
Le débat sur le projet de loi antiterroriste : leçons tirées

par Alex Mazer

Le projet de loi C-36, Loi antiterroriste du Canada, a été rédigé dans des circonstances extraordinaires et a fait l'objet d'un débat extraordinaire aussi bien au Parlement qu'ailleurs. Le présent article décrit le processus législatif et le débat sociétal plus vaste qui ont entouré le projet de loi. Selon l'auteur, trois grandes leçons peuvent être tirées de l'étude des discussions portant sur le projet de loi : le processus législatif devrait être « internationalisé » pour correspondre à un droit et à des politiques comportant des aspects internationaux de plus en plus nombreux; les comités parlementaires peuvent et doivent être habilités à jouer un rôle important dans la formulation des politiques; enfin, les mesures législatives adoptées d'urgence comportent des risques sérieux et devraient, dans la mesure du possible, être temporaires.

Le projet de loi C-36, *Loi antiterroriste*, constituait la réaction législative du gouvernement aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la contribution nationale canadienne à l'effort juridique international de lutte contre le terrorisme. Au lendemain du 11 septembre 2001, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Australie – entre autres – ont adopté des lois dont les objectifs déclarés étaient semblables à ceux du C-36.

Le projet de loi C-36 était complexe et sans précédent et s'étendait à plusieurs champs de compétence. Il a suscité plus d'attention dans l'opinion publique que presque n'importe quelle autre mesure législative de l'histoire récente. Il avait été déposé au lendemain de l'un des événements les plus catastrophiques de l'histoire de l'Amérique du Nord. Sa rédaction et son étude ont été soumises à des contraintes de temps et à des pressions politiques considérables. Et, ce qui est

peut-être plus important, il proposait des changements qui touchaient certaines de nos valeurs sociales les mieux enracinées et certains de nos principes philosophiques les plus profonds, comme les droits individuels, l'inclusivité raciale et religieuse, la sécurité nationale et la liberté de la personne.

Le processus législatif

Le projet de loi C-36 a été déposé à la Chambre par la ministre de la Justice, Anne McLellan, le 15 octobre 2001. Le texte déposé était le fruit d'un travail intense et particulièrement rapide des fonctionnaires de la Justice. Parlant du projet de loi à une conférence tenue à l'Université de Toronto, le sous-ministre adjoint Richard Mosley a décrit les efforts déployés dans les coulisses pour élaborer le texte. Immédiatement après le 11 septembre, a déclaré Mosley, le Ministère a procédé à un examen de toutes les lois canadiennes pouvant s'appliquer à la lutte antiterroriste qui, aux dires du sous-ministre adjoint, constituaient déjà « un ensemble impressionnant de dispositions législatives¹ ». Le 18 septembre, la ministre McLellan a parlé à la Chambre de la possibilité de présenter des modifications législatives pour mettre en œuvre les deux conventions internationales traitant des attentats à l'explosif et du financement du terrorisme et a

Alex Mazer a été stagiaire parlementaire en 2001-2002. Il a travaillé pour Irwin Cotler (député libéral de Mont-Royal) et James Moore (député allianciste de Port Moody—Coquitlam—Port Coquitlam). Le présent article est une version révisée d'un texte qui lui a valu le prix Alf Hales du meilleur document de stage rédigé par un stagiaire en 2001-2002.

également mentionné la modification de la *Loi sur la preuve au Canada* et de la *Loi sur les secrets officiels*. Selon Mosley, le projet de loi en était déjà à ses premiers stades au Ministère, où les rédacteurs législatifs s'interrogeaient sur des « problèmes conceptuels », comme la façon – ou même l'opportunité – de définir le terrorisme. Le Ministère a continué à discuter, entre autres, de la question de la définition jusqu'au 13 octobre, date à laquelle il a fallu imprimer le projet de loi pour le déposer sur le bureau de la Chambre. Toutefois, dit Mosley, « nous savions que nous étions encore loin de la fin du débat et qu'il faudrait aborder la question dans un contexte public plus large et, bien entendu, au Parlement ». En rédigeant le projet de loi, le ministère de la Justice a travaillé dans des délais très serrés. Le plus officiel, sinon le plus important, avait été fixé par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans la résolution 1373 du 28 septembre 2001. Cette résolution définissait les mesures que les États membres devaient prendre pour prévenir le terrorisme et leur imposait de présenter un rapport sur les mesures prises dans les 90 jours de la date d'adoption de la résolution. Autrement dit, la loi antiterroriste du Canada devait être adoptée avant la fin décembre 2001. Compte tenu de ce délai, le projet de loi a été déposé à la Chambre deux semaines avant la date prévue du 1^{er} novembre 2001.

Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes le 18 septembre 2001, après un débat de deuxième lecture qui a duré environ 8 heures et un vote d'appui de 208 voix contre 8 (le caucus néo-démocrate ayant voté contre). La veille, le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36 avait été formé en vertu d'une procédure rarement utilisée appelée l'étude préliminaire. Cette forme d'étude, qui est censée permettre au Sénat d'examiner une mesure législative en même temps que la Chambre des communes, a été utile en aidant le comité de la Chambre dans son étude des amendements et en donnant au Sénat une certaine avance dans son propre examen du projet de loi.

Dans l'après-midi du 18 octobre, quelques heures seulement après le vote de deuxième lecture à la Chambre des communes, Anne McLellan a comparu devant le Comité de la justice et des droits de la personne pour défendre le projet de loi. Entre le 18 octobre et le 22 novembre, date à laquelle il a déposé son rapport proposant des amendements, le Comité a entendu quelque 80 témoins. Entre-temps, le comité sénatorial spécial a commencé à recevoir des témoins le 17 octobre 2001 et a présenté le 1^{er} novembre son rapport sur l'étude préliminaire du projet de loi. Après avoir reçu de la Chambre le projet de loi modifié, il a recommencé ses audiences le 3 décembre et a déposé son deuxième et dernier rapport le 10 décembre. Durant son étude du projet de loi, le comité sénatorial a entendu une soixantaine de témoins. Par ailleurs, pendant les audiences des deux comités parlementaires, un débat plus vaste se déroulait dans le public, avec la participation d'un vaste éventail de commentateurs sociaux, comprenant notamment des journalistes, des spécialistes des sciences sociales, des juristes,

des ONG, des organisations religieuses et culturelles, des activistes de la base et beaucoup d'autres encore.

Le contenu du projet de loi

L'ensemble de l'étude en comité peut se résumer en quelques mots : soutien du principe du projet de loi, mais importantes préoccupations au sujet des libertés civiles. Autrement dit, les témoins ont essentiellement dit, comme les participants au grand débat public d'ailleurs, que le Canada a besoin d'une loi antiterroriste, mais que le C-36 va trop loin.

Examinons d'abord la raison d'être du projet de loi. Pour la plupart des témoins, le C-36 était une réaction à une menace terroriste ou à un nouveau genre de menace transnationale. La ministre de la Justice McLellan a, par exemple, parlé du terrorisme comme d'une « menace spéciale à notre mode de vie ». Cette menace – ou, plus précisément, la récente évolution de cette menace – constituait la justification du projet de loi.

Dans son témoignage devant le comité du Sénat le 24 octobre 2001, M. Paul Wilkinson, expert en terrorisme de l'Université St. Andrews, a parlé des attentats du 11 septembre en disant qu'ils ont constitué « un tournant majeur » dans l'évolution du terrorisme, et l'aube d'une ère de « terrorisme de masse ». Tout d'abord, l'étendue de la menace terroriste est maintenant plus grande et d'un caractère plus international. Selon Wilkinson, « le terrorisme ne doit plus être perçu simplement comme une menace à l'ordre public [...] Il est devenu une menace stratégique au bien-être de la communauté internationale et pour les droits humains d'un grand nombre de personnes. » Ensuite, l'intention sur laquelle se fonde la menace terroriste a changé. Dans l'esprit des terroristes, le nombre de victimes des attentats n'est plus subordonné à la peur suscitée chez les gens qui les observent : le « nouveau » terroriste ne se soucie pas en premier lieu de semer la terreur dans la société, il est plutôt « manifestement déterminé à tuer le maximum de gens ».

