BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT
LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF

Projet de loi C-44 :
Loi modifiant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et d'autres lois

Publication n^{o} 41-2-C44-F
Le 28 novembre 2014

Holly Porteous
Dominique Valiquet

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

Julie Béchard

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les ***résumés législatifs*** de la Bibliothèque du Parlement résument 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, qui effectue des recherches et prépare des informations et des analyses pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les 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**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2014

Résumé législatif du projet de loi C-44
(Résumé législatif)

Publication n^{o} 41-2-C44-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 CONTEXTE 1

1.1 Sources humaines du Service canadien du renseignement de sécurité 1

1.2 Activités du Service canadien du renseignement de sécurité à l'extérieur du Canada 2

2 DESCRIPTION ET ANALYSE 7

2.1 Modification de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* 7

2.1.1 Sources humaines du Service canadien du renseignement de sécurité 7

2.1.1.1 Privilège générique de la source (art. 2 et 7) 7

2.1.1.2 Infraction : communication de l'identité (art. 6) 8

2.1.1.3 Accès à l'information (art. 9 et 13) 9

2.1.2 Activités du Service canadien du renseignement de sécurité à l'extérieur du Canada (art. 3, 4 et 8 du projet de loi) 9

2.2 *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* 10

2.2.1 Facteurs servant à déterminer la nécessité de tenir une audience (art. 10 du projet de loi) 10

2.2.2 Modification des dispositions transitoires de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* (art. 11) 10

2.2.3 Modification de l'entrée en vigueur des dispositions de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* (art. 12) 11

2.3 Entrée en vigueur 11

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-44 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ ET D'AUTRES LOIS

1 CONTEXTE

Le 27 octobre 2014, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-44 : Loi modifiant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et d'autres lois (titre abrégé : « Loi sur la protection du Canada contre les terroristes »).

Le projet de loi C-44 modifie la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*[1] (Loi sur le SCRS) afin de mieux protéger les personnes, appelées « sources humaines », qui fournissent de l'information au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Il contient en outre des dispositions confirmant l'absence de limite territoriale au champ d'action du Service et l'aptitude de la Cour fédérale – indépendamment de toute autre loi canadienne ou étrangère – à décerner des mandats dont la portée s'étend à l'extérieur du Canada. Enfin, il apporte une modification corrélative à la *Loi sur l'accès à l'information*[2].

Le projet de loi modifie par ailleurs la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*[3] pour faire en sorte que la date d'entrée en vigueur des dispositions portant sur la révocation de la citoyenneté canadienne soit différente de celle d'autres dispositions de cette loi.

1.1 SOURCES HUMAINES DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Les dispositions du projet de loi C-44 visant à mieux protéger les sources humaines du SCRS donnent suite à l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*[4], dans lequel la Cour suprême du Canada a statué que ces personnes n'étaient pas protégées par un privilège générique.

Le privilège générique, une notion qui existe depuis longtemps en common law au Canada, protège certains types de relations au moyen d'une garantie de confidentialité. Le privilège relatif aux indicateurs de police est un privilège générique, qui autorise la police à faire des promesses d'anonymat exécutoires aux indicateurs et élimine la nécessité pour le tribunal de soupeser par la suite les intérêts opposés de la divulgation et de la non-divulgation. Par conséquent, il permet de « savoir à l'avance avec le plus de certitude » que l'identité et les renseignements d'un indicateur ne seront pas divulgués[5]. La notion de privilège générique appliquée aux indicateurs de police est bien établie dans la jurisprudence canadienne[6].

Les indicateurs, aussi appelés « sources humaines » dans le contexte du renseignement, sont aussi importants pour les services de « renseignement humain » (« HUMINT »), c'est-à-dire les services de collecte de renseignements qui utilisent surtout des sources humaines. Le SCRS ne pourrait donc pas remplir son rôle

d'organisme HUMINT s'il ne pouvait pas recruter d'indicateurs. Étant donné les risques possibles pour leur propre vie et celle des membres de leur famille, peu de gens seraient prêts à devenir indicateurs du SCRS si ce dernier ne pouvait pas leur garantir que leur identité sera protégée.

Dans l'arrêt *Harkat,* la Cour suprême reconnaît l'importance des sources humaines pour le SCRS, mais estime que la common law actuelle en matière de privilège générique ne s'applique pas au SCRS. Autrement dit, ce qui est reconnu en common law pour les indicateurs de police doit être édicté dans une loi pour que les sources humaines du SCRS soient protégées par le privilège générique.

