



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



***Projet de loi C-51 :
Loi modifiant la Loi sur le programme
de protection des témoins et une autre loi
en conséquence***

Publication n° 41-1-C51-F
Le 4 février 2013

**Lyne Casavant
Christine Morris**

Division des affaires juridiques et législatives
Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi C-51

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

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.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	La protection des témoins vulnérables et menacés.....	2
1.1.1	Le Programme fédéral de protection des témoins	3
1.2	Quelques données sur le Programme fédéral de protection des témoins	4
1.2.1	Les bénéficiaires.....	4
1.2.2	Coût du Programme	5
1.3	Appels pour renforcer le Programme fédéral de protection des témoins	5
1.3.1	Le rapport du Comité permanent de la Sécurité publique et nationale de la Chambre des communes (2008)	5
1.3.2	Le rapport final de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (2010)	6
1.3.3	Le rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes (2012)	8
2	DESCRIPTION ET ANALYSE	8
2.1	Modification de l'objet de la <i>Loi sur le programme de protection des témoins</i>	8
2.1.1	Promotion de la sécurité nationale, de la défense nationale et de la sécurité publique (art. 3, 5, 6 et 7 du projet de loi)	8
2.1.2	Facilitation de la protection des personnes admises aux programmes provinciaux et municipaux désignés (art. 3, 4, 5, 11, 12, 13, 18 et 19 du projet de loi)	10
2.2	Prolongation de la période de protection d'urgence (par. 6(2) du projet de loi)	11
2.3	Cessation de l'entente de protection (art. 9 du projet de loi)	11
2.4	Protection des renseignements : Nouvelles interdictions concernant la divulgation de renseignements sur les moyens et méthodes employés pour protéger des témoins et les personnes qui les protègent (art. 3, 12, 13 et 16 du projet de loi)	12
2.4.1	Nouvelle formulation de l'interdiction concernant la divulgation de renseignements sur l'endroit où se trouve la personne protégée et sur son changement d'identité (art. 12 du projet de loi)	12

2.4.2	Exceptions à l'interdiction de divulguer des renseignements (art. 12, 13, 14 et 16 du projet de loi)	13
2.4.2.1	Divulgence autorisée pour le commissaire et les fonctionnaires provinciaux (art. 12, 13 et 16 du projet de loi)	13
2.4.2.2	Autres exceptions à l'interdiction de divulgation (art. 12 et 14 du projet de loi)	14
2.5	Exemption de poursuite et de sanction (art. 14 du projet de loi)	15
2.6	Délégation des pouvoirs du commissaire et des fonctionnaires provinciaux (art. 17 du projet de loi)	15
2.7	Entrée en vigueur, modification corrélative et disposition de coordination (art. 22, 23 et 24 du projet de loi)	16
3	COMMENTAIRE	17

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-51 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-51 : Loi modifiant la Loi sur le programme de protection des témoins et une autre loi en conséquence (titre abrégé : « Loi améliorant la sécurité des témoins ») a été déposé le 11 décembre 2012 à la Chambre des communes par le ministre de la Sécurité publique (le Ministre), l'honorable Vic Toews.

Ce projet de loi modifie la *Loi sur le programme de protection des témoins*¹ (LPPT) afin d'accroître l'efficacité du Programme fédéral de protection des témoins (PFPT), administré par la Gendarmerie royale du Canada (GRC), et de mieux répondre aux besoins des sources et des témoins² impliqués dans des enquêtes ou des poursuites reliées à la sécurité nationale. Les modifications concernant la protection des sources et des témoins dans les causes de terrorisme cherchent à répondre à certaines des préoccupations soulevées par la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (la Commission Air India) dans son rapport publié le 17 juin 2010. Le projet de loi répond, par ailleurs, à un changement réclamé par les gouvernements provinciaux possédant leur propre programme de protection de témoins afin de permettre le changement d'identité des témoins relevant de ces programmes sans avoir à les faire admettre au PFPT³.

Lorsqu'il a déposé le projet de loi, le Ministre a souligné l'importance d'assurer la protection des témoins pour lutter contre la criminalité, particulièrement le crime organisé et le terrorisme⁴. La protection des témoins contre l'intimidation, la violence ou les représailles est au cœur du maintien de la primauté du droit. Les experts s'entendent pour dire qu'en l'absence de mesures efficaces visant à protéger les témoins vulnérables de même que leurs proches, nombreux sont ceux qui hésiteraient à collaborer avec les autorités.

Parmi les changements proposés à la LPPT pour accroître le rendement du PFPT, on trouve :

- L'élargissement de l'objet de la LPPT afin de permettre l'admission au PFPT des personnes qui fournissent de l'aide à une organisation fédérale de sécurité ou de défense, et de celles qui, en raison des liens qu'elles entretiennent avec ces personnes, requièrent une protection. Actuellement, seules les personnes qui collaborent aux activités d'un organisme d'application de la loi ou d'un tribunal pénal international avec lequel un accord a été conclu⁵ et celles qui, en raison de leur lien avec ces personnes, peuvent avoir besoin d'être protégées sont admissibles au PFPT. Autrement dit, si le projet de loi est adopté, les organismes fédéraux de sécurité et de défense pourront, comme les organismes d'application de la loi, diriger leurs sources vers le PFPT (voir notamment l'art. 5 du projet de loi).

- La mise en œuvre de procédures visant à faciliter le processus administratif de changement d'identité des témoins qui relèvent d'un programme désigné de protection des témoins administré par une province ou une municipalité (art. 11 du projet de loi).
- Le renforcement des dispositions concernant la protection des renseignements relatifs aux témoins et la divulgation d'information concernant les bénéficiaires du PFPT et des programmes de protection provinciaux ou municipaux désignés (art. 12 du projet de loi).
- La possibilité de prolonger la protection d'urgence offerte à une personne avec laquelle un accord de protection avec la GRC n'a pas été conclu. La période maximale passe de 90 à 180 jours (art. 6 du projet de loi).

1.1 LA PROTECTION DES TÉMOINS VULNÉRABLES ET MENACÉS

Reconnaissant le rôle déterminant des témoins dans les enquêtes et les poursuites criminelles, les gouvernements et les services de police canadiens ont mis sur pied, au fil du temps, diverses mesures visant à protéger les témoins vulnérables ou dont la sécurité est menacée en raison de leur collaboration avec la justice⁶.

Le service de police qui a l'intention de fonder son enquête sur un témoignage est responsable de la protection du témoin. Pour assurer la sécurité des témoins vulnérables, encourager leur collaboration et augmenter les chances de succès des enquêtes criminelles, les services policiers peuvent déployer diverses mesures de protection avant, pendant et après les procédures judiciaires. Ces mesures comprennent les escortes policières au tribunal, à la maison ou au travail, une surveillance accrue du domicile du témoin ou encore le réaménagement temporaire du témoin et de ses proches.

Des mesures de protection, dont celles prévues à l'article 486 du *Code criminel*⁷, peuvent également être déployées lors des audiences au tribunal. Elles comprennent notamment l'imposition d'une interdiction de publication ou encore l'autorisation par le tribunal des témoignages à l'extérieur de la salle d'audience au moyen de téléviseurs en circuit fermé ou derrière un écran. La Commission Air India souligne dans son rapport que :

[c]es mesures peuvent réduire le danger et l'inconfort que les témoins ressentent lorsqu'ils témoignent. Néanmoins, elles supposent que l'accusé connaîtra l'identité du témoin. Aucune de ces mesures n'empêcherait une personne décidée de découvrir l'identité d'un témoin⁸.