M. Joseph Magnet, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a décrit trois tendances à long terme de l'évolution du terrorisme moderne : d'abord, un nombre décroissant d'incidents terroristes; ensuite, un nombre croissant de victimes dans chaque incident; enfin, l'adoption, par les réseaux terroristes, d'un « paradigme de guerre » en remplacement de la « diplomatie coercitive ». La clé de la troisième tendance, c'est que, dans le nouveau paradigme, les terroristes n'ont plus d'exigences, comme c'était le cas lors des prises d'otages et des détournements d'avions des années 1980. Aux dires de Magnet, « le terrorisme moderne représente un acte qui serait considéré comme un crime de guerre si une guerre était déclarée² ».

Irwin Cotler, professeur à McGill et membre du Comité de la justice de la Chambre, a exposé d'autres dimensions du nouveau terrorisme dans un discours prononcé à l'Université de Toronto. Parmi ces dimensions, il y a lieu de mentionner « l'incidence croissante du terrorisme associé à l'extrémisme politique, idéologique ou religieux ou dirigé par lui, la

croissance et la menace du terrorisme économique et du cyberterrorisme, l'enseignement du mépris et de diabolisation de l'autre, l'incitation permanente contre la cible diabolisée, les dangers de la microprolifération, l'utilisation possible d'armes de destruction massive et la vulnérabilité croissante des sociétés ouvertes et technologiquement avancées, comme celle du Canada, à ces formes de terrorisme³ ».

La majorité des témoins du Comité ont accepté ces évaluations de la nouvelle menace terroriste et admis, par conséquent, la nécessité d'une forme quelconque de loi antiterroriste. Même Alan Borovoy, conseiller général de l'Association canadienne des libertés civiles et doyen de fait des défenseurs canadiens des libertés civiles, était d'avis que « personne ne pourrait s'opposer à l'objectif de ce projet de loi⁴ ». Du point de vue des témoins ainsi que de nombreux intervenants dans le débat public, la question qu'il conviendrait davantage de se poser est de savoir si la menace du terrorisme transnational justifie les mesures de sécurité précises prévues dans la loi, ou encore si le projet de loi réalisait ce que l'Association du Barreau canadien a appelé l'« équilibre délicat entre la sécurité publique et les libertés individuelles⁵ ».

Pour parvenir à cet équilibre, il fallait modifier ou supprimer plusieurs parties du projet de loi qui étaient considérées comme des atteintes aux libertés civiles. La première portait sur la définition de l'activité terroriste, dont la portée excessive était jugée inquiétante. La définition comprenait les actes qui visent « à perturber gravement ou à paralyser des services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés, sauf dans le cadre d'activités licites de revendication, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, ou d'un arrêt de travail licite [...] » Pour les critiques, cette définition pouvait être étendue notamment aux actes de désobéissance civile, aux barrages établis par les Autochtones, aux boycotts, aux grèves sauvages, aux actes révolutionnaires dirigés contre des gouvernements oppresseurs et aux activités de protestation comprenant des affrontements. L'utilisation de l'adjectif « licite » dans la définition a donné lieu à des critiques particulières, parce que le fait qu'une activité soit illégale (comme une grève) ne lui confère pas un caractère terroriste.

Il y avait un autre sujet de préoccupation : la définition n'établissait aucune distinction entre un acte commis contre une démocratie et un acte dirigé contre une dictature, ce qui pouvait empêcher le Canada d'appuyer des groupes étrangers qui recourent à la violence pour combattre des régimes tyranniques. L'argument avancé dans ce cas était que la légitimité d'un acte dépend en partie du pouvoir contre lequel l'acte est dirigé. Comme l'a dit Alan Borovoy dans un commentaire adressé au *Globe and Mail*, « tant qu'il n'y a pas de civils parmi les cibles délibérées de tels actes de violence, pourquoi les Canadiens ne seraient-ils pas autorisés à les appuyer? La force est souvent le seul moyen auquel les gens peuvent recourir pour se libérer de régimes dictatoriaux⁶. » Plusieurs des critiques du projet de loi ont établi des parallèles avec l'action illicite et souvent violente du Congrès national africain et d'autres mouvements de libération contre l'apartheid en Afrique du Sud. Pour eux, dans un contexte

sud-africain, une mesure comme le C-36 aurait permis de faire condamner Nelson Mandela et ses camarades comme terroristes.

Le projet de loi définit l'activité terroriste comme un acte commis « au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique ». Cette disposition, qui considère la motivation comme un facteur déterminant de l'activité terroriste, a également été sévèrement critiquée. Le terrorisme commis sans une telle motivation reste du terrorisme, ont dit les critiques. L'Association du Barreau canadien, parmi d'autres, a mis en garde le gouvernement contre l'inscription dans la définition d'éléments de motivation qui pourraient susciter la discrimination envers certains groupes : « La cible de ce projet de loi, ce sont les terroristes, et non des groupes religieux ou idéologiques particuliers⁷. » M. Kent Roach, professeur de droit à l'Université de Toronto, est allé plus loin en disant que la « criminalisation » des motivations politiques, idéologiques ou religieuses pourrait constituer une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les défenseurs des libertés civiles se sont en outre inquiétés des dispositions du projet de loi concernant la « détention préventive » et les « investigations ». La détention préventive permet d'arrêter et de détenir pendant un maximum de 72 heures des personnes soupçonnées d'être sur le point de commettre une activité terroriste. La principale préoccupation des critiques était que, malgré les assertions de la police selon lesquelles de telles mesures ne seraient employées que dans des circonstances exceptionnelles, les pouvoirs associés à la détention préventive peuvent faire l'objet d'abus de la part des autorités policières. On a donc suggéré d'inscrire dans le projet de loi des garanties institutionnelles permettant de contrôler l'exercice des pouvoirs policiers et de protéger les citoyens contre un recours abusif à la détention préventive. L'investigation permet à un juge d'imposer à une personne de comparaître devant un tribunal à titre de témoin important et d'intenter des poursuites contre elle en cas de refus. Dans ce cas, les défenseurs des libertés civiles craignaient que ces audiences ne compromettent le droit, garanti par la Constitution, de garder le silence. Pour la Criminal Lawyers' Association, le droit au silence est le « dernier bastion face à un gouvernement toujours plus omnipotent ».

La troisième préoccupation suscitée par le projet de loi était qu'il risquait de compromettre tant le droit d'accès à l'information que le droit à la protection des renseignements personnels. Cette critique était due à une disposition autorisant le ministre de la Justice à délivrer des certificats interdisant la divulgation de certains renseignements pouvant nuire aux relations internationales ou à la sécurité ou la défense nationales. Le commissaire à la protection de la vie privée, George Radwanski, a contesté cette disposition, affirmant qu'on pourrait l'invoquer « pour annuler la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par décret du ministre » parce que la *Loi* ne s'appliquerait pas à l'information dont la divulgation serait interdite par la certification. Autrement dit, le commissaire à la protection de la vie privée ne

serait pas en mesure d'examiner l'information, ce qui porterait atteinte à son mandat. Le commissaire à l'information, John Reid, a déclaré devant le comité du Sénat que le ministre « aurait, en délivrant un certificat de ce genre, le droit absolu et incontrôlable de maintenir le secret sur des renseignements pendant une période indéterminée ». Selon Reid, le projet de loi annulerait le droit du commissaire d'examiner l'information pour déterminer si le secret est justifié. Bref, le projet de loi ne prévoyait aucun mécanisme permettant au commissaire à la protection de la vie privée ou au commissaire à l'information de superviser la délivrance des certificats ministériels.

La quatrième préoccupation des défenseurs des libertés civiles était que le projet de loi ciblait injustement les minorités visibles, leur niant le droit à un traitement égal en vertu de la loi. Ce souci découlait en partie de la multiplication des mesures discriminatoires prises par les forces policières et des actes de racisme et de violence dirigés contre les minorités visibles – et notamment les musulmans et les personnes d'origine arabe – au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre. Le risque de discrimination a été particulièrement évoqué par la Fédération canado-arabe qui a déclaré dans son témoignage que « les communautés musulmanes et arabes du Canada considèrent le projet de loi C-36 [...] comme un instrument historiquement inacceptable de préjugés raciaux et religieux et comme une excuse pour abroger les libertés civiles de tous les Canadiens. » La Fédération a ajouté : « Nous sommes fortement opposés à ce que l'on excipe de motifs raciaux et religieux pour intensifier une peur, de paranoïa et de méfiance au sujet et au détriment des communautés musulmanes et arabes, ce qui a pour effet de priver l'ensemble de la population de ses libertés civiles. » Ce même souci a également été exprimé – quoique moins énergiquement – dans les témoignages de l'Association nationale de la femme et du droit et de l'Association des avocats musulmans.

