

**PROJET DE LOI C-59, Loi concernant des questions de
sécurité nationale**

**Mémoire présenté au
Comité permanent de la sécurité publique et nationale
de la Chambre des communes**

Commission canadienne des droits de la personne

Le 18 janvier 2018

I. INTRODUCTION

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) se réjouit d'avoir l'occasion de commenter le projet de loi C-59, Loi concernant des questions de sécurité nationale.

Le respect des droits de la personne contribue à la sécurité nationale. La CCDP félicite le gouvernement de faire une place aux droits de la personne dans le régime de sécurité nationale proposé, le projet de loi C-59, et d'y exiger clairement une conduite conforme à la *Charte* en plus de proposer des améliorations aux processus de surveillance, d'examen et de production de rapports.

En plus des recommandations formulées ci-après, la CCDP soutient la position de certains organismes qui ont comparu devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes (SECU). Elle soutient notamment les observations sur la protection de la vie privée formulées par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada; les remarques d'Amnistie internationale Canada portant sur les responsabilités en matière de droits de la personne à l'échelle internationale; les incidences générales relatives à la *Charte canadienne des droits et libertés*, présentées par les professeurs de droit Craig Forcese et Kent Roach; et les inquiétudes au sujet des effets négatifs considérables que la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* peut avoir sur les bébés, les enfants et les familles, exprimées par l'organisme No Fly List Kids (Enfants sur la liste d'interdiction de vol).

II. REMARQUES DE LA CCDP AU SUJET DU PROJET DE LOI C-59

a. Primauté de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP)

Il est louable que la *Charte* soit mentionnée dans le préambule du projet de loi C-59 et dans les lois révisées. Cette mention n'est toutefois pas uniforme, et il n'y est pas question de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La LCDP est une loi quasi constitutionnelle; c'est l'un des éléments essentiels du cadre des droits de la personne au Canada. Étant donné sa portée vaste et fondamentale, il faudrait indiquer plus

clairement que les activités rattachées au projet de loi C-59 doivent être conformes à la LCDP, particulièrement dans les préambules qui donnent le ton aux lois et dans les articles où la *Charte* est mentionnée. Ces ajouts seraient conformes à l'objectif du projet de loi C-59 et à la formulation utilisée dans la *Loi sur le précontrôle de 2016*, adoptée récemment.

Recommandation 1

Que le projet de loi C-59 et les lois qu'il édicte mentionnent la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans leur préambule et dans tout article qui protège les droits et libertés de la personne et indique qu'il faut satisfaire aux exigences de la *Charte*.

b. La liste d'interdiction de vol et son administration : Préoccupations de la CCDP

Le fonctionnement de la liste d'interdiction de vol préoccupe la Commission canadienne des droits de la personne à plusieurs égards, notamment en ce qui touche le risque de profilage racial, les répercussions de l'emploi d'éléments d'identification fondés sur le sexe ou le genre, la collecte ou l'utilisation inappropriée de données qui risquent d'enraciner davantage des préjugés discriminatoires, ainsi que les conséquences négatives de cette liste sur les enfants.

La CCDP partage les préoccupations déjà mentionnées par d'autres intervenants, selon lesquelles le paragraphe 8(1) modifié de la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* permettrait d'inclure une personne dans la liste d'interdiction de vol en se fondant sur le critère juridique le moins exigeant qui soit (c'est-à-dire des « motifs raisonnables de soupçonner »). Cette disposition pourrait avoir une incidence considérable sur le principe d'égalité et créer des risques indus de discrimination fondée sur l'âge, la race, la religion ou l'origine ethnique ou nationale.

Des intervenants de partout au pays soulignent avec inquiétude que le recours au profilage racial et religieux est une réalité quotidienne; cette pratique, utilisée par les policiers, les organismes de sécurité et d'autres représentants de l'autorité, mine la confiance du public et a des effets néfastes sur les personnes noires, musulmanes,