Le gouvernement fédéral et certaines provinces, y compris des municipalités, ont également mis sur pied des programmes officiels de protection des témoins; c'est le cas notamment de l'Ontario, du Québec, de la ville de Montréal, de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan. Le programme fédéral de même que ceux de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan reposent sur des lois⁹.

1.1.1 LE PROGRAMME FÉDÉRAL DE PROTECTION DES TÉMOINS

En juin 1996, le Parlement a adopté la *Loi sur le programme de protection des témoins*, donnant par le fait même une assise législative au programme de protection des témoins mis sur pied par la GRC en 1984 pour encourager la communication d'informations susceptibles de l'aider à poursuivre en justice les membres du crime organisé impliqués dans le trafic de drogue. De 1984 à 1996, le programme était fondé :

sur une série de politiques et de lignes directrices internes, gardées secrètes de façon à empêcher que des criminels puissent prendre connaissance des méthodes utilisées par la GRC pour protéger ceux qui avaient fourni des informations contre eux¹⁰.

Du point de vue administratif, le programme a fait l'objet de plusieurs critiques, dont le manque de transparence dans sa gestion et le non-respect des ententes de protection. Certains bénéficiaires insatisfaits du traitement que leur avait réservé la GRC ont d'ailleurs mis en danger leur sécurité en exposant publiquement leurs différends avec la GRC¹¹.

La LPPT a doté le PFPT d'une structure de gestion plus accessible et transparente. Pour la première fois, l'objectif du programme était précisé : promouvoir le respect de la loi en facilitant la protection des personnes qui contribuent à la faire appliquer dans le cadre des activités d'un organisme d'application de la loi ou d'un tribunal pénal international avec lequel un accord a été conclu. La LPPT a également élargi la portée du PFPT aux témoins relevant d'autres organismes d'application de la loi au Canada de même qu'à certains ressortissants étrangers, si des ententes avec le Ministre ont été conclues. L'admission des témoins provenant d'un autre organisme que la GRC est fondée sur le principe du recouvrement des coûts.

La LPPT précise également les critères d'admission¹², les services de protection qui peuvent être offerts aux bénéficiaires (notamment les services de déménagement et de logement, l'obtention d'une nouvelle identité et un soutien financier) et les obligations des bénéficiaires et des responsables de l'administration du Programme. De plus, elle prévoit l'obligation de présenter tous les ans un rapport au Parlement sur l'administration du programme (art. 16 de la LPPT).

Les témoins admis au PFPT sont généralement exposés à des menaces sérieuses¹³. La plupart, on le verra dans la prochaine section, font l'objet d'un changement d'identité. Actuellement, lorsqu'un tel changement est envisagé pour la protection d'un témoin ou d'une source, les services policiers doivent faire une demande auprès de la GRC afin que leur témoin soit admis au PFPT¹⁴. Le projet de loi C-51 élimine cette étape pour les bénéficiaires admis à des programmes provinciaux et municipaux désignés. Les modifications proposées pour faciliter le changement d'identité des témoins relevant de programmes provinciaux et municipaux sont discutées dans la partie « Description et analyse » du présent résumé législatif.

1.2 QUELQUES DONNÉES SUR LE PROGRAMME FÉDÉRAL DE PROTECTION DES TÉMOINS¹⁵

1.2.1 LES BÉNÉFICIAIRES

Entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2012, la GRC a examiné 108 cas aux fins d'admission au PFPT, une augmentation de deux par rapport à l'année précédente. Au cours de cette période, 18 personnes ont refusé d'adhérer au PFPT. Il s'agit d'une diminution comparativement à 2010-2011, année où 28 personnes avaient refusé d'adhérer. La GRC a finalement admis 30 bénéficiaires en 2011-2012, soit près de 50 % de plus que l'année précédente. Selon le rapport annuel 2011-2012 préparé pour répondre aux exigences de la LPPT :

Les fluctuations au chapitre des admissions sont attribuables dans une large mesure aux activités d'application de la loi menées au cours de chaque exercice, à la situation des bénéficiaires admis au PFPT, à savoir s'ils sont seuls ou s'ils ont des personnes à charge, ainsi qu'à des variables externes à l'administration du Programme¹⁶.

La majorité (26) des bénéficiaires admis au PFPT au cours de cette période relevaient de la GRC. Seulement quatre avaient été recommandés par d'autres organismes d'application de la loi.

De plus, sur les 30 qui ont été admis, 27 ont fait l'objet d'un changement d'identité, une mesure de protection extrême sur le plan personnel, difficile à mettre en œuvre et particulièrement éprouvante pour les bénéficiaires et leur famille. Dans un rapport portant sur les programmes de protection des témoins dans le monde, l'auteure note ce qui suit à propos du changement d'identité :

Le changement d'identité, souvent trop rapidement réclamé, sous-entend en fait littéralement une perte d'identité et la mort civile par rapport à l'identité d'origine. La nouvelle identité ne peut être acquise qu'à ce prix. Le changement d'identité sécuritaire présuppose de mentir quant à ses origines et à ses antécédents, de rompre la continuité biographique ainsi que l'incapacité à établir des relations interpersonnelles intimes, honnêtes et authentiques, un sentiment inévitable d'isolation et de solitude¹⁷.

Par ailleurs, entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2012, huit bénéficiaires ont volontairement mis fin à la protection dont ils profitaient, tandis que deux ont été forcés de quitter le programme en raison d'un manquement aux conditions de l'entente de protection.

Au cours de cette période, il y a aussi eu trois poursuites au civil contre la GRC, soit une au Québec, une en Colombie-Britannique et une en Ontario. Le rapport annuel ne contient aucun détail au sujet de ces poursuites.

En 2007, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes a été avisé que le PFPT comptait environ 1 000 bénéficiaires, dont 700 relevaient de la GRC et 300 d'autres services policiers¹⁸. De ce nombre, environ 30 % avaient été admis au Programme en raison des liens qu'ils entretenaient avec un témoin. Cette information n'est pas comptabilisée dans les rapports annuels sur la gestion du PFPT. Les informations contenues dans les rapports du Comité

permanent de la sécurité publique et nationale et de la Commission Air India indiquent aussi que la plupart des témoins admis au PFPT ont entretenu des liens avec le monde criminel avant leur collaboration avec les organismes d'application de la loi.

1.2.2 COÛT DU PROGRAMME

Les frais engagés par la GRC pour l'administration du programme en 2011-2012 s'élevaient à un peu plus de 9 millions de dollars. Ce montant n'inclut pas les dépenses des autres organismes d'application de la loi ou les rétributions qui ont pu être versées aux bénéficiaires. Il comprend toutefois les salaires versés au personnel chargé de la protection, les frais administratifs, les dépenses liées aux poursuites civiles contre la GRC de même que les frais de déplacement et de réinstallation et les dépenses de bénéficiaires.

