



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



La responsabilisation en matière de droits de la personne dans les pratiques de sécurité nationale

Rapport spécial au Parlement



Novembre 2011





Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de la personne,
veuillez communiquer avec :

Commission canadienne des droits de la personne

344, rue Slater, 8^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Téléphone : 613-995-1151
Numéro sans frais : 1-888-214-1090
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : 613-996-9661



On peut obtenir le présent document sur médias substitus et
dans notre site Web à : **www.chrc-ccdp.gc.ca**

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2011
N° au catalogue : HR4-13/2011
ISBN 978-1-100-54055-9



CANADIAN HUMAN RIGHTS
COMMISSION

COMMISSION CANADIENNE
DES DROITS DE LA PERSONNE

Acting Chief Commissioner

Président par intérim

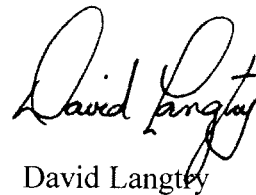
Le 28 novembre 2011

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport spécial intitulé *La responsabilisation en matière de droits de la personne dans les pratiques de sécurité nationale*, aux fins de son dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



David Langtry

p.j.

c.c.: M. Gary W. O'Brien
Greffier du Sénat et greffier des Parlements



Le 28 novembre 2011

L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport spécial intitulé *La responsabilisation en matière de droits de la personne dans les pratiques de sécurité nationale*, aux fins de son dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

David Langtry

p.j.

c.c. : Mme Audrey O'Brien
Greffière de la Chambre des communes



Points saillants

Dix ans après les attentats du 11 septembre, la question relative aux meilleures façons d'assurer la sécurité collective tout en respectant les droits de la personne reste présente dans l'esprit de nombreux Canadiens, en particulier ceux qui se déplacent fréquemment en avion.

Nous sommes nombreux à associer cette question à nos propres expériences dans les aéroports. Les médias nous présentent souvent des reportages dans lesquels des voyageurs affirment avoir été victimes de discrimination pendant un contrôle de sécurité en raison de leur race, de leur origine ethnique, de leur religion ou de leur déficience.

Au cours des dix dernières années, la Commission canadienne des droits de la personne a mené des recherches approfondies sur la sécurité nationale et les droits de la personne dans le contexte canadien. Elle a consulté les organisations responsables de la sécurité nationale au pays. Elle a étudié et analysé des affaires judiciaires, des enquêtes sur des expériences personnelles et les travaux de comités parlementaires.

La Commission a appris que de nombreuses organisations ont des politiques visant à prévenir la discrimination, mais très peu d'entre elles sont en mesure de démontrer que leurs politiques sont vraiment efficaces dans la pratique. Par exemple, certaines organisations responsables de la sécurité nationale affirment ne pas recourir au profilage racial ou ethnique. Cela dit, si une organisation ne dispose pas de méthodes claires pour surveiller les pratiques et démontrer qu'il n'y a pas de profilage, elle s'expose à la critique et risque de perdre la confiance du public.

Dans le présent rapport spécial au Parlement, la Commission soutient qu'il n'est pas suffisant de mettre de bonnes politiques en place. La responsabilisation est également essentielle pour s'assurer que les organisations responsables de la sécurité nationale respectent les droits de la personne dans la pratique. Par conséquent, elle recommande au Parlement de modifier la législation actuelle ou d'adopter une nouvelle législation pour obliger ces organisations à suivre de près leur rendement à l'égard des droits de la personne et à en rendre compte publiquement.

Table des matières

● Introduction	1
● Contexte	3
● Faire le pont entre l'engagement et la pratique	7
● Établir des structures de responsabilisation en matière de droits de la personne	9
● Recommandation	11
● Conclusion	13
● Annexe	17



Introduction

L'environnement dans lequel évoluent les organisations responsables de la sécurité nationale au gouvernement du Canada est très exigeant. Elles doivent protéger le Canada contre des menaces intérieures et extérieures complexes qui sont en constante évolution. Elles doivent également respecter les droits de la personne tels qu'ils sont définis dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'efficacité de ces organisations dépend en partie de leur capacité à gagner et à maintenir la confiance du grand public. Le respect des droits de la personne ne constitue pas simplement une obligation juridique : il est essentiel pour gagner cette confiance.