Les défenseurs des libertés civiles ont, par ailleurs, réclamé l'adoption d'une disposition d'extinction portant sur certaines parties sinon la totalité, du projet de loi, garantissant leur abrogation après une période prescrite. C'est probablement l'aspect du débat qui a suscité le plus d'attention dans les médias et dans l'opinion publique. Les partisans d'une disposition d'extinction jugeaient insuffisant l'examen parlementaire à intervalles de trois ans prévu dans le projet de loi car, selon un éditorial paru le 19 novembre dans le *Globe and Mail*, « les gouvernements n'ont pas l'habitude d'abroger les lois dont ils n'ont pas besoin ou qu'ils ne devraient pas maintenir ». Parmi les autres partisans de la disposition d'extinction, il y a lieu de mentionner, dans la presse populaire, les éditorialistes du *Montreal Gazette*, du *National Post*, du *Halifax Daily News* et du *Calgary Herald*, ainsi que les chroniqueurs Andrew Coyne du *National Post*, Lorne Gunter de l'*Edmonton Journal*, Hugh Winsor du *Globe and Mail*, Yves Boisvert de *La Presse* et Barbara Yaffe du *Vancouver Sun*. La disposition d'extinction bénéficiait également de l'appui de nombreux témoins qui ont comparu devant les comités parlementaires, notamment des représentants de l'Association du Barreau canadien, qui ont soutenu que

« lorsque les gouvernements cherchent à imposer ce type de restrictions aux droits et libertés fondamentaux, sans en plus impartir une période de temps suffisante pour les analyser à fond, ces restrictions doivent être limitées dans le temps. »

Le gouvernement a beaucoup hésité sur la question de savoir s'il convenait d'inclure ou non une disposition d'extinction ou, pour être plus précis, s'il convenait ou non de permettre un débat sur une telle disposition. Quand la ministre de la Justice McLellan a comparu devant le Comité de la justice de la Chambre, elle a déclaré que le Comité était libre d'examiner toutes les parties du projet de loi et qu'il pouvait envisager une disposition d'extinction. Entre-temps, le premier ministre Chrétien, parlant à Shanghai, a dit qu'il n'appuierait pas une disposition d'extinction parce que la menace du terrorisme est permanente et non temporaire et parce que l'inscription d'une date d'expiration dans le projet de loi pouvait entraver des enquêtes policières en cours. De plus, le *Globe and Mail* a rapporté une semaine plus tard que, pendant une réunion du caucus libéral, M. Chrétien « a contesté les arguments des députés libéraux selon lesquels le projet de loi devrait être modifié de façon à prévoir des limites de temps pour l'application des éléments les plus controversés ». En fin de compte, comme nous l'avons déjà mentionné, une disposition d'extinction après cinq ans a été inscrite dans le projet de loi, mais elle ne s'applique qu'aux dispositions traitant des investigations et de la détention préventive.

À part une disposition d'extinction quelque peu affaiblie, le gouvernement a accepté plusieurs modifications de fond basées sur les recommandations du comité de la Chambre. Premièrement, la définition de l'activité terroriste a été resserrée de façon à exclure les activités « de revendication, de protestation ou de manifestation d'un désaccord » et un « arrêt de travail » aussi bien licites qu'illicites. Deuxièmement, un élément d'intention criminelle a été ajouté aux critères de responsabilité criminelle en cas d'infraction terroriste. Troisièmement, plusieurs garanties ont été mises en place en ce qui a trait à la délivrance de certificats du procureur général, y compris l'assujettissement de ces certificats au contrôle judiciaire. Quatrièmement, une disposition de non-discrimination a été ajoutée pour établir clairement qu'une activité « politique, religieuse ou idéologique » ne constituait pas en soi un acte de terrorisme et que les minorités ne feraient pas l'objet d'un traitement discriminatoire.

Rapports du comité sénatorial

Si le gouvernement s'est montré attentif à certaines des préoccupations du comité de la Chambre, il a fait la sourde oreille face aux recommandations du Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36. Le 1^{er} novembre 2001, ce comité a déposé son premier rapport, qui a été adopté à l'unanimité par le Sénat lui-même le 22 novembre. Le rapport exprimait de sérieuses réserves au sujet de l'adoption du projet de loi antiterroriste dans la forme qu'il avait alors et formulait une série de recommandations d'une grande portée destinées à remédier aux problèmes de la mesure législative. Parmi ces recommandations, il y a lieu de mentionner une disposition

d'extinction de l'ensemble du projet de loi après cinq ans, la nomination d'un fonctionnaire du Parlement chargé de contrôler l'exercice des pouvoirs prévu dans le projet de loi et de présenter des rapports annuels aux deux chambres, le renforcement des garanties relatives à la détention préventive et aux certificats ministériels de non-divulgaration ainsi que le resserrement de la définition de l'activité terroriste. Même si le rapport a pu avoir des effets marginaux sur les décisions prises par le comité de la Chambre, le gouvernement a fait abstraction de ses recommandations. Le second rapport du comité était nettement plus conciliant. Tandis que le premier rapport soutenait que « le projet de loi doit traduire l'équilibre délicat qui existe entre, d'une part, les droits, privilèges et obligations [...] et, d'autre part, les besoins de l'État, qui a pour fonction de protéger ses citoyens », le second, déposé le 10 décembre 2001, notait que « dans leur témoignage, certains témoins ont exprimé l'avis que la sécurité était elle-même une condition préalable à la liberté ». De plus, contrairement au premier rapport, qui présentait des recommandations unanimes, le second se répartissait entre les observations de la majorité libérale, pour qui « la nature même de [la] menace terroriste exige que nous intervenions pour doter les organismes d'application de la loi et les services de sécurité des outils nécessaires », et les observations des sénateurs progressistes-conservateurs, qui ont réitéré leur appui aux recommandations du premier rapport et ont affirmé que « d'importants amendements doivent être apportés au projet de loi C-36 pour faire en sorte que les libertés civiles des Canadiens et Canadiennes bénéficient d'une protection adéquate ».

Première leçon tirée du projet de loi C-36

Le projet de loi C-36 était un exemple type de loi et de politique internationale. Toutefois, si ce fait a été pris en considération lorsque les fonctionnaires du Ministère ont élaboré le projet de loi en collaboration étroite avec leurs homologues d'autres pays, il ne s'est pas reflété dans l'aspect parlementaire du processus législatif. En fait, sur les dizaines de témoins qui ont comparu devant les comités de la Chambre et du Sénat, très peu représentaient des organisations ayant un mandat international (notamment Droits et Démocratie et Amnistie internationale Canada), et un seul venait de l'étranger (Paul Wilkinson, expert en contre-terrorisme de l'Université St. Andrews). Il n'y a pas eu de consultations avec des responsables du gouvernement d'autres pays qui, comme l'Espagne, l'Inde, l'Indonésie, le Royaume-Uni ou Israël, avaient une certaine expérience de la réaction aux menaces terroristes. Il n'y a pas eu non plus de consultations avec les « alliés » dans la « guerre » antiterroriste, qui avaient mis en place des lois antiterroristes nationales semblables, ou étaient en train de le faire, en dépit du fait que des témoins et des membres des comités ont souvent mentionné, d'une façon

nécessairement subjective, les régimes antiterroristes d'autres pays. Il n'y a pas eu de consultations avec les responsables ou les spécialistes américains au sujet de la détention, aux États-Unis, d'un grand nombre de personnes appartenant surtout à des minorités ethniques après les attentats du 11 septembre, même si ce fait a été évoqué par de nombreux témoins et membres des comités comme source d'enseignements sur les pouvoirs d'urgence à conférer aux services de sécurité canadiens. Il n'y a pas eu de consultations avec des représentants des Nations Unies ou d'un autre organisme international pour déterminer si les mesures législatives canadiennes étaient conformes au régime international du droit et des politiques antiterroristes.