Tableau 1 – Répartition des dépenses engagées par la GRC en 2011-2012 pour l'administration du PFPT

Rémunération – GRC	4 528 423,18 \$
Rémunération – Fonction publique	553 885,74 \$
Autres services de police	255 301,85 \$
Frais de voyage	467 372,61 \$
Administration	349 539,79 \$
Dépenses des témoins sous protection	1 735 840,10 \$
Divers	1 243 767,95 \$
Coûts liés aux poursuites civiles	13 472,00 \$
<i>Total</i>	<i>9 147 603,22 \$</i>

Source : Sécurité publique Canada, [Loi sur le programme de protection des témoins – Rapport annuel : 2011-2012](#).

1.3 APPELS POUR RENFORCER LE PROGRAMME FÉDÉRAL DE PROTECTION DES TÉMOINS

Au cours des dernières années, deux comités de la Chambre des communes et la Commission Air India ont soumis des recommandations au gouvernement fédéral pour renforcer le PFPT ou encore la protection des témoins et des sources en général. Cette section présente les principales recommandations qui émanent de leurs études.

1.3.1 LE RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET NATIONALE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES (2008)

Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a décidé de procéder à l'examen du PFPT en mars 2007 en raison de l'attention médiatique dont a fait l'objet un bénéficiaire du PFPT reconnu coupable d'un meurtre alors qu'il était sous la responsabilité de la GRC. Dans son rapport, rendu public en mars 2008, le Comité reconnaît l'importance du PFPT dans la lutte contre la criminalité grave. Néanmoins, pour améliorer l'efficacité du PFPT, le Comité recommandait entre autres de modifier la LPPT pour :

- Confier la gestion du PFPT à un bureau indépendant au sein du ministère de la Justice. La création de ce bureau permettrait, selon le Comité, d'établir une distinction claire entre les enquêtes et les poursuites et le PFPT, et « d'établir clairement que la protection n'est pas une récompense offerte pour la collaboration du témoin avec les autorités¹⁹ ». Le Comité estime que le rôle de la GRC devrait se limiter à l'évaluation de la menace qui pèse contre le témoin, à la détermination du niveau de sécurité nécessaire à sa protection et à la mise en œuvre des mesures de protection (recommandation 1).
- Prévoir systématiquement l'évaluation psychologique des candidats de plus de 18 ans avant l'admission au PFPT, principalement lorsque le changement d'identité est envisagé comme mesure de protection (recommandation 2).
- Offrir systématiquement l'aide d'un conseiller juridique aux candidats lors de la négociation et la signature des contrats de protection de façon à favoriser des négociations justes et équitables (recommandation 3).
- Accélérer le traitement des dossiers de protection des témoins qui relèvent d'un organisme d'application de la loi autre que la GRC (recommandation 6).

1.3.2 LE RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE RELATIVE AUX MESURES D'INVESTIGATION PRISES À LA SUITE DE L'ATTENTAT À LA BOMBE COMMIS CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA (2010)

En septembre 2006, le gouvernement du Canada a chargé l'honorable juge à la retraite John C. Major d'examiner les mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. Le mandat confié à la Commission enjoignait au commissaire de faire rapport et de formuler des recommandations en ce qui a trait à la question suivante :

Les pratiques et la législation en vigueur assurent-elles une protection adéquate des témoins contre l'intimidation au cours d'enquêtes ou de poursuites portant sur des actes terroristes²⁰?

La Commission a établi que le PFPT « n'est pas complètement adapté aux besoins des sources et des témoins dans le cadre des enquêtes et des poursuites anti-terroristes²¹ ». Le PFPT ne conviendrait pas dans ces affaires pour trois principales raisons :

- Il est mal outillé pour assurer la continuité dans la gestion des sources. La Commission conclut notamment que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) « doit avoir accès aux programmes de protection des témoins et des sources vulnérables²² ».
- Il est trop rigide et fondé sur le postulat implicite que la plupart des sources et des témoins ont des antécédents criminels²³.
- Il existe des lacunes d'indépendance entre la gestion des enquêtes criminelles et la gestion du programme. À l'instar du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, la Commission conclut que les témoins et les sources doivent avoir la ferme conviction que les personnes responsables de la gestion du programme ont le mandat premier de les protéger plutôt que de mener à bien l'enquête. Pour

ce faire, il est essentiel de confier la gestion du programme à un organe indépendant.

La seule recommandation de la Commission relativement au PFPT est la recommandation 24 :

Un nouveau poste devrait être créé, soit celui de coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale. Le rôle du coordonnateur serait de statuer sur les questions touchant la protection des témoins dans le cadre d'enquêtes et de poursuites antiterroristes et de gérer la protection des témoins dans les affaires où la sécurité nationale est en cause. La création d'un tel poste exigerait la modification de la *Loi sur le programme de protection des témoins*.

Le coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale devrait être indépendant de la police et de la poursuite. Il devrait avoir la confiance du public et détenir une expérience en matière de justice pénale, de sécurité nationale et de protection des témoins.

Lorsque l'affaire s'y prête, le coordonnateur devrait consulter l'une ou l'autre des autorités suivantes au sujet des questions liées à la protection des témoins et des sources : la GRC, le SCRS, le conseiller à la sécurité nationale, le directeur des poursuites antiterroristes (poste dont la création est proposée), Sécurité publique Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Service correctionnel du Canada. En règle générale, le coordonnateur travaillerait étroitement avec le SCRS et la GRC pour assurer le transfert sans heurt des sources entre les deux organismes.

Voici le mandat du coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale, tel qu'il est proposé :

- Évaluer les risques à l'égard des bénéficiaires éventuels résultant de la divulgation et des poursuites, et prendre des décisions concernant l'admission d'une personne au programme de protection des témoins et le niveau de protection requis;
- Travailler de concert avec les partenaires concernés au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux, dans le secteur privé et à l'échelle internationale afin de fournir aux bénéficiaires une protection répondant à leur situation et à leurs besoins particuliers;
- Assurer une certaine continuité dans la gestion des sources et régler les différends entre organismes qui pourraient surgir lors des négociations ou de la mise en œuvre des accords de protection (cette fonction serait exercée en collaboration avec le conseiller à la sécurité nationale);
- Fournir aux bénéficiaires une assistance confidentielle, y compris un soutien psychologique et des conseils juridiques appropriés, pour éclairer leur décision de conclure ou non un accord de protection;
- Négocier les accords de protection, y compris le versement de sommes d'argent;
- Donner des conseils en matière d'orientation stratégique et de politique sur des questions liées à la protection, notamment en ce qui concerne la pertinence des programmes de collaboration internationale ou touchant les mineurs;
- Fournir un service d'arbitrage indépendant et confidentiel pour régler les différends pouvant survenir entre le bénéficiaire et les responsables du programme;

- Décider de mettre fin à la protection accordée à un bénéficiaire dans le cadre du programme;
- Agir à titre de ressource pour le SCRS, la GRC, le conseiller à la sécurité nationale et d'autres organismes concernés au sujet du traitement approprié des sources dans les poursuites antiterroristes et de la gestion de leurs attentes;
- Agir, s'il y a lieu, à titre de défenseur pour les témoins et les sources au sujet des questions de principe pouvant les toucher et faire valoir, au besoin, la nécessité de conclure des accords de protection des témoins dans des cas particuliers.

