



## Certificats de sécurité – Les étapes suivantes

### Introduction

Le jugement récent de la Cour suprême du Canada concernant les certificats de sécurité (*Charkaoui*)<sup>1</sup> a rendu inconstitutionnelles certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), notamment en ce qui a trait à la non-divulgence des renseignements sur lesquels repose la décision de détenir ou de renvoyer une personne en vertu d'un certificat de sécurité. La Cour a statué que la non-divulgence de renseignements, ou l'usage de « renseignements secrets », constitue une violation de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés, qui garantit à chacun « le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » et précise qu'il « ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

La Cour a cependant suspendu pour un an la prise d'effet de sa déclaration qu'il y a violation de la Charte, afin de donner le temps au Parlement de modifier la loi. Le présent mémoire a pour but d'aider les parlementaires dans leurs délibérations au sujet des mesures à prendre à la suite de ce jugement.

### Besoin d'une stratégie axée sur des poursuites au criminel

Le gouvernement canadien privilégie le renvoi, en vertu de la loi sur l'immigration, plutôt que les poursuites criminelles. Il a tort, pour différentes raisons :

- Les procédures d'immigration n'offrent pas aux personnes visées les mêmes garanties procédurales que le système de justice pénale.
- Une des grandes différences est que la norme de preuve est beaucoup moins élevée dans bon nombre de ces procédures que dans des poursuites au criminel (« motifs raisonnables de croire » par rapport à « preuve hors de tout doute raisonnable »). Il est souvent difficile pour une personne innocente de se défendre contre des accusations fondées sur des « motifs raisonnables de croire ». En outre, les procédures d'immigration, dont la délivrance d'un certificat de sécurité, reposent sur une définition extrêmement vaste de l'interdiction de territoire pour raison de sécurité, qui englobe des associations qui ne contreviennent à aucune loi<sup>2</sup>. Ajoutons également qu'on ne peut en appeler d'une décision de la Cour fédérale de reconnaître le caractère raisonnable d'un certificat de sécurité<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Charkaoui c. Canada* (Citoyenneté et Immigration), 2007 C.S.C. 9, 23 février 2007.

<sup>2</sup> Par exemple, une personne peut être jugée interdite de territoire non seulement pour s'être livrée à des actes terroristes, mais pour être membre d'une organisation qui est, a été ou sera l'auteur d'actes terroristes. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* [LIPR], art. 34. C'est donc dire que les membres et anciens membres du Congrès national africain, le parti au pouvoir en Afrique du Sud, seraient interdits de territoire au Canada pour des motifs de sécurité.

<sup>3</sup> LIPR, par. 80(3).

