

Mémoire présenté par l'ACPPU au Comité permanent de la sécurité publique et nationale

Étude du projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale

18 janvier 2018

Introduction

Créée en 1951, l'Association canadienne des professeures et des professeurs d'université (ACPPU) est le porte-parole national du personnel universitaire. Elle représente actuellement 70 000 professeurs, bibliothécaires, chercheurs et autres professionnels universitaires travaillant dans 122 universités et collèges partout au Canada. L'ACPPU défend ouvertement la liberté universitaire et travaille activement, dans l'intérêt public, à améliorer la qualité et l'accessibilité de l'enseignement postsecondaire au Canada.

Le projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale, vise à donner suite à la promesse électorale du gouvernement d'éliminer les éléments problématiques du projet de loi C-51 et de présenter un projet de loi qui établit un meilleur équilibre entre la sécurité collective et les droits et libertés des Canadiens. À son dépôt par le gouvernement précédent, le projet de loi C-51 avait suscité d'énormes inquiétudes en raison des répercussions possibles sur les libertés civiles fondamentales des Canadiens. L'ACPPU réclame depuis longtemps l'abrogation du projet de loi C-51 en entier.

L'ACPPU s'était opposé au projet de loi C-51, car elle estimait que trois de ses éléments portaient atteinte inutilement à la liberté universitaire.

- Les modifications apportées au Code criminel ont eu pour effet de créer une vague infraction de vaste portée : préconiser ou fomenter la perpétration d'infractions de terrorisme en général. Vu la vaste portée de cette infraction, des universitaires peuvent être indûment exposés à des poursuites.
- Le projet de loi a élargi le pouvoir des organismes canadiens de sécurité d'échanger de l'information, sans prévoir un contrôle adéquat. Les professeurs et les étudiants qui font des recherches sur des sujets controversés ou de nature délicate peuvent faire l'objet d'activités de surveillance, et l'information ainsi recueillie peut être transmise à d'autres à leur insu.
- Le projet de loi a élargi le pouvoir du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en lui permettant de perturber de manière proactive les activités constituant une menace imprécise pour la sécurité du Canada. Le SCRS peut donc en théorie empêcher les membres du personnel universitaire de

publier les résultats de leurs recherches, de participer à des conférences à l'étranger ou pire encore, s'il détermine, même de manière générale et arbitraire, que ces activités constituent une menace envers la sécurité.

Ces mêmes préoccupations sont à l'origine de nos recommandations concernant le projet de loi C-59.

La liberté universitaire s'entend du droit d'enseigner une matière, d'effectuer des recherches, de produire des publications et d'exprimer des opinions sans crainte de représailles politiques ou de censure institutionnelle. Les universités et les collèges contribuent au bien commun de la société en veillant à la recherche et à la diffusion de connaissances ainsi qu'en encourageant la liberté d'examen et la liberté d'expression des chercheurs et des étudiants. Il s'agit d'un pilier de toute démocratie moderne solide.

Même si le projet de loi C-59 apaise certaines de nos préoccupations concernant le projet de loi C-51, nous recommandons que d'autres changements y soient apportés afin de mieux protéger la sécurité des Canadiens et la liberté universitaire.

Résumé des recommandations:

- Prévoir explicitement des moyens de défense dans le cas d'activités et de discussions à des fins éducatives ou artistiques comme c'est le cas pour d'autres infractions dans le Code criminel.
- Limiter les activités pour lesquelles l'échange d'information est permis en précisant qu'il doit s'agir de menaces envers la sécurité du Canada.
- Exiger que les membres de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale (l'Office) et que le commissaire au renseignement soient nommés par un vote des deux tiers des parlementaires et fixer la durée de leur mandat.
- Donner à l'Office le pouvoir de formuler des recommandations exécutoires.
- Allouer des ressources adéquates à l'Office et au commissaire au renseignement.
- Prévoir l'examen législatif de la loi après quatre ans (période plus courte que celle prévue)

Conseiller la commission d'une infraction de terrorisme

Le projet de loi C-59 modifie l'article 83.221 du Code criminel en remplaçant l'infraction *consistant à préconiser ou fomenter la perpétration d'infractions de terrorisme par une autre : conseiller la commission d'une infraction de terrorisme*. Des changements connexes sont apportés à la définition de propagande terroriste.

