuvent communiquer à leurs clients ou recueillir de manière indépendante.

Le Parlement du Canada a créé les avocats spéciaux pour représenter des personnes dépourvues de la nationalité canadienne en 2008, après que la Cour Suprême eut décidé que le système précédent, qui autorisait la détention prolongée ou l'expulsion de non-nationaux sans leur permettre d'examiner les preuves recueillies contre eux, violait les droits à la liberté et le principe d'habeas corpus prévus par la Charte canadienne.

Même avant que le projet de loi C-51 soit rendu public, le Comité des Nations Unies contre la torture et le Comité des droits de l'homme de l'ONU ont tous deux exprimé leur préoccupation concernant la capacité des avocats spéciaux de représenter leurs clients de manière appropriée.

6. Insuffisance du dispositif d'appel pour sortir de la liste d' « interdiction de vol »

Le projet de loi C-51 créerait un nouveau statut pour superviser la liste canadienne des personnes soupçonnées de terrorisme et « interdites de vol ». Améliorer et codifier le processus peu rigoureux auquel le Canada a recours pour interdire à des individus d'utiliser les transports aériens ou pour les obliger à subir un contrôle spécial constituerait un progrès. Cependant, le nouveau système proposé aurait pour effet de dénier à des individus un véritable processus d'appel, un droit pourtant garanti par le droit international.

Le projet n'obligerait pas le Ministre de la Sécurité publique à fournir à un individu des informations sur les raisons pour lesquelles il (ou elle) a été placé(e) sur la liste des personnes interdites de vol — décision que le ministre pourrait prendre sur la base de « causes raisonnables de soupçonner » que la personne tenterait de se livrer ou se livrerait à un acte qui menacerait la sécurité des transports, ou qu'elle avait utilisé un vol aérien comme moyen de transport afin de commettre ultérieurement un acte terroriste. Le projet permet à l'individu désigné de faire appel de cette interdiction devant un juge fédéral, mais ce juge peut lui dénier l'accès à certaines des informations qui ont conduit à la décision de l'inscrire sur la liste

d'interdiction de vol, ou permettre au gouvernement de ne fournir qu'un résumé de ces informations.

En outre, le projet de loi accorde un délai de seulement 60 jours pour faire appel, sans spécifier comment, ni même si l'individu désigné doit être informé qu'il (ou elle) est sur une telle liste.

Le placement sur une liste de personnes frappées d'une interdiction de vol peut avoir de graves conséquences pour les droits d'un individu à la liberté, à la liberté de déplacement, au respect de la vie privée et à vivre à l'abri des discriminations. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a affirmé qu'un individu a le droit de savoir quelles informations le concernant sont contenues dans les dossiers officiels et « de faire rectifier son dossier » si l'information qu'il contient est erronée. Le projet de loi C-51 ne fournit pas cette possibilité.