- La *Loi sur la preuve au Canada* permet maintenant l'usage de renseignements « secrets » au cours d'un procès<sup>4</sup>, si bien que le gouvernement ne peut prétendre qu'il a besoin de recourir à des procédures d'immigration à seule fin d'éviter d'avoir à divulguer certaines preuves.
- Les procédures d'immigration ne visent que les non-citoyens. Or, les citoyens peuvent eux aussi poser une menace pour la sécurité du pays. Le recours à ces procédures n'est donc pas à la mesure du danger dont il est censé nous protéger. Cette stratégie est également discriminatoire puisqu'elle s'applique à certaines personnes seulement, et non à d'autres.
- Les procédures d'immigration ne tiennent pas compte du caractère international des menaces pour la sécurité. Cette approche se fonde sur l'idée que la menace est circonscrite au Canada seulement, alors que la logique et les renseignements dont on dispose aujourd'hui indiquent le contraire<sup>5</sup>. En faisant appel à ces procédures, on fait fi de notre responsabilité de limiter les risques de violence. C'est l'attitude « pas dans ma cour ». On se débarrasse d'une personne qui pourrait présenter un risque pour la sécurité du Canada, sans se soucier que cette personne, une fois expulsée du Canada, puisse continuer de fomenter des actes de violence contre le Canada ou une autre cible.
- Le recours aux procédures d'immigration empêche la tenue d'une enquête policière normale, un moyen essentiel de lutte contre la criminalité. Quand on soupçonne des activités criminelles, on procède ordinairement à une enquête en vue de recueillir suffisamment de preuves tangibles pour tenter des poursuites, le cas échéant. Or, les affaires renvoyées à l'immigration en raison de soupçons échappent à l'attention de la police, et les preuves tangibles qui pourraient contribuer à prévenir des actes de violence et mener à des poursuites risquent dans ces cas de ne jamais être mises au jour<sup>6</sup>.
- Le Canada a des obligations à l'échelle internationale et l'une d'elles est d'intenter des poursuites contre les auteurs d'actes terroristes<sup>7</sup>.
- Le fait de renvoyer des personnes soupçonnées d'avoir des liens avec des activités terroristes les exposerait vraisemblablement à un grave risque de torture, ce qui constituerait une violation de l'obligation canadienne de ne pas envoyer quiconque à la torture, conformément à la Convention contre la torture. De nombreuses informations le confirment : les personnes renvoyées au motif qu'on les soupçonne d'avoir des liens avec le terrorisme courent de graves risques d'être torturées dans leur pays d'origine<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> *Loi sur la preuve au Canada*, art. 37-38. Cette disposition faisait partie de la *Loi antiterroriste* de 2001, chapitre 41, art. 43. Ces amendements soulèvent des problèmes et ont été critiqués par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Voir ci-dessous, note 23.

<sup>5</sup> Voir la Chambre des lords du R.-U., A (FC) et d'autres (FC) contre le Secrétaire d'État pour le Département Intérieur, « Belmarsh », [2004] UKHL 56, décembre 2004, par. 33 et 44.

<sup>6</sup> Ian Macdonald, ancien représentant spécial au Royaume-Uni, a fait cette observation au cours de son témoignage devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, *Témoignage*, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, 26 avril 2007 (11:10, 11:25 et 11:45 à 12 :05).

<sup>7</sup> *Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme*, 9 décembre 1999, GA. Res. 54/109, ratifiée par le Canada le 15 février 2002, art. 4, 9 et 10; voir aussi la Résolution 1456 du Conseil de sécurité de l'ONU, 20 janvier 2003, doc. de l'ONU S/RES/1456 : « Les États doivent traduire en justice ceux qui financent, planifient, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou donnent asile à leurs auteurs, conformément au droit international, en particulier en appliquant le principe "extrader ou juger" » (par. 3), et la Résolution 58/81 (2003) de l'Assemblée générale de l'ONU, 9 décembre 2003. Doc de l'ONU A /RES/58/81, par. 7.

<sup>8</sup> Dans ses conclusions sur le Canada en 2005, le Comité contre la torture de l'ONU a dit craindre le « fait que l'État partie semble davantage enclin, eu égard au petit nombre de poursuites engagées pour des infractions en rapport avec le terrorisme et la torture, à recourir en premier lieu aux procédures relevant de l'immigration pour éloigner ou expulser certains individus de son territoire, ce qui suscite couramment des questions au regard de l'article 3 de la Convention, qu'à engager contre ces personnes une procédure pénale » [l'article 3 interdit le renvoi s'il y a risque de torture]. *Comité contre la torture*, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture : Canada, 7 juillet 2005, par. 4 e), CAT/C/CR/34/CAN. La Cour suprême a reconnu « les conséquences possibles d'un renvoi combiné