L'absence d'un apport international aux délibérations des comités a réduit leur capacité de fonder leur étude du projet de loi sur des contextes historiques et politiques adéquats, engendrant une acceptation tacite de faux parallèles historiques-politiques. Comme le Canada n'a jamais été victime d'un attentat terroriste sur son territoire et n'avait donc jamais, avant l'adoption du projet de loi C-36, mis en œuvre une loi et une politique exclusivement destinées à combattre le terrorisme, il n'était possible que d'une façon très limitée de placer le projet de loi dans un contexte historique et politique canadien. On a donc souvent fait allusion, surtout parmi les critiques du projet de loi, à la *Loi sur les mesures de guerre* (LMG) comme mesure législative analogue, surtout parce qu'elle avait été invoquée en réaction aux enlèvements commis par le FLQ en 1970. Ce parallèle était certes compréhensible, compte tenu du fait que la crise d'Octobre et l'application correspondante de la LMG constituaient probablement les événements canadiens qui se rapprochaient le plus d'une expérience antiterroriste. Pourtant, comme les responsables du ministère de la Justice et d'autres l'ont signalé à ce moment, il y avait trop de différences entre les deux, aussi bien sur le plan du contexte historique qu'en ce qui concerne la mesure législative elle-même, pour justifier une comparaison entre la LMG et le projet de loi C-36. Le fait qui est sans doute le plus important est que le C-36 a été examiné dans le cadre de la Charte canadienne des droits et libertés, tandis que la LMG avait été rédigée et mise en œuvre avant l'adoption de la *Charte*. De plus, la LMG ne pouvait être invoquée que temporairement en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, tandis que le projet de loi C-36 était conçu comme mesure législative permanente.

Parce que les comités ont omis de prendre en considération des cas analogues internationaux et parce que les analogies de ce genre sont plutôt rares dans le contexte historique et politique canadien, le débat sur le C-36 s'est cantonné dans l'alternative idéologique entre les droits individuels et la sécurité nationale.

Que le débat ait porté sur la dialectique droits-sécurité n'a rien de déplacé. Toutefois, le fait qu'il se soit limité à cette dialectique a imposé plusieurs importantes restrictions. Premièrement, c'était une analyse à somme nulle : en effet, pour augmenter la sécurité, il faut nécessairement réduire les libertés individuelles et vice-versa, alors que la raison d'être du projet de loi était de protéger les civils innocents contre les

attentats terroristes, objectif qui favorise normalement la sauvegarde des droits humains fondamentaux, par opposition à la réduction de ces droits. Comme M. Errol Mendes, professeur de droit international, l'a dit dans son témoignage devant le comité de la Chambre, « l'équilibre atteint [...] ne fait pas uniquement intervenir la sécurité et les droits de la personne, mais également divers ensembles de droits⁸ ». Deuxièmement, cette façon de procéder a exclu d'autres paramètres conceptuels de la discussion. Par exemple, dans certains cas, le débat pouvait alternativement se placer dans le cadre d'une dialectique entre une « sécurité » accrue (obtenue peut-être par le recours au profilage racial, afin d'empêcher d'éventuels terroristes d'entrer au Canada) et l'égalité (c'est-à-dire le traitement égal de tous les individus devant la loi, y compris les non-résidents et les étrangers). Troisièmement, le débat a eu tendance à répartir les participants entre deux catégories : ceux qui s'opposaient au projet de loi (qu'on considérait automatiquement comme des partisans des libertés civiles) et ceux qui l'appuyaient (dont on disait alors qu'ils se souciaient peu des libertés civiles).

La caractéristique encore plus déconcertante de la dichotomie droits-sécurité était cependant qu'elle tendait à se fonder sur des considérations purement idéologiques sans liens évidents avec l'histoire et sans connaissance particulière des circonstances à l'extérieur des frontières du Canada. Ces fondements assez faibles se retrouvent dans beaucoup des commentaires aussi bien favorables que défavorables qui ont entouré le projet de loi.

Les partisans d'une sécurité accrue avaient tendance à vouloir faire abstraction de son coût, préférant mettre en évidence, d'une façon hypothétique bien sûr, le prix qu'on pourrait avoir à payer si on ne resserrait pas la sécurité. D'après le chroniqueur Andrew Coyne du *National Post*, « en refusant de renoncer à nos libertés, nous allons condamner à mort un certain nombre de personnes innocentes⁹ ». Coyne ne fournit cependant aucun élément concret à l'appui de ce calcul irréflecti, à part le fait qu'il note avec désinvolture que « si nous vivions dans un État policier, ou même dans un régime légèrement autocratique comme celui de Singapour, nous aurions probablement moins de meurtres au Canada ». De même, une série d'éditoriaux du *Post* parus en novembre affirmaient avec assurance que « notre contrat social doit être modifié » par suite de la menace terroriste, en évitant toute sorte de justification comparative historique ou internationale, mais en ajoutant que la détention de 1200 personnes aux États-Unis après le 11 septembre « n'a pas été aussi terrifiante » pour les détenus « que le fait d'être tué par des terroristes » (comme si c'était un choix offert aux personnes détenues). « Ce pays est en guerre, clamait l'un des éditorialistes, et, en situation de guerre, les individus doivent s'attendre à faire des sacrifices. » Des prises de position idéologiques aussi grossières ne permettent pas vraiment un débat réfléchi.

De l'autre côté, même si on avait eu tendance dans le passé à imposer d'importantes restrictions à la liberté, l'analyse la plus courante consistait à souligner la nécessité de respecter les principes des libertés civiles, tout en évitant un examen

approfondi du contexte politique international dans lequel le projet de loi avait été conçu. Dans son témoignage devant le comité de la Chambre, la Criminal Lawyers' Association a proclamé que « la liberté est notre plus précieux trésor¹⁰ », sans aborder la question de savoir quelles restrictions à notre liberté nous risquons si nous n'avons pas une loi antiterroriste. De même, la British Columbia Civil Liberties Association a affirmé dans son témoignage que « les restrictions imposées aux droits et libertés fondamentaux ne doivent pas être plus sévères que raisonnablement nécessaires pour faire face aux problèmes courants¹¹ ». Toutefois, au lieu de fonder sa critique du projet de loi sur une bonne connaissance de la nature de ces « problèmes courants », l'Association a déclaré qu'« il incombe nettement au gouvernement, et à l'heure actuelle, à votre comité, de démontrer que les organes policiers actuels ne suffisent pas pour protéger nos droits fondamentaux et libertés ». Autrement dit, il aurait fallu que le gouvernement et le comité justifient la nécessité du projet de loi. On pourrait soutenir qu'il incombe également à la communauté des défenseurs des libertés civiles d'intégrer dans ses critiques une certaine compréhension du phénomène du terrorisme mondial. Par ailleurs, il y a là une leçon encore plus importante. S'il est peut-être vrai que les défenseurs des libertés civiles n'ont pas vraiment réussi à établir que les nouvelles mesures sont inutiles, il est troublant de constater que le gouvernement, par l'entremise des comités parlementaires et dans le cadre du débat public sur la question, a fait peu d'efforts pour démontrer que la nouvelle loi était nécessaire. La principale raison de cet état de choses, je crois, réside dans l'absence quasi totale du processus législatif parlementaire d'une perspective internationale pouvant mettre en lumière tant la nature de la menace terroriste internationale que le caractère juste des différentes lois et politiques antiterroristes nationales et internationales.

Interrogés au sujet de l'opportunité d'inviter des témoins internationaux aux réunions des comités, les parlementaires ont donné diverses réponses. Le député progressiste-conservateur Peter MacKay a dit qu'il aurait été particulièrement utile d'entendre des responsables du Royaume-Uni ou du Moyen-Orient. Il a ajouté qu'à l'époque, il s'était renseigné sur les lois adoptées par d'autres pays, mais n'avait pas eu l'impression qu'il était possible de procéder à une analyse comparative approfondie¹². Le député de l'Alliance canadienne Vic Toews était également d'avis qu'une perspective internationale aurait été utile, soulignant la contribution particulière de Paul Wilkinson, mais admettant qu'il n'avait pas vraiment réfléchi à l'idée pendant les audiences du comité¹³. Le député néo-démocrate Bill Blaikie a lui aussi exprimé tièdement son appui à la suggestion, ajoutant cependant qu'il est difficile de se prononcer sur l'utilité d'un témoin avant d'avoir entendu son témoignage¹⁴. M. Blaikie a noté en outre que les délais serrés imposés au Comité ont probablement réduit la possibilité de songer à consulter des intervenants étrangers. Le président du Comité de la justice de la Chambre des communes, M. Andy Scott, a dit que, même si le comité n'a pas entendu directement des témoins internationaux, il a reçu du ministère de la Justice une « grille »

comparant les dispositions du projet de loi C-36 à celles des lois antiterroristes d'autres pays¹⁵.