Il ne s'agit pas de choisir entre les objectifs de sécurité nationale et les objectifs liés aux droits de la personne. Le défi à relever est de trouver un juste équilibre. Le gouvernement, le Parlement, les tribunaux et les organisations responsables de la sécurité nationale elles-mêmes le reconnaissent. Cependant, ces dernières se font poser des questions quant à la mesure dans laquelle elles respectent les droits de la personne dans le cadre de leur travail au Canada et à l'étranger.

Des préoccupations ont été soulevées à l'égard de questions comme le profilage d'individus pour des motifs qui sont interdits par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (la « Loi »), notamment par le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, dans un rapport de mars 2011¹. Dans des cas précis, des responsables et des organismes de sécurité canadiens ont été liés à des violations des droits de la personne de Canadiens aux mains de gouvernements étrangers².

Depuis 2001, la Commission canadienne des droits de la personne (la « Commission ») a produit différents rapports de recherche sur la sécurité nationale et les droits de la personne. Ces recherches ont permis de rassembler des données et des analyses actualisées pour éclairer les débats parlementaires et publics.

La Commission s'est penchée sur des questions telles que le contexte de sécurité nationale et les droits de la personne, le profilage racial et ethnique et la façon dont les organismes de sécurité canadiens font rapport des questions de droits de la personne dans leurs activités.

Le présent rapport spécial s'appuie sur plusieurs rapports de recherche :

- *Les préoccupations relatives à la sécurité nationale et aux droits de la personne au Canada : étude de huit questions cruciales dans le contexte de l'après-11 septembre*³;
- *Questions liées aux droits de la personne dans le cadre de la sécurité nationale : Inventaire des considérations des organismes*⁴;
- *Efficacité du profilage dans le contexte de la sécurité nationale*⁵;
- *La certification de l'identité et la protection des droits de la personne*⁶;
- *Sécurité nationale et droits de la personne*⁷.

En outre, la recherche de la Commission a été complétée par des documents d'instances et d'enquêtes judiciaires relatives à des dossiers de sécurité précis ainsi que des travaux d'organismes d'examen comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

L'analyse de dix années de recherches a permis de montrer qu'il n'existe aucune méthode pour évaluer le rendement des organismes de sécurité nationale du Canada en matière de droits de la personne. Non seulement il n'y a pas de cadre de responsabilisation en place, mais ces organismes ne sont pas tenus de recueillir des données sur le rendement lié aux droits de la personne et d'en faire rapport.

La recommandation du présent rapport est d'obliger les organisations responsables de la sécurité nationale au pays à démontrer, avec preuves à l'appui, qu'elles ont à cœur autant la protection de la sécurité nationale que le respect des droits de la personne, et ce, non seulement en parole, mais aussi en pratique.



Contexte

La sécurité nationale et la sécurité des citoyens constituent des responsabilités essentielles du gouvernement. Au cours d'une seule génération, la conjoncture qui influe sur ces responsabilités a radicalement changé. Des groupes terroristes internationaux et leurs adeptes au pays ont remplacé les États étrangers comme menace la plus directe à la sécurité du Canada et de ses pays partenaires.

Le gouvernement du Canada a modifié en conséquence son approche en matière de sécurité nationale; de nouvelles organisations ont vu le jour, et des changements ont été apportés aux ministères et aux organismes qui détenaient déjà des responsabilités en matière de sécurité nationale. Les ministères, organismes et institutions du gouvernement fédéral ayant les principales responsabilités à cet égard sont :

- l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien;
- Affaires étrangères et Commerce international Canada;
- l'Agence du revenu du Canada;
- l'Agence des services frontaliers du Canada;
- Centre de la sécurité des télécommunications Canada;
- Citoyenneté et Immigration Canada;
- la Défense nationale et les Forces canadiennes;
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- Sécurité publique Canada;
- le Service canadien du renseignement de sécurité;
- Transports Canada.