La Cour explique ainsi ses motifs de distinction entre les organismes d'application de la loi et le SCRS :

> Les policiers ont intérêt à ne pas promettre l'anonymat à un indicateur sauf en cas de réelle nécessité, parce que s'ils le font, il sera plus difficile d'avoir recours à lui comme témoin. Le SCRS, quant à lui, ne fait pas face à une telle contrainte. Son premier souci est d'obtenir des renseignements relatifs à la sécurité, plutôt que de trouver des éléments de preuve à utiliser devant un tribunal. Les éléments de preuve recueillis par les policiers sont traditionnellement utilisés lors de procès criminels où l'accusé dispose de garanties importantes en matière de preuve, tandis que les renseignements obtenus par le SCRS peuvent servir à établir l'existence d'une conduite criminelle dans une instance – comme c'est le cas en l'espèce – où les règles de preuve sont souples et permettent d'admettre une preuve par ouï-dire. Les différences entre le travail classique des policiers et la collecte moderne de renseignements empêchent d'appliquer systématiquement le privilège d'indicateur de police traditionnel aux sources humaines du SCRS[7].

Dans cette affaire, le demandeur, Mohamed Harkat, contestait la constitutionnalité de la décision d'un juge de la Cour fédérale de refuser que soit communiquée à son avocat l'identité des sources humaines du SCRS ayant fourni des renseignements sur lui et d'interdire à celui-ci de les questionner et de les contre-interroger. Dans sa décision, la Cour souligne le caractère imparfait du régime des certificats de sécurité établi par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), qui permet aux avocats spéciaux d'avoir accès aux résumés des éléments de preuve secrets présentés contre un défendeur et de contester la validité de la preuve à huis clos, mais qui leur interdit de communiquer avec le client après avoir pris connaissance des résumés. Toutefois, la Cour conclut que si les juges présidant l'instance adoptent une méthode propre à chaque affaire et font preuve de suffisamment de scepticisme et de vigilance à l'égard des questions de sécurité nationale, le régime peut être considéré comme protégeant adéquatement le droit d'une personne de connaître la preuve qui pèse contre elle.

1.2 Activités du Service canadien du renseignement de sécurité à l'extérieur du Canada

Les dispositions du projet de loi C-44 portant sur la délivrance de mandats de portée extraterritoriale donnent suite à une longue série de décisions qui a commencé avec l'affaire *R. c. Hape* en 2007 pour prendre fin avec l'affaire *X (Re)* en 2013[8].

Aux termes de l'article 12 de l'actuelle Loi sur le SCRS, le Service est légalement autorisé à mener des enquêtes sur les menaces envers la sécurité nationale, qu'elles proviennent de l'intérieur ou de l'extérieur du Canada. Dans le même ordre d'idées, l'article 21 de la Loi sur le SCRS, aux termes duquel le SCRS doit obtenir un mandat pour faire enquête par des moyens intrusifs sur des menaces envers la sécurité nationale, ne précise aucune limite géographique.

Jusqu'en juin 2005, quand il a présenté une requête en vue de l'obtention d'un mandat extraterritorial (demande SCRS-18-05), le Service n'avait jamais tenté d'obtenir un mandat en vertu de l'article 21 pour utiliser des moyens intrusifs dans le cadre de ses enquêtes à l'étranger.

La Cour fédérale a rendu une première décision, statuant que les audiences concernant cette affaire auraient lieu à huis clos, mais elle n'a cependant jamais eu la possibilité de trancher la question de l'extraterritorialité soulevée dans la demande SCRS-18-05, l'affaire ayant été abandonnée avant la détermination du bien-fondé de la demande de mandat et d'autres questions juridiques[9].

En 2007, le SCRS a présenté une nouvelle demande de mandat d'application extraterritoriale (SCRS-10-07) en vertu des articles 12 et 21 pour enquêter au Canada et à l'étranger sur un sujet étranger et neuf sujets canadiens.

La décision *Hape* a occupé une large place dans l'étude de la demande SCRS-10-07. Elle portait sur une contestation fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Charte*) d'un cas où la Gendarmerie royale du Canada (GRC) avait, sans mandat, recueilli des preuves à l'étranger, mais avec le consentement apparent des autorités locales. La contestation constitutionnelle a été rejetée, mais seulement parce que les activités de la GRC avaient le soutien implicite des autorités locales. L'affaire a soulevé des questions quant aux enquêtes du SCRS sur des menaces envers la sécurité nationale menées à l'étranger au moyen de méthodes intrusives *sans* l'approbation des autorités locales.

Toutefois, avant d'aborder la question des cas où il est impossible d'obtenir l'approbation des autorités locales, il faut savoir ce que le SCRS pensait pouvoir faire sans mandat à l'étranger et sans trop craindre une contestation fondée sur la *Charte*.

