



## ARCHIVED - Archiving Content

### Archived Content

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

## ARCHIVÉE - Contenu archivé

### Contenu archivé

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

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

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

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

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

**LA *LOI ANTITERRORISTE***  
**ET SES EFFETS :**  
**POINT DE VUE**  
**D'UNIVERSITAIRES**  
**CANADIENS**



*La Loi antiterroriste* et ses effets :  
point de vue d'universitaires canadiens

Thomas Gabor  
Département de criminologie  
Université d'Ottawa

rr05-1f



Division de la recherche et  
de la statistique

le 31 mars 2004

*Les opinions exprimées dans le présent document sont uniquement celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement le point de vue du ministère de la Justice Canada.*





# Table des Matières

Avant-propos.....	iii
Remerciements.....	iv
1.0 Introduction.....	1
2.0 Méthodologie .....	4
3.0 Les effets de la <i>Loi Antiterroriste</i> .....	6
3.1 Obstacles à l'évaluation des effets de la <i>Loi</i> .....	6
3.2 Effets dissuasifs et efficacité accrue au plan des activités de renseignement et des poursuites en justice.....	6
3.3 Avantages symboliques découlant de la <i>Loi</i> .....	8
3.4 Problèmes liés à la définition du terrorisme et à la portée de la <i>Loi</i> .....	8
3.5 Effet de la <i>Loi</i> sur les libertés fondamentales et les valeurs canadiennes.....	9
3.6 Effet de la <i>Loi</i> sur certains groupes et organismes spécifiques .....	11
3.7 Problèmes liés à la reddition de comptes et à la surveillance .....	12
3.8 Autres commentaires .....	12
4.0 Tendances suivies par le terrorisme et menaces guettant le Canada .....	14
4.1 Abandon des limites antérieurement applicables aux attentats terroristes.....	14
4.2 Transformation des groupes terroristes.....	14
4.3 Ampleur de la menace pour le Canada .....	16
4.4 Facteurs contribuant à la vulnérabilité du Canada.....	17
4.5 Nature de la menace et cibles potentielles au Canada .....	17
5.0 Réaction du Canada à l'endroit du terrorisme .....	19
5.1 Réagir avec mesure et polyvalence.....	19
5.2 Activités de renseignement et partage du renseignement .....	20
5.3 Collaboration avec les communautés à risque et profilage.....	21
5.4 Rôle du droit criminel dans la lutte au terrorisme.....	22
5.5 Rôle de la politique étrangère et de l'armée .....	22
5.6 Protection des cibles et mesures d'urgence plus efficaces.....	23
5.7 Mécanismes de reddition de comptes et libertés fondamentales .....	24
5.8 Gagner le soutien et la confiance du public .....	25
5.9 Périmètre nord-américain et sécurité aux frontières .....	25
5.10 Commentaires de la fin .....	26
6.0 Conclusions.....	27
6.1 Les effets de la <i>Loi antiterroriste</i> .....	27
6.2 Tendances suivies par le terrorisme et menaces guettant le Canada .....	28
6.3 Réaction du Canada à l'endroit du terrorisme .....	29

Postface.....	31
Annexes.....	32
1. Rex Brynen, Département des sciences politiques, Université McGill .....	33
2. David Charters, Centre d'études sur les conflits, Université du Nouveau-Brunswick.....	37
3. Stuart Farson, Institut de recherche sur la gouvernance, Université Simon Fraser .....	45
4. Robert Martyn, Département d'histoire, Université Queen's.....	53
5. Kent Roach, Faculté de droit, Université de Toronto .....	61
6. Martin Rudner, Paterson School of International Affairs, Université Carleton .....	69
7. Lorne Sossin, Faculté de droit, Université de Toronto .....	79
8. James Stribopoulos, Faculté de droit, Université de l'Alberta .....	83
9. Don Stuart, Faculté de droit, Université Queen's .....	93
10. Wesley K. Wark, Département d'histoire/études internationales, Université de Toronto .....	97
11. Reg Whitaker, Département des sciences politiques, Université de Victoria .....	107



## Avant-propos

L'évaluation de l'incidence du terrorisme et de la *Loi antiterroriste* est une opération complexe et ambitieuse. Certains peuvent même prétendre que les spécialistes en science sociale et les juristes ne possèdent pas, en ce moment, d'outil suffisamment précis pour mesurer l'incidence de tels événements sur la société canadienne. Peu importe les problèmes qui se posent, l'on doit essayer de créer un outil ou une méthode d'évaluation. La Division de la recherche et de la statistique (DRS) a mis sur pied un programme de recherches qualitatives et quantitatives qui servira à l'examen par le Parlement de la *Loi antiterroriste*, examen qui doit être effectué dans les trois ans suivant la sanction de la *Loi*. Dans le cadre de ce programme de recherche, la DRS a mené un certain nombre d'études quantitatives et qualitatives pour évaluer l'incidence de la *Loi*, notamment sur les résultats de sondages national et international d'opinion publique et les conclusions dégagées par des groupes de discussion partout au Canada.

En octobre 2003, au cours du lancement de la Semaine de la recherche, la DRS a organisé une table ronde sur les conclusions d'une étude menée auprès de groupes de discussion au sujet de l'opinion des minorités et de la *Loi antiterroriste*. Ce même jour, le sous-ministre, Morris Rosenberg, a souligné que la recherche est le fondement qui permet d'appuyer l'élaboration de lois et de politiques reposant sur des faits. Le présent rapport, intitulé *Opinions des spécialistes canadiens sur l'incidence de la Loi antiterroriste*, est un bon exemple de ce type de recherche qualitative. Dans cette étude, on a utilisé une approche novatrice pour exploiter les connaissances de spécialistes reconnus en matière de terrorisme. La réalisation de cette étude et l'achèvement du rapport n'auraient pas été possibles sans les observations pertinentes des spécialistes participants et le travail du professeur Gabor qui a compilé tous les documents reçus et en a fait la synthèse.

Ce rapport et les documents inédits des participants, qui ont été inclus en annexe, font preuve de l'engagement de la Division de la recherche et de la statistique à fournir aux responsables des politiques et aux Canadiens des renseignements objectifs et utiles.

Damir Kukec  
Division de la recherche et de la statistique  
Ministère de la Justice Canada



## Remerciements

L'auteur tient à remercier M. Damir Kukec de la Division de la Recherche et de la Statistique, Ministère de la Justice Canada, de son appui indéfectible au projet. Par ailleurs, n'eut été des excellentes observations formulées par les experts en terrorisme consultés, la réalisation de ce projet aurait été impossible. Malgré un échéancier serré, ces experts ont manifestement consacré temps et énergie à réfléchir sur une question importante et grâce à eux, nous en savons désormais beaucoup plus au sujet des effets de la nouvelle législation canadienne ainsi que des menaces auxquelles notre pays fait face et des moyens optimaux d'y réagir.



## 1.0 Introduction

Le projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*, est un projet de loi omnibus que le gouvernement du Canada a déposé dans la foulée des événements du 11 septembre 2001 afin de lutter contre le terrorisme à divers niveaux. Cette loi prévoit une série de modifications et de mesures, dont les suivantes :

- Des modifications au *Code criminel* destinées à mettre les groupes terroristes et ceux qui les appuient hors d'état d'agir : définition de ce qui constitue une « activité terroriste », mise en place d'un processus au terme duquel une entité peut être inscrite sur une liste et, dès lors, être considérée comme un groupe terroriste, établissement de nouveaux pouvoirs – recours aux investigations et à l'engagement assorti de conditions – visant à prévenir la commission d'actes de terrorisme et création de nouvelles infractions de terrorisme (réunir certains biens en vue d'une activité terroriste, faciliter une activité terroriste, charger une personne de se livrer à une activité terroriste et héberger ou cacher une personne dont on sait qu'elle s'est livrée à une activité terroriste ou qu'elle est susceptible de le faire);
- Des lois plus strictes pour lutter contre la propagande et les crimes haineux;
- La mise de nouveaux outils d'enquête à la disposition des organismes d'application de la loi : le recours accru à la surveillance électronique et l'interception des communications provenant de sources situées à l'étranger sont désormais autorisés;
- Des modifications à la *Loi sur les secrets officiels* (devenue la *Loi sur la protection de l'information*) visant à empêcher la collecte de renseignements par les puissances étrangères et les groupes terroristes, de lutter contre l'intimidation ou la coercition exercée à l'endroit de certaines collectivités au Canada et d'interdire aux personnes astreintes au secret de divulguer des renseignements opérationnels spéciaux sans autorisation;
- Des modifications à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* visant à autoriser le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières (CANAFE) à détecter les transactions financières pouvant représenter une menace à la sécurité du Canada et à en aviser le Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Parlement doit obligatoirement procéder à un examen approfondi des dispositions de la *Loi antiterroriste* dans les trois ans suivant la date où elle a reçu la sanction royale, soit le 18 décembre 2001. Normalement, un rapport doit être déposé dans l'année suivant le début de cet examen. Le ministère de la Justice compte s'appuyer sur le présent projet pour se préparer à cet examen.

Le présent projet a avant tout pour objet, au plan de la substance, de déterminer quels ont été les principaux effets de la *Loi antiterroriste*. À cette fin, le personnel du ministère de la Justice a recensé, dans les milieux universitaires, un certain nombre d'experts en terrorisme auxquels il a demandé d'évaluer les effets de la *Loi*. En outre, ces experts ont été invité à exposer leur point de vue concernant les tendances suivies par le terrorisme et les menaces qui pèsent sur le Canada et à fournir des conseils sur la façon dont le pays devrait réagir à ces menaces.

Alors que le projet était en cours, deux affaires ayant comme point de départ les mêmes faits sont survenues. Ces affaires se doivent d'être mentionnées car la couverture importante dont elles ont fait l'objet dans les médias risque d'avoir façonné l'opinion publique et influencé le point de vue d'au moins quelques-uns des experts consultés. La première affaire concerne Maher Arar, un citoyen canadien que les États-Unis, en octobre 2002, ont déporté en Syrie, son pays d'origine, parce qu'on croyait qu'il avait des liens avec le réseau terroriste d'Al-Qaida. Il a été gardé dans les prisons syriennes et présumément torturé et brutalisé pendant plus de dix mois. Depuis qu'il est rentré au Canada l'an dernier, M. Arar nie avoir fait partie d'un réseau terroriste ou participé à des activités terroristes. Il a intenté plusieurs poursuites, notamment contre le procureur général des États-Unis et des fonctionnaires canadiens<sup>1</sup>.

La seconde affaire, qui a eu lieu dans la semaine du 19 janvier 2004, concerne la descente menée par la GRC dans la maison et au bureau de Juliet O'Neill, journaliste du *Ottawa Citizen*. Celle-ci avait laissé entendre, dans un article publié en novembre 2003, que des fonctionnaires canadiens étaient complices de la déportation de M. Arar en Syrie. L'article de M<sup>me</sup> O'Neill s'appuyait sur une fuite provenant d'un rapport de la GRC qui inculpait M. Arar. La divulgation par M<sup>me</sup> O'Neill du contenu de ce rapport, qui était classifié, a servi à motiver la perquisition de sa résidence et de son bureau. Au terme de l'enquête destinée à déterminer si une violation de l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information* était à l'origine de la fuite, la GRC a saisi des documents. L'article en question prévoit que la communication, l'utilisation, la réception et la rétention illicites de certains renseignements gouvernementaux, de même que le défaut de prendre les précautions voulues à l'égard de ces renseignements, constituent des infractions. Faisant auparavant partie de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*, l'article est demeuré pratiquement inchangé malgré les modifications que les dispositions de cette loi - devenue la *Loi sur la protection de l'information* - ont par ailleurs subies par suite de l'adoption de la *Loi antiterroriste*.

Les médias de droite comme de gauche ont dénoncé cette perquisition avec vigueur et ont relevé son caractère particulièrement invasif, puisque ni les sous-vêtements ni les autres effets personnels de la journaliste n'avaient été épargnés. Le premier ministre Martin s'est dit indigné par cette descente policière et s'est montré plutôt compatissant à l'endroit de la journaliste. La présidente de l'Association canadienne des journaux a affirmé que l'affaire O'Neill constituait [TRADUCTION] « une atteinte flagrante à la liberté de presse »<sup>2</sup>. Certains journaux ont demandé une réduction des pouvoirs conférés aux autorités policières et aux agences de renseignement par la *Loi antiterroriste*. Ainsi, le *Globe and Mail*, dans un éditorial, exigeait [TRADUCTION] « un examen en profondeur » de la *Loi sur la protection de l'information*, en vertu de laquelle la perquisition de la maison et du bureau de M<sup>me</sup> O'Neill avait été autorisée<sup>3</sup>.

Le 28 janvier 2004, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il ouvrirait une enquête publique indépendante relativement à l'affaire Arar. Il a également annoncé que le ministre de la Justice

---

<sup>1</sup> Bien que l'affaire Arar soulève d'importantes questions au chapitre des droits de la personne, il importe de remarquer qu'elle ne fait aucunement intervenir la *Loi antiterroriste*. Aucun des pouvoirs préventifs spéciaux créés par la Loi n'ont été utilisés à l'endroit de M. Arar, pas plus qu'il n'a été accusé d'une infraction de terrorisme.

<sup>2</sup> Jeff Sallot, « Mounties hit 3 locations before raid on journalist ». *Globe and Mail* (24 janvier), A6.

<sup>3</sup> Éditorial, « An anti-terrorism bill stretched out of shape », *Globe and Mail* (24 janvier), A16.



---

demanderait à un comité parlementaire de procéder à l'examen de l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information*. Puisque, de façon générale, dans le cadre du présent projet, les experts devaient remettre leurs observations le 30 janvier 2004, ils étaient probablement tous au courant de ces histoires et des critiques souvent négatives formulées au sujet de la *Loi antiterroriste* et du rôle joué par la GRC dans l'affaire. Pour cette raison, l'examen des opinions contenues dans le présent rapport doit être fait à partir de cette toile de fond.

En outre, il importe de remarquer que les observations individuelles annexées au rapport ne tiennent pas compte des événements et de l'évolution de la situation après la fin de janvier 2004. Par exemple, le 27 avril 2004, le ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ont fait l'annonce d'une politique de sécurité nationale pour le Canada. De plus, la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, l'ancien projet de loi C-7, a reçu la sanction royale le 6 mai 2004. Certaines dispositions de cette loi sont entrées en vigueur le 11 mai 2004<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir *Gazette du Canada, Partie II*, vol. 138, n<sup>o</sup> 11, TR/2004-51, le 2 juin 2004.

## 2.0 Méthodologie

**A**u départ, des participants potentiels ont été recensés à partir d'une liste des participants à deux conférences nationales sur le terrorisme qui ont eu lieu à l'automne 2003. D'autres personnes, qui n'avaient pas participé à ces conférences mais qui avaient commenté la *Loi antiterroriste* ou dont les travaux sur le terrorisme étaient connus, se sont rajoutées au terme de consultations entre les fonctionnaires du ministère de la Justice rattachés à la Section de la politique en matière de droit pénal et à la Division de la recherche et de la statistique. L'objectif poursuivi était de former un groupe d'universitaires issus de domaines variés, soit le droit, les sciences politiques, l'histoire et l'étude des conflits. Nous cherchions également à obtenir, au sein du groupe d'experts, une représentation équilibrée au chapitre des opinions concernant la *Loi antiterroriste*.

Au terme de cette démarche, une liste de 31 participants potentiels a été obtenue. Dans un premier temps, le 15 décembre 2003, nous avons communiqué par courriel avec ces personnes pour les inviter à participer au projet. Le courriel indiquait l'objet du projet, décrivait globalement les questions sur lesquelles les participants seraient appelés à se pencher et annonçait l'échéancier général et les autres conditions (voir l'annexe B). Au début de janvier 2004, une nouvelle invitation a été lancée à ceux qui n'avaient pas répondu au premier message. Au total, 15 universitaires ont offert leur participation : ceux-ci ont reçu un second message précisant les questions dont ils devraient traiter et les conditions de participation (annexe C). Une personne additionnelle a été approchée une fois le projet en route et a accepté d'y participer. En fin de compte, 11 personnes ont répondu aux questions posées par le ministère de la Justice.

Puisque la liste des participants potentiels élaborée au départ ne constituait pas un échantillon aléatoire (en ce que la sélection n'a pas été faite au hasard), on ne peut prétendre que les participants forment un échantillon représentatif de l'ensemble des universitaires canadiens détenant une expertise en matière de terrorisme. Par ailleurs, les participants, en définitive, sont ceux qui se sont portés volontaires et la sélection n'est pas le fruit d'une détermination effectuée par les chercheurs. Quoique les opinions exprimées par ces participants ne soient pas nécessairement représentatives de celles qui prévalent au sein de la collectivité des experts en terrorisme, des efforts ont été déployés afin de recruter des experts de milieux académiques variés affichant des points de vue diversifiés au sujet de la *Loi antiterroriste*. Notons également qu'un taux de participation respectable a été obtenu, soit 35 % ou 11 des 32 personnes contactées.

La liste des participants figure à l'annexe A et précise, pour chacun, l'université d'attache. Cette liste met en évidence la diversité des domaines d'expertise des participants : droit (4), études internationales (2), études des conflits (1), gouvernance (1), sciences politiques (2) et histoire (2). L'un des participants est à la fois professeur d'histoire et d'études internationales. Bien qu'on retrouve une certaine diversité au niveau géographique, la majorité des participants (7 sur 11) proviennent d'universités situées au Canada central. Trois des participants sont rattachés à l'Université de Toronto et deux à l'Université Queen's. Les autres participants du centre du



---

Canada proviennent des universités McGill et Carleton. Deux des autres participants sont de la côte Ouest (universités Simon Fraser et Victoria), un est des Prairies (Université de l'Alberta) et un autre, des provinces de l'Atlantique (Université du Nouveau-Brunswick).

Les participants devaient répondre aux trois questions suivantes :

1. Quels ont été les effets de la *Loi antiterroriste* au Canada?
2. Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.
3. De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).

Les participants ont été encouragés à offrir leurs opinions et observations personnelles et à se concentrer sur les questions qu'ils connaissent le mieux. Nous leur avons demandé de s'en tenir à leur propre expertise. Prémumément, les juristes auront davantage à dire quant aux effets de la *Loi* sur l'administration de la justice, et les spécialistes des sciences politiques, quant aux aspects politiques de la législation. Enfin, les participants ont été informés que leurs observations seraient annexées au présent rapport (annexe A).

Les sections qui suivent font la synthèse des observations remises par les participants.

## 3.0 Les effets de la *Loi antiterroriste*

### 3.1 Obstacles à l'évaluation des effets de la *Loi*

Nombre de participants remarquent qu'il est encore trop tôt pour mesurer les effets de la *Loi antiterroriste* puisque plusieurs des pouvoirs les plus controversés créés sous son régime n'ont pas été utilisés à ce jour. Aucune enquête ni aucune poursuite n'a connu de succès, et il n'y a eu aucun recours au pouvoir d'arrestation préventive. Les dispositions relatives à l'investigation n'ont été utilisées qu'une seule fois (dans l'affaire d'Air India) et le témoin en cause a contesté l'obligation de répondre aux questions.