Les organisations responsables de la sécurité nationale doivent continuer à gérer leurs stratégies et leurs interventions selon les cadres établis par la loi, dans un contexte en constante évolution. La nature des menaces a peut-être changé, mais les règles fondamentales de la démocratie restent les mêmes. Celles-ci comprennent la surveillance exercée par des organismes chargés de fournir des évaluations externes des politiques, des pratiques et des répercussions⁸. Parmi ces organismes, mentionnons le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et la Commission des plaintes du public contre la GRC.

Les règles fondamentales comprennent également un cadre de droits de la personne bien établi. La *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) établit les bases d'une gamme étendue de droits de la personne au Canada. L'article 7 de la *Charte* protège le droit fondamental à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne⁹. Les droits à l'égalité sont protégés en vertu de l'article 15 de la *Charte*. L'article 15 renforce l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (1977), qui vise à prévenir la discrimination et à y remédier pour ce qui concerne les questions de compétence fédérale. La *Charte* et la *Loi* s'appliquent de manière générale à toutes les lois fédérales, sauf exception explicite¹⁰.

En fait, en vertu de la *Charte* et de la *Loi*, le gouvernement du Canada est tenu de s'assurer que ses lois, ses politiques et ses pratiques respectent les droits de la personne. Au-delà de son incidence pour les organisations fédérales, la *Loi* s'applique aux actions et aux décisions des représentants du gouvernement du Canada au pays et à l'étranger¹¹. Sa portée s'étend aux services réglementés par le gouvernement fédéral, notamment les inspections de passagers réalisées par des entreprises privées pour le compte de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.

À diverses reprises, les tribunaux canadiens ont été appelés à examiner l'équilibre que le gouvernement du Canada et ses représentants doivent établir entre la protection de la sécurité nationale et le respect des droits de la personne. En général, ils ont autorisé l'imposition de restrictions raisonnables et justifiées aux droits de la personne dans le cadre des activités gouvernementales de protection de la sécurité nationale. Ils ont généralement reconnu l'importance de la gestion des risques, de la protection des sources confidentielles et de la prévention de la communication de renseignements ou d'éléments de preuve risquant de mettre en péril la sécurité de la population canadienne¹². Cela dit, la Cour suprême du Canada et des tribunaux inférieurs ont établi et précisé diverses décisions de jurisprudence selon lesquelles le gouvernement doit démontrer, lorsqu'un droit est restreint, que la restriction en question est rationnelle et justifiée¹³. En général, les tribunaux ont établi que la protection des droits de la personne est fondamentale. Il ressort de leurs décisions qu'il est nécessaire d'intégrer le respect des droits de la personne dans les systèmes, les politiques et les pratiques de sécurité nationale.

Lorsque la Cour suprême du Canada a dû précisément se pencher sur la relation entre la sécurité nationale, les droits de la personne et la primauté du droit, sa réponse a été limpide :

[...] le défi qu'un État démocratique doit relever en réagissant au terrorisme consiste à prendre des mesures qui soient à la fois efficaces et conformes aux valeurs fondamentales de la primauté du droit. Dans une démocratie, tout n'est pas permis pour contrer le terrorisme. Ce qui peut sembler être un désavantage, au premier abord, n'en est pas un en réalité. La réaction au terrorisme, qui respecte la primauté du droit, protège et renforce les libertés précieuses qui sont essentielles à une démocratie¹⁴.

La Cour a réaffirmé ce point de vue dans des jugements subséquents, comme l'arrêt *Charkaoui* :

Il se peut que cette protection ne soit pas aussi complète qu'en l'absence de contraintes liées à la sécurité nationale. Mais il demeure qu'il ne saurait y avoir conformité avec l'art. 7 [de la Charte qui porte sur le « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne »] sans une protection véritable et substantielle¹⁵.