Aux termes de l'article 17 de la Loi sur le SCRS, le SCRS peut, avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique et après consultation avec le ministre des Affaires étrangères, conclure une entente de coopération avec des organismes de renseignement étrangers. Selon les dispositions particulières de l'entente, le SCRS aurait parfaitement le droit de demander qu'un organisme de renseignement étranger lui communique des informations ou mène des opérations pour son compte.

La nature et la portée de chaque entente du SCRS varient, et c'est le ministre de la Sécurité publique qui établit les limites, après consultation du ministre des Affaires étrangères. En règle générale, la communication de renseignements et la coopération sont plutôt bonnes lorsque le système juridique et les valeurs démocratiques des pays partenaires ressemblent beaucoup aux nôtres. En revanche, dans un pays où les pratiques en matière de droits de la personne sont douteuses, il arrive qu'on ne puisse même pas demander de vérifier si le nom d'une cible canadienne figure dans l'une des

bases de données de renseignements ou de dossiers criminels. Dans de tels cas, la coopération n'irait certainement pas jusqu'à faire mettre une cible sous surveillance constante et faire intercepter ses communications.

Par conséquent, lorsque des personnes qui constituent une menace pour la sécurité du Canada se rendent dans une partie du monde où la coopération avec le SCRS est extrêmement limitée voire inexistante, et qu'il n'existe pas d'autres mécanismes de coopération en matière de renseignement, comme un traité bilatéral d'entraide juridique, le SCRS doit trouver une façon de suivre ces individus à l'étranger au moyen de méthodes intrusives sans l'approbation des autorités locales. Ces considérations, couplées à l'éventualité d'une contestation fondée sur la *Charte* soulevée dans la décision *Hape*, pourraient expliquer pourquoi le SCRS a décidé en 2005, puis en 2007, de demander un mandat d'application extraterritoriale.

Autre facteur à souligner : lors des enquêtes sur ces cibles canadiennes, le SCRS avait l'intention de demander l'aide opérationnelle et technique du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Aux termes de l'alinéa 273.64(1)*c*) de la *Loi sur la défense nationale*, le CST peut fournir une telle aide, mais seulement dans le contexte des fonctions que la loi confère au Service. Autrement dit, pour éviter la responsabilité prévue à l'article 184 de la partie VI du *Code criminel*, qui interdit l'interception illégale de communications privées, le CST doit avoir la ferme assurance que le SCRS est légalement autorisé à mener les activités pour lesquelles il demande de l'aide. Vu les questions soulevées dans l'affaire *Hape*, il y avait des raisons de s'attendre à ce qu'un mandat judiciaire donne au CST l'assurance tangible d'une telle légalité.

Dans sa décision du 22 octobre 2007 de refuser la demande de mandat 10-07 du SCRS, expurgée et rendue publique dans *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Re)*, 2008 CF 301 [10], le juge Edmond Blanchard a indiqué que la Cour n'avait pas compétence sous le régime de la Loi sur le SCRS pour autoriser les employés du SCRS à participer à l'étranger à une enquête comportant intrusion. Ce qui était en cause, c'était que l'enquête projetée comportant intrusion serait considérée illégale dans le pays où elle serait menée. Faute d'indication explicite dans la loi voulant que le tribunal soit habilité à accorder une telle autorisation, le juge Blanchard a conclu que la Cour n'avait d'autre choix que de s'inspirer de la common law. Dans cette affaire, la common law applicable respecte le principe de la « courtoisie entre les nations [11] », qui veut que les nations s'abstiennent de porter atteinte à la souveraineté [12] d'autres nations en tentant d'y faire appliquer leurs lois. La décision *Hape* a reconfirmé ce principe.

En janvier 2009, le SCRS a présenté à la Cour une nouvelle demande de mandat pour poursuivre à l'étranger la surveillance de deux Canadiens déjà sous surveillance au Canada. La formulation des activités proposées aux termes du mandat répondait aux préoccupations du juge Blanchard, a fait valoir le SCRS. Plus précisément, l'interception des télécommunications et la saisie des communications privées des Canadiens ciblés se feraient *à partir du* Canada et *au* Canada, ces activités relevant donc de la compétence de la Cour. Convaincu que les circonstances différaient sensiblement de celles dont le juge Blanchard avait été saisi,

le juge de la Cour fédérale Richard Mosley a décerné le mandat sous le numéro de dossier 30-08 du SCRS [13].

On a fini par appeler l'ensemble des mandats supplémentaires et des renouvellements décernés sur la base de cette décision les mandats « 30-08 », dont l'appellation officielle est « mandats d'interception au Canada de télécommunications étrangères ».