Le coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale n'aurait pas la responsabilité de la protection physique des témoins. Cette fonction demeurerait la responsabilité de la GRC ou d'autres organismes publics ou privés, qui offriraient des services de protection et qui accepteraient de soumettre tout différend à l'arbitrage confidentiel du coordonnateur.

1.3.3 LE RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES (2012)

Dans son rapport intitulé *L'État du crime organisé*, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a fait deux recommandations pour renforcer la protection des témoins au Canada²⁴. Notant, à l'instar du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, qu'une des difficultés liées au PFPT est le manque de ressources, le Comité a recommandé au gouvernement fédéral d'affecter des ressources spécifiques pour la gestion du PFPT. Le Comité a également recommandé que des modifications soient apportées afin que « les responsables des programmes provinciaux de protection des témoins puissent obtenir des documents fédéraux d'identification sans avoir à faire admettre leurs témoins au programme fédéral de protection des témoins²⁵ ».

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 MODIFICATION DE L'OBJET DE LA *LOI SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS*

2.1.1 PROMOTION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (ART. 3, 5, 6 ET 7 DU PROJET DE LOI)

Comme il a été indiqué plus tôt, l'adoption de la *Loi sur le programme de protection des témoins* en 1996 a donné une assise législative au PFPT. Elle avait pour objet de promouvoir le respect de la loi en facilitant la protection des personnes qui contribuent à la faire appliquer dans le cadre des activités d'organismes d'application de la loi ou d'un tribunal pénal international avec lequel un accord ou un arrangement a été conclu.

L'article 5 du projet de loi C-51 élargit la portée de l'objet de la LPPT pour y inclure la promotion de la sécurité nationale, de la défense nationale et de la sécurité publique en facilitant la protection des personnes qui fournissent de l'aide à une organisation

fédérale de sécurité ou de défense (nouvel al. 3*b*) de la LPPT). Dans le même esprit, le paragraphe 6(1) du projet de loi ajoute au nombre des organismes qui peuvent recommander des témoins au PFPT les organisations fédérales de sécurité et de défense, par exemple le ministère de la Défense nationale, le SCRS et le Service correctionnel du Canada (nouvel al. 6(1)*a*) de la LPPT).

Cette modification permet de combler les lacunes signalées dans le rapport final de la Commission Air India pour ce qui concerne la protection efficace des sources et des témoins qui ont participé à la collecte de données confidentielles et aux mesures d'application de la loi liées aux activités terroristes²⁶. Il peut s'agir, entre autres, de personnes qui aident le SCRS à obtenir des renseignements, mais qui ne témoigneront pas dans le cadre de la poursuite judiciaire. Les nouvelles mesures de protection inciteront peut-être certaines sources à collaborer avec un organisme d'application de la loi au moment où une opération passe du stade de la collecte de renseignements à celui de la poursuite judiciaire.

L'élargissement du mandat du PFPT pour qu'il comprenne les organismes fédéraux chargés de la sécurité ou de la défense risque aussi de causer des difficultés. Comme il a été expliqué plus tôt, le PFPT a d'abord été créé pour protéger les témoins dans des affaires liées au crime organisé plutôt qu'aux activités terroristes²⁷. À ce sujet, la Commission s'est penchée sur certains des problèmes que peut poser la relocalisation de membres de minorités visibles compte tenu des limites de leurs compétences linguistiques, du faible nombre de lieux de relocalisation possibles et des limites qui s'ensuivent pour l'exercice des libertés religieuses, et elle a fait remarquer que le PFPT n'est pas tout à fait en phase avec le contexte du terrorisme²⁸.

Plusieurs autres modifications prévues au projet de loi découlent de l'élargissement de l'objet de la LPPT :

- Conformément au paragraphe 3(3) du projet de loi, l'éventail des personnes susceptibles d'être considérées comme des témoins est élargi par une modification de la définition du terme « témoin », qui inclut désormais toute personne qui a fourni ou a accepté de fournir de l'aide à une organisation fédérale de sécurité ou de défense et, de ce fait, peut avoir besoin de protection, sa sécurité étant mise en danger (art. 2 modifié de la LPPT). Selon le paragraphe 3(4) du projet de loi, une « organisation fédérale de sécurité ou de défense » est un ministère, un organisme ou un service fédéral exerçant des fonctions liées à la sécurité, à la défense nationale ou à la sécurité publique (art. 2 modifié de la LPPT).
- Pour déterminer si un témoin est admissible au PFPT, le commissaire de la GRC doit tenir compte des critères énumérés à l'article 7 de la LPPT, notamment :
 - la nature du risque encouru par le témoin pour sa sécurité;
 - le danger résultant pour la collectivité;
 - la nature de l'enquête ou de la poursuite;
 - la valeur des renseignements, des éléments de preuve ou de la participation du témoin;
 - le coût;

- la capacité du témoin de s'adapter au PFPT.

L'article 7 du projet de loi ajoute la nature de l'aide fournie par le témoin à une organisation fédérale de sécurité ou de défense (nouvel alinéa 7c) de la LPPT).

2.1.2 FACILITATION DE LA PROTECTION DES PERSONNES ADMISES AUX PROGRAMMES PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX DÉSIGNÉS (ART. 3, 4, 5, 11, 12, 13, 18 ET 19 DU PROJET DE LOI)

Le projet de loi facilite la protection (y compris le changement d'identité) des personnes admises aux programmes provinciaux ou municipaux désignés (art. 5 du projet de loi, nouvel alinéa 3c) de la LPPT). À cette fin, l'article 11 du projet de loi autorise le gouverneur en conseil à désigner par règlement, à la demande du ministre provincial responsable du programme et sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique, les programmes provinciaux ou municipaux qui facilitent la protection des témoins (nouveau par. 10.1(1)). L'article 11 prévoit aussi la coordination, par le commissaire de la GRC, des activités des ministères, organismes et services fédéraux dont la participation est nécessaire pour faciliter le changement d'identité des personnes admises aux programmes désignés (nouveau par. 10.3(1) de la LPPT).

À l'heure actuelle, il n'existe pas de texte législatif exigeant la collaboration entre les sphères de compétence et entre les organismes pour garantir un changement d'identité sûr. Les fonctionnaires provinciaux qui essaient d'obtenir le changement d'identité d'un témoin se heurtent à des difficultés et des délais administratifs parce qu'ils doivent faire admettre le témoin au PFPT avant de pouvoir obtenir les nouveaux documents nécessaires, par exemple un passeport ou un numéro d'assurance sociale²⁹. Grâce aux modifications proposées dans le projet de loi, les témoins admis aux programmes provinciaux et municipaux désignés pourront obtenir un changement d'identité sans devoir être admis au PFPT.

Ces nouvelles dispositions règlent les problèmes d'accessibilité au PFPT signalés par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale et par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne³⁰. Bien que, en théorie, tous les organismes canadiens d'application de la loi aient accès au PFPT³¹, dans les faits, comme l'ont fait remarquer les deux comités, un certain nombre de services de police n'ont pas les moyens financiers voulus pour bénéficier du programme, parce que la facture des frais de protection d'un témoin leur est renvoyée.

Comme il a été mentionné ci-dessus, certaines provinces et municipalités canadiennes ont leurs propres programmes de protection des témoins. Les modifications proposées dans le projet de loi ne les empêchent pas de conserver ces programmes. Cependant, lorsqu'un programme provincial ou municipal est désigné, ses fonctionnaires doivent respecter les dispositions de la LPPT en matière de protection et de divulgation des renseignements (art. 11, 12 et 13 du projet de loi).