Les organismes de surveillance en matière de sécurité nationale ont fait écho à ce point de vue sur le respect des droits de la personne. De son côté, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a indiqué que les politiques opérationnelles du Service canadien du renseignement de sécurité, « dont certaines ont un caractère délicat et parfois intrusif, doivent être conformes [...] à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁶ ». Les parlementaires ont à leur tour renforcé leur volonté de respecter les droits de la personne dans le cadre de l'examen de questions de sécurité et de droits de la personne par la Chambre des communes et le Sénat.

Comme le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* l'écrivait : « Même dans une situation extraordinaire et face à une menace extraordinaire, les principes généraux de non-discrimination doivent continuer à s'appliquer¹⁷ ». Les leçons tirées de l'expérience canadienne et internationale confirment aussi l'importance de tenir pleinement compte des droits de la personne lorsqu'il est question de sécurité nationale.

Dans son étude intitulée *Efficacité du profilage dans le contexte de la sécurité nationale*, la Commission a examiné des preuves canadiennes et internationales sur le recours au profilage dans des opérations de sécurité. Elle a constaté qu'aucun élément probant ne soutenait l'emploi du profilage racial et ethnique pour identifier des terroristes¹⁸. Dans son rapport provisoire de 2011, le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme s'est également penché sur cette question. Il a observé que des membres des communautés ethniques et religieuses croient être pris à partie et faire l'objet de profilage, ce qui suscite « méfiance et ressentiment¹⁹ ».



Faire le pont entre l'engagement et la pratique

Il est important de souligner que les organisations responsables de la sécurité nationale au Canada ont indiqué qu'elles étaient déterminées à faire en sorte que leurs politiques et leurs programmes respectent les lois canadiennes en matière de droits de la personne. Ainsi, dès l'exercice 2004-2005, le Service canadien du renseignement de sécurité affirmait qu'il cherchait des stratégies pour sensibiliser ses employés à la question des droits de la personne²⁰.

Bon nombre de ces initiatives ont vu le jour à la suite de cas de violations des droits de la personne. Des preuves, des témoignages et d'autres constatations recueillis au cours d'affaires portées devant les tribunaux canadiens, des enquêtes judiciaires sur le traitement d'Abdullah Almalki, d'Ahmad Abou-Elmaati et de Muayyed Nureddin [enquête Iacobucci²¹] et les travaux permanents du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ont permis de révéler des préoccupations relatives aux activités de première ligne, notamment les croyances selon lesquelles :

- les impératifs de sécurité l'emportent sur les considérations de droits de la personne;
- les droits de la personne ne sont pas applicables dans le cadre d'opérations de sécurité, en particulier celles qui se déroulent à l'étranger²².

Comme l'honorable Frank Iacobucci l'a mentionné, en référence à la responsabilité personnelle des individus qui travaillent dans des organismes de sécurité de veiller à la protection des droits de la personne : « Aucun responsable canadien ne devrait se considérer comme étant dispensé de ce devoir²³ ».

La Commission ne présume pas que les cas de violation des droits de la personne survenus au cours d'activités de sécurité nationale étaient représentatifs des vues et des activités globales de l'organisation en question au moment où ils ont eu lieu. Elle ne présume pas non plus que ces écarts sont représentatifs de la conjoncture présente. Toutefois, l'attention que ces cas ont attirée est importante, car elle a des répercussions sur la confiance du public. Selon au moins un spécialiste de la responsabilité publique bien connu, la confiance des Canadiens envers les institutions et leurs dirigeants s'effrite. Ils doutent de plus en plus des assurances verbales données par les dirigeants des organisations et attendent des preuves tangibles et crédibles²⁴.