Or, le juge Mosley a appris par la suite, à la lecture du rapport annuel public de 2012-2013 du commissaire du CST, qu'il n'avait pas été informé de certains aspects importants des activités que le mandat autorisait. Plus précisément, lorsqu'il a décerné le mandat original 30-08 dans l'affaire *X (Re)*, le juge Mosley ignorait que certaines des activités de collecte de renseignements sur les cibles canadiennes avaient été confiées à d'autres membres de l'alliance du Groupe des cinq pour la collecte de renseignements électromagnétiques [14], dont fait partie le CST. Cette externalisation a suscité suffisamment d'inquiétude dans l'esprit du commissaire du CST pour qu'il recommande d'en informer la Cour fédérale.

Le 20 décembre 2013, le juge Mosley a livré une version modifiée et caviardée [15] de ses motifs supplémentaires d'ordonnance [16] du 22 novembre 2013. Après avoir conclu que le SCRS avait manqué à son obligation de franchise envers la Cour, un manquement qui a empêché la Cour d'évaluer le risque potentiel pour les Canadiens dont l'identité avait été communiquée à des services de renseignements étrangers [17], le juge Mosley a conclu que les conclusions du juge Blanchard sur l'absence de compétence du tribunal en matière de délivrance de mandats extraterritoriaux au SCRS demeuraient valides. À son avis, la situation ne changera que si le Parlement autorise expressément le tribunal à décerner des mandats qui contreviennent au droit international.

Pour les futures demandes de mandats 30-08, le tribunal devra savoir si une demande d'assistance étrangère a été faite et, le cas échéant, il devra être informé des conséquences subies par les personnes visées par la demande. Le juge Mosley précise que le tribunal devra vérifier s'il est effectivement nécessaire, pour l'enquête, de décerner de tels mandats, signalant que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), qui est chargé d'effectuer un examen indépendant des opérations passées du SCRS, a mis en doute l'efficacité de la collecte de renseignements liée aux mandats 30-08 dans son rapport annuel classifié au ministre de la Sécurité publique.

Bien que le juge Mosley n'ait pas délivré d'ordonnance, le procureur général a interjeté appel de la décision *X (Re)*. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel, mais elle a conclu par ailleurs que le raisonnement du juge Blanchard sur la portée extraterritoriale de la compétence du tribunal était fondé sur des renseignements incomplets, du fait notamment que deux principes juridiques étroitement liés n'avaient pas été soulevés devant le juge : 1) l'idée présentée dans l'arrêt *R. c. Libman* [18] voulant qu'un « lien réel et important » entre une activité extraterritoriale et le Canada fait en sorte que cette activité relève de la compétence des tribunaux canadiens, et 2) l'argument avancé par la juge en chef dans l'arrêt *Charkaoui c.*

Canada (Citoyenneté et Immigration)[19], selon lequel l'une des responsabilités les plus fondamentales d'un gouvernement est d'assurer la sécurité de ses citoyens[20].

Enfin, et c'est là une question particulièrement importante dans le contexte du dépôt du projet de loi C-44, la Cour d'appel a relevé que le SCRS doit demander un mandat « lorsque, directement ou par l'intermédiaire d'un service de renseignement étranger, il a recours à des méthodes d'enquête comportant intrusion, comme l'interception de télécommunications[21] ».

Elle a ajouté :

> Selon notre Cour, la Cour fédérale a compétence pour décerner un tel mandat lorsque l'interception en question est légale dans le lieu où elle se produit. De plus, notre Cour est d'avis que la question de savoir si la Cour fédérale dispose d'une telle compétence lorsque l'interception n'est pas légale dans le pays où elle a lieu n'est toujours pas réglée[22].

Autrement dit, la Cour d'appel fédérale a établi que le SCRS doit toujours obtenir un mandat lorsqu'il veut recourir à des méthodes comportant intrusion, peu importe le lieu où le mandat sera exécuté, mais qu'il ne peut demander de mandat que dans les cas où le recours à ces méthodes est légal. Pour le SCRS, cette décision interdit même d'invoquer l'article 17 sur les ententes avec des organismes de renseignement étrangers pour mener des activités de surveillance à l'étranger comportant intrusion et justifie la présentation du projet de loi C-44. Cela dit, il convient de souligner qu'une demande d'autorisation d'interjeter appel a été présentée à la Cour suprême[23].