- L'utilisation de certificats de sécurité entraîne une détention pour une longue période indéfinie. Dans son jugement sur l'affaire *Charkaoui*, la Cour suprême a reconnu que « [l]a *LIPR* n'impose en principe la détention qu'en attendant l'expulsion, mais elle peut en fait permettre une détention prolongée ou pour une durée indéterminée, ou l'assujettissement à de sévères conditions de mise en liberté pendant une longue période<sup>9</sup> ». Elle a également ajouté que « [d]es conditions de mise en liberté rigoureuses, comme celles imposées à M. Charkaoui et à M. Harkat, restreignent fortement la liberté individuelle<sup>10</sup> ». En 2006, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a fait part de ses inquiétudes au sujet des règles régissant la délivrance de certificats de sécurité, en vertu desquelles « certaines personnes sont restées détenues pendant plusieurs années sans avoir été inculpées, sans avoir été dûment informées des motifs de leur détention et avec un contrôle juridictionnel limité<sup>11</sup> ». Profitant d'une visite au Canada, le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire a lui aussi critiqué l'usage fait par le Canada des certificats de sécurité et recommandé « que la détention de personnes soupçonnées de terrorisme soit imposée dans le cadre d'une procédure criminelle et conformément aux mesures de protection prévues à ce sujet dans le droit international<sup>12</sup> ».
- L'utilisation de certificats de sécurité impose de graves contraintes et un lourd fardeau non seulement aux personnes visées par ces documents, mais également à leur famille. La surveillance intrusive du domicile et l'obligation faite aux membres de la famille de surveiller en tout temps la personne visée ont déjà fait partie des conditions de libération<sup>13</sup>. La famille qui se voit imposer de telles conditions se trouve privée en grande partie de sa liberté.
- Le recours aux procédures d'immigration a donné lieu à de longues contestations judiciaires qui se sont soldées par des décisions importantes contre différents aspects des procédures<sup>14</sup>. Le jugement *Charkaoui* sera suivi d'autres jugements. On s'est déjà adressé aux tribunaux à propos d'autres questions, dont le renvoi dans un pays où la personne risque la torture. Les succès remportés par les contestations judiciaires prouvent que les procédures d'immigration violent de bien des façons les droits des non-citoyens.
- Le régime des certificats de sécurité s'est avéré extrêmement coûteux. Les frais juridiques et les coûts de détention des personnes arrêtées et de surveillance de celles qui sont libérées sous condition sont en effet fort élevés<sup>15</sup>.

---

à des allégations de terrorisme », qui « sont cruellement ressorties dans le rapport récent de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar ». *Charkaoui c. Canada*, par. 26.

<sup>9</sup> *Charkaoui c. Canada*, par. 105.

<sup>10</sup> *Ibid.*, par. 116.

<sup>11</sup> Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, par.14.

<sup>12</sup> Conseil économique et social des Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire — Visite au Canada*, E/CN.4/2006/7/Add.2, 5 décembre 2005, par. 92 [traduction].

<sup>13</sup> Le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire a souligné, par exemple, qu'Adil Charkaoui avait été libéré à des conditions très strictes « qui avaient perturbé la vie de toute sa famille » [traduction]. *Ibid.*, par. 86.

<sup>14</sup> Voir outre *Charkaoui*, *Suresh c. Canada* (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 3; 2002 C.S.C. 1.

<sup>15</sup> Selon l'article 3.2 de Catherine Solyom intitulé *Protest groups seek abolition of controversial security certificates*, paru dans l'édition du 17 février 2007 de la *Montreal Gazette* (<http://www.canada.com/nationalpost/story.html?id=b095e28a-11c2-49fb-8320-786db78f47c5&k=38636>), l'ouverture du Centre de surveillance de l'Immigration de Kingston aurait coûté 3,2 millions de dollars. S'adressant à un comité parlementaire le 15 mai 2007, le ministre de la Sécurité publique Stockwell Day a fait état d'une somme de 2,3 millions de dollars pour la construction seulement, en faisant cependant remarquer qu'il devait vérifier l'exactitude de ce montant. Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Témoignage*, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, 15 mai 2007 (11:45). La surveillance des personnes libérées sous condition occupe beaucoup de personnel de l'Agence des services frontaliers du Canada et aussi sans doute d'autres organismes.