Certains participants ajoutent que les observateurs extérieurs sont peu renseignés en ce qui a trait à la fréquence avec laquelle les outils d'investigation ont été utilisés et les résultats de leur utilisation. Par exemple, le professeur Whitaker remarque qu'on ne connaît pas ce que permettre au Centre de la sécurité des télécommunications de surveiller certaines communications au Canada et entre Canadiens a eu comme conséquence. Selon le professeur Brynen, pour obtenir cette information, il faudrait que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité fasse une étude de dossiers. Il ajoute que la *Loi* a créé de nouveaux outils d'investigation et institué des réformes législatives, mais elle n'accorde aucuns fonds additionnels aux organismes d'application de la loi, agences de sécurité ou autres. Toutefois, il remarque que le fait de consacrer des ressources additionnelles ne garantit aucunement que les opérations seront plus efficaces.

L'éventuel effet dissuasif de la *Loi* constitue un autre inconnu. C'est un fait notoire que la dissuasion se mesure difficilement puisqu'il est impossible de dire si l'absence d'incidents terroristes est attribuable à une intervention particulière (en l'espèce, la législation) ou simplement à l'absence d'une menace réelle. Ainsi que le résume le professeur Wark : « L'effet dissuasif ne peut [...] être mesuré, sauf par son échec. »

De façon générale, le professeur Sossin affirme que tant les opposants à la *Loi* que ses défenseurs ont eu raison : « Ce fait [le recours peu fréquent à la *Loi*] a donné raison à ceux qui l'ont critiquée [la *Loi*] parce qu'ils ne la jugeaient pas nécessaire, mais il en a fait tout autant pour ceux qui l'ont appuyée en soutenant qu'elle ne donnerait pas lieu à des abus ni ne serait appliquée dans des circonstances inappropriées. »

### 3.2 Effets dissuasifs et efficacité accrue au plan des activités de renseignement et des poursuites en justice

Malgré qu'aucune poursuite n'ait été menée à bien en vertu de la *Loi*, le professeur Rudner remarque que la *Loi* a eu un effet dissuasif percutant pour les personnes qui, en d'autres circonstances, auraient été susceptibles d'appuyer des organisations désormais interdites. Le fait de rendre l'incitation, le recrutement, les activités de financement, le recyclage d'argent et la participation à des activités terroristes illégaux a possiblement amené les personnes issues des



collectivités en cause à renoncer à ce genre d'activités. De plus, selon le professeur Rudner, ces interdictions sont susceptibles d'avoir encouragé les membres les plus modérés de la communauté musulmane à résister à [TRADUCTION] « la pression subversive exercée par les extrémistes sur les institutions communautaires ».

Le professeur Wark souligne que le SCRS prétend avoir forcé les terroristes et les groupes auxquels ils appartiennent à modifier leur façon d'agir en sol canadien, mais que la véracité de cette affirmation ne peut être étayée. Le professeur Rudner ajoute que la *Loi* a nettement amélioré la capacité des services de renseignement : [TRADUCTION] « L'interception des communications entre terroristes et la localisation des sources de financement du terrorisme auraient apparemment généré des renseignements d'une grande importance qui ont permis de perturber les plans et activités des terroristes au pays et à l'étranger. »

En revanche, le professeur Martyn note que la *Loi* n'offre aucune protection supplémentaire aux Canadiens puisque toute tentative de légiférer dans ce domaine devrait être intégrée à [TRADUCTION] « une politique globale et coordonnée sur la sécurité nationale, ce dont le Canada est présentement dépourvu ... »

Le professeur Stribopoulos ajoute qu'en dépit de l'objectif premier poursuivi par la *Loi*, qui est d'augmenter le sentiment collectif de sécurité, les Canadiens continuent de craindre la menace terroriste et se méfient de plus en plus de leur propre gouvernement en raison des abus liés à la *Loi*.

Le professeur Rudner affirme qu'on ne peut conclure à l'inefficacité des dispositions de droit pénal du fait qu'il n'y a pas eu de poursuites, de détentions préventives et de témoignages forcés sous le régime de la *Loi* puisque [TRADUCTION] « l'existence de lois sévères constitue pour les enquêteurs et les poursuivants un outil de négociation important qui leur permet de persuader les personnes soupçonnées de terrorisme de leur divulguer des renseignements en échange d'un traitement plus clément ».

Par opposition, le professeur Roach est d'avis que ces outils additionnels censés inciter à la collaboration, telle la menace d'être déclaré coupable d'outrage au tribunal ou d'être poursuivi pour refus d'obtempérer, ne sont pas efficaces lorsqu'on a affaire à un terroriste déterminé, d'où le paradoxe qui caractérise la législation antiterroriste. Le professeur Roach affirme que les mesures du genre de celles qu'a adoptées le Canada sont probablement plus sévères que nécessaire pour lutter contre les extrémistes religieux ou politiques que les autorités perçoivent comme une menace ou contre ceux qui sont associés à des personnes ou des groupes soupçonnés de terrorisme. Toutefois, ces mesures pourraient ne pas suffire à dissuader les terroristes purs et durs qui sont prêts à mourir pour leur cause.

En outre, selon le professeur Roach, le pouvoir d'arrestation préventive prévu dans la *Loi* n'a pas été utilisé au cours de la première année, ce qui indique que les organismes d'application de la loi préfèrent mettre les personnes soupçonnées de terrorisme sous surveillance ou qu'ils éprouvent des difficultés à les identifier. Il ajoute que le Canada s'en est remis presque exclusivement à ses lois sur l'immigration pour contrer le terrorisme. Jusqu'à présent, l'utilité de la *Loi* en tant qu'outil de lutte au terrorisme semble limitée.



Le professeur Wark note que le gouvernement a mis beaucoup de temps à établir la liste des entités terroristes. [TRADUCTION] « Le test le plus important auquel les dispositions du projet de loi C-36 seront soumises surviendra, s'il y a lieu, lorsque l'état d'urgence pour lequel elles ont été édictées se manifesterait — ce n'est qu'à ce moment que l'on verra si les lois et le bon jugement peuvent cohabiter de manière à préserver la sécurité et la liberté des Canadiens. »

Le professeur Whitaker ajoute que la surveillance des opérations de recyclage d'argent entreprise dans le cadre de la lutte au terrorisme semble n'avoir généré, jusqu'à maintenant, que peu de retombées positives. Bien que deux douzaines de cas aient été rapportés par le CANAFE, aucune poursuite criminelle n'a apparemment été engagée à ce stade-ci. De plus, des pouvoirs élargis de surveillance électronique ont été promis mais n'ont pas encore vu le jour sous forme législative.

### 3.3 Avantages symboliques découlant de la *Loi*

Plusieurs des participants ont affirmé que la *Loi* procurait certains avantages symboliques au Canada et à la communauté internationale dans le cadre de la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme. Selon eux, du seul fait d'avoir édicté la *Loi*, le Canada a assuré les États-Unis qu'il prenait la menace terroriste au sérieux. L'envoi de messages de cette nature aux Américains préserve la souveraineté du Canada, favorise le partage de renseignements et maintient la fluidité des échanges commerciaux entre les deux pays. Le professeur Farson souligne que les hauts fonctionnaires responsables du renseignement de sécurité s'entendent pour dire que si le Canada ne protège pas les intérêts des États-Unis sur son territoire, ces derniers interviendront pour le faire.

Autre avantage relevé, cette fois, par le professeur Martyn : la *Loi* encourage les initiatives internationales et a, à ce titre, incité le Canada à signer deux conventions majeures des Nations Unies sur le terrorisme : la Convention pour la répression du financement du terrorisme et la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Par ailleurs, selon le professeur Wark, la *Loi* « a possiblement altéré la menace » en laissant savoir que le Canada n'est pas un refuge pour ceux qui envisagent de se livrer à des attentats terroristes ou de soutenir le terrorisme dans ce pays.

### 3.4 Problèmes liés à la définition du terrorisme et à la portée de la *Loi*

Beaucoup de participants s'inquiètent de ce qu'on ait cherché à définir le terrorisme dans la législation, puisque les universitaires ne s'entendent sur aucune définition, et nombre d'entre eux sont d'avis qu'il s'agit d'une notion relative.

Selon le professeur Whitaker, la définition canadienne du terrorisme a été critiquée parce qu'elle intègre la notion de motif (« au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique »). [TRADUCTION] « La criminalisation du motif est probablement inutile et risquée en soi, et elle pourrait par ailleurs faire l'objet d'une contestation judiciaire. »

Le professeur Roach mentionne que pour prouver qu'un acte terroriste a été perpétré pour un motif religieux ou politique, la police doit enquêter sur les croyances religieuses et politiques des personnes soupçonnées de terrorisme. Selon lui, cet aspect de la *Loi*, bien qu'il vise à



[TRADUCTION] « restreindre la portée de la définition d'un crime terroriste », pourrait s'avérer contre-productif en rendant les condamnations plus difficiles. Il remarque que les poursuites concernant les actes de terrorisme commis précédemment en sol canadien (p. ex., l'affaire Air India) ont été intentées en vertu du droit criminel normal.

Le professeur Roach ajoute que dans l'affaire *Suresh c. Canada*, la Cour suprême a implicitement rejeté la définition large du terrorisme contenue dans la *Loi* pour définir le terrorisme, aux fins des lois sur l'immigration, comme un « ...acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». L'adoption de la définition de *Suresh* dans la *Loi* pourrait apaiser les préoccupations entourant la [TRADUCTION] « portée excessive de la définition du terrorisme ». Par contre, il craint que le fait de définir le terrorisme aux fins de la *Loi sur l'immigration* en se fondant sur la *Loi antiterroriste* n'élargisse [TRADUCTION] « la portée de la définition de terrorisme prévue dans cette loi, ce qui entraînerait des risques particuliers vu l'absence de protections conférées par l'application régulière de la loi en matière d'immigration ».

Le professeur Roach s'inquiète aussi du fait qu'un bon nombre d'activités qui précèdent la perpétration d'un acte terroriste aient été criminalisées (p. ex., le financement et l'assistance aux organisations terroristes), en raison de l'absence de « lien étroit » entre elles et un quelconque acte planifié de terrorisme. Il reconnaît toutefois que plusieurs des dispositions concernant le financement doivent être conservées afin de respecter la convention internationale de 1999 sur le financement du terrorisme, dont le Canada est signataire. Il remarque en outre qu'une personne peut être poursuivie pour avoir proféré des menaces de perpétration d'un acte terroriste. Il fait valoir qu'on devrait reconsidérer la décision de criminaliser les menaces, puisque l'expression des croyances politiques et religieuses est un droit protégé par la *Charte des droits et libertés*.

D'un autre côté, le professeur Whitaker note que les nouvelles infractions sur la facilitation du terrorisme [TRADUCTION] « sont des outils qu'il est raisonnable pour un gouvernement d'avoir afin de contrôler les activités et de repérer les réseaux conçus selon un modèle souple et décentralisé qui rend les enquêtes difficiles ».

### 3.5 Effet de la *Loi* sur les libertés fondamentales et les valeurs canadiennes

Les participants ne s'entendent pas sur les effets qu'a engendrés la *Loi antiterroriste* au chapitre des libertés fondamentales. D'un côté, le professeur Brynen affirme : [TRADUCTION] « [J]e n'ai remarqué, à ce jour, aucune érosion importante des droits et libertés attribuable à la *Loi* ». Le professeur Farson ajoute : [TRADUCTION] « Il existe peu d'éléments permettant d'affirmer que la *Loi* s'est révélée être le 'démon' que redoutaient ses opposants. »

Cependant, d'autres participants ont vigoureusement condamné la *Loi* à cause de ses répercussions sur les libertés de la personne.

Le professeur Sossin croit que le Canada a trahi ses propres valeurs en sacrifiant les libertés fondamentales au profit de pouvoirs accrus d'enquête et de détention : [TRADUCTION] « ...le simple fait que des pays comme le Canada se soient montrés si aisément disposés à mettre de côté les libertés fondamentales (p. ex., en autorisant la détention préventive) face à la menace terroriste constitue une négation des valeurs qui sont, précisément, si radicalement opposées à la logique prônée par le terrorisme (p. ex., la primauté du droit). La *Loi antiterroriste*, en d'autres termes, est l'aveu d'une défaite dans la ' guerre contre le terrorisme ' . »

Le professeur Stuart estime que la *Loi*, considérant l'état du monde après les événements du 11 septembre, est excessive. La collecte de renseignements et d'éléments de preuve exige peut-être qu'on y consacre davantage de ressources, mais certainement pas qu'on se dote de plus de lois.

[TRADUCTION]

Constat cynique, les nouvelles infractions de terrorisme font fi des principes fondamentaux selon lesquels l'État ne peut châtier une personne si l'acte et la faute ne répondent pas à certains critères valables... Les pouvoirs extraordinaires de détention et d'obtention d'un témoignage devant un juge par la contrainte, qui n'ont rien de canadien, n'étaient pas nécessaires et n'ont pas été adéquatement justifiés. Le projet de loi C-36 accorde au ministre plusieurs pouvoirs arbitraires, comme celui de définir les groupes terroristes, d'autoriser la surveillance électronique... Ces pouvoirs enfreignent les balises fondamentales de notre système de justice telles la primauté du droit, la présomption d'innocence et l'obligation imposée à l'État de prouver la culpabilité d'un accusé au delà de tout doute raisonnable devant une cour indépendante et impartiale.

Le professeur Roach s'interroge sur le bien-fondé d'un nouveau pouvoir d'enquête permettant à la police de contraindre un individu à répondre à des questions au sujet d'activités terroristes passées ou futures. Cette disposition a été utilisée au moins une fois dans l'affaire Air India et, à cette occasion, sa constitutionnalité a été contestée. La Cour suprême n'a pas encore tranché la question; toutefois, le professeur Roach est d'avis que ce pouvoir, même s'il était déclaré constitutionnel, constitue [TRADUCTION] « une incursion indésirable au plan de la procédure d'opposition qui prévaut en matière de justice pénale, incursion qui pourrait s'accroître à mesure que l'on tente de s'attaquer à d'autres crimes graves ». Le professeur Roach ajoute que les autorités disposent déjà du pouvoir de porter des accusations réduites à l'endroit des personnes liées aux terroristes et de leur accorder le bénéfice des mesures de protection offertes aux témoins en échange de leur collaboration. Le professeur Stribopoulos signale que même si les Canadiens craignent le terrorisme, des cas comme celui de Maher Arar ont fait naître chez eux une peur sans cesse croissante de [TRADUCTION] « [leurs] propres forces de maintien de l'ordre ».

Le professeur Charters est plus ambivalent : selon lui, les pouvoirs prévus dans la *Loi* ont été utilisés avec parcimonie, et les pouvoirs élargis d'enquête sont susceptibles d'avoir empêché certains actes terroristes. Ceci dit, il y a lieu de s'inquiéter : [TRADUCTION] « [L]'affaire impliquant Maher Arar semble révéler que ces pouvoirs ont permis aux forces de sécurité de tendre un filet trop grand, assujettissant par le fait même à des enquêtes et à la détention des personnes qui étaient en fait innocentes. »



Le professeur Sossin envisage aussi la possibilité que certains des pouvoirs additionnels prévus dans la *Loi* peuvent même nuire à l'efficacité de la lutte antiterroriste. Il fait valoir que l'application régulière de la loi a non seulement pour rôle de garantir la transparence du système, mais également de minimiser le risque d'erreur : [TRADUCTION] « En donnant à la personne visée par une enquête portant sur une activité terroriste l'occasion de connaître la preuve accumulée contre elle et de la réfuter, la probabilité qu'une action soit intentée en raison de renseignements insuffisants, d'une identification erronée ou d'autres erreurs s'en trouve réduite. Aucun argument convaincant n'a jusqu'ici été avancé pour justifier que le contrôle judiciaire des certificats ministériels soit limité et que la partie assujettie à une enquête ne dispose dans les faits que d'une chance réduite de réfuter la preuve qui pèse contre elle. »

### 3.6 Effet de la *Loi* sur des groupes et organismes spécifiques

Environ la moitié des participants ont discuté du fait que la *Loi* pourrait avoir des effets démesurés sur certains groupes et types d'organisations au Canada. Ceux-ci s'entendent globalement pour dire que les Canadiens des communautés arabes ou musulmanes couraient tout particulièrement le risque d'être ciblés, à l'instar de certaines organisations caritatives, surtout celles oeuvrant dans le domaine humanitaire au Moyen-Orient. Le professeur Martyn note que ces organisations [TRADUCTION] « ...s'efforcent réellement de faire preuve de diligence afin d'éviter qu'on les accuse à tort d'être associées au terrorisme; le simple fait d'être soupçonnées de telles activités pourrait amener le public à leur retirer l'appui dont elles ont besoin ».

Le professeur Whitaker estime que la création d'une liste d'organisations terroristes constitue un exercice fortement partisan : des campagnes ont été menées tant pour appuyer que pour dénoncer l'ajout de certains groupes (p. ex., le Hezbollah et le Hamas). Cela a eu entre autres comme conséquence d'exacerber les tensions interethniques et religieuses au Canada. Des répercussions se font également sentir en rapport avec la capacité d'organisations comme le Hezbollah d'apporter une aide humanitaire dans des endroits où elles sont les seules à fournir des services en matière de santé, d'éducation et de développement social. La liste des entités terroristes tend à affecter de manière disproportionnée certaines communautés du Canada, comme les communautés arabes et musulmanes, et l'État est perçu comme biaisé à l'égard des groupes ainsi affectés.

Le professeur Stribopoulos ajoute que le texte de la *Loi* est avare de détails quant aux critères à appliquer pour décider qui doit faire l'objet d'une enquête, ce qui accorde passablement de discrétion aux forces de maintien de l'ordre. Inévitablement, les Musulmans et les Arabes sont particulièrement touchés par cet état de choses et par la rhétorique de la « guerre au terrorisme » qui balaie présentement l'Amérique du Nord. Les témoignages anecdotiques laissent croire que les autorités s'adonnent au profilage racial. Le professeur Farson note que le gouvernement canadien doit nécessairement se montrer prudent dans l'établissement de la liste des organisations terroristes, vu le caractère fragile de cette notion. Selon le professeur Roach, la désignation d'un groupe comme entité terroriste devrait nécessiter l'établissement d'une preuve au delà de tout doute raisonnable devant un tribunal de juridiction criminelle, en raison des répercussions et des stigmates qui s'y rattachent.

### 3.7 Problèmes liés à la reddition de comptes et à la surveillance

Presque la moitié des participants ont exprimé leur inquiétude face aux mécanismes de surveillance prévus dans la *Loi antiterroriste*. Selon eux, les activités des organismes d'application de la loi, de même que certains pouvoirs exécutifs (p. ex., l'inscription d'un groupe sur la liste des entités terroristes), sont soumis à un contrôle insuffisant.