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 MODIFICATION DE LA *LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ*

2.1.1 SOURCES HUMAINES DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

2.1.1.1 PRIVILÈGE GÉNÉRIQUE DE LA SOURCE (ART. 2 ET 7)

Le projet de loi C-44 précise le degré de confidentialité dont bénéficient les sources humaines du SCRS. L'article 2 du projet de loi ajoute la définition suivante du terme « source humaine » à la Loi sur le SCRS : « Personne physique qui a reçu une promesse d'anonymat et qui, par la suite, a fourni, fournit ou pourrait vraisemblablement fournir des informations au Service. »

Dans une décision rendue à la majorité dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, la Cour suprême a déclaré que, contrairement aux indicateurs de police, « les sources humaines du SCRS ne sont pas protégées par un privilège générique[24]. » Le privilège générique protège systématiquement les renseignements qui pourraient permettre d'identifier une personne.

L'article 7 du projet de loi modifie la Loi sur le SCRS afin de prévoir un privilège générique qui protège l'anonymat des sources humaines du SCRS dans toute instance judiciaire ou quasi judiciaire, par exemple dans le cas de l'évaluation d'un certificat de sécurité (nouveaux par. 18.1(1) et 18.1(2) de la Loi sur le SCRS)[25]. Ce nouveau privilège générique est similaire à celui de l'indicateur de police.

L'identité d'une source humaine (ou toute information qui permettrait de découvrir cette identité) ne peut être communiquée qu'avec le consentement de la source et du directeur du SCRS (nouveau par. 18.1(3) de la Loi sur le SCRS). Comme pour l'indicateur de police, le privilège de la source humaine ne souffre qu'une seule exception : dans un procès pour la commission d'une infraction, un juge de la Cour fédérale peut, sur demande, déclarer par ordonnance que la communication de l'identité d'une source humaine (ou d'une information qui permettrait de découvrir cette identité) est « essentielle pour établir l'innocence de l'accusé et que cette communication peut être faite dans la poursuite » (nouvel al. 18.1(4)*b*) de la Loi sur le SCRS).

La demande est entendue à huis clos en présence du représentant du procureur général du Canada, mais en l'absence du demandeur et de son avocat, sauf si le juge en ordonne autrement (nouveaux par.18.1(6), 18.1(7) de la Loi sur le SCRS). Si le juge accède à la demande, il peut ordonner la communication et assortir celle-ci des conditions qu'il estime indiquées (nouveau par. 18.1(8) de la Loi sur le SCRS).

Par ailleurs, la partie à une instance judiciaire ou quasi judiciaire (de même que l'avocat nommé par la cour à titre d'*amicus curiae* ou « ami de la cour ») ou l'avocat spécial nommé pour défendre les intérêts d'une personne visée par un certificat de sécurité peut demander à un juge de la Cour fédérale qu'il déclare qu'une personne n'est pas une source humaine ou qu'une information ne permettrait pas de découvrir l'identité d'une source humaine (nouvel al. 18.1(4)*a*) de la Loi sur le SCRS).

2.1.1.2 Infraction : communication de l'identité (art. 6)

À l'heure actuelle, aux termes de l'article 18 de la Loi sur le SCRS, commet une infraction quiconque communique des informations qui permettraient de découvrir l'identité d'une source humaine ou d'un employé du SCRS occupé à des activités opérationnelles cachées du Service.

L'article 6 du projet de loi conserve l'infraction consistant à communiquer des informations à propos d'un employé du SCRS (en la modifiant quelque peu) et supprime l'infraction consistant à communiquer des informations à propos d'une source du SCRS (nouveau par. 18(1) de la Loi sur le SCRS). La raison de cette suppression n'est pas claire à première vue, mais on peut vraisemblablement penser qu'il s'agit d'une modification corrélative résultant de la création du privilège générique de la source prévu au nouveau paragraphe 18.1(2) de la Loi sur le SCRS. Le tableau 1 présente les modifications apportées par le projet de loi à l'article 18 de la Loi sur le SCRS.

Tableau 1 – Modifications apportées par le projet de loi C-44 à l'article 18 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*

Actuel article 18 de la Loi sur le SCRS	Projet de loi C-44
18(1) Sous réserve du paragraphe (2), nul ne peut communiquer des informations qu'il a acquises ou auxquelles il avait accès dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi ou lors de sa participation à l'exécution ou au contrôle d'application de cette loi et qui permettraient de découvrir l'identité : • d'une autre personne qui fournit ou a fourni au Service des informations ou une aide à titre confidentiel; • d'une personne qui est ou était un employé occupé à des activités opérationnelles cachées du Service ;	18(1) Sous réserve du paragraphe (2), nul ne peut sciemment communiquer des informations qu'il a acquises ou auxquelles il avait accès dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi ou lors de sa participation à l'exécution ou au contrôle d'application de cette loi et qui permettraient de découvrir l'identité : • d'un employé qui a participé, participe ou pourrait vraisemblablement participer à des activités opérationnelles cachées du Service ou l'identité d'une personne qui était un employé et a participé à de telles activités.
(2) La communication visée au paragraphe (1) peut se faire dans l'exercice de fonctions conférées en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale ou pour l'exécution ou le contrôle d'application de la présente loi, si une autre règle de droit l'exige ou dans les circonstances visées aux alinéas 19(2)*a*) à *d*).	(2) La communication visée au paragraphe (1) peut se faire dans l'exercice de fonctions conférées en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale ou pour l'exécution ou le contrôle d'application de la présente loi, si une autre règle de droit l'exige ou dans les circonstances visées aux alinéas 19(2)*a*) à *d*).
(3) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable : • soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans; • soit d'une infraction punissable par procédure sommaire.	(3) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable : • soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans; • soit d'une infraction punissable par procédure sommaire.

