

**PROJET DE LOI C-19 : LOI MODIFIANT
LE CODE CRIMINEL (INVESTIGATION
ET ENGAGEMENT ASSORTI DE CONDITIONS)**

Dominique Valiquet
Division des affaires juridiques et législatives

Le 20 mars 2009



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-19

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 12 mars 2009

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

**Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 2^e session de la 40^e législature,
le 30 décembre 2009.**

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
DESCRIPTION ET ANALYSE	3
A. Audiences d’investigation.....	3
1. Recommandations non suivies.....	5
B. Engagement assorti de conditions (arrestation à titre préventif)	5
1. Recommandations non suivies.....	6
C. Rapports annuels.....	6
D. Disposition de temporarisation	7
E. Dispositions transitoires.....	7
F. Entrée en vigueur	8
COMMENTAIRE.....	8



CANADA

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

PROJET DE LOI C-19 : LOI MODIFIANT
LE CODE CRIMINEL (INVESTIGATION
ET ENGAGEMENT ASSORTI DE CONDITIONS)*

INTRODUCTION

Présenté à la Chambre des communes le 12 mars 2009, le projet de loi C-19 reprend les dispositions de l'ancien projet de loi S-3⁽¹⁾ amendé par le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* en mars 2008⁽²⁾. Le projet de loi C-19 propose des modifications au *Code criminel* (le *Code*)⁽³⁾ qui visent à rétablir des mesures antiterroristes expirées en février 2007 aux termes d'une disposition de temporarisation. Reprenant pour l'essentiel les dispositions initiales de la *Loi antiterroriste* entrées en vigueur en 2001, il fait en sorte qu'une personne pouvant avoir des renseignements sur une infraction de terrorisme comparaisse devant un juge pour une audience d'investigation. Il prévoit un engagement assorti de conditions et une arrestation à titre préventif afin d'éviter un attentat terroriste. Le projet de loi comporte une disposition de temporarisation d'une durée de cinq ans et exige que le procureur général et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile présentent chacun un rapport annuel accompagné de leur recommandation quant à la nécessité de proroger les dispositions en cause.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Loi modifiant le Code criminel (investigation et engagement assorti de conditions), 2^e session, 39^e législature.

(2) L'ancien projet de loi S-3 avait été amendé par le Comité sénatorial spécial le 5 mars 2008, adopté par le Sénat le 6 mars 2008 et était rendu à l'étape du débat à la deuxième lecture à la Chambre des communes en avril 2008 lorsqu'il est mort au *Feuilleton* à la fin de la 39^e législature, le 7 septembre 2008.

(3) L.R.C. 1985, ch. C-46, modifiée.

CONTEXTE

Le projet de loi reprend pour l'essentiel les dispositions de la *Loi antiterroriste* portant sur l'investigation et l'engagement assorti de conditions, qui sont entrées en vigueur avec le projet de loi C-36 en décembre 2001. Une disposition de temporarisation de cette loi prévoyait que ces dispositions cesseraient de s'appliquer à la fin du 15^e jour de séance parlementaire suivant le 31 décembre 2006, sauf si elles étaient prorogées au moyen d'une résolution adoptée par les deux Chambres du Parlement. En février 2007, aucune audience d'investigation n'avait eu lieu et on n'avait signalé aucun recours aux dispositions sur l'engagement assorti de conditions.

La Cour suprême du Canada et le Parlement se sont penchés sur les dispositions en cause avant qu'elles cessent d'avoir effet. La Cour suprême a examiné le volet investigation de la *Loi antiterroriste* à la lumière du procès Air India. Le ministère public avait présenté une demande d'ordonnance *ex parte* (en l'absence de toute autre partie) enjoignant à un témoin à charge de se présenter à une audience d'investigation conformément à l'article 83.28 du *Code*. (Ni les médias ni les accusés au procès ne savaient que la demande avait été faite.) L'ordonnance a été portée en appel devant la Cour suprême. Celle-ci a rendu des arrêts connexes qui maintenaient la constitutionnalité des dispositions, statuant que les audiences d'investigation ne portent pas atteinte au droit de ne pas s'incriminer prévu à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), car les éléments de preuve obtenus pendant l'investigation ne peuvent être utilisés contre la personne visée, sauf dans le cas de poursuites pour parjure⁽⁴⁾.