Cette exigence représente toute une difficulté pour les organisations responsables de la sécurité nationale, car, en raison de leur nature et de l'environnement dans lequel elles évoluent, la transparence n'est pas toujours appropriée. Si elles ne se dotent pas de méthodes efficaces pour évaluer le respect des droits de la personne et faire la preuve qu'elles satisfont aux normes en la matière, ces organisations continueront à s'exposer à la critique.

Pour surmonter cette difficulté, on peut notamment élaborer et promouvoir des initiatives qui intègrent la sensibilité aux droits de la personne et le respect de ceux-ci dans la culture opérationnelle. Cette façon de faire sert de fondement à la prévention de la discrimination.

La Commission a collaboré avec des organismes de sécurité nationale pour apporter ce type de changement, et a publié un guide intitulé *L'Évaluation des impacts des mesures de sécurité sur les droits de la personne*, joint en annexe du présent rapport. Ce guide offre une orientation aux organisations responsables de la sécurité nationale relativement aux précautions à prendre tout au long du cycle d'une mesure de sécurité afin d'assurer l'efficacité des normes, des politiques et des pratiques tout en respectant les droits de la personne.

Les activités des organismes de surveillance en matière de sécurité nationale offrent un autre moyen d'évaluer les résultats d'une organisation et d'en faire la preuve. Ainsi, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est un organisme d'examen externe indépendant qui fait rapport au Parlement sur les activités du Service canadien du renseignement de sécurité. La Commission des plaintes du public contre la GRC veille à ce que les plaintes sur la conduite d'un membre de la GRC soient examinées de façon juste et impartiale. Lorsque ces organismes se penchent sur des questions de droits de la personne, comme cela se produit parfois, ils le font au cas par cas. Cette approche ne permet pas de jeter un regard approfondi sur les tendances ou les problèmes éventuels en matière de droits de la personne.



Établir des structures de responsabilisation en matière de droits de la personne

Des organisations responsables de la sécurité nationale affirment ne pas recourir au profilage racial ou ethnique dans le cadre de leurs activités²⁵. Cependant, il est facile de mettre en doute de telles affirmations puisque aucune donnée n'est recueillie ni communiquée au public pour démontrer que ces organisations respectent leurs obligations en matière de droits de la personne.

Par exemple, dans son rapport sur sa mission au Canada, l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités envoyée par l'ONU a signalé que de nombreux membres de communautés ethniques croient qu'ils sont montrés du doigt de façon disproportionnée par le personnel des organismes gouvernementaux de sécurité. Ils se sentent ainsi l'objet de profilage racial ou ethnique, ce qui est interdit en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*²⁶.

Si elles mettaient en place des structures efficaces de responsabilisation, les organisations responsables de la sécurité nationale seraient en mesure de démontrer qu'elles tiennent compte des droits de la personne dans la pratique. La perspective externe des organismes de surveillance en matière de sécurité nationale et les guides opérationnels sont importants, mais ils n'ont pas le même effet que la codification du respect des droits de la personne dans le fonctionnement même d'une organisation.

La Commission croit que les organisations responsables de la sécurité nationale au Canada auraient avantage à élaborer et à mettre en place des structures de responsabilisation en matière de droits de la personne. Elles seraient tenues de présenter à l'autorité compétente un rapport sur les incidences que les mesures de sécurité ont sur les droits de la personne. Pour ce faire, elles devraient recueillir des données.

La collecte et l'analyse de données ventilées selon la race, la déficience, l'origine ethnique ou autres motifs pourraient être réalisées conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La collecte de données permettrait aux organisations responsables de la sécurité nationale :

- de montrer que leurs décisions se fondent sur des critères justifiables objectivement et des facteurs non discriminatoires;
- d'éviter ou de surmonter des obstacles systémiques, comme les obstacles que certaines technologies peuvent présenter pour les personnes handicapées;

- d'améliorer la prestation des services;
- de prouver l'efficacité et le bien-fondé d'une mesure si elle est contestée.