L'ACPPU estime que cette nouvelle infraction est problématique, même si « conseiller » est un concept de droit pénal plus familier que « préconiser ou fomenter ». Il importe d'ailleurs de noter que le Code criminel érige déjà en infraction le fait de conseiller la commission d'une infraction. Les modifications proposées créent donc une redondance dans le Code.

Or, la portée de la définition actuelle demeure plus large que les définitions d'autres infractions semblables déjà contenues dans le Code criminel.

Vu la portée de cette disposition, les membres du personnel universitaire pourraient par mégarde s'exposer des poursuites si le fait de conseiller la commission d'infractions de terrorisme devient un acte criminel.

Ainsi, une personne peut faire l'objet d'accusations et de poursuites si elle conseille la commission d'infractions de terrorisme en général et si elle ne se soucie pas du fait que ses déclarations pourraient mener à la commission d'une infraction ou donne l'impression de ne pas s'en soucier.

Par exemple, l'infraction de terrorisme est très large. Elle comprend le financement, la complicité, l'incitation et le complot en vue de commettre. Par sa portée, la définition suggère l'intention d'englober tout un éventail d'activités qui feraient l'apologie du terrorisme.

Par conséquent, le personnel universitaire pourrait être accusé d'avoir conseillé la commission d'infractions de terrorisme dans l'exercice de leurs fonctions liées à l'enseignement et à la recherche.

Prenons l'exemple d'un professeur qui, dans le cadre d'une classe ou à des fins de recherche, dirige un débat à savoir si le terrorisme est justifié dans certaines circonstances, telles que durant la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud. Ce professeur ne serait pas certain d'être à l'abri de la loi vu la portée du projet de loi.

Autre exemple : discutant du peu de ressources dont disposent les insurgés yéménites, un autre professeur, toujours dans le cadre d'une classe ou à des fins de recherche, pourrait sans le vouloir inciter une personne à envoyer de l'argent aux forces qui s'opposent à l'intervention de l'Arabie saoudite. Ce professeur pourrait être réputé savoir que certains auditeurs pourraient avoir pour réaction de faire parvenir de l'argent au mouvement d'insurgés. Ainsi, les actions de ce professeur pourraient constituer une infraction criminelle. Le simple fait que des auditeurs puissent réagir aux enseignements et aux recherches en envoyant de l'argent aux insurgés expose le professeur à des accusations d'avoir conseillé, par son imprudence, la commission d'infractions de terrorisme, que de telles infractions soient perpétrées ou non.

À l'heure actuelle, la loi ne prévoit pas de défense fondée sur des motifs d'intérêt public ou des objectifs pédagogiques. Bien que ces protections existent dans le cas, par exemple, des crimes haineux et des infractions de pornographie juvénile, le projet de loi ne prévoit aucun moyen de défense fondé sur l'intérêt public ou l'expression à des fins éducatives ou artistiques dans le cas de conseiller la commission d'infractions terroristes. Des exemptions liées à l'expression artistique et éducative sont comprises dans les modifications à la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada, bien que leur application demeure très limitée.

L'évolution du concept de conseiller en common law pourrait être vue comme offrant d'autres protections au personnel universitaire. Nous estimons toutefois qu'il est essentiel que des moyens de défense soient prévus dans la loi à l'égard de l'article 83.221 afin de protéger la liberté universitaire. **Les activités et les discussions à des fins éducatives et artistiques devraient être explicitement protégées**

Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada

La *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* confère des pouvoirs considérables aux organismes de sécurité du gouvernement, leur permettant d'échanger de l'information en se fondant sur des motifs généraux sans qu'un contrôle adéquat soit assuré.

Les professeurs, les chercheurs, les scientifiques et les étudiants qui se penchent sur des sujets controversés pourraient, à leur insu, faire l'objet d'une surveillance, et des renseignements à leur sujet ou concernant leurs projets pourraient être communiqués à d'autres sans qu'ils le sachent.

Les circonstances visées par la Loi sont si vastes que les universitaires et d'autres ont des raisons d'éviter de dire et de faire des choses qui pourraient tomber sous le coup de la loi, ce qui risque d'entraver des activités légitimes de liberté d'expression et de liberté universitaire.