Au Parlement, deux comités spéciaux ont été chargés d'examiner la *Loi antiterroriste*. À la Chambre des communes, l'examen a été confié au Sous-comité de la sécurité publique et nationale et a débuté en décembre 2004. Toutefois, le Parlement a été dissous en novembre 2005 et un nouveau sous-comité a été mis sur pied en mai 2006. Après avoir entendu des témoignages très diversifiés, le Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste* de la Chambre des communes a publié en octobre 2006 un rapport provisoire qui portait expressément sur les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions⁽⁵⁾. Le Sous-comité a

(4) *Demande fondée sur l'article 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 248; *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 332.

(5) Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, Sous-comité sur la revue de la *Loi antiterroriste*, *Examen de la Loi antiterroriste – Audiences d'investigation et engagements assortis de conditions*, Troisième Rapport, octobre 2006 (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10804&SourceId=193467&SwitchLanguage=1>).

conclu que les dispositions en cause sont compatibles avec la tradition juridique canadienne et qu'elles renferment des garanties suffisantes, mais que certains points restent à clarifier. Il a recommandé des modifications de forme aux dispositions et quelques modifications de fond plus importantes.

Au Sénat, le Comité spécial sur la *Loi antiterroriste* a été créé en décembre 2004 pour entreprendre un examen approfondi des dispositions et de l'application de cette loi. Il a, lui aussi, entendu les opinions d'une multitude de témoins. Certains étaient d'avis que cette loi marquait une sérieuse rupture avec la tradition juridique canadienne⁽⁶⁾ et craignaient qu'elle ne finisse par s'appliquer à des infractions plus générales au *Code*, alors que d'autres estimaient que les dispositions en cause n'étaient pas nouvelles, ne portaient pas atteinte aux droits et servaient à prévenir les menaces. Le 22 février 2007, le Comité a présenté son rapport final, qui formulait deux recommandations visant à modifier les dispositions sur les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions⁽⁷⁾. Les recommandations des deux comités parlementaires sont traitées plus à fond dans la partie qui suit.

En vertu d'une disposition de temporarisation, la *Loi antiterroriste* prévoyait que ses dispositions sur l'investigation et l'engagement assorti de conditions cesseraient de s'appliquer le 1^{er} mars 2007 à moins d'être prorogées au moyen d'une résolution adoptée par les deux chambres du Parlement. Le 27 février 2007, une motion du gouvernement visant à proroger les dispositions telles quelles pour trois ans a été rejetée à la Chambre des communes par 159 voix contre 124, de sorte qu'elles ont cessé d'avoir effet.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Audiences d'investigation

L'article premier du projet de loi reprend les articles 83.28 à 83.3 du *Code*, exception faite de modifications mineures proposées au libellé et à l'objet des dispositions antérieures de la *Loi antiterroriste*. De façon générale, et ainsi qu'il a été mentionné

(6) Par exemple, d'aucuns estimaient que l'obligation de témoigner portait atteinte au droit de garder le silence et que le pouvoir d'arrestation à titre préventif était trop vaste, parce qu'il pouvait être exercé à la suite d'un simple soupçon.

(7) 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 (<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/anti-f/rep-f/rep02feb07-f.htm>).