Au moment de définir, d'élaborer et de mettre en œuvre une structure de responsabilisation efficace, il conviendrait d'examiner et d'aborder plusieurs questions, notamment la façon de mesurer le rendement en matière de droits de la personne et d'assurer la transparence nécessaire.

La Commission a déjà collaboré à la mise en place de tels mécanismes avec diverses organisations. Son guide sur la façon d'évaluer les impacts sur les droits de la personne, annexé au présent rapport, en constitue un exemple.

La Commission a aussi déjà travaillé avec des organisations en vue de créer des cadres institutionnels relatifs aux droits de la personne²⁷. Ces cadres ont permis aux organisations en question d'améliorer leur rendement en matière de droits de la personne tout en faisant état de leurs progrès au public.

Une structure de responsabilisation établie par la loi :

- permettrait aux organisations responsables de la sécurité nationale d'évaluer le respect des lois, des principes et des politiques en matière de droits de la personne dans leurs activités;
- définirait les moyens les plus pertinents et appropriés pour mesurer le rendement en matière de droits de la personne ainsi que pour s'occuper de plaintes ou de situations précises;
- offrirait une base qui permettrait aux principaux dirigeants de cerner les forces et les points à améliorer dans les pratiques organisationnelles;
- faciliterait le dialogue et la coopération continue entre les organisations, la Commission, les parlementaires et les intervenants sur les questions de droits de la personne;
- permettrait de présenter des résultats au public canadien.



Recommandation

La Commission canadienne des droits de la personne recommande au Parlement d'adopter une loi qui obligerait les organisations responsables de la sécurité nationale à mettre en place des structures de responsabilisation pour suivre leur rendement en matière de droits de la personne et pour en rendre compte publiquement.

La plupart des lois qui confèrent leur pouvoir aux organismes fédéraux canadiens ayant des responsabilités liées à la sécurité nationale restent muettes sur les questions de droits de la personne. La Commission recommande donc au Parlement d'établir par voie législative des obligations précises pour s'assurer que les organismes responsables de la sécurité nationale mènent leurs activités à l'intérieur d'un cadre de droits de la personne mesurable, cohérent et transparent.

Il y a deux façons de donner suite à cette recommandation.

Modification des lois actuelles

Le gouvernement pourrait proposer des modifications à chaque loi, notamment la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, ce qui pourrait avoir lieu en même temps que l'examen parlementaire de la loi habilitante de chacun des organismes responsables de la sécurité nationale. Dans chaque cas, la loi modifiée comprendrait un nouvel article qui :

- affirmerait l'importance du respect des droits de la personne dans les politiques, les programmes et les activités de l'organisme en question;
- exigerait que l'organisme mette en place une structure de responsabilisation qui permettrait de recueillir des données, de mesurer son rendement et de prendre des mesures pour l'améliorer, au besoin;
- obligerait l'organisme à faire publiquement et régulièrement rapport de son rendement en matière de droits de la personne.

Nouvelle solution législative

L'élaboration d'une loi permettrait d'établir une exigence normalisée à l'échelle du gouvernement. La loi proposée comprendrait une annexe des ministères, des organisations et des institutions qui seraient tenues de mettre en place des structures de responsabilisation en matière de droits de la personne et de présenter des rapports.

Il est à noter que cette démarche législative clarifierait et codifierait la conformité de tous les organismes de sécurité nationale aux lois en matière de droits de la personne et assurerait la transparence. Elle permettrait d'établir une façon uniforme pour ces organismes de faire état de leur rendement et de communiquer cette information aux Canadiens, renforçant ainsi la confiance de ces derniers.