autochtones ou racialisées, et sur d'autres collectivités¹. La CCDP tient aussi à souligner que, bien que de nombreux organismes de sécurité aient des politiques qui interdisent l'emploi de pratiques discriminatoires comme le profilage racial ou religieux, peu d'entre eux démontrent clairement et ouvertement que leurs politiques sont respectées². La CCDP sait aussi qu'on emploie de plus en plus de nouvelles technologies pour identifier des personnes, recueillir et analyser des données, et guider la prise de décisions. Il est essentiel que les protections en matière des droits de la personne fassent partie intégrante de l'élaboration et de l'utilisation de ces nouvelles technologies. La CCDP encourage vivement l'utilisation d'un cadre des droits de la personne pour l'élaboration des méthodes de collection, de compilation et d'évaluation des données. Ainsi, toutes les agences, y compris l'Office de surveillance des activités, seraient en mesure de démontrer que leurs gestes et leurs décisions sont fondés sur des critères objectifs et non sur des facteurs discriminatoires; de prévenir la création de barrières systémiques ou de les éliminer; de revoir régulièrement leurs méthodes et de tirer parti des nouvelles technologies tout en veillant à la protection des droits de la personne; et de démontrer, si on le leur demande, la nécessité et l'efficacité d'une mesure.

Par ailleurs, la question des éléments d'identification fondés sur le sexe ou le genre a été récemment au cœur des discussions sur les droits de la personne au Canada, particulièrement après l'adoption du projet de loi C-16. La CCDP appuie fermement le droit de chaque personne d'être reconnue et traitée avec dignité et respect, peu importe son identité sexuelle ou sa façon de l'exprimer. Dans cette optique, la CCDP exhorte les législateurs à examiner les dispositions concernant l'emploi de noms et d'éléments d'identification fondés sur le sexe et le genre, tant dans la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens* que dans les règlements et procédures découlant

¹ Commission ontarienne des droits de la personne, « Pris à partie : Rapport de recherche et de consultation sur le profilage racial en Ontario » (2017); Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, « Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences : un an après : état des lieux » (le 14 juin 2012).

² Commission canadienne des droits de la personne, « La responsabilisation en matière de droits de la personne dans les pratiques de sécurité nationale – Rapport spécial au Parlement », novembre 2011, <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/fra/content/la-responsabilisation-en-matiere-de-droits-de-la-personne-dans-les-pratiques-de-securite>.

du projet de loi C-59, pour s'assurer qu'elles respectent pleinement la *Loi canadienne sur les droits de la personne*; elle exhorte également les organismes à prendre des mesures afin de favoriser une coordination des systèmes de sécurité et d'identification fédéraux et provinciaux, de façon à éliminer toute discrimination systématique fondée sur l'identité de genre ou l'expression de genre. Il faudra notamment tenir compte des enjeux concernant les personnes transgenres pendant et après leur transition.

Recommandation 2

Que les parlementaires réexaminent le critère juridique proposé, selon lequel des « motifs raisonnables de soupçonner » seraient suffisants pour inclure une personne dans la liste d'interdiction de vol.

Recommandation 3

Que le projet de loi C-59 exige l'élaboration de méthodes de collecte et d'évaluation des données sur les personnes qui soient guidées par un cadre des droits de la personne, de façon à ce que les activités ne donnent pas lieu à un profilage racial ou religieux et n'aient pas d'effet disproportionné sur les motifs de distinction illicite décrits dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cela doit comprendre la collecte et l'analyse de données faites au moyen de nouvelles technologies comme la biométrie, l'analyse prédictive, les algorithmes et l'intelligence artificielle.

Recommandation 4

Que le projet de loi C-59 voie au plein respect des protections en matière d'identité de genre et d'expression de genre prévues dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et qu'il exige d'assurer une coordination, entre les organismes fédéraux et provinciaux de même qu'avec d'autres États et partenaires internationaux, concernant l'utilisation et la communication de documents d'identité dans lesquels le sexe ou le genre servent d'éléments d'identification.

c. Plaintes et recours

La CCDP considère qu'on pourrait apporter au projet de loi C-59 plusieurs améliorations au chapitre des plaintes et des recours, de façon générale, ainsi que du rôle de la CCDP.

La CCDP tient à souligner qu'aux termes de l'article 26 de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, lorsque l'Office de surveillance des activités traite des plaintes, il doit faire appel à l'expertise de la CCDP en matière de droits de la personne « si cela est opportun ». Bien qu'on trouve une disposition semblable dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, il semble que cette disposition n'ait jamais, ou presque jamais, amené l'organisme à faire appel à l'expertise de la CCDP. Nous n'avons pas l'intention de dresser une liste exhaustive des situations où une telle consultation pourrait être « opportune ». Nous considérons toutefois qu'afin d'améliorer l'accès à la justice, il est nécessaire d'établir – en négociation avec la CCDP – certains critères qui permettront d'orienter et de préciser l'interprétation de cette disposition et sa mise en œuvre.