D'autres dispositions ont été ajoutées ou modifiées pour intégrer la désignation des programmes de protection provinciaux et municipaux :

- Selon l'article 3 du projet de loi, la définition de « personne protégée » englobe les bénéficiaires anciens et actuels du PFPT ainsi que les bénéficiaires anciens et actuels d'un programme désigné (art. 2 modifié de la LPPT).
- En vertu de l'article 11 du projet de loi, le ministre provincial responsable d'un programme désigné doit désigner le fonctionnaire provincial qui sera chargé du programme (nouvel art. 10.1 de la LPPT).
- L'article 18 du projet de loi élargit la compétence du Ministre pour lui permettre de donner des instructions concernant les grandes orientations des activités relatives aux programmes de protection désignés administrés sous le régime de la LPPT (nouvel art. 17 de la LPPT).
- L'article 19 du projet de loi élargit l'obligation de collaboration des ministères, organismes et services fédéraux concernant les activités qui, sous le régime de la LPPT, ont trait aux programmes désignés (nouvel art. 18 de la LPPT).

2.2 PROLONGATION DE LA PÉRIODE DE PROTECTION D'URGENCE (PAR. 6(2) DU PROJET DE LOI)

Le paragraphe 6(2) du projet de loi prolonge la période de protection d'urgence qui peut être offerte à un témoin. En cas d'urgence, le commissaire de la GRC peut offrir une protection d'une durée maximale de 90 jours à une personne qui n'est pas encore admise au PFPT (ancien par. 6(2) de la LPPT). Le paragraphe 6(2) du projet de loi ajoute une deuxième période de protection maximale de 90 jours si la situation d'urgence se prolonge (nouveau par. 6(2) de la LPPT). L'admission au PFPT peut être un dernier recours, mais elle entraîne des difficultés et des coûts élevés pour les bénéficiaires et leurs familles sur le plan humain. La plupart du temps, cela suppose la relocalisation et le changement d'identité³². La prolongation laissera plus de temps aux témoins pour décider s'ils veulent être admis au PFPT.

2.3 CESSATION DE L'ENTENTE DE PROTECTION (ART. 9 DU PROJET DE LOI)

La participation au PFPT est laissée au choix des intéressés. Même avant les modifications proposées dans le projet de loi, un bénéficiaire pouvait quitter le programme en tout temps³³. De la même façon, le commissaire de la GRC peut mettre fin à la protection d'un témoin s'il a la preuve que le bénéficiaire a, délibérément et gravement, contrevenu aux obligations énoncées dans l'accord de protection (art. 9 actuel de la LPPT).

Le projet de loi précise la façon dont un bénéficiaire peut quitter volontairement le PFPT. L'article 9 prévoit qu'un bénéficiaire peut demander au commissaire de mettre fin à sa protection, après quoi le commissaire doit rencontrer l'intéressé en personne pour discuter de sa demande et mettre fin à la protection sur confirmation de la demande par l'intéressé sous la forme et selon les modalités jugées appropriées par le commissaire. La cessation de la protection entre en vigueur le jour où la demande est confirmée ou à une date ultérieure précisée par le bénéficiaire (nouvel art. 8.1 de la LPPT).

2.4 PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS : NOUVELLES INTERDICTIONS CONCERNANT LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LES MOYENS ET MÉTHODES EMPLOYÉS POUR PROTÉGER DES TÉMOINS ET LES PERSONNES QUI LES PROTÈGENT (ART. 3, 12, 13 ET 16 DU PROJET DE LOI)

Le projet de loi accroît le nombre d'interdictions prévues dans la LPPT concernant la divulgation de renseignements. Auparavant, ces interdictions se limitaient à l'endroit où se trouvaient les bénéficiaires du PFPT et à leur nouvelle identité. Sous réserve d'exceptions précises, le projet de loi interdit la divulgation de renseignements sur les moyens et méthodes employés pour protéger les témoins placés dans des programmes de protection et les personnes qui les protègent (nouveaux al. 11(1)*b* et *c*) de la LPPT). Toutes les mesures d'interdiction viseront désormais les renseignements relatifs aux « personnes protégées », c'est-à-dire les bénéficiaires du PFPT et à ceux des programmes provinciaux et municipaux désignés (art. 2 modifié de la LPPT). Toute violation des dispositions en question constitue une infraction à l'article 21 de la LPPT.

L'article 12 du projet de loi assure une meilleure protection de ceux qui protègent les bénéficiaires en interdisant à quiconque de communiquer :

- des renseignements concernant les moyens et méthodes employés pour protéger les témoins – dont les renseignements relatifs aux méthodes opérationnelles et administratives secrètes, les moyens utilisés pour enregistrer ou échanger des renseignements confidentiels relatifs à la protection ou y accéder, et les lieux où se trouvent les installations permettant de fournir la protection – sachant que la communication pourrait entraîner un préjudice sérieux pour toute personne protégée, ou ne s'en souciant pas (nouvel al. 11(1)*b* et nouveau par. 11(2) de la LPPT);
- des renseignements sur l'identité et le rôle d'une personne qui fournit de la protection ou qui, directement ou indirectement, aide à en fournir, sachant que la communication pourrait entraîner un préjudice sérieux pour cette personne, un membre de sa famille ou toute autre personne protégée, ou ne s'en souciant pas (nouvel al. 11(1)*c*) de la LPPT).

Par « préjudice sérieux », il faut entendre toute blessure, physique ou psychologique, qui nuit d'une manière importante à la santé ou au bien-être d'une personne (art. 3 du projet de loi, art. 2 modifié de la LPPT).

2.4.1 NOUVELLE FORMULATION DE L'INTERDICTION CONCERNANT LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS SUR L'ENDROIT OÙ SE TROUVE LA PERSONNE PROTÉGÉE ET SUR SON CHANGEMENT D'IDENTITÉ (ART. 12 DU PROJET DE LOI)

Aux termes de l'article 12, l'interdiction concernant la divulgation de renseignements sur l'endroit où se trouve un témoin ou sur son changement d'identité s'appliquera désormais à toutes les « personnes protégées », c'est-à-dire aux bénéficiaires du PFPT et à ceux des programmes provinciaux et municipaux désignés (art. 2 modifié de la LPPT). De plus, cette interdiction portera également sur les renseignements qui

« permettraient de découvrir » l'endroit où se trouve un témoin ou sa nouvelle identité (nouvel al. 11(1)a) de la LPPT).

La nouvelle formulation interdit la divulgation de renseignements concernant une personne dont on sait qu'elle est protégée, alors que la formulation antérieure parlait du fait de communiquer sciemment, directement ou indirectement, des renseignements sur l'endroit où se trouve un témoin ou sur sa nouvelle identité. Il est possible que la suppression du mot « sciemment » de la LPPT laisse entendre une intention de considérer comme une infraction le fait de révéler involontairement ou accidentellement ce genre de renseignements quand on sait que la personne est placée sous protection.