2.1.1.3 Accès à l'information (art. 9 et 13)

L'article 9 du projet de loi précise que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité aura accès aux informations couvertes par le privilège générique accordé aux sources humaines [26].

Ces informations ne pourront toutefois être communiquées dans le cadre d'une demande d'accès à l'information (art. 13 du projet de loi).

2.1.2 Activités du Service canadien du renseignement de sécurité à l'extérieur du Canada (art. 3, 4 et 8 du projet de loi)

L'article 3 du projet de loi précise que le SCRS peut mener ses enquêtes sur les menaces envers la sécurité du Canada « même à l'extérieur du Canada » (nouveau par. 12(2) de la Loi sur le SCRS) [27].

L'article 8 du projet de loi habilite expressément la Cour fédérale à décerner un mandat autorisant le SCRS à faire enquête à l'extérieur du Canada, ce qui permettrait éventuellement au SCRS d'y intercepter des communications privées, ou à faire

appel à un service de renseignement étranger pour appliquer des méthodes d'enquête intrusives (nouveau par. 21(1) de la Loi sur le SCRS)[28]. Le nouveau paragraphe 21(3.1) de la Loi sur le SCRS prévoit que le mandat peut autoriser le SCRS à entreprendre des activités à l'extérieur du Canada « sans égard à toute autre règle de droit, notamment le droit de tout État étranger[29] ».

L'article 4 du projet de loi précise que le SCRS peut faire enquête « même à l'extérieur du Canada » pour fournir des conseils à un ministre sur une question de sécurité ou pour fournir des évaluations de sécurité au gouvernement fédéral, au gouvernement d'une province ou à un service de police en place dans une province et au gouvernement d'un État étranger (nouveau par. 15(2) de la Loi sur le SCRS).

2.2 *LOI RENFORÇANT LA CITOYENNETÉ CANADIENNE*

La *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*[30] a reçu la sanction royale le 19 juin 2014. Elle modifie considérablement la *Loi sur la citoyenneté*[31], notamment en créant un régime de révocation de la citoyenneté fondé sur des considérations touchant la sécurité nationale. Le projet de loi contient des modifications de forme et modifie la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du nouveau régime de révocation.

2.2.1 FACTEURS SERVANT À DÉTERMINER LA NÉCESSITÉ DE TENIR UNE AUDIENCE (ART. 10 DU PROJET DE LOI)

L'article 10 du projet de loi divise en trois le paragraphe 24(5) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*. Outre le paragraphe 24(5), il y aura deux nouveaux paragraphes : 5.1 et 5.2. Le nouveau paragraphe 24(5.1) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* prévoit l'adjonction de l'alinéa 27*j.2*) à la *Loi sur la citoyenneté*; cet alinéa autorise le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à établir par règlement les facteurs dont il faut tenir compte pour décider de l'opportunité de tenir une audience sur la révocation de la citoyenneté d'un Canadien (nouveau par. 10(4) de la *Loi sur la citoyenneté*). En séparant la liste des facteurs des autres objets du pouvoir de réglementation relevant de la *Loi sur la citoyenneté* énoncés dans la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne,* cette disposition permet d'avancer l'entrée en vigueur du nouvel alinéa 27*j.2*).

2.2.2 MODIFICATION DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE LA *LOI RENFORÇANT LA CITOYENNETÉ CANADIENNE* (ART. 11)

L'article 11 du projet de loi modifie les dispositions transitoires portant sur les demandes d'attribution ou de répudiation de la citoyenneté canadienne ou de réintégration dans la citoyenneté canadienne dont le traitement n'était pas terminé au moment où la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* a reçu la sanction royale. Les dispositions transitoires contenaient déjà deux modifications qui devaient survenir au moment de l'entrée en vigueur par décret de l'article 11 – ce qui a eu lieu le 1er août 2014 – et au moment de l'entrée en vigueur du paragraphe 2(2) sur les « Canadiens dépossédés de leur citoyenneté ».