Toutefois, même en tenant compte des délais serrés imposés pour l'examen législatif du C-36, il n'y a pas de doute que les comités auraient pu recourir à un nouveau moyen pour obtenir un apport international sans avoir à voyager ou à faire venir des témoins de l'étranger. En effet, les comités auraient pu inviter des représentants diplomatiques étrangers à parler de l'expérience de leur pays dans la lutte contre le terrorisme. Au cours de ses récentes consultations pancanadiennes qui ont précédé le Sommet du G8 à Kananaskis, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a entendu le témoignage de représentants de sept ambassades et hauts commissariats africains au sujet du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, qui devait figurer au centre de l'ordre du jour du Sommet du G8 de 2002.

Leçon 2 : Du danger d'attentes insuffisantes

Même si la plupart des observateurs du Parlement canadien s'entendent pour dire qu'il ne joue aujourd'hui qu'un rôle marginal dans l'élaboration des lois, il y a un certain désaccord sur ce que le rôle du Parlement devrait être. Ce désaccord se manifeste particulièrement dans le débat des experts sur la question de savoir si les comités de la Chambre des communes et du Sénat doivent constituer davantage des organismes de formulation des politiques que des tribunes où s'exprime l'opinion publique. Pour Jonathan Malloy, les membres des comités ont tendance à concentrer leurs efforts sur la formulation des politiques, tandis que le gouvernement et la plupart des groupes d'intérêts considèrent que le processus d'examen en comité se distingue surtout par son rôle de forum public¹⁶. Malloy soutient que le fait, pour les membres des comités, de s'attendre à jouer un rôle important dans la formulation des politiques est, en définitive, préjudiciable et qu'ils devraient donc adapter leurs attentes aux contraintes structurelles du système parlementaire britannique, qui se caractérise par un fort esprit partisan et par la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif.

L'expérience du C-36 permet de tirer certaines conclusions, cependant difficiles à généraliser, sur le rôle que devraient jouer les comités. Elle montre notamment que les comités parlementaires peuvent contribuer sensiblement à la formulation des politiques. On en trouve la preuve dans le nombre d'amendements de fond du comité de la Chambre des communes que le gouvernement a finalement acceptés, en dépit des contraintes de temps imposées au comité et de la nature hautement complexe de la mesure législative elle-même. Cela étant dit, deux conditions particulières ont permis au comité de jouer ce rôle. La première est sa composition assez exceptionnelle. Le fait que les membres du Comité de la justice tendent à prendre à cœur les questions

qu'ils examinent a amené le gouvernement à respecter davantage leur travail. Pour Andy Scott, « les députés du gouvernement sont attirés par ce genre de comité. Ce n'est pas la même chose que les aspirants du comité des finances. Ils croient dans les sujets qu'ils étudient¹⁷. » De plus, plusieurs des membres avaient une grande expérience des secteurs du droit criminel dont le projet de loi traitait : Vic Toews est un ancien procureur général du Manitoba, Andy Scott a déjà occupé les fonctions de solliciteur général du Canada, Peter MacKay a été procureur de la Couronne en Nouvelle-Écosse et Stephen Owens est un ancien sous-procureur général de la Colombie-Britannique. Fait peut-être encore plus important, Irwin Cotler, éminent avocat spécialisé dans les aspects internationaux des droits de la personne et professeur de droit à McGill, a pu renforcer les capacités du comité dans les aspects les plus délicats de la formulation des politiques. Selon le chroniqueur Hugh Winsor du *Globe and Mail*, Cotler a établi « un nouveau point de repère [...] pour ce qui est de la mesure dans laquelle un simple député libéral peut affronter son gouvernement au sujet de sa mesure législative la plus importante sans avoir à s'en mordre les doigts¹⁸ ». Cotler, qui appuyait le principe du projet de loi, a réussi à faire accepter au gouvernement plusieurs des modifications qu'il préconisait grâce à des négociations constantes avec le ministère de la Justice et l'exécutif.

La seconde condition découlait des circonstances dans lesquelles le projet de loi a été rédigé. D'une certaine façon, le Comité avait reçu deux feux verts, puisque tant le premier ministre que le ministère de la Justice se sont déclarés ouverts à des modifications. D'après Andy Scott, ces circonstances ont fait que les travaux du Comité ont été assez différents de ce qu'ils auraient pu être en temps normal. « Ordinairement, a dit Scott, chaque projet de loi a un auteur, ce qui provoque au départ une attitude défensive. Les amendements peuvent être perçus comme un affront pour les rédacteurs, mais le C-36 avait été conçu si rapidement que le gouvernement a admis d'entrée de jeu qu'il n'était sans doute pas parfait et a chargé le Comité de la justice de le mettre au point¹⁹. »

Si l'expérience du C-36 prouve que les comités parlementaires peuvent, dans certaines conditions, contribuer sensiblement à la formulation des politiques, elle met aussi en évidence leur fonction extrêmement importante de forum public. En effet, comme nous l'avons mentionné au début du présent document, le défi consistant à établir une loi et une politique antiterroristes en réaction aux attentats du 11 septembre a donné lieu à un débat public de haut niveau, auquel les travaux des comités de la Chambre et du Sénat ont servi de pilier. Le projet de loi a fait l'objet d'une intense couverture médiatique qui, dans la majorité des cas, mentionnait les délibérations des comités. L'Université de Toronto a même organisé une conférence de deux jours sur le projet de loi, dont la date a délibérément été fixée de façon à coïncider avec les séances du comité de la Chambre. À l'occasion de la

conférence, le spécialiste du droit constitutionnel Kent Roach s'est réjoui de l'importance du débat sociétal suscité par le projet de loi, ajoutant que « la meilleure chose qui soit arrivée depuis le 11 septembre n'est pas le projet de loi C-36; c'est plutôt le processus démocratique de plus en plus énergique qui a entouré le dépôt du projet de loi. C'est un processus [...] qui fait honneur à nos traditions²⁰. »

Tandis que l'expérience du projet de loi C-36 montre comment les travaux des comités peuvent donner lieu à un débat public animé, une partie du débat a porté sur le Parlement lui-même, son efficacité et la légitimité démocratique de ses institutions. Fait intéressant, les conclusions tirées, du moins dans la presse populaire, étaient très ambivalentes. Andrew Coyne du *National Post* a écrit le 21 novembre 2001, après que le Comité de la justice eut adopté ses amendements : « Dieu soit loué : le système marche²¹ ». Le 22 novembre 2001, l'éditorial du *Vancouver Sun* affirmait, sous le titre « Ottawa a fait son devoir », que les amendements du gouvernement prouvaient que « de temps à autre, le Parlement fait ce qu'il est censé faire²² ». Le 28 novembre, quand le gouvernement a invoqué la clôture pour mettre un terme au débat à la Chambre des communes, Coyne a fait paraître un autre article intitulé « La mort du Parlement » dans lequel il proclamait que « les Communes ne sont aujourd'hui qu'une formalité, un anachronisme ». Dans sa chronique du 29 novembre 2001, Susan Delacourt de l'*Ottawa Citizen* a écrit que, si les délibérations du Comité avaient été « précipitées mais à propos » et le processus d'amendement, « moins que parfait » mais « approfondi », la décision d'invoquer la clôture révélait malheureusement qu'« une fois de plus, les choses sont restées les mêmes au Parlement ». En ce qui concerne le Sénat, Edward Greenspon du *Globe and Mail* était d'avis que « sa contribution a été utile » et, au lieu de critiquer le rejet par le gouvernement des recommandations du comité sénatorial, a soutenu que c'était la preuve que la ministre de la Justice Anne McLellan avait « gagné ses galons politiques²³ ». En même temps, l'*Ottawa Citizen* faisait paraître un article d'un professeur de l'Université Trent, Andrew Potter, affirmant que « le Sénat n'est qu'un vieil amas de roches poussiéreuses, mais il a produit un joyau au cours de sa remarquable étude préliminaire²⁴ ».