De l'avis du professeur Whitaker, la faille la plus importante de la *Loi* réside probablement dans le fait que [TRADUCTION] « le gouvernement a omis de créer un mécanisme de reddition de comptes, de contrôle et de surveillance suffisamment complet pouvant couvrir tous les aspects et toutes les manifestations institutionnelles de la fonction d'élaboration des politiques de sécurité nationale ». Le scandale entourant l'affaire Arar est une illustration de la faiblesse des structures et des pratiques de reddition de comptes actuelles.

En ce qui concerne le Centre de la sécurité des télécommunications, le professeur Wark souligne que les pouvoirs du commissaire sont [TRADUCTION] « axés trop étroitement sur le contrôle de la légalité des opérations de la CST et n'ont pas la portée de ceux qui sont conférés à l'organe d'examen du SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ».

En outre, le professeur Stribopoulos souligne l'absence de vérification réelle des pratiques policières : [TRADUCTION] « ...une enquête (peu importe sa durée ou l'étendue de son éventuel caractère intrusif) qui ne se solde pas par une arrestation préventive, une investigation ou le dépôt d'accusations formelles est à l'abri de tout examen véritable ».

En outre, le professeur Roach note que la *Loi* habilite le pouvoir exécutif (soit le Cabinet) à désigner des organisations et des personnes comme terroristes – 30 organisations ont ainsi été désignées jusqu'à maintenant. Bien qu'une certaine forme de contrôle judiciaire ait lieu après coup, celui-ci est peu susceptible d'entraîner l'annulation de la désignation d'une organisation puisque l'audience se déroule à huis clos en l'absence des demandeurs. Par ailleurs, les renseignements dont tient compte le juge peuvent n'être que partiellement divulgués au requérant. S'il est vrai que la désignation des organisations terroristes par le pouvoir exécutif constitue une mesure normale de lutte au terrorisme dans d'autres pays, il demeure que le processus n'accorde qu'un rôle limité à la magistrature et aux personnes visées par la désignation.

### 3.8 Autres commentaires

Deux des participants ont soumis des commentaires additionnels au sujet des effets de la *Loi antiterroriste* et de certaines autres mesures antiterroristes.

L'un d'eux a ajouté que toute analyse des effets des mesures antiterroristes mises en place par le Canada doit tenir compte de l'efficacité des opérations des organismes de sécurité et d'application de la loi. Or, il affirme « [continuer] à penser que la capacité du SCRS d'analyser les mouvements terroristes internationaux et le contexte politique dans lequel ils opèrent est extrêmement faible ».



---

Le professeur Wark note que le projet de loi C-36 a suscité un grand débat au sein de la société canadienne et chez les juristes concernant l'équilibre qui devrait exister entre la sécurité des citoyens et les libertés fondamentales. Ce débat a donné lieu à des conférences et a été largement médiatisé, en plus d'entraîner, sur un plan concret, l'adoption d'une disposition de temporisation de cinq ans applicable à certains aspects de la *Loi*.

## 4.0 Tendances suivies par le terrorisme et menaces guettant le Canada

### 4.1 Abandon des limites antérieurement applicables aux attentats terroristes

Plus de la moitié des participants ont souligné que les attentats du 11 septembre annoncent une nouvelle ère dans le domaine du terrorisme en ce que les limites et les réserves qui existaient précédemment ont été abandonnées. Le but avoué consiste désormais à faire le plus de victimes possibles et le recours aux armes de destruction massive est une éventualité que ne peuvent ignorer les planificateurs. Le professeur Brynen note que les attentats du 11 septembre et ceux qui ont suivi, de Bali à Istanbul, ont repoussé les limites précédentes et serviront de modèles à d'autres attentats : [TRADUCTION] « ...on peut s'attendre à une volonté sans cesse croissante de la part des organisations terroristes à faire passer leur message en attaquant des cibles vulnérables en vue de faire beaucoup de victimes ... L'impact important qu'ont eu les événements du 11 septembre pourrait provoquer un 'phénomène inflationniste' poussant les groupes terroristes à perpétrer des attentats toujours plus importants. »

Le professeur Charters ajoute : [TRADUCTION] « Car si une organisation terroriste peut désormais tuer ou blesser près de 10 000 personnes en une attaque coordonnée, cela signifie qu'une attaque bien plus importante — impliquant possiblement le recours aux armes de destruction massive (ADM) en vue de décapiter ou de paralyser un État—est concevable. La question n'est peut-être plus de savoir *si* c'est possible, mais *quand* cela aura lieu. »

Le professeur Wark croit que le terrorisme continuera de proliférer à l'échelle mondiale et qu'aucune prédiction fiable ne peut être faite quant aux armes qui seront employées par les groupes terroristes et au degré de violence qu'ils déploieront. Les institutions militaires et civiles, de même que les cibles symboliques, se trouveront dans une position vulnérable.

### 4.2 Transformation des groupes terroristes

Le professeur Martyn remarque un déclin du terrorisme de gauche associé à la baisse de popularité de la théorie marxiste comme solution politique viable. Les causes de droite, les groupes à revendications particulières (p. ex., les défenseurs des droits des animaux) et les anarchistes sont désormais à la source des actions terroristes. Toutefois, la tendance la plus perceptible est celle du fanatisme religieux qui touche toutes les grandes religions et dont les partisans extrémistes sont responsables d'un nombre croissant d'incidents. À l'instar d'autres participants, le professeur Martyn observe que le terrorisme parrainé par l'État est en déclin. Le financement provient tout autant d'activités criminelles traditionnelles (notamment le trafic de drogues, la fraude) que de fonds recueillis dans les pays non impliqués.

Tous les participants qui ont discuté des principales sources du terrorisme estiment que les groupes de militants islamistes, en particulier Al-Qaïda, constituent la menace la plus sérieuse. Le conflit israélo-arabe est perçu par le Moyen-Orient comme une source de revendications; or,



les groupes d'extrémistes islamistes s'affichent comme des opposants aux valeurs démocratiques, séculaires et libérales du monde occidental. Les principales cibles de ces groupes sont Israël, les États-Unis et les États arabes jugés corrompus.

Plusieurs participants pensent que les opérations militaires menées contre Al-Qaida et la perte par cette dernière de son sanctuaire en Afghanistan ont provoqué la décentralisation et la diffusion du réseau, qu'il sera plus difficile de combattre. De plus, la mondialisation et, en particulier, les nouvelles technologies de télécommunication, faciliteront la tâche des terroristes de diverses façons (p. ex., au plan du recrutement et de l'incitation à perpétrer d'autres attaques).

Le professeur Farson souligne qu'autrefois, le terrorisme était une forme de communication politique par laquelle les auteurs d'actes de violence grave en revendiquaient la responsabilité et avaient recours aux médias pour faire la promotion de leur plateforme. Or, Al-Qaida revendique rarement la responsabilité de ses actions et a recours à des bombes humaines pour atteindre ses cibles. Ses membres utilisent les technologies modernes de communications (p. ex., la vidéo) afin d'encourager leurs partisans à commettre d'autres actes de violence. Al-Qaida se distingue également des organisations terroristes précédentes par son rayonnement mondial et son réseau décentralisé constitué de cellules relativement autonomes.

Aux dires du professeur Charters, le modèle d'Al-Qaida diffère des organisations terroristes conventionnelles, alliant [TRADUCTION] « certaines caractéristiques d'une secte religieuse annonçant l'apocalypse à celles d'une multinationale. De cet amalgame est née une organisation décentralisée aux allures postmodernes qui, en raison de sa nature même, s'est avérée difficile à débusquer et à vaincre. »

Au nombre des caractéristiques de ce modèle qui sont assimilables à celles d'une secte, le professeur Charters note les suivantes :

1. des dirigeants charismatiques qui inspirent à leurs disciples un sens de la loyauté pouvant aller jusqu'au sacrifice de leur vie;
2. une idéologie manichéenne qui donne aux membres du groupe une vision réductrice du monde (« nous c. eux ») non axée sur les compromis;
3. la vision messianique d'une victoire ultime destinée à motiver les disciples;
4. le concours des organisations et chefs religieux pour recruter et endoctriner les membres;
5. un entraînement paramilitaire rigoureux dispensé par des terroristes expérimentés provenant de partout dans le monde.

De l'avis du professeur Charters, les caractéristiques qu'Al-Qaida partage avec les grandes entreprises comprennent notamment la décentralisation croissante, l'emploi des technologies modernes de communication, les transferts de fonds, le personnel de transport, la diversité des sources de financement, des tactiques inédites et le développement de stratégies de communication. Selon lui, « Al-Qaida incarne la convergence, la symbiose et la synergie de deux forces transnationales : le *djihadisme* et les technologies de l'information, la première défiant la modernité, la seconde l'embrassant, vision apocalyptique couplée à des capacités lui permettant 'de penser globalement et d'agir localement' ».



Le professeur Charters croit qu'il serait prématuré de considérer les attentats du 11 septembre comme l'annonce d'une révolution en matière d'attentats terroristes puisqu'il pourrait s'agir d'un événement isolé. Le monde musulman ne s'est pas rallié à la cause de ben Laden et la sécurité a été améliorée, de sorte qu'il n'y a eu jusqu'ici aucune frappe additionnelle en sol américain. Nul ne peut dire avec certitude dans quelle mesure Al-Qaida a été affaibli, ni si on est en présence d'une mutation ou d'un changement de paradigme.

Le professeur Brynen observe que la mondialisation—augmentation du volume des déplacements et des migrations, nouvelles technologies de l'information et de communication—crée de nouveaux moyens de soutenir les activités terroristes. La mondialisation des médias amplifie l'impact, à l'échelle internationale, des incidents locaux comptant plusieurs victimes. Dans un tel contexte, la menace d'utilisation d'armes apparentées aux ADM s'accroît puisque même un attentat moins « réussi » que celui du 11 septembre pourrait recevoir une couverture médiatique d'envergure et attiser la peur.

### 4.3 Ampleur de la menace pour le Canada

Les participants ne s'entendent pas sur la question de savoir si le risque qu'un attentat terroriste soit perpétré au Canada s'est accru. D'une part, aucune preuve concrète du domaine public n'indique qu'il existe un risque plus élevé depuis le 11 septembre. D'autre part, certains estiment que les militaires canadiens font face à une plus grande menace en raison de l'intervention du Canada en Afghanistan. Par ailleurs, bien que plusieurs participants affirment que le Canada ne représente pas l'une des cibles principales, on remarque une augmentation récente des attentats visant des cibles « vulnérables ». Selon le professeur Whitaker, le fait qu'Al-Qaida et des organisations associées aient frappé des cibles plus vulnérables comme Bali, le Maroc, l'Arabie saoudite et la Turquie devrait être perçu comme un avertissement pour le Canada. La possibilité d'attaques opportunistes contre des cibles vulnérables menace aussi le Canada. En outre, le professeur Brynen note que le fait de se positionner comme un État neutre n'assure pas la même protection que par le passé, comme en font foi les attentats subis par l'ONU et le personnel humanitaire en Irak et en Afghanistan.

Le professeur Charters souligne que plusieurs individus d'origine canadienne possiblement reliés au réseau d'Al-Qaida ont été capturés, arrêtés ou détenus au pays ou à l'étranger et que certains sont toujours en liberté. En outre, quelques-uns de ceux qui étaient détenus ont été libérés faute de preuve. Il ajoute : [TRADUCTION] « Rien de ce qui précède ne fait du Canada un 'refuge pour les terroristes' ou une cible importante. Mais on peut douter qu'il soit à l'abri de toute action terroriste. »

Selon le professeur Martyn, l'accès plus facile aux renseignements augmente la probabilité que des armes plus destructrices, comme les armes chimiques et biologiques, soient utilisées. Cependant, en raison de leur rareté, ces armes sont moins susceptibles d'être utilisées contre des cibles canadiennes.

Le professeur Wark affirme que les déclarations publiques faites par le SCRS font état d'une [TRADUCTION] « présence terroriste importante » au Canada. Cette présence pourrait notamment prendre la forme d'activités qui n'ont aucun lien avec de possibles attentats visant le Canada,



telles les activités de financement. Il serait imprudent d'en conclure que nous sommes à l'abri d'un attentat. Le Canada ne constitue peut-être pas une cible de premier niveau mais les risques s'accroissent à mesure que les groupes transnationaux tentent de trouver des bases et des cibles nouvelles. Le professeur Stribopoulos croit que les intérêts canadiens à l'étranger sont exposés à un plus grand risque. Les attentats perpétrés en Amérique du Nord sont susceptibles de viser les États-Unis.

#### 4.4 Facteurs contribuant à la vulnérabilité du Canada

Le professeur Roach fait remarquer que le Canada a connu des actes de terrorisme par le passé, soit durant la crise d'octobre 1970 et lors de l'explosion d'un appareil d'Air India en 1985. Plusieurs participants prétendent que la diversité canadienne rend le pays vulnérable à la possibilité que des conflits internationaux prennent place en partie sur son territoire. Notre société multiculturelle représente un terrain propice au recrutement pour diverses organisations d'extrémistes. L'appui dont celles-ci disposent peut prendre plusieurs formes—financement, recrutement ou obtention de l'asile ou de papiers d'identité.

Plusieurs participants affirment qu'en participant à la guerre en Afghanistan, le Canada est peut-être devenu une cible. Le professeur Martyn ajoute que la frontière « poreuse » qui sépare le pays des États-Unis en fait une voie de transit possible et, de ce fait, l'expose aux dangers du terrorisme.

Le professeur Rudner note qu'à la source de la vulnérabilité du Canada, on retrouve son ouverture, sa proximité des États-Unis et ses rapports économiques étroits avec ces derniers. Il déclare ce qui suit : [TRADUCTION] « [La] présence canadienne leur procure des outils locaux pour inciter d'autres personnes à embrasser leur cause et pour faire de la propagande et elle leur permet en outre d'établir des cellules résidentes chargées de recruter des agents et des combattants, de réunir et de transférer des fonds, de fabriquer de fausses identités et de falsifier des documents, de se procurer des armes et du matériel, d'établir des installations secrètes et des cellules latentes pour les opérations futures et de soutenir les activités d'infiltration aux États-Unis et à l'étranger. »

#### 4.5 Nature de la menace et cibles potentielles au Canada

Le professeur Charters note que la menace qui guette le Canada prend diverses formes : 1) attentats directs contre des cibles canadiennes au pays et à l'étranger (notamment en Afghanistan); 2) attentats contre des cibles ou des intérêts américains, britanniques, israéliens ou juifs au Canada, y compris les infrastructures essentielles que le pays partage avec les États-Unis; 3) attentat contre les États-Unis perpétré à partir du Canada (telle l'attentat raté contre l'aéroport de Los Angeles qu'avait orchestré Ahmed Ressam et ses complices); 4) attaque d'une ville-frontière, telle que Détroit ou Windsor, perpétrée à l'aide d'ADM nécessitant l'évacuation et la mise en quarantaine des résidents ainsi que leur décontamination et celle des lieux.

Le professeur Martyn note que les attentats perpétrés en sol canadien viseraient probablement des intérêts américains ou le public américain (p. ex., le réseau électrique ontarien ou québécois). Un attentat de ce type perturberait l'économie du Nord-Est des États-Unis et retiendrait

l'attention du public américain mais n'aurait pas le même impact qu'un attentat perpétré en sol américain.

Selon le professeur Whitaker, malgré qu'il soit difficile pour les terroristes de recourir aux ADM, cette éventualité doit néanmoins être prise très au sérieux en raison des conséquences qu'elle pourrait entraîner. Parmi ces armes, les bombes radiologiques, ou bombes « sales », sont les plus faciles à assembler et à livrer. Les infrastructures essentielles doivent être protégées étant donné que la santé publique et l'économie en dépendent (p. ex., attentat visant une centrale nucléaire). La menace terroriste doit être étudiée à la lumière du spectre des problèmes de sécurité publique possibles, en parallèle avec les incidents non liés au terrorisme qui ont récemment menacé la santé et la sécurité publiques comme la maladie de la vache folle, le SRAS, les feux de forêts en Colombie-Britannique et la panne d'électricité générale.

Le professeur Rudner estime que le Canada présente possiblement une certaine vulnérabilité en ce qui a trait aux ADM, non seulement parce qu'il peut servir de porte d'accès aux technologies utilisées pour fabriquer ces armes mais aussi parce qu'il pourrait être la cible d'un attentat commis au moyen de celles-ci. Il évoque le cas de l'organisation caritative ayant servi de façade à Al-Qaida, laquelle était soupçonnée d'être liée aux tentatives des terroristes de se procurer du matériel chimique et nucléaire. Selon lui, il n'est pas impossible que les terroristes envoient des étudiants et des chercheurs dans les universités canadiennes afin d'obtenir l'accès aux technologies nécessaires à la production d'ADM.



## 5.0 Réaction du Canada à l'endroit du terrorisme

### 5.1 Réagir avec mesure et polyvalence

Plusieurs participants ont affirmé que le terrorisme est un phénomène complexe nécessitant des mesures d'intervention polyvalentes. Selon le professeur Rudner, [TRADUCTION] « ...[le Canada] doit déployer tous les instruments utiles à la conduite d'une guerre à géométrie variable, y compris des armes législatives efficaces, la collecte proactive de renseignements, l'application vigilante de la loi, la protection des infrastructures essentielles et des politiques gouvernementales visant à promouvoir les valeurs et les intérêts [canadiens]... »

Un certain nombre de participants se disent en faveur d'une démarche d'intervention globale à l'égard des diverses menaces, y compris le terrorisme, auxquelles le Canada fait face. Le professeur Roach note qu'un contrôle permanent des risques pour la santé publique (p. ex., salubrité de l'eau et des aliments) assurerait une protection [TRADUCTION] « non seulement contre la menace terroriste mais également contre les risques de maladies ou de contamination accidentelle des aliments et de l'eau ». Il ajoute qu'un tel contrôle, conjugué à l'établissement de mesures d'urgence plus efficaces, aurait pour effet d'accroître la sécurité publique vis-à-vis une panoplie de menaces tout en évitant que des violations des droits de la personne soient commises par suite de l'application de la *Loi antiterroriste*.

Le professeur Martyn souligne l'importance de la collaboration entre le système de justice, les agences de renseignement et les organismes oeuvrant dans les domaines de la santé, du développement international et des finances. Le professeur Farson ajoute que le Canada devrait classer toutes les menaces—naturelles ou d'origine humaine—par ordre de priorité [TRADUCTION] « de façon à ce que les gouvernements au pays puissent réagir convenablement et efficacement à l'échelle régionale ». Il importe selon lui de revoir les méthodes d'évaluation des risques en vue de mettre plus d'accent sur les stratégies, les capacités et les intentions des terroristes et non uniquement sur la vulnérabilité de certaines cibles. Quant au professeur Wark, il est d'avis que le Canada doit se doter d'une stratégie nationale de sécurité pour lutter contre le terrorisme transnational, ce qui impliquerait de coordonner l'action des ministères en matière de sécurité et de renseignements.