## Préoccupations au sujet de l'usage grandissant de renseignements gardés secrets

« Les audiences publiques et la transparence sont les caractéristiques essentielles des procédures judiciaires dans notre système de justice », selon le juge Dennis O'Connor<sup>16</sup>.

« La justice fondamentale exige que soit respecté, pour l'essentiel, le principe vénérable voulant qu'une personne dont la liberté est menacée ait la possibilité de connaître la preuve produite contre elle et d'y répondre », d'après la juge en chef McLachlin<sup>17</sup>.

L'utilisation de renseignements est tout à fait contraire aux principes absolument essentiels de transparence des tribunaux et de protection du droit de l'accusé de connaître la preuve produite contre lui et d'y répondre. Ces principes sont d'autant plus importants dans des situations, comme lors de la délivrance de certificats de sécurité, où les droits fondamentaux de la personne, dont celui à la liberté, sont en jeu.

Les renseignements secrets sont inacceptables, d'abord parce qu'ils causent une injustice aux personnes visées, et ensuite parce qu'ils minent la confiance que peut avoir la population dans son système de justice. La Cour suprême l'a bien dit : « Dans tout environnement constitutionnel, l'administration de la justice s'épanouit au grand jour<sup>18</sup>. » Un grand nombre de Canadiens se sont opposés au régime des certificats de sécurité parce que ce n'est pas une façon pour eux de s'assurer que justice est rendue.

Le principe de la publicité des procédures judiciaires est bien ancré dans la tradition juridique canadienne comme dans la législation internationale sur les droits de la personne. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ». Le Pacte prévoit bien quelques exceptions à la règle générale de publicité, mais le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans son Observation générale n° 13, indique que « le caractère public des audiences est une sauvegarde importante, dans l'intérêt de l'individu et de toute la société<sup>19</sup> ».

Au cours des quelques dernières années, le gouvernement a fait un usage accru de renseignements secrets dans différents cadres (immigration<sup>20</sup>, citoyenneté – sans succès<sup>21</sup> –,

---

<sup>16</sup> *Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Analyse et recommandations* (2006), [O'Connor, partie 1], p. 329.

<sup>17</sup> *Charkaoui c. Canada*, par. 61.

<sup>18</sup> *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Ontario*, [2005] 2 R.C.S. 188, par. 1.

<sup>19</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 13 : L'égalité devant les tribunaux et le droit d'être entendu équitablement et publiquement par un tribunal indépendant établi par la loi (art. 14)*, 13 avril 1984, par. 6.

<sup>20</sup> La LIPR (2001) ajoutait, à l'article 86, des dispositions concernant l'interdiction de divulguer des renseignements aux audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, tout comme dans des cas de délivrance de certificat de sécurité.

<sup>21</sup> *Projet de loi C-18 (Loi sur la citoyenneté au Canada)*, novembre 2002, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.

déréglementation des organismes de bienfaisance<sup>22</sup>, *Loi sur la preuve au Canada*<sup>23</sup>). C'est là un signe inquiétant de distanciation par rapport aux principes de justice fondamentale au Canada.

Dans *Charkaoui c. Canada*, la Cour suprême a statué que l'utilisation de renseignements secrets sous le régime des certificats de sécurité « n'est pas conforme aux principes de justice fondamentale visés à l'art. 7 de la *Charte*<sup>24</sup> ». La Cour suprême a fait une constatation très importante qu'il faut prendre très au sérieux, à savoir que l'utilisation de renseignements qui ne sont pas communiqués donne lieu à des décisions qui ne sont pas fondées sur les faits et sur le droit et fait en sorte que la personne visée ignore une partie de la preuve produite contre elle et se trouve donc dans l'impossibilité d'y répondre<sup>25</sup>. Pour elle, les personnes faisant l'objet d'une telle procédure sous le régime des certificats de sécurité ne bénéficieraient pas de l'audition équitable à laquelle elles ont droit<sup>26</sup>. Il faut conclure de ce jugement que l'usage de renseignements secrets est contraire aux principes de justice fondamentale. On doit donc le limiter le plus possible, et surtout ne pas songer à l'étendre.