Le concept trop large d'« activités portant atteinte à la sécurité du Canada » devrait être remplacé par celui de « menace » tel que défini dans la Loi sur le SCRS. Même si le projet de loi C-59 précise que les activités de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique ne sont pas des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, il demeure que ces activités peuvent faire l'objet de surveillance et d'échange d'information.

Les critères d'échange d'information entre les ministères et organismes gouvernementaux sont trop permissifs et pourraient très bien enfreindre la vie privée des Canadiens et faire obstacle à la liberté universitaire. C'est particulièrement vrai si l'information est communiquée à des organismes étrangers.

Surveillance des organismes de sécurité

Les mécanismes de contrôle ou de surveillance ne sont pas assez solides. Il y a peu d'obligations, pour les ministères et organismes, d'informer les Canadiens concernés que des renseignements à leur sujet ont été échangés ou que leurs droits constitutionnels ont été violés.

L'échange inapproprié de renseignements peut menacer les libertés civiles des Canadiens. Le gouvernement est le dépositaire d'une énorme quantité de renseignements de nature délicate et privée au sujet de ses citoyens : renseignements sur le revenu; investissements; dons à des organismes politiques, caritatifs ou sociaux; casier judiciaire; renseignements sur la santé; déplacements au Canada et à l'étranger. Or, on connaît très bien déjà les conséquences potentiellement désastreuses de la communication irresponsable d'information.

Lorsqu'un citoyen canadien *porte atteinte à la sécurité du Canada* ou lorsqu'un organisme cherche à détecter, à relever, à prévenir ou à perturber des *activités portant atteinte à la sécurité du Canada* ou à enquêter sur celles-ci, La Loi autorise la communication de renseignements entre 17 organismes gouvernementaux, y compris les suivants : le Centre de la sécurité des télécommunications Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Transports Canada, et Citoyenneté et Immigration Canada.

Aux termes de la Loi, cette liste peut être élargie par règlement, ce qui permet donc la communication de renseignements à un groupe encore plus large d'organismes. Cette décision, qui est prise par le Cabinet, sans aucun examen de la part du Parlement ou d'un organisme indépendant de surveillance, est fondée sur le vague concept d'*activités minant la sécurité du Canada*.

L'ACPPU comprend que l'échange d'information est essentiel à la protection des intérêts en matière de sécurité nationale et que les organismes gouvernementaux doivent être en mesure d'échanger entre eux de l'information, mais de manière limitée, lorsqu'il est strictement nécessaire de le faire pour protéger la sécurité nationale contre les menaces.

Des mesures de protection claires et solides et des mécanismes de surveillance efficaces sont nécessaires pour établir un équilibre et prévenir les abus. Or, la Loi ne comporte pas de telles protections ou de tels mécanismes.

L'ACPPU est heureuse de constater que le projet de loi C-59 corrige le manque de surveillance. La création de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale (l'Office) et du poste de commissaire au renseignement, qui seront chargés de contrôler les activités de surveillance, est un changement positif.

La création de l'Office est la plus importante amélioration prévue dans le projet de loi C-59. L'ACPPU et d'autres organismes de la société civile demandent la mise en place d'une telle entité depuis que le juge Dennis O'Connor a formulé une recommandation à cet égard

dans le cadre de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar en 2006.

L'un des principaux problèmes soulevés par le juge O'Connor était que les organismes travaillaient en vase clos, isolés les uns des autres. Ils ne pouvaient pas communiquer et échanger de l'information, même dans le cas d'activités touchant plus d'un organisme. Cette situation créait d'importantes lacunes en matière de surveillance et une absence totale de reddition de comptes.

Nous applaudissons le fait que l'Office créera un mécanisme d'examen intégré de toutes les activités liées à la sécurité nationale, aura un vaste accès à l'information et disposera de larges pouvoirs lui permettant de contraindre des témoins à comparaître, y compris les agents des organismes de sécurité.

Pour que l'Office soit encore plus efficace et indépendant, **l'ACPPU estime que le projet de loi C-59 devrait être modifié afin de prévoir que les membres de l'Office doivent être nommés par un vote des deux tiers des parlementaires pour un mandat fixe.** Si l'on permet au gouvernement de nommer les personnes chargées de l'examen des activités de sécurité du gouvernement, on crée une impression de conflit d'intérêts ou de manque d'indépendance : les membres de l'Office pourraient être vus ou décrits comme étant à la remorque du gouvernement.