La Commission reconnaît que les comités parlementaires ont recommandé que le Parlement joue un rôle de surveillance plus efficace dans les travaux des organismes de sécurité nationale. En 2011, le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme recommandait :

(16) Que le gouvernement fédéral, à l'instar des gouvernements américain, australien, britannique, français et néerlandais, constitue, par voie législative, un comité composé de membres des deux chambres du Parlement ayant le pouvoir de surveiller les cadres administratif et stratégique ainsi que les dépenses et les activités des ministères et organismes fédéraux responsables de la sécurité nationale afin de s'assurer qu'ils servent efficacement les intérêts de sécurité nationale, respectent la Charte canadienne des droits et libertés et soient financièrement responsables, bien organisés et bien administrés²⁸.

La Commission est d'avis que sa recommandation pourrait être appliquée par le truchement de la structure que le Comité sénatorial spécial propose ou de toute autre structure, y compris l'établissement de rapports indépendants par les organismes en question.

C'est le processus de responsabilisation relatif au respect des obligations en matière de droits de la personne qui constitue l'élément central. Ce processus devrait être appuyé par une collecte de données et l'établissement de rapports nécessaires pour assurer la transparence envers les Canadiens et le personnel de ces organismes.

La Commission est prête à collaborer avec ces organismes en vue de mettre en place des structures efficaces de responsabilisation, comme elle a travaillé avec elles dans le passé. Selon son expérience, la Commission croit qu'il est possible de définir les mesures appropriées pour suivre le rendement et d'élaborer les modes de rapport qui permettront de satisfaire les besoins des Canadiens et des organismes eux-mêmes.



Conclusion

Les Canadiens s'attendent à être protégés, mais pas à voir que cette protection s'accompagne d'une perte massive de leurs droits et libertés. Ils s'attendent au contraire à ce que les droits de la personne soient respectés. Il ne s'agit pas simplement d'une préférence du grand public; cette attente est ancrée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les dirigeants des organismes responsables de la sécurité nationale se sont engagés à améliorer les choses. Des mesures concrètes ont été prises en ce sens, et il n'y a aucune raison de douter de la bonne foi de ces engagements; toutefois, la mise en œuvre d'une structure de responsabilisation claire quant au rendement en matière de droits de la personne permettrait aux organismes de gagner et de maintenir la confiance du public dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs difficiles responsabilités. Cette structure est particulièrement fondamentale pour gagner et maintenir la confiance des membres des communautés ethniques, raciales et religieuses. La création d'une structure de responsabilisation serait bénéfique tant pour les Canadiens que pour les organisations qui les protègent.

1. Sénat, Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Liberté, sécurité et la menace complexe du terrorisme : des défis pour l'avenir*, Rapport intérimaire du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, mars 2011, p. 20 (présidé par Hugh Segal), en ligne à <<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/403/anti/rep/rep03mar11-f.pdf>>.
2. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Rapport sur les événements concernant Maher Arar : Analyse et recommandations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, en ligne à <http://www.pch.gc.ca/cs-kc/arar/Arar_f.pdf>.
3. Wesley K. Wark, *Les préoccupations relatives à la sécurité nationale et aux droits de la personne au Canada : étude de huit questions cruciales dans le contexte de l'après-11 septembre*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 2006, en ligne à <http://www.chrc-ccdp.ca/research_program_recherche/ns_sn/toc_tdm-fra.aspx>.
4. Cara Wilkie et al, *Questions liées aux droits de la personne dans le cadre de la sécurité nationale : Inventaire des considérations des organismes*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 2008, en ligne à <http://www.chrc-ccdp.ca/research_program_recherche/hrins_qdpsn/toc_tdm-fra.aspx>.
5. Jimmy Bourque et al, *Efficacité du profilage dans le contexte de la sécurité nationale*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 2009, en ligne à <http://www.chrc-ccdp.ca/research_program_recherche/profiling_profilage/toc_tdm-fra.aspx>.