La Cour suprême n'a pas indiqué, comme certains le croient<sup>27</sup>, que le recours à un représentant spécial permet de faire usage de renseignements secrets sans pour autant violer la Charte. Elle a fait mention des représentants spéciaux en rapport avec la possibilité d'autoriser le recours à des renseignements non divulgués, malgré le fait qu'un tel recours constitue une violation des droits. L'article premier de la Charte permet en effet d'appliquer aux droits des limites raisonnables « dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Une limite n'est pas justifiable s'il existe d'autres solutions moins attentatoires. La Cour signale le recours à des représentants spéciaux dans d'autres contextes pour démontrer justement que de telles solutions de rechange existent bel et bien. Cela ne veut pas dire que l'usage de renseignements secrets sera nécessairement conforme à la Charte pourvu qu'un représentant spécial soit présent. La Cour ne s'est pas penchée sur cette question.

Voici les raisons pour lesquelles le Parlement ne devrait pas adopter de modifications à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* dans le but de permettre l'usage de renseignements secrets advenant la présence de représentants spéciaux :

- L'usage de tels renseignements porte atteinte au droit de la personne à la justice fondamentale. La présence d'un représentant spécial pourrait améliorer la situation, sans toutefois corriger l'injustice qui est commise en privant la personne de la possibilité de connaître toute la preuve déposée contre elle et de se défendre en conséquence.
- Le gouvernement peut recourir à une autre stratégie, c'est-à-dire des poursuites au criminel, ce qu'il s'est gardé de faire jusqu'à présent.

---

<sup>22</sup> *Loi antiterroriste*, art. 113.

<sup>23</sup> Également dans la *Loi antiterroriste* (voir la note 4 ci-dessus). Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'en est pris au Canada à propos des modifications apportées à la *Loi sur la preuve au Canada*, qui contreviennent à l'article 14 du Pacte sur les droits civils et politiques. Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, par. 13.

<sup>24</sup> *Charkaoui c. Canada*, par. 65.

<sup>25</sup> *Charkaoui c. Canada*, par. 48-64.

<sup>26</sup> *Charkaoui c. Canada*, par. 65.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, *Les centres de détention et les certificats de sécurité*, Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, avril 2007. p. 8 : « La Cour ayant indiqué qu'on porterait moins atteinte aux droits en permettant à un avocat spécial de participer au processus de délivrance des certificats de sécurité, il s'ensuit implicitement que si le Parlement modifiait la Loi pour prévoir l'intervention d'un avocat spécial, le processus serait alors conforme à la Charte. »