L'Office doit également pouvoir rendre des recommandations exécutoires. Ce n'est pas le cas actuellement des organes d'examen déjà en place. Résultat : les organismes du gouvernement n'acceptent pas ou ne suivent pas les recommandations des organes d'examen. Il s'agit là d'une grave lacune. L'Office disposera toutefois d'un mécanisme de règlement des plaintes, ce qui est une bonne chose.

L'ACPPU voit également d'un bon œil le remplacement du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications par le commissaire au renseignement. Nous approuvons l'idée que le nouveau commissaire ait le pouvoir d'approuver les autorisations ministérielles avant que celles-ci deviennent opérationnelles. L'intégration d'un contrôle avant la mise en œuvre d'une activité de surveillance représente une nette amélioration et offre meilleure protection contre les abus et les enquêtes à l'aveuglette.

Le projet de loi C-59 pourrait toutefois être modifié afin de rendre ce contrôle encore plus rigoureux. Par exemple, le commissaire au renseignement doit rendre compte au nouvel Office, mais, comme nous l'avons déjà dit, celui-ci n'a pas le pouvoir de formuler des recommandations exécutoires. On ne sait donc pas trop ce que l'Office peut faire ou fera des rapports que lui transmettra le commissaire au renseignement.

Nous croyons également que, tout comme les membres de l'Office, **le commissaire au renseignement devrait être nommé non pas par le gouvernement, mais par un vote des deux tiers des parlementaires, et ce pour un mandat fixe.**

Enfin, nous n'arrivons pas à comprendre pourquoi le poste de commissaire au renseignement est établi à titre de charge à temps partiel compte tenu des vastes pouvoirs détenus par les organismes à surveiller, de l'énorme quantité d'information en jeu et des lourdes responsabilités que doit exercer le commissaire au renseignement aux noms des Canadiens et en vue de leur protection et sécurité.

Nous devons également insister sur le fait que ces nouveaux organes, l'Office et le commissaire au renseignement, devront disposer de ressources adéquates pour bien faire leur travail. On peut en dire de même du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC.

À l'heure actuelle, ces organes d'examen n'ont pas les ressources humaines et financières dont ils ont besoin pour tenir responsables de leurs actes les organismes dont ils sont chargés d'assurer la surveillance. Cela est pourtant très important compte tenu des pouvoirs qui ont été conférés à ces organismes en 2015 et qui s'ajoutent à ceux qu'ils avaient déjà.

Pouvoirs du Service canadien du renseignement de sécurité

Les activités de surveillance sur les campus universitaires et collégiaux font depuis longtemps l'objet de controverses. En 1961, le ministre conservateur de la Justice E. Davie Fulton a ordonné à la GRC de cesser toutes ses enquêtes sur les campus en réponse aux inquiétudes soulevées concernant la liberté universitaire

et la liberté d'expression. En 1963, le premier ministre Lester B. Pearson et le président de l'ACPPU Bora Laskin sont arrivés à un accord visant à limiter les activités de surveillance de la GRC sur les campus et d'en assurer un contrôle. L'ordre de Fulton et l'accord Pearson-Laskin n'ont pas complètement rempli leurs objectifs. Par contre, le fait que les gouvernements conservateur et libéral aient pris de telles mesures fait ressortir les réelles préoccupations liées à l'incidence des activités de renseignement sur les campus.

Malheureusement, le projet de loi C-51 a fait reculer les modestes gains réalisés par le passé et ouvert la voie à une éventuelle multiplication des activités de surveillance sur les campus. Les pouvoirs du SCRS ont été considérablement élargis, sans que soient augmentés en conséquence les pouvoirs et ressources à la disposition de l'organe d'examen des activités du SCRS.

Les critères permettant au SCRS d'user de ses pouvoirs élargis demeurent trop larges, s'étendant aux situations où les universitaires exercent leur liberté universitaire. Des activités parfaitement licites, comme la publication d'une étude sur la destruction de l'habitat des oiseaux, pourraient être visées par la définition actuelle de menaces envers la sécurité. Les activités de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique menée de concert avec une activité répondant aux critères sont également visées par cette définition, élargissant ainsi davantage la portée des vastes pouvoirs d'ingérence du SCRS et invalidant la protection accordée pour les activités menées à des fins légitimes.