2.4.2 EXCEPTIONS À L'INTERDICTION DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS (ART. 12, 13, 14 ET 16 DU PROJET DE LOI)

Auparavant, seul le commissaire de la GRC était autorisé à divulguer des renseignements confidentiels dans des cas précis. L'article 12 du projet de loi permet désormais aux fonctionnaires provinciaux, aux autres parties ayant conclu un accord avec le commissaire et aux tribunaux de divulguer des renseignements confidentiels dans des cas précis. Ces modifications faciliteront le partage d'information nécessaire à la protection des bénéficiaires et la normalisation des pratiques de divulgation.

2.4.2.1 DIVULGATION AUTORISÉE POUR LE COMMISSAIRE ET LES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX (ART. 12, 13 ET 16 DU PROJET DE LOI)

Les exceptions en vertu desquelles le commissaire et les fonctionnaires provinciaux peuvent communiquer des renseignements confidentiels et les critères dont ils doivent tenir compte pour déterminer s'il y a lieu de communiquer ces renseignements s'appliquent :

- au commissaire en ce qui concerne les renseignements relatifs au PFPT et aux programmes désignés (nouvel art. 11.2);
- aux fonctionnaires provinciaux en ce qui a trait aux renseignements relatifs aux programmes désignés (nouveaux art. 11.3 et 12 de la LPPT).

Selon les critères en fonction desquels la divulgation doit être effectuée, le commissaire et les fonctionnaires provinciaux pourraient avoir à informer les intéressés avant de communiquer les renseignements afin de leur permettre de faire valoir leurs arguments (nouveaux par. 11.2(5) à (8) et 11.3(4) et (5) de la LPPT).

La divulgation de renseignements sur l'endroit où se trouve une personne protégée ou sur sa nouvelle identité est autorisée dans certains cas :

- lorsqu'il s'agit de renseignements fournis à un bénéficiaire du PFPT ou d'un programme désigné afin de lui fournir de la protection (nouvel al. 11.2(1)a) et nouveau par. 11.3(1) de la LPPT);
- lorsqu'il s'agit de renseignements fournis avec le consentement de l'intéressé (nouveaux al. 11.2(2)a) et 11.3(2)a) de la LPPT);

- lorsqu'il s'agit de renseignements indispensables à l'administration de la justice (nouveaux al. 11.2(2)c) et 11.3(2)c).

Les cas dans lesquels cette autorisation est accordée sont semblables pour le commissaire et pour les fonctionnaires provinciaux, mais seul le commissaire peut révéler l'endroit où se trouve un témoin ou sa nouvelle identité pour, selon le cas, faciliter un changement d'identité (nouvel al. 11.2(1)b) de la LPPT) ou lorsque la sécurité ou la défense nationale l'exige (nouvel al. 11.2(2)d) de la LPPT).

Le commissaire et les fonctionnaires provinciaux peuvent divulguer des renseignements sur les moyens et méthodes employés pour protéger des témoins ou sur l'identité et le rôle des personnes chargées de les protéger si ces renseignements se rapportent à leur programme ou aux personnes qui y sont associées et s'ils ont des motifs raisonnables de croire que la divulgation est indispensable à l'administration de la justice ou à la sécurité publique (nouveaux par. 11.2(4) et 11.3(3) de la LPPT).

L'article 16 du projet de loi autorise le commissaire à conclure des accords ou à prendre des arrangements avec des ministères, organismes ou services fédéraux, et les fonctionnaires provinciaux, à conclure des accords ou à prendre des arrangements avec des ministères, organismes ou services provinciaux pour permettre la divulgation entre les autorités fédérales et provinciales de renseignements concernant l'endroit où se trouvent des personnes protégées et leur nouvelle identité (nouvel art. 14.1 de la LPPT). Cette nouvelle mesure facilitera la divulgation de renseignements indispensables à l'administration de la justice ou à la sécurité publique en permettant qu'ils soient communiqués à d'autres fonctionnaires fédéraux ou provinciaux à certaines conditions (nouveau par. 14.1(4) de la LPPT).

2.4.2.2 AUTRES EXCEPTIONS À L'INTERDICTION DE DIVULGATION (ART. 12 ET 14 DU PROJET DE LOI)

Les articles 12 et 14 du projet de loi prévoient d'autres exceptions à l'interdiction de divulgation de renseignements :

- Comme c'était le cas auparavant, l'interdiction de divulguer des renseignements ne s'applique pas aux bénéficiaires qui révèlent de l'information sur eux-mêmes ni aux personnes à qui une personne protégée communique de l'information. Cela dit, en vertu de l'article 12, cette exception ne s'applique désormais que si la divulgation ne risque pas d'entraîner de préjudice sérieux pour toute personne protégée (nouvel art. 11.1 de la LPPT).
- Aux termes de l'article 12, un ministère, organisme ou service fédéral ayant conclu un accord ou un arrangement concernant la divulgation de renseignements avec le commissaire ou un fonctionnaire provincial en vertu de l'article 14.1 de la LPPT est autorisé à communiquer, en vertu de cette entente ou de cet arrangement, des renseignements révélant ou permettant de découvrir l'endroit où se trouve une personne protégée ou sa nouvelle identité (nouvel art. 11.4 de la LPPT). Ils doivent préalablement prendre des mesures raisonnables pour avertir l'intéressé et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments (nouveau par. 11.4(2) de la LPPT).

- Aux termes de l'article 12, les personnes à qui sont communiqués des renseignements confidentiels sont autorisées à les communiquer elles-mêmes dans la mesure nécessaire pour exécuter la demande faite par le commissaire dans le but de protéger un bénéficiaire ou de changer l'identité d'un bénéficiaire de programme désigné, ainsi que dans la mesure nécessaire pour exécuter la demande faite par un fonctionnaire provincial dans le but de protéger un bénéficiaire de programme désigné (nouveaux par. 11.5(1) à 11.5(3) de la LPPT).
- Aux termes de l'article 12, lorsque des renseignements confidentiels sont communiqués à un tribunal, celui-ci doit prendre toutes les mesures nécessaires pour les protéger. Un tribunal peut communiquer ces renseignements dans le but de prévenir un déni de justice, mais il ne peut révéler que les renseignements nécessaires à cette fin et seulement aux personnes qui en ont besoin à cette fin (nouveaux par. 11.5(4) et 11.5(5) de la LPPT).
- L'article 14 prévoit expressément que le privilège de l'informateur accordé par la common law l'emporte sur toute autre autorisation de communiquer des renseignements en vertu de la LPPT (nouvel art. 12.1 de la LPPT). Ce privilège interdit de révéler publiquement ou devant un tribunal l'identité de personnes fournissant à titre confidentiel des renseignements concernant des activités criminelles. L'obligation de garder secrète l'identité de l'informateur s'applique à la police, à l'État et aux juges, et le privilège en question est quasi absolu. Il n'y a exception à la règle que si l'accusé fait la preuve qu'il n'y a pas d'autre moyen de démontrer son innocence³⁴.

2.5 EXEMPTION DE POURSUITE ET DE SANCTION (ART. 14 DU PROJET DE LOI)

Aux termes de l'article 14 du projet de loi, toute personne qui affirme que la nouvelle identité d'une personne protégée est ou a toujours été sa seule identité est exemptée de poursuite ou de sanction (nouvel art. 13 de la LPPT). Auparavant, cette exemption ne s'appliquait qu'à la personne dont l'identité avait été changée. Par ailleurs, l'article 14 prévoit d'autres exemptions de poursuite et de sanction pour les personnes fournissant une protection qui affirment qu'elles ne fournissent pas de protection, ne connaissent pas la personne protégée ou ne savent pas que telle personne est protégée (nouvel art. 13.1 de la LPPT). Ces nouvelles mesures permettent de protéger contre toute poursuite ou sanction les personnes qui doivent assumer des fonctions de protection dans le cadre de programmes de protection des témoins.