- L'utilisation de représentants spéciaux risque de compliquer les choses. La Cour suprême a fait observer dans son jugement que les atteintes aux droits protégés par l'article 7 de la Charte sont difficiles à valider par application de l'article premier<sup>28</sup>, et que le système de représentant spécial du Royaume-Uni a lui aussi fait l'objet de critiques<sup>29</sup>.
- L'usage de représentants spéciaux au Royaume-Uni a été vertement critiqué de toutes parts, y compris par des personnes qui ont elles-mêmes occupé ces fonctions. En annonçant sa démission à titre de représentant spécial auprès de Special Immigration Appeals Commission, Ian Macdonald, C.R., a dit qu'il avait l'impression qu'on s'était servi de lui pour « donner un semblant de légitimité à la détention de personnes pour une période indéfinie, sans que celles-ci soient au courant de ce qu'on leur reproche et sans accusations criminelles ni procès<sup>30</sup> ». JUSTICE, un organisme de défense des droits de la personne au Royaume-Uni, a déclaré dernièrement : « Selon nous, la tenue de séances à huis clos et le recours à des représentants spéciaux restreignent considérablement le droit de l'appelant à une procédure équitable. Est ainsi restreint son droit de savoir ce qu'on lui reproche, d'être présent à l'audience contradictoire, d'interroger ou de faire interroger des témoins à charge, d'être représenté par un avocat de son choix et de se défendre à armes égales<sup>31</sup>. » À l'issue des contestations judiciaires qui ont cours actuellement au Royaume-Uni, les tribunaux de ce pays pourraient bien se prononcer contre l'usage des représentants spéciaux<sup>32</sup>.
- Les conclusions de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar démontrent que les organismes de sécurité canadiens peuvent commettre des erreurs – et l'ont fait. Vingt-cinq ans plus tôt, la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald) en était arrivée à des conclusions similaires<sup>33</sup>. Il faut donc nous montrer très sceptiques en ce qui a trait à la crédibilité des renseignements non divulgués et non vérifiés. Vu les conséquences que cela pourrait avoir pour elles, on ne devrait pas inviter les personnes accusées d'avoir des liens avec le terrorisme de faire appel, pour se défendre, à un représentant spécial, qui ne peut leur garantir une justice pleine et entière. Comme l'a indiqué la Cour suprême en parlant de l'accès aux dossiers judiciaires : « Le secret qui préside d'abord à la délivrance de mandats peut occasionner des abus et la publicité a une grande influence préventive contre toute inconduite possible<sup>34</sup>. »
- Les arabes et les musulmans sont l'objet de nombreux préjugés et renseignements erronés qui donnent naissance à des stéréotypes et entraînent des évaluations fautives de la preuve. Pour éviter l'altération du processus judiciaire par les stéréotypes raciaux et religieux, et la

<sup>28</sup> *Charkaoui c. Canada*, par. 66.

<sup>29</sup> *Ibid.*, par. 83.

<sup>30</sup> Communiqué, « Ian Macdonald QC resigns from SIAC », 1<sup>er</sup> novembre 2004, [http://www.gardencourtchambers.co.uk/news/news\\_detail.cfm?iNewsID=268](http://www.gardencourtchambers.co.uk/news/news_detail.cfm?iNewsID=268) [traduction].

<sup>31</sup> Mémoire présenté par JUSTICE en prévision d'un débat à la Chambre de lords, *Draft Prevention of Terrorism Act 2005 (Continuance in Force of Sections 1 to 9) Order 2007*, mars 2007, p. 7, sans les notes de bas de page. Disponible à <http://www.justice.org.uk> [traduction].

<sup>32</sup> En janvier 2007, le Comité d'appel de la Chambre des lords a confirmé que la Chambre entendrait deux appels de jugements prononcés par la Cour d'appel à propos de mesures de contrôle engageant la participation de représentants spéciaux. <http://www.lawreports.co.uk/HouseofLords/decisionresults07.htm>.

<sup>33</sup> Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport, 1981.

<sup>34</sup> *Procureur général (Nouvelle-Écosse) c. MacIntyre*, [1982], 1 R.S.C. 175. p. 183-184. La Cour a aussi cité ces arguments utilisés par Bentham en faveur de la publicité des actes judiciaires : « L'obscurité du secret donne libre cours aux sinistres desseins. L'injustice ne peut être freinée que par la publicité des débats. Là où il n'y a pas de publicité, il n'y a pas de justice. " La publicité est le souffle même de la justice. Elle est la plus grande incitation à l'effort, et la meilleure des protections contre l'improbabilité. Elle fait en sorte que celui qui juge est lui-même en jugement." »

perception que cela puisse se produire, il est très important de vérifier de façon ouverte et transparente les éléments de preuve recueillis contre les personnes présumées représenter une menace pour la sécurité<sup>35</sup>.