Par ailleurs, le projet de loi C-59 ne parle pas de la forme que pourrait prendre une consultation auprès de la CCDP, ni de la façon d'en tenir compte. D'après la CCDP, pour que les droits de la personne soient représentés comme il se doit dans les enjeux liés au cadre de sécurité nationale, toutes les parties à la plainte devraient avoir accès aux commentaires de la CCDP, et les décideurs devraient être tenus de tenir compte de ces commentaires pour prendre leur décision.

Un autre sujet de préoccupation de la CCDP concerne le processus d'appel prévu par la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*. À noter qu'à l'heure actuelle, quand une personne fait appel d'une décision au sujet de la liste d'interdiction de vol, aucune disposition ne permet à un défenseur de défendre ses droits pendant des délibérations secrètes. C'est donc dire que ces demandeurs n'ont pas accès à d'importantes garanties procédurales qui sont normalement offertes. L'absence d'un défenseur et la faiblesse du critère juridique prévu pourraient avoir des retombées particulièrement néfastes pour les personnes en situation de vulnérabilité. La CCDP

est d'avis que, dans une optique d'accès à la justice, les demandeurs devraient avoir accès aux services d'un défenseur.

Recommandation 5

Ordonner à l'Office de surveillance des activités de négocier avec la CCDP, dans un délai raisonnable, un protocole d'entente sur l'élaboration et la publication de conseils et de critères concernant l'interprétation et la mise en œuvre de la disposition « si cela est opportun ».

Recommandation 6

Que le projet de loi C-59 soit modifié de sorte que les commentaires et opinions que la CCDP fournit à l'Office de surveillance des activités soient fournis à toutes les parties (y compris les défenseurs, le cas échéant) et que le décideur en tienne compte.

Recommandation 7

Qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des défenseurs lors de délibérations secrètes tenues pendant un processus d'appel ou un recours.

Recommandation 8

Que le projet de loi C-59 exige que tous les décideurs aient une connaissance approfondie des protections en matière de droits de la personne, que les descriptions de poste et le processus d'embauche tiennent compte de cette exigence et que les décideurs reçoivent régulièrement de la formation dans ce domaine.

d. Reddition de comptes concernant les droits de la personne

À l'heure actuelle, le cadre de sécurité nationale du Canada n'exige pas, dans l'ensemble, que le gouvernement et ses agences communiquent publiquement, tant à l'échelle nationale qu'internationale, les répercussions de ce cadre sur les droits de la personne. L'absence d'une telle obligation pourrait miner la confiance du public.

Comme la CCDP l'a souligné par le passé, en l'absence d'une obligation légale claire et d'un cadre visant à évaluer l'ensemble du régime de sécurité nationale, il est très difficile d'évaluer systématiquement si le régime protège bel et bien les droits de la personne³. La CCDP salue les améliorations apportées par le projet de loi C-59, notamment en ce qui concerne les rapports produits par l'Office de surveillance et d'autres organismes. Nous considérons qu'il est possible d'améliorer considérablement la reddition de comptes en matière de droits de la personne en modifiant légèrement les exigences concernant les rapports.

Recommandation 9

Que le projet de loi C-59 soit modifié afin d'ajouter, à chaque endroit où il est question d'un rapport annuel obligatoire, que ce rapport doit traiter de ce qui suit : les conséquences sur les droits protégés par la *Charte* et par la LCDP.

Recommandation 10

Que le projet de loi C-59 soit modifié afin d'ajouter que le rapport annuel de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement doit traiter de ce qui suit : les conséquences sur les droits protégés par la *Charte* et la LCDP; le nombre de plaintes dans lesquelles les motifs de distinction illicite décrits dans la LCDP jouent un rôle; et le nombre de demandes que l'Office a présentées à la CCDP au titre de l'article 26.

Recommandation 11

Que le projet de loi C-59 soit modifié pour faire en sorte que, pendant le cycle d'examen et de rapports, il soit question des répercussions sur les droits protégés par la *Charte* et la LCDP; que les échéances ne puissent pas être repoussées de façon déraisonnable; que la CCDP soit invitée à fournir ses commentaires; que des groupes d'intervenants soient invités à s'exprimer; et que le gouvernement prépare une réponse aux commentaires de la CCDP et des intervenants et la dépose au Parlement.