Le professeur Whitaker estime que la création, par le gouvernement Martin, du nouveau super-ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui s'intéresse à la menace d'un point de vue global, est un pas dans la bonne direction. [TRADUCTION] « Il importe particulièrement de développer une capacité d'évaluation des menaces qui soit centralisée afin d'évaluer les menaces potentielles – qu'elles aient ou non comme cause le terrorisme— ainsi que la priorité à accorder à chacune en vue de répartir intelligemment les ressources. »

Plusieurs participants ont souligné que la réaction du Canada se devait d'être mesurée. Le professeur Martyn fait valoir qu'en réagissant trop fortement aux menaces, le Canada drainerait ses ressources financières, compromettrait les libertés fondamentales et s'aliénerait diverses communautés auprès desquelles les groupes d'extrémistes pourraient alors plus facilement

recruter des membres. Le professeur Stuart s'interroge sur l'authenticité de la menace terroriste et croit que le Canada devrait concentrer ses efforts sur ce qu'il appelle les menaces réelles et prouvées (p. ex., le cancer, le suicide, les accidents dans les transports et la violence familiale).

Bien que le professeur Charters partage l'avis selon lequel la réaction doit être proportionnelle au degré estimé de la menace, il souligne que le Canada devrait maintenir les mesures de sécurité existantes. Il rappelle que la protection de la sécurité des Canadiens est une responsabilité fondamentale du gouvernement. Le Canada a en outre l'obligation morale et juridique de ne pas servir de refuge aux terroristes. Il en va tout autant de notre intérêt puisqu'une attaque réussie contre les États-Unis lancée à partir du Canada aurait non seulement [TRADUCTION] « un effet dévastateur sur l'économie canadienne, mais également sur la souveraineté du pays. Les États-Unis pourraient décider de fermer la frontière aux échanges commerciaux et aux voyageurs et d'imposer leurs propres mesures de sécurité sur l'ensemble du continent ». Le Canada doit faire clairement comprendre que les activités de soutien au terrorisme ne seront pas tolérées.

Le professeur Wark ajoute que le Canada doit développer de façon durable sa capacité à reconnaître et à écarter la menace terroriste et à y répondre tout en tenant compte de l'opinion publique, de nos valeurs démocratiques et des aspects fiscaux.

## 5.2 Activités de renseignement et partage du renseignement

Les professeurs Charters et Wark estiment que le renseignement constitue notre première ligne de défense contre le terrorisme. Pour cette raison, le Canada devrait consacrer davantage de ressources au contre-espionnage. Le professeur Wark ajoute : [TRADUCTION] « [I] demeure nécessaire de prendre des mesures destinées à accorder plus de place au renseignement au sein du gouvernement fédéral, à accroître la centralisation et la coordination des activités de renseignement et à augmenter les possibilités dans ce domaine, notamment par la formation d'un service de renseignement étranger. » Le professeur Farson fait remarquer que le secteur privé doit participer à l'échange de renseignements puisqu'il est propriétaire de 80 pour cent des infrastructures essentielles au Canada. Le professeur Brynen note qu'en plus de coordonner le travail de renseignement de source technique ou humaine à l'intérieur d'un territoire et de part et d'autre des frontières, il est nécessaire d'élaborer un cadre juridique.

Le professeur Sossin met l'accent sur la nécessité de collaborer avec les organismes d'application de la loi et les agences de renseignement des gouvernements étrangers. Il affirme que l'affaire Arar révèle un degré de précarité important en ce qui concerne les échanges entre les diverses unités du gouvernement canadien et entre les gouvernements canadien et étrangers. Le professeur Whitaker ajoute qu'en augmentant ses capacités en matière de renseignement étranger, le Canada améliorerait également la qualité des renseignements qu'il reçoit de ses alliés en échange.

Le professeur Rudner note que les communautés arabes et musulmanes du Canada sont particulièrement vulnérables face aux organisations terroristes islamistes qui s'y infiltrent, font la promotion des activités terroristes et amènent les institutions communautaires à se radicaliser. Des organisations caritatives basées principalement en Arabie saoudite et au Pakistan détachent des membres du clergé et des enseignants auprès des communautés arabes et musulmanes



partout dans le monde et leur font parvenir du matériel éducatif, faisant souvent ainsi la promotion d'une perspective islamique extrémiste et militante. Les autorités canadiennes devraient surveiller les mouvements d'argent et de personnes et les actes d'incitation de manière à préserver l'intégrité des institutions arabes et musulmanes du pays oeuvrant dans les domaines religieux, éducatifs et communautaires. Le professeur Rudner ajoute que le recrutement de terroristes parmi les musulmans canadiens devrait également être surveillé et que des liens solides devraient être établis avec des sources humaines de renseignement au sein des cellules terroristes islamiques, qui demeurent très fermées.

Selon le professeur Rudner, étant donné que les réseaux mondiaux ont tenté d'élargir les bases de recrutement et d'acquiescer des ADM, le Canada et les laboratoires canadiens doivent se prémunir contre le recrutement de terroristes et l'infiltration par des terroristes en formation. Le resserrement du contrôle frontalier a été contourné par des inscriptions dans de faux établissements d'éducation et aucune procédure de sécurité n'existe présentement au Canada afin de surveiller les transferts vers d'autres institutions. Contrairement à ce qui prévaut au Royaume-Uni, les agences canadiennes de renseignement ne disposent d'aucun mécanisme pour alerter les universités et les laboratoires au fait qu'un candidat pourrait représenter une menace.

### 5.3 Collaboration avec les communautés à risque et profilage

Le professeur Brynen affirme qu'il est nuisible de considérer les groupes ethniques originaires de régions perturbées du globe comme posant un risque élevé puisque cela amène ces groupes à tourner le dos aux forces de maintien de l'ordre et les rend plus sensibles aux efforts de recrutement des groupes d'extrémistes. Les dirigeants de ces communautés devraient être consultés et les groupes minoritaires devraient être autorisés à dénoncer les perceptions erronées et les préjugés qui ont cours au sein de la police. De plus, il importe que la diversité ethnique du pays soit reflétée dans la composition du personnel des agences responsables de la sécurité et de l'application de la loi. Celles-ci se doivent de développer les aptitudes linguistiques et culturelles [TRADUCTION] « nécessaires à une compréhension plus nuancée des politiques communautaires ».

Bien qu'ils se disent troublés par le profilage des passagers aériens et des personnes traversant les frontières en fonction de leur race ou de leur origine nationale, certains participants admettent qu'il ne peut être complètement évité. Selon le professeur Roach, l'un des aspects négatifs du profilage des passagers aériens est qu'il peut viser à la fois trop et trop peu de personnes et qu'il peut entraîner l'aliénation de communautés qui pourraient autrement aider les autorités à débusquer les terroristes.

Le professeur Sossin s'oppose au profilage fondé sur la race ou la nationalité mais il est favorable à un profilage s'appuyant sur des critères objectifs – comme lorsque des passagers voyagent avec des billets aller simple – pour autant qu'une formation adéquate soit dispensée et que diverses balises (protections juridiques, supervision effective) soient mises en place pour éviter les « abus arbitraires ». Le professeur Whitaker ajoute que le profilage ethnique est, dans une certaine mesure, impossible à éviter lorsque le terrorisme que l'on cherche à combattre a certains fondements nationaux, ethniques ou religieux.

## 5.4 Rôle du droit criminel dans la lutte au terrorisme

D'après le professeur Roach, le droit criminel est d'une utilité limitée pour la lutte au terrorisme. Même avant l'édiction de la *Loi antiterroriste*, on disposait des outils nécessaires pour amener devant les tribunaux les auteurs de crimes comme le meurtre, le détournement d'avion et l'utilisation d'explosifs de même que la tentative de commettre l'un de ces crimes et le complot ou les conseils donnés à une personne en vue de la commission d'un de ces crimes. Bien qu'aux termes de la *Loi*, la sévérité des peines ait augmenté, le professeur Roach souligne que leur effet dissuasif dépend aussi du degré de certitude qui caractérise l'imposition d'une peine, en plus de reposer sur la prémisse que les terroristes sont des acteurs doués de raison. Selon lui, le droit criminel sera particulièrement utile à l'endroit des tiers (p. ex., les établissements financiers) qui dispensent divers services aux terroristes. Par ailleurs, réagir au terrorisme par des réformes en droit criminel pourrait porter préjudice à des citoyens innocents.

Le professeur Roach prétend que le recours aux lois de l'immigration pourrait entraîner le refus d'un nombre de réfugiés légitimes de loin supérieur à celui des revendicateurs du statut qui ont des liens avec le terrorisme. Il affirme que les terroristes peuvent être neutralisés au moyen de la détention préventive de longue durée qui est permise en vertu des lois canadiennes en matière d'immigration mais que leur déportation éventuelle ne ferait en définitive que déplacer le problème.

Le professeur Stuart considère que la *Loi* contient peu d'aspects intéressants. Il est d'avis qu'elle [TRADUCTION] « porte dangereusement et inutilement ombrage à notre système de justice » et qu'elle devrait être abrogée en entier.

## 5.5 Rôle de la politique étrangère et de l'armée

Plusieurs participants sont d'avis que la politique étrangère canadienne devrait être orientée vers l'atténuation des facteurs (les « causes profondes ») qui contribuent au terrorisme. Selon le professeur Farson, ces « causes » qui sont à la source du terrorisme comprennent « les formes de gouvernement autocratique, la corruption, les conflits ethniques, la pauvreté et les dissensions religieuses que l'on retrouve dans de nombreux pays...le gouvernement canadien serait bien avisé de faire ce qui est en son pouvoir afin d'améliorer la situation par le biais d'une politique étrangère bien conçue, d'un programme d'aide aux pays étrangers qui distribue soigneusement et stratégiquement les fonds et d'un soutien adéquat aux opérations de maintien de la paix. » Le professeur Stribopoulos ajoute que le Canada devrait travailler à « réformer la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et appuyer les initiatives visant à alléger la dette des pays en développement et à augmenter l'aide qui leur est donnée ».

Le professeur Martyn ajoute que l'aide aux pays étrangers devrait leur être fournie d'une manière qui n'est ni humiliante ni paternaliste. Une stratégie de communication doit également être conçue pour contrer la perception, nourrie par certains faiseurs d'opinions, que de l'aide est fournie à ceux qui commettent des attentats terroristes à notre endroit. Toutefois, le professeur Wark signale que l'idée selon laquelle le terrorisme aurait des « causes profondes » est très controversée. Le rôle joué par le Canada en Afghanistan constitue un test pour l'aide aux États non viables qui sont perçus comme des terrains fertiles et des refuges pour le terrorisme.



Bien que certains participants recommandent que le Canada investisse davantage dans son armée, d'autres soutiennent qu'il faut se garder de trop compter sur la force militaire pour combattre le terrorisme. Le professeur Whitaker affirme qu'un financement militaire accru augmenterait la souveraineté du Canada en matière de politique antiterroriste en ce que le pays pourrait remplir plus adéquatement son rôle de gardien de la paix dans l'application des mesures antiterroristes multilatérales. Le professeur Charters ajoute que le Canada devrait continuer de déployer des troupes militaires en Afghanistan afin d'appuyer les opérations contre Al-Qaida et de favoriser la stabilité du pays. Le Canada devrait également consacrer d'autres ressources pour contribuer à la reconstruction matérielle et politique de l'Afghanistan. Le professeur Wark est d'avis que trop peu de ressources sont affectées à notre capacité d'intervention, tant au plan militaire que de l'aide au développement, un problème qui mérite qu'on s'en préoccupe davantage.

Deux des participants ont exprimé des réserves importantes concernant le rôle de la force militaire. Le professeur Roach croit que le recours à la force militaire, par exemple les opérations militaires canadiennes en Afghanistan, peut servir à neutraliser les États qui appuient le terrorisme mais qu'il peut aussi contribuer à la dispersion des réseaux terroristes en les poussant à encore plus de clandestinité. Il peut en outre provoquer des pertes de vie humaine et rendre le Canada complice de violations de droits de la personne (pensons, par exemple, au rôle joué par le Canada dans le transfert de prisonniers à Guantanamo). Par ailleurs, le professeur Stribopoulos recommande au Canada d'appuyer l'ordre juridique international et de déconseiller aux États-Unis d'agir unilatéralement : « La lutte mondiale contre le terrorisme doit être complètement repensée, à la lumière des leçons tirées en Irak. »

Au chapitre de l'harmonisation de certaines politiques avec celles des États-Unis, comme celles qui touchent l'immigration et les réfugiés, le professeur Whitaker note que la coopération avec ces derniers sur des questions de sécurité est sans doute essentielle mais que l'harmonisation complète signifierait pour le Canada l'adoption des politiques et normes américaines, y compris celles qui entrent en conflit avec les valeurs canadiennes et même avec la *Charte des droits et libertés*. De même, la pression exercée par les États-Unis et par certaines sources internes pour aligner la politique étrangère canadienne sur celle des Américains et des Israéliens va à l'encontre de la préférence du Canada pour la diplomatie multilatérale et la consolidation de la paix. L'incapacité de l'administration Bush à établir une distinction entre les menaces que posent les formes « non négociables » de terrorisme et celles que représentent les autres formes, de même que l'invasion de l'Irak, ont rendu l'argument de la « guerre au terrorisme » moins crédible et le Canada doit tracer sa propre voie avec habileté tout en collaborant avec les États-Unis dans les domaines où les deux pays s'entendent. Le professeur Whitaker tire la conclusion suivante : [TRADUCTION] « Il importe que le Canada continue de suivre la voie, plus modérée, qu'il s'est tracé, compte tenu en particulier des relations très tourmentées entre, d'un côté, les communautés arabes et musulmanes et, de l'autre, les États-Unis. »

## 5.6 Protection des cibles et mesures d'urgence plus efficaces

Plusieurs participants insistent sur l'importance d'accroître la protection des infrastructures essentielles (comme les pipelines) et la capacité du pays à gérer les crises et à intervenir en cas



d'urgence en vue d'atténuer les dommages que pourrait provoquer un attentat. En outre, certains recommandent d'assujettir les matières dangereuses à un plus grand contrôle.

Le professeur Rudner note que le Canada doit rendre ces infrastructures moins vulnérables, surtout celles qui sont intégrées de près à celles des États-Unis. Le renforcement des pays cibles repose entre autres sur la mise en place d'un [TRADUCTION]« dispositif législatif bien conçu qui tienne compte de l'ampleur et de la portée de la menace terroriste, combiné à une vaste gamme de possibilités en matière de renseignement et d'application de la loi. Les efforts déployés pour lutter contre le terrorisme doivent être appuyés par une volonté politique et une philosophie de la sécurité qui soient pleinement conscientes du risque que pose le terrorisme ». Il est intéressant de noter que les pays cibles, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, qui ont renforcé leurs mesures antiterroristes depuis le 11 septembre ont réussi jusqu'à présent à éviter les attentats terroristes sur leur territoire.

Le professeur Wark souligne que pour réagir de façon optimale à une attaque, il est nécessaire de doter les intervenants de première ligne d'un équipement adéquat et de disposer de ressources médicales et de réserves de médicaments suffisantes, de même que d'un plan national coordonné (impliquant tous les ordres de gouvernement). Il est également essentiel de procéder à des exercices afin de tester les capacités des intervenants de première ligne à réagir à divers scénarios.

## 5.7 Mécanismes de reddition de comptes et libertés fondamentales

Le professeur Whitaker note que la structure de reddition de comptes et les mesures de surveillance et de contrôle devraient être renforcées et élargies afin d'établir un juste équilibre entre les impératifs commandés par la sécurité et ceux qui concernent les droits de la personne. Le professeur Farson ajoute que [TRADUCTION] « de nombreux cas, surtout lorsque des équipes conjointes de travail ont été mises à contribution, ...ont révélé à la fois l'importance d'une surveillance efficace de l'application des lois en matière de sécurité nationale et l'absence d'une telle surveillance dans les faits...À ce titre, les initiatives [du gouvernement Martin] visant à créer un comité permanent sur la sécurité nationale à la Chambre des Communes qui soit formé de conseillers privés et à surveiller plus efficacement le travail policier en matière de sécurité nationale sont importantes ...»

Selon le professeur Sossin, [TRADUCTION] « [p]lutôt que d'essayer de faire passer le message contenu dans la *Loi antiterroriste*, soit que l'équité procédurale, les libertés fondamentales et le droit à la vie privée sont 'malléables' lorsqu'il y va de la sécurité du pays...La question devrait se poser ainsi : quelle est la meilleure façon de contrôler, de circonscrire et de superviser l'exercice du pouvoir exécutif dans l'intérêt de la sécurité nationale, afin de s'assurer que cet exercice est conforme au principe de la primauté du droit et aux valeurs fondamentales de la société canadienne? » Il soutient que le Canada détient un dossier médiocre en matière d'exercice « incontrôlé » du pouvoir exécutif, comme en fait foi l'internement des Canadiens d'origine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale.



## 5.8 Gagner le soutien et la confiance du public

Plusieurs participants soulignent qu'il est crucial que la population approuve les mesures de lutte au terrorisme. Le professeur Martyn note que la communication des mesures prises, que ce soit à la population canadienne ou à la communauté internationale, doit se situer au centre de toute stratégie puisque le public doit en approuver la teneur, qu'il s'agisse d'affecter des ressources financières (p. ex., l'aide aux pays étrangers) ou de se soumettre à une procédure de sécurité accrue aux frontières. Le public doit se rallier aux mesures prises plutôt que de se voir présenter celles-ci comme un fait accompli. Le professeur Martyn signale, cependant, que l'engagement du public est difficile à obtenir, ce qui s'explique par la confidentialité des renseignements recueillis et par l'apathie et l'impatience de la population, étant donné que le terrorisme représente un combat de longue haleine et dont l'issue ne sera [TRADUCTION] « jamais clairement perceptible ni décisive » comme cela a été le cas dans les conflits antérieurs. Il exhorte donc le gouvernement à communiquer sur une base honnête et à poursuivre des « objectifs valables et réalisables ».

De l'avis du professeur Rudner, le gouvernement doit parvenir à convaincre les Canadiens d'avoir confiance en la capacité des autorités de les protéger contre le terrorisme. Cette démarche permettrait aux Canadiens de se familiariser avec la nature de la menace terroriste à laquelle le pays fait face, à faire connaître les acteurs canadiens oeuvrant dans les domaines de la sécurité et du renseignement et leurs fonctions légitimes ainsi que les mécanismes de révision auxquels ils sont assujettis et, enfin, à favoriser l'émergence d'un débat public sur des questions de sécurité nationale, de droits de la personne et de démocratie. Pour gagner la confiance du public, une surveillance adéquate des fonctions liées au renseignement est essentielle. Cette confiance est importante parce que [TRADUCTION] « la conduite d'une guerre à géométrie variable requiert parfois des actions antiterroristes qui touchent à des questions sensibles relatives à la culture, aux valeurs sociales ou aux droits de la personne ... »

Le professeur Wark ajoute que l'appui de la population est crucial pour l'application réussie d'une stratégie viable de sécurité nationale. De nouveaux programmes de recherche, d'enseignement et de publication portant sur la sécurité nationale doivent être mis en place dans les universités canadiennes. Le gouvernement doit avoir à cœur la dissémination de renseignements sur les menaces posées à la sécurité nationale, qu'elles soient ou non de la nature du terrorisme. La création d'un comité permanent sur la sécurité nationale contribuera à sensibiliser davantage le public. Il faudrait également s'interroger sur le moment où il convient d'avertir le public d'un changement dans l'intensité de la menace et de la façon d'y procéder.