précédemment, l'article 83.28 du *Code* vise à faire comparaître devant un juge, en vue d'une audience d'investigation, une personne pouvant avoir des renseignements sur une infraction de terrorisme. L'objectif n'est pas de poursuivre la personne pour infraction au *Code*, mais d'obtenir des renseignements. En vertu de cet article, un agent de la paix peut, avec le consentement préalable du procureur général, demander à un juge d'une cour supérieure ou d'une cour provinciale de rendre une ordonnance autorisant la recherche de renseignements aux conditions suivantes : il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme a été ou sera commise; il existe des motifs raisonnables de croire que des renseignements relatifs à l'infraction ou au lieu où se trouve le suspect sont susceptibles d'être obtenus grâce à l'ordonnance; des efforts raisonnables ont été déployés pour obtenir par d'autres moyens les renseignements recherchés. L'ordonnance, si elle est rendue, oblige la personne à se présenter à une audience pour y être interrogée et peut lui enjoindre d'apporter avec elle toute chose qu'elle a en sa possession. Le nouvel article insiste davantage que l'ancien sur la nécessité d'avoir fait des efforts raisonnables pour obtenir des renseignements par d'autres moyens pour des infractions de terrorisme tant futures que passées (plutôt que futures seulement) et sur l'obligation du tribunal d'obliger la personne à se présenter pour un interrogatoire dans les circonstances indiquées. Le remplacement du terme « peut » par « enjoint » pour faire en sorte que les ordonnances prises en vertu du paragraphe 83.28(5) obligent la personne visée à se présenter à une audience découle d'une des recommandations du Sous-comité de la Chambre des communes.

En outre, l'article 83.28 dispose que la personne visée par l'ordonnance de se présenter à une audience d'investigation a le droit de retenir les services d'un avocat et de lui donner des instructions. Elle est tenue de répondre aux questions, mais elle peut refuser d'obtempérer en invoquant le droit applicable en matière de privilèges ou de communication de renseignements. Le juge présidant l'interrogatoire statue sur le refus d'obtempérer. Personne n'est dispensé de répondre aux questions ou de produire une chose en sa possession au motif que cela peut l'incriminer. Cependant, les renseignements ou les témoignages obtenus au cours d'une audience d'investigation ne peuvent être directement ou indirectement utilisés par la suite dans des poursuites contre la personne, sauf dans le cas d'une procédure judiciaire pour parjure ou pour témoignage contraire à un témoignage antérieur.

L'article 83.29 du *Code*, qui demeure essentiellement le même, précise que la personne qui se soustrait à la signification de l'ordonnance, qui est sur le point de s'esquiver ou qui ne s'est pas présentée à l'interrogatoire peut faire l'objet d'un mandat d'arrestation. Le

projet de loi ajoute toutefois que l'article 707 du *Code*, qui fait état de la durée maximale de détention d'un témoin, s'applique aussi à la personne mise sous garde pour une audience au titre de l'article 83.29.

1. Recommandations non suivies

Les nouvelles dispositions font suite à une recommandation formulée par le Sous-comité de la Chambre des communes, mais il y a plusieurs autres recommandations dont elles ne tiennent pas compte. Le Sous-comité avait aussi recommandé que les audiences d'investigation ne s'appliquent qu'aux risques imminents d'infractions de terrorisme et que le paragraphe 83.28(2) du *Code* soit modifié de façon à préciser qu'un agent de la paix, avant de présenter une demande en l'absence de toute autre partie, doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de terrorisme sera commise, et de façon à considérer comme une procédure en vertu du *Code* toute mesure prise en vertu des articles 83.28 et 83.29. Enfin, le Sous-comité avait recommandé d'ajouter les mots « pour plus de certitude et pour ne pas limiter la généralité de ce qui précède » aux sous-alinéas 83.28(4)a)(ii) et b)(ii) afin de ne pas restreindre l'intention du Parlement. Ces recommandations n'ont pas eu de suite.

B. Engagement assorti de conditions (arrestation à titre préventif)

L'article premier du projet de loi, qui reprend pour l'essentiel l'article 83.3 du *Code*, autorise l'engagement assorti de conditions et l'arrestation à titre préventif en vue d'éviter un attentat terroriste. En vertu de cet article, un agent de la paix peut, avec le consentement préalable du procureur général, déposer une dénonciation devant un juge de la cour provinciale s'il a des motifs de croire qu'une activité terroriste sera entreprise et s'il soupçonne que l'imposition, à une personne, d'un engagement assorti de conditions ou son arrestation est nécessaire pour éviter l'activité terroriste. Le juge peut faire comparaître la personne devant n'importe quel autre juge de la cour provinciale, alors que, dans la disposition antérieure, le juge pouvait faire comparaître la personne devant lui. Cette modification est analogue à celle proposée par le Sous-comité de la Chambre des communes. Si l'agent de la paix soupçonne que la mise sous garde immédiate est nécessaire, il peut arrêter la personne sans mandat avant de déposer la dénonciation ou avant que la personne ait eu l'occasion de comparaître.