- Contrairement aux causes criminelles, qui doivent s'appuyer sur des preuves concrètes, les affaires de sécurité de l'immigration se fondent souvent sur des liens présumés, des profils et des évaluations « d'experts ». Un représentant spécial ne peut contester efficacement ce genre de preuves. L'ancien représentant spécial du Royaume-Uni Ian Macdonald a expliqué dernièrement à un comité parlementaire canadien à quel point il est difficile de contester de vagues évaluations de la part de personnes qu'on ne peut contre-interroger comme il se doit parce qu'elles n'ont pas une connaissance directe de l'information sur laquelle se fonde leur évaluation<sup>36</sup>.
- Certaines affaires de sécurité de l'immigration reposent en grande partie sur des renseignements fournis par des dénonciateurs. Or, on sait que ceux-ci ne sont souvent pas des témoins dignes de foi. Si les renseignements qu'ils ont fournis ne sont jamais divulgués, il est très difficile de contester avec succès leur témoignage<sup>37</sup>. Les sources de renseignements étrangères, auxquelles on se fie souvent dans les cas de délivrance de certificats de sécurité, doivent elles aussi être rigoureusement contrôlées<sup>38</sup>.
- Les dispositions relatives au certificat de sécurité autorisent l'utilisation de renseignements secrets dont la divulgation porterait atteinte « à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui<sup>39</sup> ». Ces dispositions sont extrêmement générales et permettent la non-divulgation même si le préjudice pour la sécurité nationale est très léger et l'atteinte au droit de la personne à une audition équitable est énorme.

---

<sup>35</sup> Dans le rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, le juge O'Connor recommandait que les organismes canadiens participant à des enquêtes relatives à la sécurité aient des politiques claires interdisant le profilage racial, religieux et ethnique et qu'ils offrent une formation accrue sur ces questions. Il a donné pour raison qu'il fallait lutter tant contre le profilage que contre la perception de profilage, qui sont préjudiciables à un bon travail policier ou de renseignement de sécurité. O'Connor, partie 1, p. 389.

<sup>36</sup> Témoignage de Macdonald (11:10, 11:30 et 11:50).

<sup>37</sup> Le Rapport de la Commission Kaufman sur les poursuites contre Guy Paul Morin renferme des mises en garde utiles contre le danger d'utiliser des dénonciateurs sous garde. Ministère du procureur général de l'Ontario, 1998, Chapitre III, Les dénonciateurs sous garde, <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/morin/execsumm.pdf>.

<sup>38</sup> Voir les propos d'Ian Macdonald : « Si un informateur parle au service de renseignements de l'Algérie, vous n'aurez pas accès à cet informateur pour savoir si ces renseignements sont fiables. De fait, il peut même arriver qu'il soit difficile de déterminer si les renseignements émanant des services de renseignements algériens sont fiables. C'est le problème. » Témoignage de Macdonald (12:00). Des développements récents dans le dossier d'Adil Charkaoui démontrent la nature douteuse de certains éléments de preuve menant à la délivrance de certificats de sécurité. Ainsi, en avril 2007, Ahmed Ressay est revenu sur son témoignage reliant Charkaoui à Al-Qaeda, en affirmant que ce témoignage était inexact et qu'il l'avait fait en période de stress psychologique. CBC News, « MPs speak out in support of terror suspect », 25 avril 2007, <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/04/25/charkaoui070423.html>.

<sup>39</sup> LIPR, par. 78 b). La Cour suprême a fait observer que les dispositions relatives à la non-divulgation de renseignements dans la *Loi sur la preuve au Canada* permettent de soupeser les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation et celles qui justifient la non-divulgation. La LIPR n'offre pas une telle latitude, elle qui ordonne aux juges de ne pas divulguer des renseignements qui seraient préjudiciables à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui. *Charkaoui*, par. 27.