## 5.9 Périmètre nord-américain et sécurité aux frontières

Le professeur Whitaker affirme qu'il est dans l'intérêt économique du Canada que la frontière américaine reste ouverte et que les deux pays s'échangent des renseignements. À cette fin, celui-ci doit convaincre les Américains que leur frontière nord n'est pas en danger en établissant les niveaux de sécurité nécessaires. Ainsi, la création d'un périmètre de sécurité nord-américain est un objectif valable et doit être considéré globalement (p. ex., prédédouanement du trafic des conteneurs en provenance du reste du monde).

Le professeur Rudner préconise en outre l'application de mesures de contrôle vigilantes à l'égard des documents d'identité et des mouvements transfrontaliers afin d'empêcher la mobilisation et le déploiement de recrues par les réseaux terroristes. Par ailleurs, le professeur Wark note que le Canada se doit de porter une attention particulière à la sécurité maritime, notamment à la sécurité physique des ports canadiens et à la surveillance et au contrôle du trafic.

## 5.10 Commentaires de la fin

Selon le professeur Wark, le Canada doit, au même titre que ses alliés, accepter sa part du fardeau et partager avec ces derniers ses ressources et ses renseignements, en raison de son état de dépendance et du fait qu'il ne dispose pas des attributs de la souveraineté en matière de renseignements. « Le Canada doit investir de l'argent neuf dans le développement de son potentiel militaire, l'aide au développement, l'information politique et le renseignement afin de servir ses propres intérêts en matière de sécurité nationale... »

Concernant l'importance pour le Canada de participer activement à la lutte au terrorisme, le professeur Rudner émet, dans sa conclusion, un commentaire qui donne à réfléchir :

Même si le Canada considère qu'il ne fait qu'emboîter le pas... dans la campagne internationale de lutte contre le terrorisme, il ne peut se permettre de devenir une cible... [ni de] faire office de point d'escale pour des attentats terroristes dirigés contre ses voisins, alliés et amis. Nous pouvons être certains que nos voisins et amis ne demeureront pas impassibles dans l'éventualité où une brèche menaçant leur sécurité nationale ou la sécurité du public était créée en raison de l'attitude du Canada. Ils poseront sans doute des gestes en vue de se protéger, même si ces gestes causent des dommages accessoires à une multitude d'intérêts canadiens... nous devons faire face à ces menaces et agir efficacement sur elles dans l'intérêt de notre sécurité nationale, de la sécurité publique et de nos valeurs démocratiques. Si nous ne le faisons pas nous-mêmes, d'autres se chargeront de le faire à notre place.

## 6.0 Conclusions

L'objectif principal du présent projet était de déterminer les effets majeurs du projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*, un projet de loi omnibus déposé par le gouvernement du Canada dans la foulée des événements du 11 septembre 2001 afin de lutter contre le terrorisme. Pour réaliser cet objectif, le ministère de la Justice a recensé dans les universités un certain nombre d'experts sur le terrorisme et leur a demandé de répondre par écrit à des questions portant sur les effets de la *Loi*, les menaces auxquelles le Canada faisait face et les mesures que le pays devait envisager en réaction à ces menaces.

La provenance géographique des universitaires qui ont participé au projet et leur domaine d'expertise sont variés. Ils sont rattachés à des facultés de droit, des départements d'histoire ou divers programmes universitaires : études internationales, études des conflits ou programmes sur la gouvernance. Puisque les experts qui composaient le groupe de départ n'ont pas été sélectionnés au hasard, on ne peut prétendre que les participants au projet forment un échantillon représentatif de l'ensemble des universitaires canadiens détenant une expertise en matière de terrorisme.

### 6.1 Les effets de la *Loi antiterroriste*

Nombreux sont les participants qui ont fait remarquer qu'il était encore trop tôt pour mesurer les effets de la *Loi* puisque plusieurs des pouvoirs les plus controversés créés sous son régime n'ont pas été utilisés à ce jour. Ils ont aussi évoqué le fait qu'il était difficile de déterminer si la *Loi* était susceptible de décourager les attentats, car si l'absence d'incidents de cette nature peut indiquer que les mesures prises ont porté fruit, elle peut aussi vouloir dire que la menace réelle a été minimale.

#### Points saillants :

- Les participants ne s'entendent pas sur la portée dissuasive de la *Loi* ni sur la mesure dans laquelle elle a incité les personnes soupçonnées de terrorisme à divulguer des renseignements par crainte d'être poursuivies;
- Certains participants prétendent que des renseignements d'une grande importance ont été obtenus grâce à l'interception des communications et à la localisation des sources de financement du terrorisme;
- Plusieurs participants notent que la *Loi* accroît la souveraineté canadienne, favorise l'échange de renseignements et défend les intérêts économiques du Canada en rassurant ses alliés, surtout les États-Unis, sur le fait que le pays prend la menace terroriste au sérieux;
- On constate que la *Loi* sert d'appui aux initiatives internationales en ce qu'elle a incité le Canada à signer deux conventions importantes des Nations Unies sur le terrorisme;
- Nombre de participants ont exprimé des réserves quant à l'opportunité de définir le terrorisme dans une loi, vu qu'aucune définition ne fait l'objet d'un consensus;

- Les opinions d'un petit nombre de participants sur la portée de la définition du terrorisme contenue dans la *Loi* sont partagées (est-ce souhaitable ou non de créer des infractions qui ont peu de liens directs avec le terrorisme);
- On s'inquiète quelque peu du fait que l'inclusion de motifs politiques, religieux et idéologiques dans la définition du terrorisme contenue dans la *Loi* pourrait faire obstacle aux condamnations;
- Les participants sont profondément divisés quant à l'impact de la *Loi* sur les libertés fondamentales : certains sont d'avis que la *Loi* n'a entraîné qu'une érosion minimale des droits, alors que d'autres jugent qu'elle est contraire à l'esprit et aux valeurs qui caractérisent le Canada;
- Les participants s'entendent pour dire que les Canadiens d'origine arabe ou de confession musulmane, de même que les organisations humanitaires oeuvrant au Moyen-Orient, seront probablement touchés de manière disproportionnée par la nouvelle législation;
- Plusieurs participants estiment que l'établissement d'une liste d'entités terroristes représente un exercice fortement arbitraire et partisan ayant pour effet de stigmatiser celles qui y figurent et d'exacerber les tensions religieuses et interethniques au Canada;
- Nombre de participants croient que les mécanismes de surveillance prévus dans la *Loi* sont inadéquats (p. ex., pour ce qui est de surveiller les diverses activités d'application de la loi et l'exercice des pouvoirs exécutifs).

## 6.2 Tendances suivies par le terrorisme et menaces guettant le Canada

Plusieurs des participants ont fait allusion aux transformations subies par le terrorisme depuis le 11 septembre. Ils mentionnent spécifiquement l'abandon des limites applicables aux attentats terroristes, la recherche du plus grand nombre de victimes possible et les risques d'attentats perpétrés à l'aide d'armes de destruction massive.

### Points saillants :

- Les participants notent que le terrorisme parrainé par l'État est en déclin et qu'il a été remplacé par le fanatisme religieux, dont le financement provient d'activités criminelles et des fonds recueillis dans des pays non impliqués;
- Tous sont d'accord pour dire que les groupes d'extrémistes islamiques motivés par le conflit israélo-arabe de même que par une volonté de s'opposer à la démocratie, à la tradition séculaire et aux valeurs libérales de l'Occident représentent la plus grande menace;
- Al-Qaida est perçu comme un réseau décentralisé et de portée mondiale qui fait appel aux technologies modernes pour communiquer et transférer des fonds;
- Bien que les participants ne s'entendent pas sur la question de savoir si le risque d'un attentat terroriste en sol canadien a augmenté, ils conviennent avec une certaine unanimité que le Canada ne constitue pas une cible de première importance;
- On s'entend également pour dire que les attaques récentes visant des cibles vulnérables et la détention ou l'arrestation de Canadiens ayant des liens avec Al-Qaida laissent penser que le pays n'est pas à l'abri d'un attentat terroriste majeur;



- De l'avis des participants, le caractère multiculturel du Canada, sa participation aux opérations militaires en Afghanistan, sa proximité des États-Unis et son intégration à l'économie américaine contribuent à accroître sa vulnérabilité;
- Parmi les menaces qui guettent le Canada, les participants mentionnent notamment les suivantes : attentats directs contre des cibles canadiennes au pays ou à l'étranger, attentats contre des intérêts américains, britanniques, israéliens ou juifs au Canada, attentats contre des infrastructures essentielles partagées avec les États-Unis, attentats contre les États-Unis perpétrés à partir du Canada et attaques de villes canadiennes ou d'États situés près de la frontière à l'aide d'ADM.

### 6.3 Réaction du Canada à l'endroit du terrorisme

Globalement, les participants insistent sur le fait que la réaction du Canada doit se faire sentir à de multiples niveaux : lois efficaces, activités de renseignement, travail policier, protection des infrastructures essentielles et politiques gouvernementales visant à promouvoir les valeurs et les intérêts des Canadiens. Plusieurs participants sont en faveur d'une démarche d'intervention globale à l'endroit des diverses menaces guettant le Canada, y compris le terrorisme, et encouragent le pays à classer ces menaces selon un ordre de priorité. Une telle démarche n'est possible qu'avec la collaboration des organisations publiques et privées concernées, à qui la responsabilité incombe de combattre ces menaces. Les participants ont également discuté de l'importance de développer une capacité d'évaluation de la menace qui soit centralisée et de revoir les méthodes d'évaluation des risques en vue de déterminer les capacités et les intentions des terroristes, de même que la vulnérabilité de diverses cibles.

De l'avis de plusieurs participants, le Canada doit réagir avec mesure par des moyens financièrement viables qui respectent les libertés fondamentales et évitent de provoquer l'alinéation de certaines communautés et de faire en sorte que celles-ci deviennent pour les groupes d'extrémistes un terreau plus fertile pour le recrutement. En dépit des mises en garde sévères contre toute réaction excessive au terrorisme, les participants soulignent que la préservation de la sécurité des Canadiens constitue une obligation morale et juridique fondamentale du gouvernement.

#### Points saillants :

- Plusieurs participants insistent sur l'importance pour le Canada d'investir dans le développement de son potentiel de collecte de renseignements et d'encourager l'échange de renseignements entre les agences des secteurs public et privé qui sont concernées;
- Certains font valoir que l'augmentation du potentiel de collecte de renseignements à l'étranger et le partage de ces renseignements avec les alliés permettraient d'obtenir en échange des renseignements d'une plus grande importance stratégique;
- L'un des participants insiste sur la nécessité de surveiller les mouvements d'argent et de personnel, le recrutement de terroristes et les actes d'incitation au terrorisme afin de protéger l'intégrité des institutions arabes et musulmanes à vocation religieuse, éducative et communautaire;
- Les laboratoires canadiens devraient également faire l'objet d'une surveillance en vue d'empêcher que des terroristes y soient recrutés ou formés;

- Certains participants estiment qu'il faut consulter les groupes ethniques originaires de régions où sévissent des conflits et de les impliquer afin de prévenir leur aliénation; ils se disent préoccupés par le profilage des personnes traversant les frontières qui se base uniquement sur l'origine ethnique ou nationale;
- Deux participants remettent en question l'utilité du droit criminel dans la lutte contre le terrorisme et s'inquiètent du sort des libertés fondamentales; selon eux, le Canada disposait déjà, avant l'édiction de la *Loi antiterroriste*, d'outils suffisants pour combattre les crimes majeurs;
- Bien que plusieurs participants aient des réserves à ce sujet, plusieurs soutiennent que la politique étrangère canadienne devrait chercher à atténuer les « causes profondes » du terrorisme, notamment par une distribution stratégique de l'aide aux pays étrangers et des opérations de maintien de la paix;
- Bien que certains participants recommandent que le Canada investisse davantage dans son armée en vue d'affermir son rôle de gardien de la paix et de combattre les insurgés en Afghanistan, d'autres craignent que le recours à la force militaire n'ait qu'un effet de dispersion sur les réseaux terroristes et qu'il n'entraîne des coûts importants au plan des vies humaines et des libertés de la personne;
- L'un des participants note que le Canada doit tracer sa propre voie avec habileté tout en collaborant avec les États-Unis dans les domaines où les deux pays s'entendent;
- Plusieurs participants insistent sur l'importance d'accroître la protection des infrastructures essentielles, la capacité du pays à gérer les crises et à intervenir en cas d'urgence et les mesures de contrôle applicables aux matières dangereuses;
- Les participants affirment qu'il faut améliorer la structure de reddition de comptes et les mesures de surveillance et de contrôle et l'examen des activités qui ont été entreprises en vertu des nouveaux pouvoirs conférés par la *Loi antiterroriste*, telles que celles ayant trait à l'application de la loi;
- Plusieurs participants soulignent qu'il est crucial de gagner l'appui de la population pour les mesures de lutte au terrorisme (p. ex., en la sensibilisant à la menace représentée par le terrorisme), afin d'obtenir sa collaboration à la mise en place de mesures de sécurité et de parvenir à une stratégie de sécurité nationale qui soit viable;
- Les participants soutiennent qu'il est essentiel de rendre la frontière canadienne et tout le périmètre nord-américain sécuritaires afin d'assurer la protection du Canada et de permettre la circulation continue des biens en Amérique du Nord;
- Selon les participants, la souveraineté et la sécurité nationale du Canada seront compromises si le pays en vient à dépendre trop fortement de ses alliés et se montre inefficace dans la lutte qu'il livre au terrorisme.



## Postface

Les universitaires qui ont participé à ce projet ont été invités à émettre leurs commentaires sur la première ébauche de ce rapport et à indiquer si les affirmations qui leur étaient attribuées étaient exactes et correctement mises en contexte. De façon générale, les commentaires se sont avérés plutôt positifs. L'un des participants a demandé à ce que l'une des ses affirmations soit reformulée afin de traduire plus précisément ce qu'il avait voulu dire. Un autre a demandé que l'on ajoute au rapport un extrait spécifique tiré des observations qu'il avait remises.

Deux des participants ont offert des commentaires plus généraux au sujet du projet. Le professeur Stuart indique que ce projet ne doit pas remplacer le débat public concernant la *Loi antiterroriste* ni son réexamen :

Le rapport se lit bien. Toutefois, l'un des problèmes caractérisant cette démarche qui consiste à nous demander de répondre par courriel à des questions de nature très générale puis à quantifier les résultats obtenus en un résumé est, bien sûr, qu'aucun de nous n'a eu l'occasion d'examiner les commentaires des autres afin qu'ils soient évalués ou appuyés de manière critique. J'espère que le ministère de la Justice n'entend pas faire de ces opinions colligées en l'absence d'un débat un substitut à une discussion ouverte ni à l'examen obligatoire prévu par le projet de loi C-36.

Le professeur Charters nous rappelle que le terrorisme suit un parcours très fluide et que bien des événements se sont produits depuis que les participants ont soumis leurs observations, il y a à peine quelques mois :

La préparation d'un rapport sur le sujet pose en ce moment un problème majeur en ce que le terrorisme est, naturellement, une cible en mouvement. Le rapport est déjà dépassé par les événements sur quatre points : les attentats à la bombe survenus à Madrid et leurs répercussions; l'arrestation d'un résident d'Ottawa — la première à laquelle on procède en vertu de la *Loi antiterroriste*; l'attentat perpétré contre une école juive de Montréal; et... la politique de sécurité nationale... les attentats de Madrid m'ont rendu très pessimiste... en raison de l'influence qu'ils ont eue dans l'arène politique espagnole, la perpétration d'attentats semblables dans d'autres parties du monde devient beaucoup plus probable... l'arrestation survenue à Ottawa semble indiquer que les forces de sécurité maîtrisent la situation, toutefois...il se peut qu'on n'ait découvert que la « pointe de l'iceberg »... L'explosion d'une bombe incendiaire à l'école juive de Montréal doit être considérée comme le fait de terroristes et pourrait signifier que le pire est à venir.



## Annexe A – Liste des participants et observations individuelles

Nous avons regroupé, dans les pages qui suivent, les textes remis au professeur Thomas Gabor durant les mois de janvier et février 2004. Les textes ont été examinés par le professeur Gabor et ils forment la substance du rapport sommaire qui précède. Il importe de noter que ces textes n'ont pas été révisés : ils sont reproduits dans leur intégralité. Les textes sont disposés par ordre alphabétique selon le nom de famille de leur auteur.

1. Rex Brynen, Département des sciences politiques, Université McGill
2. David Charters, Centre d'études sur les conflits, Université du Nouveau-Brunswick
3. Stuart Farson, Institut de recherche sur la gouvernance, Université Simon Fraser
4. Robert Martyn, Département d'histoire, Université Queen's
5. Kent Roach, Faculté de droit, Université de Toronto
6. Martin Rudner, Paterson School of International Affairs, Université Carleton
7. Lorne Sossin, Faculté de droit, Université de Toronto
8. James Stribopoulos, Faculté de droit, Université de l'Alberta
9. Don Stuart, Faculté de droit, Université Queen's
10. Wesley K. Wark, Département d'histoire/études internationales, Université de Toronto
11. Reg Whitaker, Département des sciences politiques, Université de Victoria



## 1.0 Rex Brynen, Département des sciences politiques, Université McGill

### 1.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

Pour évaluer les effets du projet de loi C-36 (*Loi antiterroriste*), il convient sans doute de les regrouper en deux grandes catégories : la contribution de la *Loi antiterroriste* à la lutte contre le terrorisme initiée par le Canada et l'incidence de cette loi sur la société canadienne (notamment ses répercussions sur les libertés fondamentales, le multiculturalisme, les valeurs démocratiques).

En ce qui a trait au rôle joué par la *Loi* dans la lutte contre le terrorisme, il est à la fois trop tôt pour se prononcer et trop difficile de le faire. Il est trop tôt parce que les pouvoirs additionnels conférés par la *Loi* ne se sont pas encore manifestés (publiquement) de façon évidente dans le cadre d'une enquête importante ou d'une poursuite couronnée de succès. En fait, beaucoup des pouvoirs spéciaux prévus dans la *Loi antiterroriste* (du moins ceux qui doivent faire l'objet d'un rapport au Parlement) n'ont pas encore été utilisés.