Les parlementaires aussi avaient des opinions mitigées sur le processus d'étude en comité. Pour Andy Scott, président du Comité de la justice, « ce fut de loin ma meilleure expérience du travail en qualité de membre d'un comité parlementaire ». Selon le sénateur conservateur Lowell Murray, même si l'expérience du C-36 « a prouvé la valeur de l'étude préliminaire », ce n'était qu'un autre exemple du peu de cas que le gouvernement fait du Sénat. « Nous avons produit un bon rapport, a dit le sénateur, il est vraiment dommage que le gouvernement ait refusé de prêter l'oreille. » Le député conservateur Peter MacKay n'était que partiellement satisfait du processus : « Le Comité a réussi à produire la mesure

législative que le gouvernement voulait, mais il reste à voir s'il a réussi à trouver l'équilibre entre la liberté et la sécurité. » Toutefois, a ajouté MacKay, « le Comité avait une très large représentation des intervenants ». Le député néo-démocrate Bill Blaikie n'était pas, lui non plus, tout à fait satisfait : « Le projet de loi a été modifié, mais pas autant que nous l'aurions voulu. »

Que pouvons-nous conclure de ces différentes évaluations de l'efficacité du Parlement? Deux observations générales s'imposent, l'une sur les comités de la Chambre et l'autre sur le Sénat. Au sujet du processus des comités de la Chambre, l'expérience du projet de loi C-36 met en doute la thèse de Malloy selon laquelle les attentes beaucoup trop élevées des membres des comités « sont en définitive préjudiciables ». Le C-36 a montré que les comités peuvent sensiblement contribuer à la formulation de la politique, même dans le cas d'un projet de loi qui constitue la plus haute priorité du gouvernement, si le comité en cause compte des experts parmi ses membres et si le gouvernement est disposé à accepter des modifications. On pourrait être tenté de croire que l'expérience du C-36 était l'exception et non la règle, et que les parlementaires désireux de participer à l'élaboration des politiques ne devraient pas s'attendre, dans le cadre du travail normal des comités, au retour de conditions semblables à celles qui régnaient au cours de l'examen du projet de loi antiterroriste. Mais, toute pragmatique qu'elle soit, cette conclusion trop facile irait à l'encontre des appels lancés en faveur d'une réforme souhaitable du processus d'examen en comité. Loin de renforcer la thèse de Malloy, qui inciterait les parlementaires à réduire leurs attentes, l'expérience du C-36 devrait faire monter les enjeux, à l'égard non seulement du débat public de haut niveau que les comités peuvent favoriser, mais aussi de leur capacité de participer utilement à l'élaboration des politiques. Plutôt que d'écarter les enseignements offerts par le C-36 à cause du caractère exceptionnel du projet de loi, les comités devraient chercher à reproduire les deux conditions particulières qui ont permis au Comité de la justice de contribuer à la formulation de la politique : recruter des parlementaires ayant des compétences variées dans les domaines du droit et de la politique et encourager le gouvernement à accepter les modifications utiles. Une dernière remarque enfin : il faudrait éviter de considérer l'expérience du C-36 comme un processus exemplaire d'examen en comité. Car, si le comité de la Chambre a fait du bon travail dans les circonstances, l'absence d'une perspective internationale dans ses délibérations et les délais serrés auxquels il a été astreint n'étaient pas des conditions favorables à l'élaboration de bonnes lois.

En ce qui concerne le Sénat, compte tenu des réactions relativement calmes des commentateurs à ce fait, on peut se demander pourquoi la décision du gouvernement d'invoquer la clôture pour mettre un terme au débat des Communes a soulevé un tel tollé alors que le peu de cas fait des recommandations du

Sénat est passé inaperçu. La réponse est probablement liée, du moins en partie, au manque de légitimité démocratique du Sénat. Autrement dit, comme les sénateurs sont nommés par les premiers ministres, leur contribution, aussi opportune et utile soit-elle, est généralement ignorée. L'impression que le public semblait avoir du rôle du Sénat dans l'examen du C-36 était plutôt pessimiste : le comité sénatorial avait peut-être produit un bon rapport, mais personne ne s'attendait vraiment à ce que le gouvernement en tienne compte. Ce pessimisme est regrettable. Le comité avait, pour l'essentiel, entendu les mêmes témoins et comptait probablement autant d'experts que le comité de la Chambre, mais il avait produit une série sensiblement différente de recommandations. De toute évidence, l'expression de différentes opinions est utile. Nous ne devrions donc pas nous empresser d'écarter les conclusions du Sénat simplement parce que ses membres ne sont pas démocratiquement élus.

Leçon 3 : Des dangers des lois d'urgence

L'étude du projet de loi C-36 a été soumise à des délais extrêmement serrés. Le ministère de la Justice n'a consacré que quelques semaines à la rédaction du projet de loi, qui a reçu la sanction royale deux mois à peine après avoir été déposé sur le bureau de la Chambre. Au total, la mesure législative a fait l'objet de neuf heures de débat réparties sur trois jours consécutifs à l'étape de la deuxième lecture, de onze heures de débat réparties sur trois jours consécutifs à l'étape du rapport et de deux heures de débat à l'étape de la troisième lecture. Après cinq heures de débat à l'étape du rapport, le gouvernement a présenté une motion d'attribution de temps limitant les délibérations à cette étape à une autre journée de séance et le débat de troisième lecture, à une seule journée de séance. Selon la ministre de la Justice Anne McLellan, la motion d'attribution de temps a été présentée « lorsqu'il est devenu évident aux yeux du leader du gouvernement à la Chambre que les députés d'opposition refuseraient de collaborer à l'adoption rapide » du projet de loi. La presse populaire a beaucoup critiqué cette décision de mettre un terme au débat. Un éditorial du *National Post* soulignait que le recours du gouvernement à l'attribution de temps « permet de douter [...] du sérieux de ses intentions ». Pour Hugh Winsor du *Globe and Mail*, les motifs invoqués par McLellan et le leader du gouvernement à la Chambre, Don Boudria, pour invoquer la clôture étaient « soit trompeurs soit spécieux sur le plan de la procédure ». Susan Delacourt de l'*Ottawa Citizen* a trouvé la décision du gouvernement « exaspérante ».

Le processus d'examen en comité a aussi été sensiblement accéléré. Les comités de la Chambre et du Sénat ont, bien sûr, entendu un nombre important de témoins, mais n'ont disposé que d'une très courte période pour tenir leurs audiences. Les membres du comité que nous avons interrogés étaient d'avis que le comité aurait normalement eu plus de temps pour

examiner un projet de loi de la complexité du C-36. « Si nous avions réalisé cette étude dans des circonstances moins extrêmes, a déclaré Andy Scott, nous aurions pris sensiblement plus de temps. » De même, plusieurs témoins qui ont comparu devant les comités parlementaires ont dit qu'ils auraient aimé disposer d'une plus longue période pour faire une étude approfondie du projet de loi et de toutes ses ramifications. Warren Allmand, président de Droits et Démocratie, organisme montréalais de promotion des droits de la personne, et ancien solliciteur général du Canada, a dit dans son témoignage : « Il est impossible d'étudier sérieusement ce projet de loi dans le court délai qui nous est imparti²⁵. »

Dans ces conditions, trois importantes questions se posent. D'abord, la décision prise par le gouvernement de limiter à ce point la période d'examen du projet de loi était-elle vraiment nécessaire? Ensuite, quels sont les dangers d'une telle précipitation dans l'adoption d'une mesure législative? Enfin, que peut-on faire pour atténuer ces dangers?

Au sujet de la première question, il est clair que, même si le gouvernement avait peut-être des raisons d'accélérer d'une façon générale le processus législatif, les restrictions imposées sur le débat, et particulièrement la motion d'attribution de temps, n'étaient pas indispensables. L'une des explications données par le gouvernement pour justifier la clôture du débat était qu'il était tenu par le délai fixé dans la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette résolution, adoptée le 28 septembre 2001, demandait aux États membres de présenter des lois antiterroristes au plus tard le 27 décembre 2001. En fait, le projet de loi a reçu la sanction royale le 18 décembre, dix jours avant l'expiration du délai, ce qui signifie que le gouvernement aurait probablement pu laisser le débat se prolonger plusieurs jours de plus. Qui plus est, le délai des Nations Unies était flexible, pouvant s'adapter au calendrier des assemblées législatives des différents pays. En effet, on peut lire ce qui suit dans la documentation accompagnant la résolution 1373 : « Le Comité reconnaît la complexité de la législation et des domaines d'activité couverts par la résolution 1373 (2001) et note qu'il sera nécessaire de respecter les procédures parlementaires nationales. »

Toutefois, même si le gouvernement s'est servi du délai fixé par les Nations unies comme prétexte pour faire adopter le plus rapidement possible sa loi antiterroriste, le processus législatif qui a entouré le projet de loi C-36 semble avoir été moins précipité que celui qui a permis l'adoption de mesures législatives équivalentes aux États-Unis. L'American Civil Liberties Union a dit du processus américain qu'il constituait « une insulte à la procédure législative réfléchie nécessaire pour protéger la Constitution et le *Bill of Rights* à un moment où les droits de tant d'Américains sont en jeu²⁶ ». Selon l'ACLU, le projet de loi a été présenté au Sénat américain « d'une façon qui ne lui laissait que le choix de l'accepter ou de le rejeter presque sans avoir l'occasion de l'examiner ou d'y contribuer ». L'Association a ajouté qu'aucune commission mixte n'a été

formée pour discuter des divergences de vues concernant le projet de loi entre le Sénat et la Chambre des représentants. Bien qu'elle s'inscrive hors du contexte de la présente étude, une comparaison des processus législatifs employés relativement aux lois antiterroristes canadienne et américaine pourrait constituer un sujet utile de recherche.