La personne mise sous garde doit être conduite devant un juge de la cour provinciale dans un délai de 24 heures ou le plus tôt possible après l'arrestation. Le juge décide alors si elle doit être mise en liberté ou si sa détention doit se prolonger. Cette comparution ne peut être ajournée pour plus de 48 heures. Le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* a amendé cette disposition de manière à raccourcir la description des motifs de détention d'une personne. Il a supprimé les termes « il est démontré une juste cause et, sans préjudice de ce qui précède, que », en accord avec le jugement rendu en 2002 par la Cour suprême du Canada dans la cause *R. c. Hall*⁽⁸⁾. La Cour avait alors invalidé un article du *Code* rédigé à peu près en ces termes, sous prétexte qu'il contrevenait à l'article 7 et à l'alinéa 11e) de la *Charte*.

Si le juge décide que la personne n'a pas besoin de contracter un engagement, elle est mise en liberté. S'il détermine qu'il est nécessaire d'en contracter un, il ordonne à la personne de ne pas troubler l'ordre public et de se conformer à d'autres conditions pour une période maximale de 12 mois. Il peut infliger à la personne qui refuse de contracter l'engagement une peine d'emprisonnement maximale de 12 mois.

1. Recommandations non suivies

Dans ce cas-ci également, le projet de loi tient compte de certaines, mais pas de la totalité, des recommandations sur des questions de forme présentées par le Sous-comité de la Chambre des communes. Celui-ci avait aussi recommandé (comme pour le par. 83.28(5)) de modifier le paragraphe 83.3(3) du *Code*, et de remplacer dans la version anglaise le terme « may » par le terme « shall », puisque, dans les faits, le juge n'a pas de pouvoir discrétionnaire dans ce domaine et que « paragraphe (3) » soit remplacé par « présent article » au paragraphe 83.3(8).

C. Rapports annuels

Comme le recommandait le Comité sénatorial spécial, l'article 2 du projet de loi incorpore à l'article 83.31 du *Code* de nouveaux paragraphes selon lesquels le procureur général et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile expriment, dans leurs rapports annuels respectifs sur les articles 83.28, 83.29 et 83.3, une opinion motivée quant à la nécessité de proroger ces dispositions.

(8) [2002] 3 R.C.S. 309.

D. Disposition de temporarisation

L'article 3 du projet de loi remplace les paragraphes 83.32(1), (2) et (4) du *Code*. De façon générale, l'article 83.32 renferme la disposition de temporarisation relative à l'audience d'investigation et à l'engagement assorti de conditions. Conformément à la recommandation du Sous-comité de la Chambre des communes, mais non du Comité sénatorial spécial⁽⁹⁾, le paragraphe 83.32(1) précise que les articles 83.28 à 83.3 cesseront d'avoir effet à la fin du 15^e jour de séance suivant le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du projet de loi C-19, sauf si ces articles sont prorogés au moyen d'une résolution adoptée par les deux chambres du Parlement. Le paragraphe 83.32(4) autorise des prorogations subséquentes. Ces paragraphes utilisent une terminologie qui diffère de celle des dispositions antérieures : « cessent d'avoir effet » au lieu de « cessent de s'appliquer » et, dans la version anglaise, « operation » au lieu de « application ». La nouvelle terminologie est utilisée dans les articles 3 et 4 du projet de loi.

À la suite de l'amendement apporté par le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, les paragraphes 83.32(1.1) et (1.2) du *Code* prévoient qu'un examen approfondi des articles 83.28 à 83.3 et de leur application *doit* être fait par un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, et que ce comité remette ensuite son rapport au Parlement, accompagné de ses recommandations quant à la nécessité de proroger ces dispositions. Cet amendement est compatible avec les recommandations du Sous-comité de la Chambre des communes et du Comité sénatorial spécial voulant que le Parlement fasse un examen détaillé des dispositions avant de les proroger de nouveau.