Il est trop difficile de se prononcer parce que les observateurs extérieurs ont peu d'idée des fins auxquelles les outils d'investigation ont été utilisés et de la fréquence avec laquelle ils l'ont été. Pour obtenir une réponse à ces questions, il faudrait véritablement que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité enquête sur certains dossiers et détermine les circonstances dans lesquelles les pouvoirs additionnels conférés au SCRS (et, dans certains cas, à la GRC) ont joué un rôle décisif, le cas échéant.

Par ailleurs, il importe de souligner que la *Loi antiterroriste* ne traite que de deux aspects de la politique de lutte au terrorisme : les outils d'enquête et les réformes juridiques visant à criminaliser (de façon plus évidente) les gestes d'appui au terrorisme. Elle ne tient pas compte de la capacité réelle à lutter contre le terrorisme, laquelle a été renforcée grâce au financement additionnel dont ont bénéficié (après le 11 septembre) le SCRS, le SER/BCP, la GRC, le MDN et d'autres organismes du gouvernement. Ceci dit, l'octroi de fonds ne se traduit pas nécessairement par des opérations plus efficaces.

En ce qui concerne la question des libertés fondamentales et des valeurs démocratiques, des personnes beaucoup plus expertes que moi en la matière ont discuté de ces enjeux lors des débats entourant l'adoption du projet de loi C-36 et je doute de pouvoir ajouter quoi que ce soit qui vaille. Disons seulement que je n'ai remarqué, à ce jour, aucune érosion importante des droits et libertés attribuables à la *Loi*.

Cependant, je nourris quelques inquiétudes au sujet de la façon dont le terrorisme est défini dans le projet de loi C-36 et de ce que cette définition implique. Mon grand-père, maintenant décédé, faisait partie de la résistance hollandaise durant la Seconde Guerre mondiale et, à ce titre, il s'est certainement livré à des actes qui « perturbe[nt] gravement ou paralyse[nt] des services,

installations ou systèmes essentiels, publics ou privés » — ce qui, selon le projet de loi C-36 (art. 83.01), constitue une « activité terroriste ». Mon père, alors qu'il était encore un jeune garçon, a participé à l'exportation en contrebande des diamants des Pays-Bas, dont l'occupation était imminente et, partant, a probablement contrevenu à l'art. 83.02 sur le « financement du terrorisme ». Lorsque j'étais étudiant à l'université, j'ai pris part à une levée de fonds au profit du mouvement contre l'apartheid en Afrique du Sud. L'argent recueilli s'est sans doute retrouvé en partie entre les mains du Congrès national africain (maintenant au pouvoir) et d'organisations affiliées. Puisqu'il avait recours à la violence (pensons aux attentats périodiques contre des civils et des cibles gouvernementales et aux tentatives de paralyser les services essentiels), l'ANC (et Nelson Mandela, qui appuyait la lutte armée) aurait répondu à la définition du terrorisme contenue dans le projet de loi C-36 et les levées de fonds anti-apartheid tenues en sol canadien auraient constitué une violation de l'art. 83.01.

Je cherche à illustrer par ces exemples que même les actions que les Canadiens et le Canada ont appuyé par le passé — activités de résistance sous l'Occupation, lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud — seraient considérées comme criminelles sous le régime de la *Loi*. J'ignore quelle est la solution à ce problème, mais le fait qu'on s'en remette entièrement à la logique judiciaire pour régler cette question me met mal à l'aise.

En outre, j'aurais aimé que la législation établisse des liens avec les crimes de guerre et les violations du droit international humanitaire. Les attentats suicides faisant de multiples victimes et perpétrés dans le cadre d'une insurrection permanente semblent correspondre à de multiples catégories de crimes de cette nature.

En terminant, une dernière observation, non reliée aux précédentes, s'impose : l'étendue des effets délétères que pourrait avoir la *Loi* sur les libertés fondamentales est fonction non seulement de son contenu juridique mais également d'aspects liés aux ressources humaines, c'est-à-dire de la sensibilité dont feront preuve les enquêteurs et les poursuivants éventuels à l'égard des préoccupations des Canadiens (particulièrement ceux qui font partie de minorités ou diasporas, en ce qui a trait aux liens qu'elles ont avec leur pays d'origine et les conflits qui y sévissent).

## 1.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Il est impossible de répondre adéquatement à ces questions dans l'espace disponible à cette fin. Malgré tout, mentionnons certaines des tendances principales :

- Les attaques du 11 septembre et celles qui ont suivi, de Bali à Istanbul, ont clairement repoussé les limites précédentes et établi une nouvelle « norme » pour l'action terroriste. Il ne fait aucun doute que le terrorisme a des effets d'émulation importants et que les groupes terroristes reprennent les méthodes qui ont donné les « meilleurs » résultats pour d'autres. Par conséquent, on peut s'attendre à une volonté sans cesse croissante de la part des organisations terroristes à faire passer leur message en attaquant des cibles vulnérables en vue de faire beaucoup de victimes.



- L'impact important qu'ont eu les événements du 11 septembre pourrait provoquer un 'phénomène inflationniste' poussant les groupes terroristes à perpétrer des attentats toujours plus importants.
- Le fait de se positionner comme un État neutre ou de ne pas intervenir dans un conflit n'assure pas la même protection que par le passé face au terrorisme, et les attentats commis contre les Nations Unies et le personnel humanitaire en Afghanistan et en Irak marquent possiblement l'entrée dans une ère où de tels attentats deviendront plus fréquents et commenceront peut-être même à se répandre au delà des frontières d'un État.
- Le démantèlement des composantes plus organisées du réseau d'Al-Qaida (et surtout, la perte de son refuge en Afghanistan) a affecté l'efficacité de ses opérations mais a également contribué à la création d'une organisation plus « virtuelle », formée de réseaux diffus d'individus, de techniques et de revendications qui s'entrecroisent. À cause de cette nouvelle réalité, la lutte antiterroriste représente un défi encore plus important.
- La mondialisation—augmentation du volume des déplacements, migration des populations et nouvelles technologies de l'information et des communications — contribue à cette situation en créant de nouvelles façons de soutenir les activités terroristes. La mondialisation des médias amplifie l'impact, à l'échelle internationale, des incidents locaux qui font plusieurs victimes.
- Dans un tel contexte, la menace d'utilisation d'armes apparentées aux ADM s'accroît. En pratique, de tels attentats risquent peu de faire de nombreuses victimes (et pourraient s'avérer beaucoup moins meurtriers que les attentats « conventionnels » comme ceux du 11 septembre), mais engendreraient une couverture médiatique d'envergure et des craintes considérables.
- Le Moyen-Orient continuera à générer ou à inspirer un volume important d'actes terroristes à l'échelle mondiale. Le conflit israélo-arabe continuera, selon toute probabilité, de stagner sans être résolu pour une autre décennie, et l'occupation par Israël du territoire palestinien représentera une source majeure de revendications au sein des groupes islamistes radicaux. La situation pourrait également se détériorer en Irak (bien que cela soit moins sûr), entraînant des effets similaires.

### 1.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).

Il s'agit encore une fois d'une question extrêmement complexe dont on ne peut traiter adéquatement en répondant brièvement à des questions. Toutefois, quelques suggestions clés peuvent être faites.

Plusieurs éléments sont nécessaires pour lutter efficacement contre le terrorisme : échange de renseignements à l'intérieur d'un même pays et entre pays; disponibilité d'un éventail varié de

sources humaines et techniques de renseignements; existence d'un cadre juridique approprié qui permette la prise de mesures contre les infrastructures appuyant le terrorisme.

Or, beaucoup des principaux outils d'une lutte antiterroriste et d'un contre-espionnage efficaces sont étonnamment semblables à ceux des services de police communautaires. La plus grande part des menaces que pose le terrorisme au Canada ont pour origine des conflits qui se déroulent à l'étranger. Beaucoup de Canadiens ont des liens, de nature ethnique ou autre, avec ces régions où sévissent des conflits. Les membres de ces diasporas sont eux-mêmes particulièrement bien outillés pour détecter autour d'eux les activités qui nuisent à la sécurité du Canada — mais cette information n'a aucune utilité si elle demeure coincée à l'intérieur d'une communauté méfiante n'osant pas briser la loi du silence parce qu'elle vit dans la peur. Par conséquent, la GRC, le SCRS et les autres agences responsables de la sécurité se doivent d'établir une relation de confiance et de transparence avec ces groupes qui se trouvent au Canada. Il importe de consulter les dirigeants de ces communautés. Le recrutement du personnel des organismes responsables de la sécurité et de l'application de la loi doit tenir compte de la diversité ethnique de la population canadienne. En outre, ces organismes se doivent d'acquérir méthodiquement les aptitudes linguistiques et culturelles nécessaires à une compréhension plus nuancée des politiques communautaires. Enfin, les membres du personnel qui appartiennent à une minorité doivent être autorisés à dénoncer les idées fausses ou préconçues et les partis pris dont ils sont témoins au sein de leur propre organisation.

En revanche, le fait de considérer les populations ethniques du Canada qui sont originaires de régions perturbées du globe uniquement en fonction du risque qu'elles posent (en tant que recrues ou partisans potentiels des organisations terroristes) va totalement à l'encontre du but recherché. Les mesures de sécurité qui tendent à exclure certaines communautés ethniques transnationales ou qui sont discriminatoires à leur égard risquent fort d'échouer et pourraient même se retourner contre le gouvernement. De telles mesures menacent de s'attirer l'hostilité des diasporas, d'élargir le fossé qui sépare les communautés et les autorités policières locales et d'accroître le sentiment d'aliénation dont les groupes extrémistes peuvent tirer parti.



## 2.0 David Charters, Centre d'études sur les conflits, Université du Nouveau-Brunswick

### 2.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

Je ne suis pas certain de pouvoir répondre avec certitude à cette question du fait que je n'ai pas d'expertise dans le domaine juridique et n'ai pas accès à des renseignements privilégiés sur les opérations de sécurité. J'ai l'impression – mais cette impression pourrait être fautive – que les pouvoirs prévus dans la *Loi* ont été peu utilisés. Bien qu'on ait procédé à un certain nombre d'enquêtes et de mises en détention, il semble que cela a été fait dans la plupart des cas en vertu de pouvoirs qui existaient avant l'édiction de la *Loi antiterroriste*, c'est-à-dire ceux que confèrent les lois sur l'immigration et les certificats de sécurité. Les pouvoirs de détention élargis ont certainement été utilisés, mais les conséquences et les résultats qui en découlent ne sont pas apparents. Il est possible que les pouvoirs d'enquête élargis prévus dans la *Loi* aient permis au SCRS et à la police d'identifier les personnes soupçonnées de terrorisme et d'enquêter à leur sujet de manière plus approfondie et avec plus de précision que par le passé et que cela ait aidé à empêcher certains actes de terrorisme. Mais l'affaire mettant en cause Maher Arar semble révéler que ces pouvoirs ont permis aux forces de sécurité de tendre un filet trop grand, menant à des enquêtes et à la détention de personnes qui étaient en fait innocentes. Si tel est le cas, des répercussions se feront nécessairement sentir au plan des libertés fondamentales et du droit à la vie privée. Mais je ne dispose d'aucune preuve empirique solide pour étayer les remarques qui précèdent, puisque l'information appartenant au domaine public est incomplète.

### 2.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

#### 2.2.1 Tendances émergentes

Les attentats du 11 septembre et leurs auteurs – le mouvement djihadiste d'Al-Qaida - *pourraient* représenter une forme de terrorisme révolutionnaire (Revolution Terrorism Affairs - RTA). Ensemble, ils *semblent* incarner quelque chose de nouveau du point de vue de leur organisation et de leurs capacités. *Ce qui est moins évident*, c'est de savoir s'ils ont créé *un modèle et une stratégie nouveaux* que d'autres groupes souhaiteront ou seront en mesure d'imiter.

Le modèle d'*Al-Qaida* se distingue clairement de celui des organisations terroristes plus conventionnelles qui ont été actives au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. *Il semble allier certaines caractéristiques d'une secte annonçant l'apocalypse à celles d'une multinationale*. De cet amalgame est née une organisation décentralisée, transnationale aux allures postmodernes qui, en raison de sa nature même, s'est avérée difficile à débusquer et à vaincre.

Au nombre des caractéristiques du modèle d'*Al-Qaida* qui se rapprochent de celles d'une secte, mentionnons les suivantes :

1. des *dirigeants charismatiques* qui inspirent à leurs disciples un sens de la loyauté pouvant aller jusqu'au sacrifice de leur vie;
2. une *idéologie manichéenne* qui donne aux membres du groupe une vision réductrice du monde (« nous c. eux ») non axée sur les compromis;
3. la *vision messianique d'une victoire ultime* destinée à motiver les disciples;
4. le *concours des organisations et chefs religieux* pour recruter et endoctriner les membres;
5. un *entraînement paramilitaire rigoureux* dispensé par des terroristes expérimentés provenant de partout dans le monde.

Ce genre de combinaison produit des « Soldats de Dieu » habiles et fanatiques, désireux de se sacrifier pour la cause qu'ils embrassent. En cela, ceux-ci ressemblent davantage aux SS allemands ou aux kamikazes japonais de la Seconde Guerre mondiale. La plupart des autres organisations terroristes (à l'exception des Tigres tamouls, qui ont eux aussi recours aux bombes humaines) ont tendance à se montrer plus pragmatiques en poursuivant des objectifs réalisables à l'intérieur desquels leurs membres sont ultimement appelés à jouer un rôle; pour cette raison, ces organisations préfèrent préserver la vie de leurs membres en vue du prochain combat.

Les caractéristiques du modèle d'*Al-Qaida* assimilables à celles d'une entreprise comprennent notamment les suivantes :

1. *Structure* : un modèle horizontal, décentralisé et disposé à la manière d'un réseau étoilé, qui repose sur les technologies de l'information. Il ne s'agit pas tant d'une *organisation* unique que d'un réseau, lui-même formé de réseaux reliés entre eux par la rencontre des idéologies et de la technologie.
2. *Style de gestion* : Jusqu'à ce qu'elle perde sa base en territoire afghan, *Al-Qaida* dirigeait des « franchises » terroristes dans de nombreux pays à l'aide des méthodes de contrôle dégageé et de gestion par objectifs. Tous les franchisés partageaient le même énoncé de mission, mais chacun d'eux était encouragé à faire preuve d'initiative afin de développer le produit (les attentats) le mieux adapté au marché local (les cibles). Ils présentaient leur plan au siège social qui, s'il l'approuvait, finançait l'opération. Depuis la chute des *talibans*, il semble que les franchises aient eu à fonctionner avec encore moins de directives en provenance du centre. Nous sommes peut-être désormais en présence d'un nouveau modèle qu'il conviendrait de désigner par le terme de *résistance non dirigée*.
3. *Mode de fonctionnement* : *Al-Qaida* est un produit d'avant-garde issu d'un monde postmoderne dépourvu de frontières. Dans la conduite de ses affaires, elle fait usage de tous les outils que la mondialisation a produits : voyages par avion, ordinateurs, Internet, GAB et téléphones cellulaires. Elle ne pourrait probablement pas fonctionner sans eux (surtout lorsqu'il s'agit de communiquer et de déplacer des fonds clandestinement). *Al-Qaida* incarne la convergence, la symbiose et la synergie de deux forces transnationales : le *djihadisme* et les technologies de l'information, la première défiant la



modernité, la seconde l’embrassant, vision apocalyptique couplée à des capacités lui permettant « de penser globalement et d’agir localement ».

4. *Ressources financières* : En prenant personnellement en charge le financement de l’organisation, que ce soit par l’entremise d’organismes caritatifs, de donations individuelles ou d’investissements, Ousama ben Laden a *privatisé la guerre*. *Al-Qaida* est synonyme de *terrorisme.com*.
5. *Opérations* : Les attentats du 11 septembre pourraient être considérés comme une percée dans le domaine : *le terrorisme dépasse le stade des tactiques pour devenir une stratégie*. Ces attentats démontrent jusqu’à quel point les stratèges d’*Al-Qaida* sont sortis des sentiers battus. Il y a trente ans, il était d’usage de penser que l’objectif des terroristes était de retenir l’attention d’un grand nombre de personnes...et non de causer leur mort. En termes concis : ils recherchaient la *visibilité*. Désormais, la motivation principale des *djihadistes* semble être d’infliger des torts physiques et psychologiques énormes à leurs ennemis en vue de les *punir*. Les événements du 11 septembre ont élevé le pouvoir meurtrier des attentats de plusieurs victimes à un niveau jusqu’ici inégalé. Nous avons donc, à l’heure actuelle, beaucoup de témoins *et* de victimes. *Le terrorisme apocalyptique menace l’existence même des États*.
6. *Stratégie de communication*. Le modèle d’*Al-Qaida et du 11 septembre* fait entrer la stratégie traditionnelle du terrorisme, soit la « propagande par le fait », dans l’ère de McLuhan; le médium (l’attentat) *est* le message même. Il a modifié la nature de la compétition stratégique; ce n’est plus l’espace qui fait l’objet de la contestation, mais les valeurs. Depuis le 11 septembre, en raison d’*Al-Qaida*, le discours politique, qui s’intéressait aux valeurs privilégiées par l’État en matière de gestion publique, s’est transformé en message apocalyptique.

Les événements du 11 septembre ont-ils établi une tendance? Les facteurs à l’origine du changement - mondialisation, technologies de l’information, terrorisme et *djihad* – avaient *déjà* fait leur *apparition* en suivant un parcours *évolutionnaire* synergique et non linéaire. Mais ils ont *convergé* le 11 septembre d’une manière apparemment *révolutionnaire*. L’une des inquiétudes principales est que l’événement a « relevé la barre » en établissant une nouvelle norme qui servira d’étalon pour tous les attentats terroristes qui suivront. Car si une organisation terroriste peut désormais tuer ou blesser près de 10 000 personnes en une attaque coordonnée, cela signifie qu’une attaque bien plus importante — impliquant possiblement le recours aux armes de destruction massive (ADM) en vue de décapiter ou de paralyser un État — est concevable. La question n’est peut-être plus de savoir si c’est possible, mais quand cela aura lieu.

Ceci dit, *il semble prématuré de proclamer que le 11 septembre annonce une révolution du terrorisme*. Il pourrait s’avérer n’être qu’un événement isolé qui ne se reproduira jamais. La guerre faite au terrorisme a probablement dispersé le mouvement tout en l’affaiblissant. De plus, le monde musulman ne s’est pas rallié à la cause de ben Laden. C’est probablement en raison des mesures de sécurité accrues et de l’affaiblissement du mouvement que les attentats subséquents n’ont été que de pâles imitations du 11 septembre et qu’on a été incapable *jusqu’à présent* de frapper à nouveau en sol américain. Toutefois, *Al-Qaida* n’a peut-être pas été neutralisée à



jamais. Ses dirigeants n'ont pas été capturés, et sa structure lui procure une redondance des moyens qui lui permet de survivre. Nul ne peut dire dans quelle mesure *Al-Qaida* a été affaiblie puisque nul ne sait clairement quelle taille l'organisation avait au départ. De plus, l'occupation américaine en Irak tend à valider la vision mondiale des tenants du *djihad* et sert de propagande pour attirer de nouvelles recrues au sein du mouvement, qui pourrait se regrouper après un certain temps si un nouveau refuge est trouvé. Bien qu'il soit vrai qu'*Al-Qaida n'est pas la seule organisation terroriste posant une menace pour les démocraties occidentales, les autres groupes – au pays ou à l'étranger – ne chercheront pas inévitablement à l'imiter et n'en seront pas nécessairement capables*. Peu d'entre eux partagent la vision apocalyptique imposante d'*Al-Qaida* ou son désir nihiliste d'accomplir cette vision par l'autodestruction.