6. Caleb Chepesiuk *et al.*, *La certification de l'identité et la protection des droits de la personne*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 2010, en ligne à <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/research_program_recherche/identity_certification_identite/toc_tdm-fra.aspx>.
7. Pearl Eliadis, *Sécurité nationale et droits de la personne*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 2011, en ligne à <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/research_program_recherche/ns_2011_sn/toc_tdm-fra.aspx>.
8. Le CSARS explique son mandat dans son site Web à <<http://www.sirc-csars.gc.ca/abtprp/index-fra.html>>. La CPP explique son mandat dans son site Web à <http://www.cpc-cpp.gc.ca/www/aus_notre-fra.aspx>.
9. *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle a été édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (Royaume-Uni), 1982, ch. 11.
10. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C., 1985, ch. H-6.
11. Le paragr. 40(5) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit à la Commission de traiter des plaintes sur des incidents ayant eu lieu à l'étranger alors que la personne concernée ne détient ni la citoyenneté canadienne ni le statut de résident permanent. Toutefois, lorsque le paragr. 40(5) ne s'applique pas à la situation en cause, le Tribunal canadien des droits de la personne estime que les agents du service extérieur qui sont affectés à l'étranger sont des représentants du Canada et précise que : « Nous ne voyons pas pourquoi les principes énoncés dans la [*Loi canadienne sur les droits de la personne*] ne s'appliqueraient pas à leurs activités. » *Naqvi c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1993] TCDP 2 (TCDP), paragr. 40 et 41.
12. *Rapport Wark*, voir note 3, et *Harkat (Re)*, 2010 CF 1242.
13. *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350, 2007 CSC 9, paragr. 23.
14. *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248, 2004 CSC 42, paragr. 7.
15. *Charkaoui*, voir note 13, paragr. 27.
16. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel du CSARS 1998-1999 : examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1999, p. 65, en ligne à <http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/ar_1998-1999-fra.pdf>.
17. Sénat, Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels : rapport principal du comité sénatorial spécial sur la loi antiterroriste*, février 2007, p. 21-22, (présidé par David P. Smith), en ligne à <<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/anti-e/rep-e/rep02feb07-f.pdf>>.

18. *Bourque*, voir note 5.
19. *Sénat, Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme*, voir note 1, p.21.
20. Service canadien du renseignement de sécurité, *Rapport public, 2004-2005*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, en ligne à <<http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection/PS71-2004F.pdf>>.
21. *Enquête interne sur les actions des responsables canadiens relativement à Abdullah Almalki, Ahmad Abou Elmaati et Muayyed Nureddin : Supplément au rapport public*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010, (Rapport Iacobucci, supplément), p. 11-13, en ligne à <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2010/bcp-pco/CP32-90-1-2010-fra.pdf>.
22. Il s'agit notamment de cas de « restitution extraordinaire », de détention arbitraire, de torture et de traitements cruels; voir Enquête Iacobucci, Rapport final, note 21 (des actions des responsables canadiens constituaient des manquements et ont contribué à la torture subie par des citoyens canadiens), pages 384-389, paragr. 60-75, en ligne à <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/internal_inquiry/2010-03-09/www.iacobucciinquiry.ca/pdfs/documents/final-report-copy-fr.pdf>; Commission d'enquête sur l'affaire Maher Arar, voir note 2; *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44 (Khadr); *Almrei (Re)*, 2009 CF 1263, paragr. 486 et suiv.
23. *Rapport Iacobucci, Supplément*, voir note 21, paragr. 5.
24. Donald J Savoie, *Court Government and the Collapse of Public Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.
25. La Gendarmerie royale du Canada a déclaré qu'elle ne pratique pas le profilage racial; voir Gendarmerie royale du Canada, *Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2005*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005.
26. Nations Unies, *Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités : Mission au Canada*, 2010, paragr. 62-63, en ligne à <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/118/61/PDF/G1011861.pdf?OpenElement>>.
27. À titre d'exemple, la Commission a mis au point le Modèle de maturité pour les droits de la personne, en ligne à <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/hrmm_mmdp/default-fra.aspx>.
28. *Sénat, Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme*, voir note 1, p. 49.



Annexe

L'Évaluation des impacts des mesures de sécurité sur les droits de la personne