« Il n'est pas pertinent de dire que la procédure faisant appel à un représentant spécial est "mieux que rien". Cette procédure, dans son ensemble, est totalement dépourvue des caractéristiques essentielles d'une audition équitable. Il est important de prendre une attitude bien nette sur une question aussi fondamentale : cette procédure mine l'essence même de la justice élémentaire. Elle équivaut à une audition illusoire. » (Lord Steyn)<sup>40</sup>

### **Procédure visée à l'article 86 de la LIPR**

Les inquiétudes exprimées ci-dessus au sujet de l'utilisation de renseignements secrets dans des cas de délivrance de certificats de sécurité sont encore plus vives en ce qui a trait à la procédure visée à l'article 86 de la LIPR, qui autorise l'usage de renseignements secrets devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)<sup>41</sup>. La CISR est encore moins en mesure de satisfaire aux conditions d'équité procédurale fixées par la Cour suprême. Ce n'est qu'un tribunal administratif quasi judiciaire, au sein duquel seuls quelques décideurs sont des avocats. Ses audiences sont bien plus informelles que celles d'une cour de justice et elle offre une protection procédurale moindre. Ses décisions peuvent malgré tout entraîner des conséquences aussi graves que la délivrance de certificats de sécurité pour les personnes visées par elles, dont la détention prolongée et le renvoi du Canada vers un pays où elles risquent la persécution et la torture.

### **Utilisation de renseignements obtenus sous la torture**

L'usage de renseignements obtenus sous la torture est quelque chose de très préoccupant dans le domaine de la sécurité. Outre le fait que ces renseignements sont loin d'être fiables, les personnes qui les utilisent se rendent complices en quelque sorte de la torture. La Chambre des lords du Royaume-Uni a déjà rendu ces renseignements inadmissibles dans toute procédure judiciaire<sup>42</sup>.

Le Parlement doit affirmer clairement la position du Canada à cet égard en adoptant des dispositions législatives interdisant sans équivoque l'utilisation de renseignements que d'aucuns pourraient vraisemblablement soupçonner d'avoir été obtenus sous la torture.

### **Besoin d'une surveillance efficace**

Dans la partie de l'enquête de la Commission Arar portant sur l'examen de la politique, le juge Dennis O'Connor a constaté l'insuffisance des mécanismes actuels d'examen des activités de sécurité du gouvernement canadien. Il s'est bien sûr intéressé particulièrement à la GRC, mais ses recommandations visaient aussi d'autres organismes, tels que l'Agence des services frontaliers du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada<sup>43</sup>. Il a conclu à la nécessité de surveiller les organismes jouissant de vastes pouvoirs discrétionnaires, afin de s'assurer qu'ils respectent la loi et les politiques, de même que les valeurs exposées dans la Charte. Il a mentionné notamment, à titre d'exemple d'utilisation de pouvoirs discrétionnaires dans des

<sup>40</sup> Roberts (FC) c. Commission des libérations conditionnelles, [2005] UKHL 45, par. 88, avec dissidence de Lord Steyn. [traduction]

<sup>41</sup> Devant la Section de l'immigration ou la Section d'appel de l'immigration, mais non devant la Section de la protection des réfugiés ni la Section d'appel des réfugiés.

<sup>42</sup> A (FC) c. le Secrétaire d'État [2005] UKHL 71.

<sup>43</sup> La Cour suprême met ces recommandations en relief en rapport avec les conséquences possibles d'un renvoi combiné à des allégations de terrorisme. *Charkaoui*, par. 26.

décisions sur des questions de sécurité nationale, le processus de délivrance de certificats de sécurité<sup>44</sup>.

Quelle que soit la solution de rechange au régime de certificats de sécurité anticonstitutionnel adoptée par le Parlement, il est indispensable de mettre en pratique le plus tôt possible les recommandations du juge O'Connor destinées à assurer une surveillance efficace des activités en matière de sécurité, y compris celles qui touchent à l'immigration.

6 juin 2007

---

<sup>44</sup> O'Connor, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale*, VIII, 6, p. 483-484.