Ainsi, d'autres attentats catastrophiques sont possibles, mais à moins qu'ils ne deviennent la norme plutôt que l'exception, le terrorisme demeurera simplement un problème coûteux, dangereux et récalcitrant appelant la gestion de crises et de conflits. Le cas échéant, *Al-Qaida* représenterait uniquement une mutation ou un changement de paradigme au lieu d'une révolution en matière de terrorisme. La seule certitude à ce stade-ci est que l'avenir nous réserve beaucoup d'*incertitude*.

### 2.2.2 Menace guettant le Canada

Depuis les événements du 11 septembre, il est aisé d'imaginer des scénarios plausibles d'attentats terroristes pouvant impliquer le Canada ou être carrément dirigés contre lui.

1. *Attentats directs contre des cibles canadiennes* : les installations et le personnel gouvernementaux ou militaires ou des cibles civiles vulnérables, au pays ou à l'étranger. Un tel attentat est d'ailleurs survenu en Afghanistan.
2. *Attentats contre des cibles ennemies en sol canadien*, y compris des attentats dirigés contre des entreprises, des locaux diplomatiques et des représentants de pays tels les États-Unis, le Royaume-Uni ou Israël, ou encore des cibles considérées comme étant juives. Le Canada possède une économie postindustrielle qui est à la fois avancée, pleinement intégrée à l'économie mondiale et étroitement liée à celle des États-Unis et, en ce sens, elle offre une grande quantité de cibles potentielles comme les sièges sociaux d'entreprises, les usines et les points de vente. Une attaque perpétrée contre des infrastructures essentielles (CI) que partage le Canada avec les États-Unis (les pipelines, chemins de fer, réseaux électriques et de télécommunications et ponts ainsi que la Voie maritime du Saint-Laurent) aurait possiblement des conséquences encore plus graves et pourrait, selon les cibles choisies, le type d'attaque perpétrée et les résultats obtenus, s'avérer meurtrière et coûteuse sur le plan humain et économique.
3. *Attentat contre les États-Unis perpétré à partir du Canada*. Il s'agit du scénario le plus plausible, d'abord parce que les États-Unis constituent la principale cible d'*Al-Qaida*, ensuite parce qu'une telle opération a déjà été tentée. En décembre 1999, Ahmed Ressam a été arrêté alors qu'il tentait d'introduire aux États-Unis du matériel destiné à la fabrication de bombes, en vue d'un attentat contre l'aéroport de Los Angeles.



4. *Attaque, aux moyens d'ADM, d'une ville-frontière*, telle que Détroit ou Windsor. Les effets destructeurs d'une attaque de ce genre seraient ressentis par les deux pays. De nombreuses vies seraient immédiatement mises en péril, et il serait peut-être nécessaire de procéder à des évacuations massives, à des mises en quarantaine et à la décontamination des personnes et des lieux. Il faudrait à cette fin mobiliser les services d'urgence, comme celui de la santé publique, et faire appel à l'armée de part et d'autre de la frontière.

Toutefois, *aucune preuve ne permet de croire que l'un ou l'autre des scénarios précédents est imminent ou inévitable*. En dépit des mises en garde répétées concernant la menace terroriste imminente – ou grâce à elles, peut-être – aucun autre attentat n'a été perpétré aux États-Unis. Les menaces voilées adressées au Canada et attribuées à *Al-Qaida* ne se sont pas encore matérialisées. Cela nous pousse à nous demander si le Canada fait véritablement face à une quelconque menace d'envergure. La preuve appartenant au domaine public nous laisse toutefois avec une question sans réponse.

Le problème réside dans *l'impossibilité de prédire ou d'exclure avec un quelconque degré de certitude les risques qu'un attentat ait lieu*. Bien avant les événements du 11 septembre, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) avait prévenu le Canada du fait que bon nombre d'organisations terroristes internationales, notamment les organisations du *djihad*, comptaient des représentants actifs au pays et que ceux-ci se livraient à du recrutement, à des activités de financement et à la planification d'opérations. Les témoignages anecdotiques du domaine public qui circulaient avant le 11 septembre et continuent de le faire depuis étaient cette prétention, même si on ne peut parler de nombres importants. Ainsi, à la fin de 2001, les agences américaines et canadiennes, s'appuyant sur des renseignements venus de Syrie, ont mis au jour un plan fomenté par *Al-Qaida* en vue d'attaquer des institutions gouvernementales d'importance dans les deux pays. Plusieurs individus ayant des liens avec le Canada et des connexions présumées à *Al-Qaida* ont été capturés, arrêtés ou détenus ici ou à l'étranger. Certains continuent d'échapper aux autorités. Quelques-uns de ceux qui ont été détenus ont été relâchés par la suite faute de preuves. Rien de ce qui précède ne fait du Canada un « refuge pour les terroristes » ou une cible importante. Mais on peut douter qu'il soit à l'abri de toute action terroriste. À cause de cela, les agences de sécurité et les forces de l'ordre sont bien avisées de tenir pour acquis, dans leurs opérations, qu'un *certain degré de menace subsiste*.

### 2.2.3 Définir le terrorisme

Comment doit-on définir le terrorisme? C'est la difficulté majeure à laquelle tous ceux qui étudient le phénomène du terrorisme se heurtent. Comme il s'agit d'un phénomène d'ordre politique, bien des définitions (il en existe des centaines) adoptent un caractère politique ou normatif chargé de valeurs. Par conséquent, les experts concèdent qu'*il ne peut y avoir une seule définition du terrorisme* et ils se contentent d'en décrire les aspects communs. En faisant abstraction de l'identité des auteurs d'actes terroristes, de ce qui les motive et du bien-fondé de

leur cause, les experts s'entendent généralement pour dire qu'un acte peut être qualifié de terrorisme non parrainé par l'État lorsqu'il répond aux critères suivants :

- 1) L'acte est posé dans le cadre d'une guerre ou d'une politique de violence;
- 2) Les objectifs sont d'ordre politique, les gains personnels ne sont pas visés et l'impact se fait sentir au plan sociétal;
- 3) L'acte peut consister en l'application d'une méthode de nature criminelle et violente comme le meurtre, les incendies, les attentats à la bombe et l'extorsion et est perpétré à des fins utilitaires ou punitives ou afin de créer un climat de peur extrême (la *terreur*) susceptible d'inciter la population à plier devant les objectifs de ses auteurs;
- 4) L'attentat est habituellement le résultat d'une démarche sélective fondée sur l'intention et le but visé, même si, dans les faits, il appert non discriminatoire afin d'accroître l'effet de surprise et de choc qui crée le climat de peur;
- 5) L'attentat est commis afin de livrer un message à un certain nombre de cibles et de destinataires quant aux intentions et aux objectifs des terroristes : il s'agit d'une forme violente de communication d'un message politique;
- 6) L'attentat projette une image de pouvoir et d'omnipotence auprès d'États, de groupes et de personnes dont le pouvoir réel est en fait très limité;
- 7) Les auteurs de l'acte sont organisés et opèrent clandestinement afin d'assurer leur sécurité et d'accroître l'effet de surprise et de choc de même que la terreur qui découlent de leurs actes.

Le terrorisme adopte une dimension internationale lorsque la cible attaquée ou soumise à une influence est un gouvernement, un représentant, une entreprise ou un citoyen étrangers ou que des frontières internationales sont traversées aux fins de la perpétration de l'acte. Ainsi, un attentat perpétré par des terroristes contre une ambassade située dans leur propre pays ou le détournement d'un avion qui se déplace d'un pays à un autre sont deux exemples de terrorisme international. De façon similaire, l'attentat planifié et organisé dans un pays mais commis dans un autre pays constitue aussi du terrorisme international. Une organisation terroriste est transnationale lorsqu'elle répond à ces critères et que son programme ou ses objectifs visent à affecter plus d'un pays. Par exemple, *Al-Qaida* est une organisation *transnationale* parce que sa mission avouée est de transformer l'ensemble du monde musulman et non uniquement l'Arabie saoudite.

### **2.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

*Il va de l'intérêt du Canada de ne pas laisser l'Afghanistan replonger dans l'anarchie et d'éviter qu'il ne retombe sous la gouverne d'un régime extrémiste; l'une ou l'autre de ces éventualités permettrait à Al-Qaida de récupérer sa base opérationnelle. Par conséquent, dans la mesure où ses ressources le lui permettent, le Canada devrait continuer de déployer des troupes militaires en Afghanistan afin d'appuyer les opérations contre Al-Qaida et de favoriser la stabilité du pays. Il devrait également consacrer d'autres ressources (personnes, argent, aide matérielle et expérience) à la reconstruction matérielle et politique de l'Afghanistan en vue d'empêcher un*



retour au chaos ou à l'autoritarisme. Il faudra investir des sommes considérables dans les Forces canadiennes pour lui permettre de remplir cette mission.

À l'échelle nationale, *le gouvernement devrait soutenir les programmes destinés à assurer la sécurité interne du pays à un niveau correspondant au niveau estimé de la menace* (que l'on estime cette menace comme élevée ou faible), et ce, *afin de préserver la sécurité des Canadiens, une responsabilité fondamentale qui lui incombe. Le Canada a en outre l'obligation morale et juridique d'empêcher que son territoire serve de refuge aux terroristes. Mais il y va également de notre propre intérêt.* Si aucun contrôle n'est fait pour la détecter, l'activité terroriste posera une menace non seulement aux Canadiens mais aussi à d'autres pays et, en particulier, aux États-Unis. *Une attaque réussie contre les États-Unis dont on aurait démontré qu'elle a été lancée à partir du Canada aurait non seulement un effet dévastateur sur l'économie canadienne, mais également sur la souveraineté du pays.* Les États-Unis pourraient décider de fermer la frontière aux échanges commerciaux et aux voyageurs et d'imposer leurs propres mesures de sécurité sur l'ensemble du continent. On ne doit pas permettre aux groupes qui ont recours à la violence ailleurs de considérer le Canada comme un refuge d'où ils peuvent, en toute liberté, recruter les personnes nécessaires pour mener à bien leurs actes de violence, financer ces actes, se procurer du matériel ou planifier leurs opérations. *Ceux qui le font doivent être poursuivis, extradés ou déportés.* Il faut empêcher que la revendication du statut de réfugié devienne un prétexte pour se livrer à des activités terroristes. Le gouvernement doit envoyer un message clair à ceux de ses ressortissants qui envisagent de s'adonner à ce genre d'activités : *laissez votre guerre à la frontière.*

*Le renseignement constitue notre première ligne de défense contre le terrorisme.* Si la menace s'accroît, le gouvernement devra se montrer disposé et prêt à consacrer davantage de ressources (personnes, fonds, technologie, services d'analyse) au contre-espionnage.

Les mécanismes de protection des infrastructures essentielles, de gestion des crises et d'intervention en cas de catastrophes doivent être soumis à des tests. Si les tests démontrent que ces mécanismes sont inadéquats, il faudra leur accorder un traitement prioritaire, leur consacrer davantage de fonds et de ressources et conférer aux autorités compétentes les pouvoirs utiles à cet égard. Ces mécanismes sont essentiels au maintien des services vitaux et de l'ordre public, au fonctionnement de l'économie et à la stabilité de notre gouvernement advenant une attaque majeure. L'incapacité ou le défaut d'assurer ce qui précède équivaldrait à une abdication des responsabilités propres à la gouvernance.





## 3.0 Stuart Farson, Institut de recherche sur la gouvernance, Université Simon Fraser

### 3.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

À mon avis, pour être en mesure de discerner les effets qu'a eus la *Loi antiterroriste* au Canada, il convient de relever les divers volets de cette question : effets des attentats du 11 septembre 2001 sur les États-Unis, effets sur le Canada des mesures prises par les États-Unis à la suite de ces attentats, effets de la *Loi antiterroriste* sur le Canada et les Canadiens et effets des attentats du 11 septembre 2001 sur le Canada et les Canadiens.

Il fait peu de doute que les événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions directes d'envergure sur le gouvernement, les citoyens et les immigrants américains de même que sur les personnes qui voyagent aux États-Unis. Sur le plan interne, ces événements ont entraîné la plus importante restructuration gouvernementale depuis la Seconde Guerre mondiale. À cet égard, le changement le plus facilement perceptible a été la formation d'un nouveau département « omnibus » : le Department of Homeland Security (le Département de la sécurité intérieure). Cette organisation représente une tentative de regrouper sous un même toit diverses entités dotées de cultures organisationnelles très différentes. Plusieurs facteurs auront une incidence sur cette restructuration et ses chances de succès. Deux d'entre eux sont d'une importance cruciale. Pour accroître suffisamment la sécurité du pays tout en tenant compte d'un large éventail de besoins, il sera nécessaire que les divers organes des gouvernements fédéral, municipaux et des États collaborent globalement entre eux, mais il faudra en outre qu'une telle collaboration existe entre les institutions gouvernementales et le secteur privé. Sur ce point, il importe de se rappeler que la plupart des infrastructures les plus essentielles sont la propriété du secteur privé, et non du gouvernement. Le second facteur concerne la nécessité de partager des renseignements entre organisations et l'adoption d'une nouvelle attitude à cet égard. Ce changement devra s'opérer largement non seulement entre les divers membres fédéraux des services de sécurité et de renseignements américains -- ce qui ne s'est d'ailleurs jamais produit aisément ou efficacement par le passé -- mais également entre les institutions du gouvernement fédéral et celles des gouvernements des États, de même qu'entre tous les ordres de gouvernement et le secteur privé.

À l'étranger, les États-Unis ont entrepris une vaste gamme d'opérations militaires et d'activités de renseignement visant à neutraliser l'influence des Talibans et des éléments du réseau d'Al-Qaida en Afghanistan et dans les États qui l'entourent. Plus loin de cet épice, ils ont commencé à contrer, encore une fois avec la collaboration des États qui les appuient, la menace posée par Al-Qaida et le réseau des organisations extrémistes islamiques. L'un des aspects importants de ce projet est qu'il a donné lieu à une augmentation du partage et des échanges de renseignements non seulement avec des alliés traditionnels comme le Canada, mais aussi avec des régimes moins recommandables. De plus, sous le couvert d'une guerre à la terreur, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont envahi l'Irak et renversé le régime de Saddam Hussein. Cette invasion a été justifiée par le fait que l'on croyait, sur la base de renseignements apparemment fiables, que le régime irakien possédait des armes de destruction massive et, qui plus est, qu'il entendait s'en servir. La plupart des observateurs s'entendent pour dire que ces prétentions se

sont révélées fausses. Un tel usage sélectif de renseignements fait en vue d'appuyer des opinions politiques risque fort d'avoir des ramifications à long terme pour les services de renseignement américains et britanniques. Les deux pays ont annoncé la tenue d'enquêtes à ce sujet.

Ces changements survenus au pays et à l'étranger ont eu des conséquences économiques importantes, surtout en ce qui concerne la guerre en Irak et la reconstruction de ses infrastructures essentielles. Au pays, plusieurs secteurs économiques ont été très durement touchés. L'un d'eux, et non le moindre, est celui du transport aérien et des transports en général. À l'étranger, les pays dont l'économie repose sur l'argent dépensé par les touristes américains seront durement éprouvés. À ce stade-ci, il est difficile de savoir quelles seront les ramifications immédiates et à long terme pour l'économie américaine. Ce qui est sûr, c'est que les niveaux d'endettement actuels sont présentement suffisamment élevés pour inquiéter gravement la communauté internationale.

Les modifications effectuées à la loi américaine sur la sécurité nationale constituent un autre effet important des événements dramatiques du 11 septembre 2001. À l'intérieur des frontières, la nouvelle législation prévoit une procédure et des pouvoirs de surveillance et d'investigation plus importants et plus intrusifs. De la même façon, les personnes soupçonnées de terrorisme qui sont capturées à l'étranger sont détenues à l'extérieur du territoire américain en tant que combattants ennemis. Cette mesure permettra probablement d'amener ces individus devant une cour martiale plutôt qu'un tribunal civil et de les priver des protections et des recours que procure habituellement la constitution américaine aux prévenus. Considérés dans leur ensemble, ces changements à la loi et à la procédure contredisent nombre des traditions de liberté et de démocratie que les États-Unis ont jusqu'ici représentées et qu'ils ont longtemps portées dans leur cœur.

Il est également important de se rendre compte que les attentats ont eu des répercussions importantes et profondes dans l'inconscient des Américains. Ce phénomène se manifeste à divers égards. Le sentiment de peur est évidemment à la hausse. Les conséquences de cette peur se traduisent par une diminution du transport aérien à l'intérieur du pays et vers l'étranger et du tourisme américain à l'extérieur des États-Unis. Ceux qui se sont élevés contre la guerre en Irak ont difficilement pu trouver une tribune. Et on est désormais plus disposé à accepter des mesures telles que le profilage des voyageurs et des immigrants axé sur les croyances religieuses ou l'origine ethnique. La réputation des États-Unis comme terre d'accueil des immigrants, des visiteurs et des étudiants a été profondément altérée. Tous représentent des suspects potentiels. Il est à espérer que cet état d'insécurité attribuable aux attentats sera éphémère.

Les effets qu'ont eus ces développements au Canada sont déjà considérables. Le volume des marchandises que les Canadiens expédient aux États-Unis procure au gouvernement américain un levier appréciable. Chose peu surprenante, ces effets ont été les plus fortement ressentis dans le domaine de la sécurité. Dans l'esprit de beaucoup de Canadiens, plusieurs des mesures clés de la *Loi antiterroriste* et des accords sur la sécurité frontalière ont été adoptées dans l'optique spécifique d'apaiser les craintes des Américains plutôt qu'en vue d'accroître la sécurité du Canada face à une menace réelle. Il importe ici de souligner que de nombreux Américains, même les politiciens relativement bien informés et avisés, entretiennent encore la croyance que les terroristes qui ont lancé les avions sur leurs cibles le 11 septembre 2001 ont pu entrer aux États-



Unis à partir du Canada. De même, bien que des hauts fonctionnaires aguerris du FBI aient fait des pieds et des mains pour faire comprendre qu'Ahmed Ressam n'était pas membre d'Al-Qaida, les médias américains et canadiens le présentent fréquemment comme tel. Un développement important est survenu dans le domaine du renseignement. Il est vraisemblablement correct de dire qu'entre la Seconde Guerre mondiale et les événements du 11 septembre 2001, le Canada a bénéficié davantage que les États-Unis des divers échanges de renseignements entre les deux pays. Cette situation a connu un revirement profond -- selon toute probabilité -- depuis le 11 septembre 2001. Non seulement les renseignements que les agences canadiennes sont en mesure de fournir sont-ils d'une importance et d'un intérêt plus grands pour leurs homologues américains, mais les hauts fonctionnaires responsables du renseignement s'entendent pour dire que si le Canada ne protège pas les intérêts des États-Unis sur son territoire, ces derniers se chargeront de le faire. Par conséquent, dans le climat actuel, les agences du renseignement canadiennes ont droit à la fois à la carotte et au bâton. Cette situation risque d'installer les bases d'une meilleure collaboration transfrontalière. Toutefois, l'affaire Arar démontre que ce genre d'arrangement demeure hautement problématique et fragile.