³ Voir les publications de la CCDP, par exemple : <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/fra/content/la-responsabilisation-en-matiere-de-droits-de-la-personne-dans-les-pratiques-de-securite>.

III. AUTRES POINTS À CONSIDÉRER

Comme la CCDP le rappelle régulièrement, le Canada n'a toujours pas ratifié le Protocole facultatif de la Convention contre la torture, qui serait alors intégré au cadre de sécurité national du Canada. Nous demandons de nouveau au gouvernement de ratifier cet instrument essentiel en matière de droits de la personne, qui devrait jouer un rôle clé dans la surveillance et la supervision du régime de sécurité national.

Recommandation 12 : Que le gouvernement du Canada ratifie le Protocole facultatif de la Convention contre la torture, et qu'il établisse un mécanisme de prévention national indépendant et efficace.

IV. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

La Commission canadienne des droits de la personne recommande :

1. Que le projet de loi C-59 et les lois qu'il édicte mentionnent la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans leur préambule et dans tout article qui protège les droits et libertés de la personne et indique qu'il faut satisfaire aux exigences de la *Charte*.
2. Que les parlementaires réexaminent le critère juridique proposé, selon lequel des « motifs raisonnables de soupçonner » seraient suffisants pour inclure une personne dans la liste d'interdiction de vol.
3. Que le projet de loi C-59 exige l'élaboration de méthodes de collecte et d'évaluation des données sur les personnes qui soient guidées par un cadre des droits de la personne, de façon à ce que ces activités ne donnent pas lieu à un profilage racial ou religieux et n'aient pas d'effet disproportionné sur les motifs de distinction illicite décrits dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cela doit comprendre la collecte et l'analyse de données faites au moyen de nouvelles technologies comme la biométrie, l'analyse prédictive, les algorithmes et l'intelligence artificielle.

4. Que le projet de loi C-59 voie au plein respect des protections en matière d'identité de genre et d'expression de genre prévues dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et qu'il exige d'assurer une coordination, entre les organismes fédéraux et provinciaux de même qu'avec d'autres États et partenaires internationaux, concernant l'utilisation et la communication de documents d'identité dans lesquels le sexe ou le genre servent d'éléments d'identification.
5. Ordonner à l'Office de surveillance des activités de négocier avec la CCDP, dans un délai raisonnable, un protocole d'entente sur l'élaboration et la publication de conseils et de critères concernant l'interprétation et la mise en œuvre de la disposition « si cela est opportun ».
6. Que le projet de loi C-59 soit modifié de sorte que les commentaires et opinions que la CCDP fournit à l'Office de surveillance des activités soient fournis à toutes les parties (y compris les défenseurs, le cas échéant) et que le décideur en tienne compte.
7. Qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des défenseurs lors de délibérations secrètes tenues pendant un processus d'appel ou un recours.
8. Que le projet de loi C-59 exige que tous les décideurs aient une connaissance approfondie des protections en matière de droits de la personne, que les descriptions de poste et le processus d'embauche tiennent compte de cette exigence et que les décideurs reçoivent régulièrement de la formation dans ce domaine.
9. Que le projet de loi C-59 soit modifié afin d'ajouter, à chaque endroit où il est question d'un rapport annuel obligatoire, que ce rapport doit traiter de ce qui suit : les conséquences sur les droits protégés par la *Charte* et par la LCDP.
10. Que le projet de loi C-59 soit modifié afin d'ajouter que le rapport annuel de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement doit traiter de ce qui suit : les conséquences sur les droits protégés par la *Charte* et la LCDP; le nombre de plaintes dans lesquelles les motifs de

distinction illicite décrits dans la LCDP jouent un rôle; et le nombre de demandes que l'Office a présentées à la CCDP au titre de l'article 26.

11. Que le projet de loi C-59 soit modifié pour faire en sorte que, pendant le cycle d'examen et de rapports, il soit question des répercussions sur les droits protégés par la *Charte* et la LCDP; que les échéances ne puissent pas être repoussées de façon déraisonnable; que la CCDP soit invitée à fournir ses commentaires; que des groupes d'intervenants soient invités à s'exprimer; et que le gouvernement prépare une réponse aux commentaires de la CCDP et des intervenants et la dépose au Parlement.

12. Que le gouvernement du Canada ratifie le Protocole facultatif de la Convention contre la torture, et qu'il établisse un mécanisme de prévention national indépendant et efficace.