Aux termes du projet de loi C-44, tout dossier de citoyenneté qui n'a pas été traité sera examiné en fonction des nouvelles dispositions, notamment celles qui concernent le nouveau régime de révocation et les nouvelles interdictions créées par la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, lorsqu'elles seront en vigueur.

2.2.3 Modification de l'entrée en vigueur des dispositions de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* (art. 12)

L'article 12 du projet de loi modifie le paragraphe 46(2) de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, une disposition régissant la date d'entrée en vigueur de diverses dispositions de cette loi qui concernent notamment la révocation de la citoyenneté et les interdictions relatives à l'attribution de la citoyenneté. Les dispositions en question établissent de nouveaux motifs de révocation de la citoyenneté et d'interdiction liés à des questions de sécurité nationale, un nouveau processus administratif de révocation de la citoyenneté dans certains cas et, dans d'autres, un processus devant la Cour fédérale, et prévoient des conséquences plus importantes liées à la révocation, dont des décisions concomitantes de révocation et de renvoi.

2.3 Entrée en vigueur

Le projet de loi étant muet à ce chapitre, il entrera en vigueur à la date où il recevra la sanction royale [32].

NOTES

1. *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. C-23.
2. *Loi sur l'accès à l'information* , L.R.C. 1985, ch. A-1.
3. *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et d'autres lois en conséquence* (*Loi renforçant la citoyenneté canadienne)*, L.C., 2014, ch. 22.
4. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37.
5. « Rôle des privilèges dans la prévention de la divulgation de renseignements », chap. VI dans *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*, vol. 3 : *Relation entre le renseignement et la preuve et particularités des poursuites antiterroristes*, juin 2010, p. 144.
6. Le privilège relatif aux indicateurs de police est résumé par la Cour suprême du Canada dans *Personne désignée c. Vancouver Sun*, [2007] 3 RCS 253, par. 16: « Le privilège relatif aux indicateurs de police est la règle de droit qui empêche l'identification, en public ou en salle d'audience, des personnes qui fournissent à titre confidentiel des renseignements concernant des matières criminelles. Cette protection encourage par ailleurs les indicateurs éventuels à collaborer avec le système de justice pénale. » Le privilège générique de l'indicateur de police ne souffre qu'une seule exception très restreinte : « la preuve doit révéler l'existence d'un motif de conclure que la divulgation de l'identité de l'indicateur est nécessaire pour démontrer l'innocence de l'accusé. » (*R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281, par. 21.) Voir aussi *R. c. Barros*, [2011] 3 R.C.S. 368.
7. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, par. 85.
8. Voir *R. c. Hape*, 2007 CSC 26; et *X (Re)*, 2013 CF 1275.

9. Voir *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité (Re)*, 2008 CF 300.

10. *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Re)*, 2008 CF 301.

11. *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292, fait référence à la définition qui suit de la courtoisie entre les nations : « La courtoisie […] s'entend des mesures informelles que prennent les États et des règles qu'ils observent dans leurs rapports mutuels par politesse, convenance et bonne volonté, et non par stricte obligation légale » (par. 47).

12. Selon l'ouvrage intitulé *Canadian Abridgment Words & Phrases* :

> La « souveraineté » s'entend des différents pouvoirs, droits et obligations que confère la qualité d'État en droit international. La compétence – le pouvoir d'exercer son autorité à l'égard de personnes, d'actes et d'événements – est un attribut de la souveraineté. Les deux notions sont distinctes, mais la compétence peut être considérée comme la caractéristique quintessentielle de la souveraineté. En outre, la souveraineté confère à l'État le pouvoir d'utiliser et d'aliéner son territoire, le droit à l'immunité devant les tribunaux étrangers et le droit à l'immunité diplomatique. Dans l'affaire du *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche* (1931) C.P.J.I. (sér. A/B) n^{o} 41, p. 57, le juge Anzilotti a donné la définition suivante de cette notion dans son avis individuel : « L'indépendance […] n'est, au fond, que la condition normale des États d'après le droit international : elle peut être aussi bien qualifiée comme *souveraineté (suprema potestas)* ou *souveraineté extérieure*, si l'on entend par cela que l'État n'a au-dessus de soi aucune autre autorité, si ce n'est celle du droit international. » (*R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292, par. 41).

13. *X (Re)*, 2009 CF 1058.