Un membre du corps professoral dont les recherches, financées par une source anonyme étrangère, vont à l'encontre de l'appui accordé par le gouvernement aux activités d'extraction des combustibles fossiles pourrait être surveillé par le SCRS, car sa conduite répond à la définition de menace envers la sécurité du Canada. Le SCRS, s'il décide d'empêcher ce professeur d'assister à un séminaire aux États-Unis, peut, avec l'aide de l'Agence des services frontaliers du Canada, faire en sorte que celui-ci ne puisse pas quitter le pays. Or, une telle mesure irait à l'encontre de l'article 6 de la Charte canadienne des droits et libertés. Pourtant, la Loi autorise ce genre de mesures, dans la mesure où une autorisation est accordée.

La Loi confère au SCRS le pouvoir de perturber ou d'entraver les activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada sans toutefois définir ces activités. On pourrait ainsi interdire aux membres du personnel universitaire de publier les résultats de leurs recherches ou d'assister à des conférences à l'étranger si le SCRS détermine que ces activités constituent, même au sens large, une menace envers la sécurité du Canada.

Les membres de l'ACPPU demeurent profondément préoccupés de la situation. Plus inquiétant encore : le SCRS est autorisé à mener, à l'endroit de citoyens canadiens, des activités qui contreviennent à la Charte canadienne des droits et libertés, charte qui vise pourtant à les protéger contre ce genre d'intrusions de la part de leurs gouvernements.

Nous reconnaissons que le projet de loi C-59 change le libellé (il permet de limiter un droit garanti par la Charte au lieu de permettre de contrevenir à un tel droit) et impose de nouvelles limites en ce qui concerne l'exercice du pouvoir du SCRS de réduire les menaces envers la sécurité du Canada, notamment en dressant une liste des mesures que la Cour fédérale peut autoriser. Il définit également un peu plus clairement ce que l'on entend par « perturber » et élargit la liste des actions qui ne sont pas permises.

Nous croyons quand même que le SCRS ne devrait pas disposer de ces pouvoirs, un point c'est tout. Absolument rien ne prouve que le SCRS a besoin de ces pouvoirs pour assurer la sécurité des Canadiens. L'ACPPU demande donc au gouvernement de modifier le projet de loi pour éliminer complètement les pouvoirs en matière de perturbation des menaces.

Examen législatif

Le projet de loi C-59 prévoit qu'un examen des dispositions de la loi doit être entrepris au cours de la sixième année suivant son entrée en vigueur et menée à bien dans un délai d'un an.

Il est important de prévoir un tel examen dans la loi, mais l'ACPPU estime que cette période six ans est trop longue compte tenu des pouvoirs créés. **Nous suggérons donc de ramener cette période à quatre ans.**

Nous espérons que cet examen sera mené de manière transparente et publique, et que l'on prévoira suffisamment de temps pour bien consulter le public.

Conclusion

Dans l'ensemble, le projet de loi C-59 a pour effet de restreindre quelque peu les pouvoirs et la portée des activités des services de sécurité au Canada, sans toutefois pleinement remédier à la portée exagérée qui leur a été conférée par suite de l'adoption du projet de loi C-51. Malgré les définitions et les précisions ajoutées, le libellé demeure trop large et trop vague. Il est donc probable que des activités d'expression légitimes, comme la liberté universitaire, puissent être considérées comme une menace et faire l'objet de sanctions. C'est pourquoi il faut prévoir une défense d'intérêt public dans le cas d'activités et de discussions menées à des fins éducatives et artistiques.

L'histoire montre que la surveillance, la censure et l'arrestation du personnel universitaire, d'étudiants et d'artistes contribue rarement, sinon jamais, à la sécurité nationale. Ces atteintes aux droits des citoyens et du personnel universitaire ont plutôt pour effet de retarder les progrès scientifiques et sociétaux. Tout changement aux lois en place doit tenir compte de cette réalité. La surveillance des organismes de sécurité doit être rigoureuse et transparente, et des ressources adéquates doivent y être allouées. Et la loi en soi doit respecter les valeurs canadiennes de la liberté universitaire, du droit à la vie privée et de la liberté d'expression.