Pour ce qui est de la deuxième question, la réponse est simplement que cela dépend de la nature de la mesure législative en cause. De toute évidence, le fait de précipiter l'adoption d'un projet de loi est moins dangereux si celui-ci est mineur et de caractère technique que s'il a une grande portée et apporte d'importants changements. De ce point de vue, l'étude rapide du projet de loi C-36 comportait des dangers particuliers, non seulement à cause de sa complexité, mais aussi par suite de sa profondeur philosophique. Autrement dit, l'examen du C-36 exigeait non seulement de comprendre les nouveaux mécanismes juridiques prévus dans le projet de loi, mais aussi de saisir les difficiles questions philosophiques qu'il soulevait : quelle valeur attribuons-nous à la liberté, d'une part, et à la sécurité, de l'autre? quel est le sens de chacun des deux concepts? de quelle façon sont-ils reliés entre eux? Ce ne sont pas là des questions que les Canadiens se posent tous les jours. Par conséquent, il faut du temps pour y réfléchir et pour essayer de les dissocier des événements catastrophiques qui avaient donné lieu au dépôt du projet de loi. Il n'y a pas de doute que certaines mesures législatives, comme le C-36, nécessitent plus de temps ou de débat que d'autres à cause de leur contenu. Toutefois, le contenu d'un projet de loi n'est pas le seul facteur à considérer pour déterminer le temps de débat dont le texte devrait faire l'objet. Les priorités politiques jouent aussi un rôle, qui peut revêtir une telle importance qu'il inverse le principe voulant que les mesures législatives importantes doivent être étudiées plus longtemps que les autres. Quand nous avons demandé au député néo-démocrate Bill Blaikie si le processus d'élaboration des lois avait évolué dans les vingt dernières années, il a répondu : « Pas vraiment. Nous consacrons moins de temps aux choses qui sont vraiment importantes et plus de temps à celles qui le sont moins. Le gouvernement se prévaut de l'importance d'une mesure législative pour raccourcir le processus. » Cela soulève des questions intéressantes, quoique un peu extérieures à notre sujet, sur la mesure dans laquelle il existe en fait un rapport entre la nature du contenu d'un projet de loi et le temps consacré à son étude. Encore une fois, ces questions débordent le cadre du présent document, mais les réponses pourraient donner une bonne idée de l'influence réelle des comités dans le système parlementaire britannique appliqué au Canada, système dans lequel l'exécutif continue à exercer une influence coercitive sur le travail en comité, malgré plusieurs cycles de réforme du système des comités.

Ainsi, les risques courus en précipitant l'adoption de projets de loi sont le plus prononcés quand ceux-ci ont une grande portée et apportent beaucoup de changements, comme c'était le

cas du projet de loi C-36. Et, compte tenu de la règle générale énoncée par Bill Blaikie, nous pouvons également supposer que le gouvernement est le plus susceptible de précipiter l'adoption de mesures législatives face à d'importantes pressions politiques, pressions qui, nul doute, ont été intenses aussi bien au Canada qu'à l'échelle internationale dans le cas du projet de loi C-36. Si nous pouvons établir que les « urgences », largement définies, peuvent susciter les plus fortes pressions politiques et si nous considérons que les pouvoirs conférés par les lois d'urgence tendent à avoir une grande portée et à apporter beaucoup de changements, nous sommes confrontés, dans le cas du projet de loi C-36, non pas tellement aux dangers des mesures législatives adoptées à la hâte, mais plutôt aux embûches des lois d'« urgence ». Selon Oren Gross, juriste israélien qui a beaucoup écrit au sujet des lois d'urgence, ces dangers revêtent de multiples aspects²⁷.

Premièrement, dit Gross, les gouvernements ont tendance à réagir d'une façon excessive lorsqu'ils élaborent des lois en situation d'urgence, sous le coup de la menace, dans un climat de peur, de panique, de haine et d'autres émotions intenses. Ce faisant, ils risquent fort de substituer au terrorisme « par le bas » une terreur institutionnalisée exercée « par le haut ». En légitimant l'usage de la force comme moyen de règlement des différends, ils risquent aussi de perdre l'autorité morale qu'ils possèdent par rapport aux organisations terroristes. Deuxièmement, les gouvernements ont tendance à maintenir les lois d'urgence au-delà de la période prévue à l'origine. L'État d'Israël, par exemple, vit dans un régime constant d'urgence depuis 1948. En Irlande du Nord, la *Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland)*, qui ne devait rester en vigueur qu'un an, a finalement duré cinq ans avant d'être transformé en loi permanente. Troisièmement, plus longtemps la loi d'urgence reste en vigueur, plus elle est susceptible de « s'infiltrer » et d'avoir des effets durables sur le système juridique « normal ». Gross illustre ce phénomène en examinant les récentes modifications apportées au droit de garder le silence en Irlande du Nord et au Royaume-Uni. Quatrièmement, les lois d'urgence tendent à banaliser les pouvoirs spéciaux et à relever le seuil de ce qu'on considère comme une réaction suffisante lors des urgences futures. Cinquièmement, les structures et les institutions mises en place pour appliquer les lois d'urgence peuvent rester et continuer à avoir des effets même après la disparition de ces lois. Sixièmement, les lois d'urgence sont souvent justifiées au moyen d'arguments fallacieux qui retiennent l'attention (distinction à faire entre « eux » et « nous » ou entre le permanent et le temporaire), mais qui ne résistent pas à un examen critique. Gross énumère d'autres dangers des lois d'urgence, mais son argument fondamental est le suivant : nous ne devons pas sous-estimer (même si nous le faisons souvent) les retombées des lois d'urgence, car les différences entre ces lois et les lois « normales » ne sont pas aussi évidentes que nous pourrions le penser.

Cela nous amène à la troisième question : que pouvons-nous faire pour atténuer ces dangers? Gross préconise un débat « rationnel, calme et réfléchi ». L'objectif est certes louable et digne d'être affirmé et réaffirmé dans un climat politique difficile. Mais qu'arrive-t-il quand la nature même du climat politique est peu propice à un débat « rationnel, calme et réfléchi »? Qu'arrive-t-il quand les pressions politiques exercées par l'exécutif imposent de sévères contraintes au calendrier législatif d'un comité (risque particulièrement lié aux systèmes parlementaires de type britannique comme le nôtre)? Il faut tout d'abord que le gouvernement reconnaisse qu'un processus législatif a été raccourci plus qu'il n'aurait été souhaitable en temps normal. Cette reconnaissance – comme celle du ministère de la Justice devant les comités parlementaires chargés d'examiner le projet de loi C-36 – revient à admettre les risques inhérents des lois d'urgence et constitue donc le fondement philosophique approprié, sinon la justification, d'un renforcement maximal des mécanismes de contrôle et d'examen prévus dans le projet de loi. Le C-36, surtout dans sa forme amendée, contient plusieurs de ces mécanismes, et notamment un contrôle parlementaire annuel par des comités de la Chambre des communes et du Sénat, la présentation de rapports annuels au Parlement par les procureurs généraux et les solliciteurs généraux du gouvernement fédéral et des provinces, un examen parlementaire après trois ans, un contrôle par les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information, l'assujettissement au contrôle judiciaire des certificats ministériels empêchant la divulgation de certains renseignements aux fins des relations internationales, de la défense ou de la sécurité nationales, l'assujettissement au contrôle judiciaire, dans les 24 heures, des ordonnances de détention préventive et l'approbation obligatoire de telles ordonnances par le procureur général et, bien sûr, la possibilité de contester la constitutionnalité du projet de loi aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Toutefois, ces mécanismes de contrôle – aussi nombreux et aussi puissants soient-ils – peuvent-ils vraiment remédier aux dangers des lois d'urgence? Je réponds sans hésiter : non. Premièrement, comme le signale Gross, même si la loi d'urgence contient elle-même des dispositions limitant l'application des nouveaux pouvoirs, ces restrictions tendent à s'affaiblir avec le temps. Deuxièmement, bien qu'il soit possible de contester la loi devant les tribunaux en soutenant qu'elle est contraire à la *Charte*, la jurisprudence relative à la *Charte* n'échappe pas nécessairement aux retombées plus grandes de la loi. Autrement dit, les effets « d'infiltration » que la loi d'urgence a sur les précédents judiciaires peuvent rendre les tribunaux moins susceptibles de déclarer une loi inconstitutionnelle. Troisièmement, aussi nombreuses soient-elles, des garanties introduites après coup ne peuvent pas remédier aux limitations inhérentes d'un processus législatif soumis au départ à diverses contraintes et pressions. Quatrièmement, même si le projet de loi prévoit un examen parlementaire après trois ans, rien ne garantit que cette mesure assurera l'étude approfondie et le débat prolongé qui seraient nécessaires.