2.6 DÉLÉGATION DES POUVOIRS DU COMMISSAIRE ET DES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX (ART. 17 DU PROJET DE LOI)

Aux termes de l'article 17 du projet de loi, le pouvoir de conclure des accords et de prendre des arrangements avec des ministères, organismes ou services fédéraux et provinciaux pour permettre le partage d'information entre les autorités gouvernementales en vertu du paragraphe 14.1(1) de la LPPT et le pouvoir de désigner un commissaire adjoint responsable du PFPT doivent être exercés par le commissaire lui-même (nouveau par. 15(1) de la LPPT). Ce dernier conserve également le

pouvoir exclusif, au sein de la GRC, de décider s'il y a lieu de communiquer des renseignements confidentiels sans le consentement du bénéficiaire (nouvel al. 15(1)a) de la LPPT). Le commissaire peut désormais déléguer au commissaire adjoint qu'il a chargé de la responsabilité du PFPT le pouvoir de prendre toutes les décisions en matière d'admission, de changer l'identité d'un bénéficiaire ou de mettre fin à la protection d'une personne (nouveau par. 15(2) de la LPPT).

Auparavant, les décisions relatives aux admissions, en dehors de celles qui relevaient d'ententes conclues avec d'autres organismes d'application de la loi ou d'arrangements pris avec des autorités étrangères pour la protection de certains témoins, pouvaient être prises par des membres de la GRC d'un grade égal ou supérieur à celui de surintendant en chef. Ces décisions ne peuvent désormais être prises qu'aux échelons les plus élevés.

De la même façon, aux termes de l'article 17 du projet de loi, un fonctionnaire provincial peut déléguer à tout fonctionnaire de la même province ou municipalité la totalité ou une partie de ses pouvoirs, fonctions et responsabilités en vertu de la LPPT, mais le pouvoir de décider s'il y a lieu de divulguer des renseignements confidentiels et celui de conclure des ententes ou de prendre des arrangements en vue du partage d'information entre les autorités gouvernementales en vertu du paragraphe 14.1(2) de la LPPT doivent être exercés par le fonctionnaire provincial désigné par le ministre provincial responsable du programme désigné (nouveau par. 15.1 de la LPPT).

2.7 ENTRÉE EN VIGUEUR, MODIFICATION CORRÉLATIVE ET DISPOSITION DE COORDINATION (ART. 22, 23 ET 24 DU PROJET DE LOI)

L'article 24 du projet de loi prévoit que les dispositions du projet de loi, à l'exception de l'article 23, entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

Les articles 22 et 23 du projet de loi ont trait à l'accès à l'information dont le droit est garanti par l'article 11 de la LPPT.

Aux termes de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI)³⁵, le chef d'une institution gouvernementale doit refuser de communiquer tout document faisant l'objet d'une demande qui contient des renseignements dont la divulgation est limitée par une disposition énoncée à l'annexe II de la LAI. L'article 22 du projet de loi ajoute la LPPT à l'annexe II de la LAI ainsi que la mention explicite de l'article 11 de la LPPT, qui interdit la divulgation de renseignements concernant le lieu où se trouvent les personnes protégées et leur nouvelle identité, les moyens et méthodes employés pour les protéger et les personnes qui les protègent.

L'article 23 du projet de loi prévoit la coordination des modifications interdisant la divulgation de renseignements qui sont énoncées à l'article 11 du projet de loi et des modifications visant la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (LGRC), actuellement proposées au Parlement dans le cadre du projet de loi C-42³⁶. Lorsque les deux projets de loi seront entrés en vigueur, une partie de la définition de la notion de « renseignement protégé » dans la LGRC inclura les renseignements protégés en vertu de l'article 11 de la LPPT. Lorsque la nouvelle commission d'examen civile de

la GRC souhaitera avoir accès à ce genre d'information, des règles spéciales s'appliqueront.

3 COMMENTAIRE

Certains estiment que le projet de loi C-51 est un pas dans la bonne direction et qu'il permet d'élargir les catégories de témoins admissibles, de mieux intégrer les programmes provinciaux au système fédéral et de faciliter l'obtention d'une nouvelle identité pour les témoins³⁷, tandis que d'autres font valoir que les mesures de réforme proposées ne vont pas assez loin et ne permettent pas d'instaurer l'équilibre qui convient dans le PFPT entre la nécessité de protéger suffisamment les sources et les témoins contre l'intimidation et la violence, d'une part, et les besoins des organismes d'application de la loi, d'autre part. Les paragraphes qui suivent résument les divers points de vue exprimés dans les médias à ce sujet.

La principale critique dont fait l'objet la proposition est que le projet de loi C-51 ne tient pas compte des problèmes soulevés par la Commission Air India à l'endroit de la GRC en matière de surveillance et de conflit d'intérêts. Le gouvernement avait demandé à la Commission, en 2006, de faire enquête et de formuler des recommandations concernant « la protection adéquate des témoins contre l'intimidation au cours d'enquêtes ou de poursuites portant sur des actes terroristes³⁸ ».

La Commission a recommandé la création d'un organisme indépendant, le coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale, qui serait chargé de superviser le PFPT³⁹. La création d'un organisme indépendant chargé d'administrer et de gérer le PFPT a également été recommandée par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale dans le rapport qu'il a déposé en 2008 sur le programme de protection des témoins⁴⁰. La Commission et le Comité estimaient qu'il ne convenait pas que l'organisme de maintien de l'ordre chargé d'inciter les témoins à témoigner soit également celui qui décide de leur admission au programme fédéral.

En réponse à ces critiques, l'honorable Vic Toews a rappelé que l'on avait envisagé de confier cette tâche au ministère de la Justice, mais qu'on avait estimé qu'il n'avait pas l'expertise nécessaire et que la GRC était mieux placée pour décider de l'admission d'un témoin au PFPT et de l'ampleur des mesures de protection à prendre⁴¹.

Certains s'inquiètent également du fait que le projet de loi C-51 ne prévoit pas de mécanisme distinct et précis de règlement des différends pour ce qui est des problèmes entre les bénéficiaires et les fonctionnaires responsables du PFPT⁴². Au cours de l'examen du Programme de protection des témoins entrepris par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, certains participants ont aussi soulevé la question de l'accès à un mécanisme raisonnable permettant de faire appel des décisions prises par les administrateurs du PFPT et de porter plainte.

La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada est actuellement habilitée à entendre les plaintes relatives au PFPT. Cependant, la LGRC limite la portée des examens de la Commission en permettant à la GRC de refuser de divulguer certains renseignements⁴³. C'est ce qui a incité le Comité à

recommander que la Commission puisse avoir accès aux documents dont elle a besoin pour mener à bien ses examens.