14. L'alliance du Groupe des cinq pour la collecte de renseignements électromagnétiques (Five Eyes), à laquelle appartiennent le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, existe depuis près de 70 ans. Son objectif est de partager le fardeau de la collecte et de l'analyse des renseignements électromagnétiques étrangers. Selon l'accord intervenu entre le Royaume-Uni et les États-Unis (UKUSA Agreement), les membres initiaux de l'alliance, appelés « deuxièmes parties », peuvent négocier des accords de coopération avec d'autres pays, appelés « tierces parties ».

15. Les « Motifs supplémentaires » ont été modifiés pour corriger quatre erreurs matérielles.

16. *X (Re)*, 2013 CF 1275.

17. L'arrêt *Hape* confirme que le Canada respecterait le principe de la courtoisie entre les nations en s'abstenant d'appliquer ses lois à l'étranger et en respectant les lois des pays où ses représentants exercent des activités, tandis que l'arrêt *Canada (Justice) c. Khadr*, [2008] 2 R.C.S. 125, qui porte sur le traitement réservé par les autorités canadiennes à Omar Khadr pendant sa détention à Guantanamo Bay, établit que les tribunaux canadiens considéreraient comme illégale toute loi étrangère qui contreviendrait au droit international en matière de droits de la personne.

18. *Libman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 178.

19. *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350.

20. *X (Re)*, 2014 CAF 249, par. 92 à 100.

21. *Ibid.*, par. 103.

22. *Ibid*.

23. Cour suprême du Canada, *Affaire intéressant une demande visant la délivrance de mandats en vertu des articles 12 et 21 de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, Registre 36107.

24. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, par. 80.

25. À ce sujet, la Commission d'enquête Air India a souligné ce qui suit :

> [S]i le privilège de l'indicateur de police est étendu aux informateurs du SCRS par une loi ou la common law, il doit y avoir intégration encore plus grande des enquêtes antiterroristes du SCRS et de la GRC, et le directeur des poursuites antiterroristes proposé doit aviser les deux organismes de l'incidence des promesses d'anonymat sur les poursuites antiterroristes subséquentes. (*Rapport 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*, *Volume trois : Relation entre le renseignement et la preuve et particularités des poursuites antiterroristes*, p. 156.)

26. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité possède le pouvoir d'examiner toute information qui a trait aux activités du SCRS, sauf les renseignements confidentiels du cabinet. (Loi sur le SCRS, art. 39.)

27. Le terme « menaces envers la sécurité du Canada » est défini à l'art. 2 de la Loi sur le SCRS et comprend notamment l'espionnage, le terrorisme et les activités influencées par l'étranger qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada.

28. Le nouveau par. 21(1) de la Loi sur le SCRS n'autorise donc pas la Cour fédérale à délivrer un mandat permettant au SCRS d'exercer « à l'extérieur du Canada » les fonctions prévues à l'art. 16 de la Loi sur le SCRS, c'est-à-dire prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères. En effet, aux termes du par. 16(1) de la Loi sur le SCRS, ces fonctions s'exercent « dans les limites du Canada ».

29. On ne trouve pas de libellé semblable dans la législation du Groupe des cinq. Toutefois, Selon la Cour fédérale du Canada, la loi américaine (*Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978* (FISA)) :

> avalise les fouilles sans mandat aux fins de la collecte de renseignements étrangers qui sont approuvées par le président et la surveillance d'étrangers en vertu d'une ordonnance de la cour. La FISA autorise donc la violation de la souveraineté de pays étrangers d'une manière qui, selon la Cour suprême du Canada par la jurisprudence dans *Hape*, contrevient aux principes du droit international coutumier, mais qui est acceptée en vertu du droit américain – un pouvoir législatif exprès. (*X (Re)*, 2013 CF 1275, par. 102.)

Quant à l'application extraterritoriale des lois canadiennes, voir la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292, par. 68, 69, 87, 90, 96 et 104. La Cour affirme que « la souveraineté du Parlement permet au législateur de contrevenir au droit international, mais seulement expressément » (par. 39). Toutefois, elle fait remarquer que « la courtoisie [internationale] ne saurait justifier les autorités canadiennes de participer à des activités contraires aux obligations internationales du Canada [par exemple, au chapitre des droits de la personne] » (par. 101). Quant à la question de savoir si la Cour fédérale possède la compétence de décerner un mandat extraterritorial qui autorise une interception illégale dans le pays où elle a lieu, elle reste à régler, selon la Cour d'appel fédérale. (*X (Re)*, 2014 CAF 249, par. 96 et 103.)

30. *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, L.C. 2014, ch. 22. Pour plus de renseignements, voir Julie Béchard, Penny Becklumb et Sandra Elgersma, *Résumé législatif du projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et d'autres lois en conséquence*, publication n° 41-2-C24-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 8 juillet 2014.

31. *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C., 1985, ch. C-29.

32. *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, par. 5(2).