Ce qu'il faudrait plutôt, c'est une nouvelle rédaction et une nouvelle étude du projet de loi, qui seraient entreprises en connaissance de cause dans des conditions politiques et historiques différentes. Comme l'a mentionné le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36 dans son premier rapport, « nous traversons actuellement une période de grande anxiété, de peur et de confusion. Il importe que les dérogations à nos normes juridiques [...] soient remises en question dès que nous pourrions réfléchir avec détachement et évaluer objectivement leur effet²⁸. »

Seule une véritable disposition d'extinction aurait pu garantir cette « réflexion détachée ». Les deux principaux arguments avancés pour expliquer le refus de cette disposition (le fait que le terrorisme est permanent et non temporaire et qu'une abrogation soudaine de la loi pourrait compromettre des enquêtes policières en cours) sont hautement douteux. Premièrement, même si nous admettons que le terrorisme mondial constitue une menace permanente et immuable – assertion pour le moins problématique puisqu'il est très difficile d'évaluer l'étendue de la menace *actuelle* par suite du manque de renseignements adéquats –, le fait qu'un problème va persister ne nous empêche pas du tout de repenser notre réaction au problème. En effet, on ne peut pas soutenir que la permanence des difficultés que connaissent les Premières Nations du Canada constitue une raison suffisante pour ne pas abroger la *Loi sur les Indiens* si nous la jugeons nuisible. Deuxièmement, la crainte que l'extinction de la loi puisse compromettre des enquêtes policières en cours est peut-être légitime, mais c'est essentiellement une question technique à régler en établissant une certaine coopération entre le gouvernement et les responsables des organismes de maintien de l'ordre. Il n'y a pas de doute que l'introduction de nouveaux pouvoirs et de nouvelles procédures a causé des problèmes techniques dans les services de police, mais ces problèmes n'ont jamais été évoqués comme motifs pour s'opposer à l'adoption du projet de loi. Troisièmement, on a affirmé que le C-36 ne pouvait pas comprendre une disposition d'extinction parce que certaines de ses parties mettent en œuvre des conventions internationales que le Canada est tenu de respecter. Il suffirait, pour répondre à cet argument, d'exempter les articles voulus de la disposition d'extinction.

Une telle disposition refléterait, dans le projet de loi, le principe des défenseurs des droits individuels selon lequel les libertés sont beaucoup plus difficiles à gagner qu'à perdre, tout en admettant, comme de nombreux témoins l'ont dit, qu'il incombe au gouvernement de prouver que le projet de loi est nécessaire. Une disposition d'extinction permettrait au ministère de la Justice de reprendre la rédaction du C-36 dans une atmosphère calme et donnerait aux comités parlementaires le temps de réaliser une bonne étude de la mesure législative, qui comprendrait la dimension internationale du droit et de la politique antiterroriste, aspect qui, comme nous l'avons dit plus haut, était absent du processus législatif initial. Si le comité chargé de l'étude disposait d'une période assez longue, il pourrait voyager soit à l'étranger pour mieux comprendre le contexte politique et historique dans lequel se développe le terrorisme mondial, soit au Canada pour entendre les citoyens,

et particulièrement les minorités visibles, décrire les effets des nouvelles mesures antiterroristes sur leur vie. Une telle étude atténuerait aussi la polarisation du débat entre les défenseurs des libertés civiles et les partisans de la sécurité collective. Une fois la nouvelle loi abrogée, les personnes qui se soucient des effets du contre-terrorisme sur les libertés civiles seraient considérées non plus comme des adversaires de la lutte contre le terrorisme, mais plutôt comme des partenaires dans le débat visant la formulation d'une politique antiterroriste qui permette d'atteindre les objectifs poursuivis, tout en protégeant les libertés essentielles et en étant équitable envers les minorités. En même temps, les partisans des lois antiterroristes ne seraient plus faussement accusés de se montrer indifférents à l'égard des libertés civiles.

La reprise du débat permettrait en outre de discuter des conditions économiques et politiques générales – qu'on appelle les « causes profondes » – ayant motivé la montée du terrorisme mondial, thème qui s'est distingué par son absence quasi totale du débat sur le C-36, aussi bien au Parlement que dans les médias. Cette discussion ouvrirait la voie à des lois et des politiques antiterroristes plus complètes et mieux fondées sur la sécurité humaine, qui envisageraient l'élimination de la pauvreté à l'échelle planétaire, la protection des droits de la personne, le maintien des normes démocratiques (dans les pays occidentaux et ailleurs), la lutte contre les maladies et le respect du droit international comme des objectifs parallèles à l'élimination du terrorisme mondial.

Du point de vue de la procédure, une disposition d'extinction jouerait un rôle très important : elle démontrerait le caractère incongru d'une loi d'urgence « permanente ». Car on ne saurait justifier à la fois l'adoption précipitée d'une loi comme réaction d'urgence à des circonstances extraordinaires et la permanence de cette loi, sous prétexte qu'elle sert à affronter une menace qui fait maintenant partie de la réalité mondiale de tous les jours.

Notes

1. Ronald J. Daniels et coll., dir., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto, 2001, p. 437.
2. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 31 octobre 2001.
3. Irwin Cotler, « Thinking Outside the Box: Foundational Principles of a Counter-Terrorism Law and Policy », dans Ronald J. Daniels et coll., dir., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto, 2001, p. 114.
4. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 24 octobre 2001.
5. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 31 octobre 2001.
6. Alan Borovoy, « Does the antiterror bill go too far? », *The Globe and Mail*, 20 novembre 2001.
7. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 31 octobre 2001.
8. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 6 novembre 2001.
9. Andrew Coyne, « The Calculus of Liberty », *National Post*, 19 novembre 2001.
10. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 31 octobre 2001.
11. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 30 octobre 2001.
12. Entretien avec l'auteur, 18 juin 2002.
13. Entretien avec l'auteur, 19 juin 2002.
14. Entretien avec l'auteur, 20 juin 2002.
15. Entretien avec l'auteur, 10 juin 2002.
16. Jonathan Malloy, « Reconciling expectations and reality in House of Commons committees: The case of the 1989 GST inquiry », *Canadian Public Administration = Administration publique du Canada*, vol. 39, n° 3 (1996), p. 314-335.
17. Entretien avec l'auteur, 10 juin 2002.
18. Hugh Winsor, « The Power Game », *The Globe and Mail*, 15 novembre 2001.
19. Entretien avec l'auteur, 10 juin 2002.
20. Kent Roach, « The Dangers of a Charter-Proof and Crime-Based Response to Terrorism », dans Ronald J. Daniels et coll., dir., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto, 2001, p. 131.
21. Andrew Coyne, « A much less dangerous bill », *National Post*, 21 novembre 2001.
22. « Ottawa did the right thing », *The Vancouver Sun*, 22 novembre 2001.
23. Edward Greenspon, « Stripes for McLellan, a Bronx cheer for senators », *The Globe and Mail*, 6 décembre 2001.
24. Andrew Potter, « The power of one: An elected Senate could be the answer to the prime minister's style of dictatorial democracy », *Ottawa Citizen*, 27 novembre 2001.
25. Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, *Témoignages*, 8 novembre 2001.
26. American Civil Liberties Union, lettre aux sénateurs des États-Unis (23 octobre 2001), www.aclu.org.
27. Pour un examen approfondi des risques des lois d'urgence, voir Oren Gross, « Cutting Down Trees: Law-Making Under the Shadow of Great Calamities », dans Ronald J. Daniels et coll., dir., *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto, 2001, p. 39-61.
28. Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36, premier rapport, 1^{er} novembre 2001.