Les modifications à la LGRC qui sont proposées dans le projet de loi C-42 permettront de créer une nouvelle Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada, qui remplacera la Commission actuelle⁴⁴. Les modifications proposées dans les projets de loi C-42 et C-51 élargiront les catégories de renseignements que la nouvelle Commission sera autorisée à obtenir, notamment des renseignements révélant l'identité et le lieu de résidence de personnes protégées, des renseignements sur les moyens et méthodes employés pour les protéger et des renseignements sur les personnes qui les protègent⁴⁵.

NOTES

1. [Loi sur le programme de protection des témoins](#) (LPPT), L.C. 1996, ch. 15.
2. Dans le présent résumé législatif, le terme « source » est utilisé pour décrire les personnes qui collaborent avec les autorités (p. ex. en fournissant des renseignements) dans le cadre d'une enquête, tandis que le terme « témoin » s'entend des personnes qui acceptent de témoigner devant un tribunal.
3. Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des droits de la personne (CPJDP), [L'État du crime organisé](#), 1^{re} session, 41^e législature, mars 2012, p. 56.
4. Sécurité publique Canada, [Le gouvernement Harper dépose la Loi améliorant la sécurité des témoins](#), communiqué, 11 décembre 2012.
5. LPPT, art. 14.
6. La vulnérabilité des sources et des témoins varie selon différents facteurs, tels que le type d'infraction à l'origine de l'enquête ou l'âge de la victime. Comme l'a noté le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes dans son rapport de 2008 :

De façon générale, on reconnaît que les témoins impliqués dans les enquêtes sur les organisations criminelles et terroristes sont des cibles d'intimidation graves, de même que les enfants qui, en raison de leur âge, sont perçus comme étant plus facilement intimidables.

Chambre des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale (CPSPN), [Examen du programme de protection des témoins](#), 2^e session, 39^e législature, mars 2008, p. 3.
7. [Code criminel](#), L.R.C. 1985, ch. C-46.
8. Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (Commission Air India), *Le vol 182 d'Air India : Une tragédie canadienne*, rapport final, vol. 3 : [Relation entre le renseignement et la preuve et particularités des poursuites antiterroristes](#), juin 2010, p. 233.
9. Voir la loi de l'Alberta ([Witness Security Act](#), S.A. 2010, ch. W-12.5), celle de la Saskatchewan ([The Witness Protection Act](#), S.S. 2009, ch. W-14.2) et celle du Manitoba ([Loi sur la sécurité des témoins](#), C.P.L.M., ch. W167). Pour la situation au Canada, consulter Yvon Dandurand et Kristin Farr, [Revue de certains programmes de protection des témoins](#), rapport préparé pour le compte de Sécurité publique Canada, 2010, p. 15.

Fait à noter, comme l'indique ce dernier rapport, le Conseil de l'Europe établit une distinction entre les « mesures de protection des témoins » et les « programmes de protection des témoins ». Les mesures de protection sont l'ensemble des mesures qui peuvent être déployées pour protéger les témoins et les collaborateurs de la justice contre l'intimidation et les représailles, tandis que les programmes de protection des témoins désignent « l'ensemble des mesures individuelles de protection qui sont énoncées dans une entente conclue entre les autorités et le témoin ou le collaborateur de la justice ayant besoin de protection ».

10. CPSPN (2008), p. 8.
11. *Ibid.*
12. Les facteurs à considérer pour l'admission au PFPT sont énumérés à l'art. 7 de la LPPT.
13. CPSPN (2008), p. 1.
14. CPSPN (2008) et CPJDP (2012).
15. Les renseignements présentés dans cette section sont tirés de Sécurité publique Canada, [Loi sur le programme de protection des témoins – Rapport annuel : 2011-2012](#), 2012.
16. *Ibid.*
17. Anne-Marie Boisvert, [La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise](#), rapport présenté au ministre de la Sécurité publique du Québec, juin 2005, p. 33.
18. CPSPN (2008).
19. *Ibid.*, p. 27.
20. [Mandat de la Commission Air India](#), C.P. 2006-293, par. b(v). Un rapport préliminaire intitulé, *Les Familles se souviennent*, a été rendu public en décembre 2007. Ce rapport relate les propos des proches des victimes, de ceux qui leur sont venus en aide et d'autres personnes directement touchées par la pire attaque terroriste dans l'histoire canadienne. Le [rapport final](#) a été rendu public le 17 juin 2010. Il compte 3 000 pages réparties en cinq volumes.
21. Commission Air India (2010), vol. 3, p. 286.
22. *Ibid.*, p. 222.
23. Voir *ibid.*, p. 257 : « Les témoins et les sources n'ayant pas d'antécédents criminels ont moins de raisons que les criminels de supporter les contraintes imposées par les programmes de protection de témoins. »
24. CPJDP (2012), p. 54 à 57.
25. *Ibid.*, p. 57.
26. Commission Air India (2010), vol. 3, chap. 8.
27. *Ibid.*, p. 223.
28. *Ibid.*, p. 183, 227 et 228.
29. Boisvert (2005), p. 36 et 37; CPJDP (2012), p. 50.
30. CPSPN (2008); CPJDP (2012).
31. CPSPN (2008), p. 30; LPPT, par. 14(1).
32. CPSPN (2008), p. 7.
33. *Ibid.*, p. 12.

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-51

34. [Personne désignée c. Vancouver Sun](#), [2007] 3 R.C.S. 253, par. 16, 23, 27 et 28, et [R. c. Barros](#), [2011] 3 R.C.S. 368, par. 1 et 37.
35. [Loi sur l'accès à l'information](#), L.R.C. 1985, ch. A-1.
36. [Loi sur la Gendarmerie royale du Canada](#), L.R.C. 1985, ch. R-10, et [projet de loi C-42 : Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois](#) (titre abrégé : « Loi visant à accroître la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada »), 1^{re} session, 41^e législature, 2012.
37. Jim Bronskill, « Bill Expands Witness Protection Program », *The Globe and Mail* [Toronto], 12 décembre 2012, p. A8; Tobi Cohen, « Feds to Overhaul Witness Protection Program », *The Gazette* [Montréal], 12 décembre 2012, p. A11 et QMI Agency, « Feds Move to Bolster Witness protection », *The Calgary Sun*, 12 décembre 2012, p. 21.
38. Bronskill (2012), p. 8; Cohen (2012); Kent Roach, « Witness Protection Reforms Fall Short », *Ottawacitizen.com Online*, 14 décembre 2012 et Patrick White, « Horror Stories of Canada's Witness Protection Program Show Reform Can't Come Soon Enough », *Globeandmail.com National*, 28 décembre 2012.
39. Commission Air India (2010), vol. 3, recommandation n° 24.
40. CPSPN (2008), recommandation n° 1.
41. Bronskill (2012), p. 8; Cohen (2012).
42. Kent Roach, « Witness Protection Reforms Fall Short », *Ottawacitizen.com Online*, 14 décembre 2012.
43. CPSPN (2008), p. 29.
44. Projet de loi C-42, par. 2(3) et art. 35.
45. Le commissaire de la GRC pourrait refuser à la nouvelle Commission d'avoir accès à ces renseignements, auquel cas le projet de loi C-42 prévoit un mécanisme de conciliation. Pour en savoir plus, voir Lyne Casavant et Dominique Valiquet, [Résumé législatif du projet de loi C-42 : Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois](#), publication n° 41-1-C42-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 7 novembre 2012.