E. Dispositions transitoires

L'article 4 du projet de loi, qui remplace l'article 83.33 du *Code*, utilise la nouvelle terminologie « cessent d'avoir effet » pour les dispositions transitoires. En vertu de l'article 83.33, dans le cas où les articles 83.28 à 83.3 cessent d'avoir effet conformément à l'article 83.32, les procédures déjà engagées au titre de ces articles sont menées à terme si l'audition de la demande présentée au titre du paragraphe 83.28(2) a commencé. La personne mise sous garde en application de l'article 83.3 est mise en liberté, sauf que les paragraphes 83.3(7) à (14) continuent de s'appliquer à la personne conduite devant le juge au titre du paragraphe 83.3(6) avant que l'article 83.3 cesse d'exister.

(9) Le Comité sénatorial spécial a recommandé la prorogation jusqu'au 15^e jour de séance parlementaire suivant le 31 décembre 2009.

F. Entrée en vigueur

L'article 5 du projet de loi indique que la loi entre en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Certains soutiennent que les dispositions proposées sont nécessaires et qu'elles comportent des mesures de protection – comme le droit aux services d'un avocat, la preuve de la nécessité de l'audience d'investigation et l'obligation pour le gouvernement de déposer un rapport annuel⁽¹⁰⁾. Par contre, selon certains experts du renseignement, le récent cas de Momin Khawaja⁽¹¹⁾, la première personne reconnue coupable en vertu de la *Loi antiterroriste*, démontre clairement que la loi actuelle fonctionne bien et que les dispositions « intrusives » proposées par le projet de loi C-19 ne sont pas nécessaires pour lutter efficacement contre le terrorisme⁽¹²⁾.

L'ancien projet de loi S-3 a suscité des commentaires tant favorables que défavorables. À la lumière de l'enquête sur le vol d'Air India, Gary Bass, sous-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, s'était déclaré publiquement en faveur du projet de loi. Il avait indiqué que les nouvelles dispositions encourageraient à témoigner les personnes qui hésitent à le faire, et ce, parce qu'elles ne pourront pas faire autrement que de témoigner de façon véridique⁽¹³⁾. Toutefois, dans le même contexte, Yvon Dandurand, criminologue de l'Université de la Fraser Valley, en Colombie-Britannique, a soutenu que les personnes contraintes à

(10) Janice Tibbetts, « Anti-terrorist law on the way back; Contentious measure allowed to lapse two years ago », *The Vancouver Sun*, 12 mars 2009, p. B2; et Bruce Cheadle, « Conservatives move to re-enact lapsed anti-terrorism laws », *Waterloo Region Record*, 13 mars 2009, p. A3.

(11) Le 12 mars 2009, la Cour supérieure de l'Ontario lui a imposé une peine de 10 ans et demi d'emprisonnement pour cinq chefs d'accusations sous le régime de la *Loi antiterroriste* et deux autres sous celui du *Code criminel*.

(12) Joanne Chianello, « Canadian legal system works: experts; Trial shows more aggressive anti-terror laws not needed », *Ottawa Citizen*, 13 mars 2009, p. A5.

(13) Kim Bolan, « Investigative Tool Could Aid RCMP's Air India Probe », *Vancouver Sun*, 26 octobre 2007, p. A1; Jim Brown, « Anti-Terror Law Could Scare Off Witnesses, Air India Inquiry Told », *Presse canadienne*, 29 octobre 2007.

témoigner s'exposent tout de même à des représailles de la part de ceux qui s'attendent à les voir mentir. À son avis, il ressort clairement des dispositions que les personnes qui communiquent d'elles-mêmes des renseignements aux autorités risquent de subir une audience d'investigation, d'être arrêtées à titre préventif ou d'être accusées d'une infraction de terrorisme. Le Congrès islamique canadien désapprouvait lui aussi le projet de loi, de peur de voir les libertés civiles compromises⁽¹⁴⁾.

(14) Richard Foot et Juliet O'Neil, « Two Expired Terrorism Laws Reintroduced », *The Gazette* [Montréal], 24 octobre 2007, p. A12.