La réaction américaine au terrorisme a créé d'autres problèmes pour les Canadiens. En raison des nouvelles procédures et restrictions aux frontières et de l'apparition de systèmes de contrôle et de repérage, les voyages en sol américain sont devenus une expérience franchement désagréable pour les Canadiens de certaines origines ethniques ou confessions religieuses. De même, les entreprises canadiennes ont, au même titre que les entreprises américaines, beaucoup souffert des conséquences des attentats du 11 septembre 2001. La compagnie aérienne nationale du Canada est présentement sous la protection de la *Loi sur les faillites*, et le tourisme américain est considérablement en baisse au pays. Il est difficile d'évaluer l'impact réel de la *Loi antiterroriste* pour le Canada et les Canadiens. À coup sûr, le dépôt du projet de loi et son éventuelle adoption ont créé un engouement important pour le phénomène du terrorisme et la réaction du gouvernement face à cette menace. Pour bien des gens, l'équilibre traditionnellement délicat entre le droit d'un État d'assurer sa protection et son obligation de protéger les droits et libertés de ses citoyens et de préserver la fibre démocratique, un principe qui a été établi par la Commission McDonald, a été menacé. À ce titre, la législation a suscité la tenue d'au moins deux conférences universitaires d'importance dont les procès-verbaux ont par la suite été publiés. Il existe peu d'éléments permettant d'affirmer que la *Loi* s'est révélée être en elle-même le 'démon' que redoutaient ses opposants. Ce qui est certain, c'est que les pouvoirs les plus controversés prévus dans la législation semblent ne pas avoir été utilisés, sauf dans le cadre de l'enquête et du procès relatifs à l'affaire Air India. Il est plus difficile de juger -- parce que leur action n'est pas aisément perceptible -- des effets qu'a eus la *Loi* sur les attitudes et les pratiques de ceux qui disposent de pouvoirs en matière d'application de la loi et, partant, sur les droits et libertés de ceux qui font l'objet d'enquêtes. À n'en pas douter, par suite de l'inclusion de l'infraction de terrorisme dans le *Code criminel*, le rôle joué par la Gendarmerie royale du Canada en matière de sécurité nationale s'est élargi et les autres services de police ont reçu un congé dans ce domaine. Il est bon de rappeler que la *Loi* a une valeur tant symbolique que réelle. Or, de nombreux cas sont une source de préoccupations, surtout ceux où des équipes mixtes de travail ont été mises à contribution. Ces cas ont révélé à la fois l'importance d'une surveillance efficace de l'application des lois en matière de sécurité nationale et l'absence d'une telle surveillance dans les faits. Si l'on en juge par les changements importants que le nouveau gouvernement Martin a introduits dans le domaine de la sécurité nationale, il semblerait que ce



gouvernement a lui aussi perçu que l'équilibre délicat susmentionné avait été radicalement altéré. À ce titre, les initiatives de ce gouvernement visant à créer à la Chambre des Communes un comité permanent sur la sécurité nationale qui soit formé de conseillers privés et à surveiller plus efficacement le travail policier en matière de sécurité nationale sont importantes.

Il serait inacceptable de donner à penser que les initiatives de sécurité nationale mises de l'avant par le gouvernement canadien sont uniquement le résultat des pressions exercées par les États-Unis ou d'un désir d'apaiser les craintes de ces derniers. La prudence et l'intérêt personnel ont probablement été d'autres facteurs de motivation.

### 3.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Comment définir le terrorisme? À qui incombe la responsabilité de désigner certaines personnes et organisations comme étant des terroristes? Comment cette désignation se fait-elle? Voilà des questions importantes qui se doivent d'être bien comprises. Les chercheurs universitaires ont répertorié plus de 200 définitions du terrorisme. Aucun d'entre eux ne semble avoir trouvé beaucoup de points communs. Pour cette raison peut-être, les légistes qui ont élaboré la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ont soigneusement évité de définir le terrorisme, en ayant recours à la place à la notion de violence politique grave, un choix judicieux, à mon sens.

Par le passé, définir qui est un terroriste s'est avéré tout aussi problématique. Les États nations disposent du pouvoir de définir certaines organisations comme des organisations terroristes lorsque leur autorité est contestée au moyen de la force. Dans certains cas, un tel exercice est légitime lorsque l'auteur de la désignation est un gouvernement démocratique. Si l'État en question est dirigé par un régime autocratique ou qu'il empêche des groupes précis de participer au processus de gouvernance, la désignation tient souvent à un motif plus ténu. Lorsqu'un État s'engage dans la voie de la démocratisation, celui que l'on considère comme un terroriste aujourd'hui peut devenir un défenseur des libertés demain.

À cause de ces facteurs, je n'étais pas en faveur d'une définition légale du terrorisme et j'aurais préféré que soient utilisées des notions qui existent déjà dans le *Code criminel*. Il est probablement trop tard pour remettre le génie dans sa bouteille, mais le gouvernement du Canada se doit à tout le moins de faire montre de prudence dans l'établissement d'une liste officielle des organisations terroristes.

Dans mon esprit, le terrorisme inclut toutes les activités liées à la planification et à la perpétration d'actes de violence, y compris l'entraînement effectué à cette fin, lorsque ceux qui se livrent à ces activités cherchent à attiser la peur au sein d'une société ou d'une collectivité pour un motif politique. Normalement, le terrorisme ne comprend pas les activités comme le cyberterrorisme, pris au sens large. Ceci dit, les terroristes peuvent utiliser les cyberattaques pour causer des ravages économiques et sociaux importants, particulièrement lorsque ces attaques affectent le fonctionnement sécuritaire des services publics. Toutefois, le terrorisme peut comprendre des actes qui sont habituellement perçus comme étant de nature purement criminelle



lorsque l'activité concernée est utilisée par la suite pour appuyer ou financer des actes de violence politique grave.

Auparavant, la communication d'un message politique représentait l'une des caractéristiques importantes du terrorisme. Fréquemment, les auteurs d'un acte de violence grave en revendiquaient la responsabilité et utilisaient les médias pour faire la promotion de leur programme politique. Quoique les dirigeants d'Al-Qaida fassent usage des outils de communication modernes et aient fait circuler des vidéos et d'autres types de communications en vue d'encourager les partisans du mouvement à commettre d'autres actes de violence, ils ont rarement revendiqué de manière spécifique la responsabilité d'actes précis.

Les activités d'Al-Qaida se caractérisent également par l'emploi, à grande échelle, de jeunes hommes servant de bombes humaines contre des cibles particulières. Il est vrai que certaines organisations ont fait un usage intensif de cette tactique contre Israël mais, jusqu'ici, celle-ci n'avait pas été utilisée aussi largement par d'autres groupes depuis la Seconde Guerre mondiale. Bien qu'il soit possible, quoique difficile, de se prémunir contre les attentats suicides, ceux-ci s'avèrent un moyen très efficace de décourager l'utilisation du transport aérien et d'encourager le tourisme local. Jusqu'à présent, les transporteurs aériens canadiens ont échappé aux attentats, mais ils ont été grandement affectés par la diminution des voyages internationaux.

Avant la fin de la Guerre froide, le terrorisme était, pour l'essentiel, de nature séculaire ou nationaliste et il bénéficiait pour une grande part du financement de certains États, l'Union soviétique en étant un parfait exemple. Avec la fin de la Guerre froide, la Russie et un certain nombre d'autres États qui parrainaient le terrorisme ont été écartés. Désormais, le terrorisme tend à s'appuyer avant tout sur des motivations religieuses ou ethniques. Mis à part quelques exceptions, les organisations colombiennes en sont un bon exemple -- les différences idéologiques ne constituent pas le premier facteur de motivation. De même, le terrorisme contemporain est également plus susceptible de s'autofinancer.

Al-Qaida se distingue également des formes antérieures de terrorisme en ce qu'elle a une portée plus mondiale et opère à la fois sur les plans national, régional et international. À cet égard, elle est décrite comme un réseau décentralisé de cellules relativement autonomes, chacune ayant à sa tête ses propres dirigeants. Des études laissent entendre qu'on retrouve certaines parties du réseau dans une soixantaine de pays. Pour être efficace, le réseau fait un usage important des technologies modernes de communication. Pour son financement, il a dû s'en remettre à toute une gamme de moyens : trafic de drogues, activités criminelles comme les fraudes de cartes de crédit, sociétés fictives, organisations caritatives et partisans clandestins. On dit que le réseau transfère ses fonds par l'entremise de passeurs, de techniques de blanchiment d'argent auprès de diverses banques et institutions et de mécanismes traditionnels d'envoi d'argent comme les hawalas. La réunion de tous ces mécanismes procure au réseau une plus grande résilience. En dépit de cela, l'influence d'Al-Qaida risque probablement de continuer à croître et à décroître comme cela s'est produit par le passé pour d'autres organisations.

Bien que les cibles principales d'Al-Qaida semblent être les États-Unis, Israël et les États arabes qu'elle perçoit comme corrompus, telle l'Arabie saoudite, les attentats commis par le réseau ont fait des victimes dont les origines nationales étaient multiples. Par exemple, des Canadiens

comptaient parmi les victimes des attentats perpétrés au World Trade Centre. Toutefois, jusqu'à présent, le Canada ne semble pas avoir été spécifiquement ciblé, exception faites des soldats qu'il a envoyés en Afghanistan, lesquels ont fait l'objet d'attentats à la bombe commis notamment par des bombes humaines.

Jusqu'à présent, Al-Qaida n'a utilisé que des armes conventionnelles, quoique de façon stratégiquement nouvelle. Vu le désir qu'elle entretient de faire beaucoup de victimes et de ne pas créer de distinction entre États ciblés et victimes innocentes, il serait prudent pour la communauté internationale d'envisager la possibilité qu'elle ait un jour recours aux armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires ou encore, à des explosifs de grande puissance. Il existe évidemment des antécédents à ce chapitre. La secte Aum Shinri Kyo a fait usage d'une arme chimique, le sarin, lors de l'attaque dans le métro de Tokyo, en 1995.

### **3.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

Les menaces auxquelles la société canadienne est quotidiennement confrontée prennent de nombreuses formes. Le terrorisme n'est que l'une d'entre elles. Certaines menaces, comme le terrorisme, sont d'origine humaine; d'autres proviennent de risques naturels. Certaines menaces, particulièrement celles de type naturel, ne peuvent être évitées. D'autres peuvent parfois être contenues. Les désastres d'origine humaine et ceux d'origine naturelle peuvent tous deux avoir des effets désastreux sur les collectivités partout au pays et sur des secteurs spécifiques de l'économie. On peut réagir aux menaces de façon préventive ou en vue d'atténuer les répercussions que ces désastres peuvent entraîner. Cependant, les gouvernements -- de tous ordres -- n'ont pas les moyens de prévenir toute la gamme de ces menaces ou de créer une société résiliente à leur égard. Par conséquent, il est crucial que toutes les menaces, naturelles ou d'origine humaine, soient classées par ordre de priorité de façon à ce que les gouvernements au pays puissent réagir convenablement et efficacement au niveau régional. À l'heure actuelle, quel que soit l'ordre de gouvernement concerné, on ne compte aucun organe chargé d'établir un ordre de priorité pour la vaste gamme de menaces qui guettent le pays. Or, un tel organe devrait exister.

La responsabilité de réagir au vaste ensemble des menaces n'incombe pas uniquement au gouvernement fédéral. Il appartient à tous les ordres de gouvernement, dans une plus ou moins large mesure, de prévenir ces menaces et d'en atténuer les conséquences. Certains prétendent que le secteur privé, qui détient plus de 80 pour cent de l'infrastructure essentielle du pays, a aussi un rôle de premier plan à jouer pour contenir les menaces et protéger leurs biens contre ces menaces. Cela signifie qu'il est primordial que les divers ordres de gouvernement échangent des renseignements entre eux de même qu'avec le secteur privé. Ces renseignements se doivent d'être de nature à la fois tactique et stratégique. Ces deux éléments sont d'une importance particulière lorsqu'il s'agit d'entreprendre la planification stratégique des nombreuses actions dont l'exécution revient au secteur privé. L'histoire a démontré que lorsqu'elles font face à des menaces à la sécurité nationale comme celles que pose le terrorisme, les institutions fédérales se sont toujours montrées réticentes à partager avec les gouvernements provinciaux et municipaux et le secteur privé, les renseignements qu'elles détiennent. Depuis le 11 septembre 2001, on a été



témoin d'un certain nombre d'initiatives régionales de partage de renseignements -- et même de renseignements classifiés -- entre quelques-uns de ces divers protagonistes. Mais ces initiatives représentent des exceptions plutôt que la norme. Par ailleurs, le partage de renseignements n'a pas été élargi à toute la gamme des menaces. L'accent semble être mis sur les phénomènes susceptibles de provoquer un désastre immédiat ou soudain, et non sur ceux dont les conséquences tendent à être plus systémiques ou endémiques. L'échange d'information et de renseignements doit être plus répandu qu'il ne l'est actuellement. La pénurie de moyens efficaces d'échange est attribuable à trois facteurs, soit, premièrement, à l'absence d'institutions régionales chargées de ce rôle à l'échelle provinciale, deuxièmement, à l'insuffisance du financement mis à la disposition des institutions de ce genre et, troisièmement, au mandat conféré aux organisations fédérales. À titre d'exemple, le mandat du Service canadien du renseignement de sécurité se limite à informer le gouvernement du Canada et les autres services de renseignement. Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile est dans une situation idéale pour apporter argent et soutien à de tels centres régionaux.

Le développement d'information et de renseignements relatifs à divers types de menaces présente également un problème. Les recherches que j'ai effectuées récemment dans l'une des régions du Canada indiquent que les personnes chargées d'analyser la menace ne partagent ni la même terminologie ni les mêmes méthodes. On pourrait affirmer que le sérieux d'une menace s'évalue à partir de deux points de vue : l'origine des menaces et leur objet. La première méthode s'intéresse au vecteur de l'action et se concentre sur des questions telles les moyens d'une entité ou la portée d'un phénomène de même que sur la probabilité que cette entité passe à l'action ou que le phénomène se produise. Par opposition, la méthode axée sur l'objet des menaces se concentre sur la vulnérabilité de ceux qui pourraient être touchés par l'action ou le phénomène ou en être les victimes. Dans le cadre de mes recherches, j'ai pu clairement constater, en conversant avec des personnes qui travaillent dans le domaine, que l'analyse de la menace et celle de la vulnérabilité sont souvent utilisées de manière interchangeable. Il s'agit d'un facteur d'une importance certaine lorsque l'on évalue le terrorisme contemporain. Les réseaux formés de composantes connectées de manière souple et relativement autonomes comme celui d'Al-Qaida se sont avérés particulièrement difficiles à pénétrer afin de déterminer avec précision quelle menace ils posent réellement et pour qui. Par conséquent, l'évaluation des menaces a parfois tendance à se concentrer davantage sur la vulnérabilité de sociétés particulières au plan de leur composition humaine et de leur infrastructure essentielle, de même que sur leurs activités, plutôt que sur les stratégies, les capacités et les intentions des terroristes. Cette situation a donné lieu à l'élaboration des scénarios les plus pessimistes plutôt que d'autres plus probables. Or, pour évaluer efficacement le risque, il faut vraisemblablement connaître tant les stratégies, les capacités, les cibles privilégiées et les méthodes des terroristes que la vulnérabilité des cibles potentielles. Il semblerait que certains organismes ne procèdent pas à des analyses rigoureuses du risque, de la menace et de la vulnérabilité. Il serait probablement utile de revoir les procédés et méthodes employés par ceux qui produisent de telles analyses.

Il est certain que les causes profondes du terrorisme sont nombreuses. Parmi ces causes, les formes de gouvernement autocratique, la corruption, les conflits ethniques, la pauvreté et les dissensions religieuses que l'on retrouve dans de nombreux pays ne sont pas les moindres. Bien qu'il n'existe aucune solution rapide à ces problèmes, le gouvernement canadien serait bien avisé de faire ce qui est en son pouvoir afin d'améliorer la situation par le biais d'une politique

étrangère bien conçue, d'un programme d'aide aux pays étrangers qui distribue soigneusement et stratégiquement les fonds et d'un soutien adéquat aux opérations de maintien de la paix.

## 4.0 Robert Martyn, Département d'histoire, Université Queen's

### 4.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

Si le Canada a changé radicalement après le 11 septembre, cette situation est due largement à nos propres actions. À l'intérieur du pays, les Canadiens ne font face à aucune augmentation perceptible du risque réel. Le changement principal s'est opéré au niveau de la prise de conscience de l'existence du terrorisme. En dehors du cercle des fonctionnaires oeuvrant dans le domaine de la sécurité et des universitaires qui s'intéressent au phénomène, les Canadiens n'ont fait preuve que de peu d'intérêt à l'égard du terrorisme. Les détournements d'avions ou attentats à la bombe qui ont été rapportés périodiquement par les médias ont attiré notre attention sur ce problème, qui continue toutefois d'être considéré comme n'étant pas « le nôtre ».

Fondamentalement, le terrorisme est une question de perceptions, ce à quoi je m'attarderai plus loin. Pour l'instant, il suffit de dire que les Canadiens ont développé une perception schizophrénique du terrorisme. Le fait que la population du Canada soit établie près de la frontière américaine rend l'influence des médias américains presque inévitable. La place importante que les Américains accordent à la menace terroriste, que ce soit pour justifier la guerre en Irak ou aux fins de la prochaine élection présidentielle, nourrit un sentiment de profonde anxiété qu'il est difficile de taire. Étant donné qu'il faut beaucoup d'efforts pour changer une opinion déjà arrêtée, cette perception d'un avenir qui s'annonce sombre s'oppose à la croyance rassurante des Canadiens, à savoir que nous vivons dans une « maison à l'épreuve du feu, loin des matières inflammables ». Nous sommes des gardiens de la paix; nous sommes aimés du monde entier.

Par conséquent, les Canadiens acceptent l'idée que quelque chose doit être fait, mais c'est surtout dans l'optique de rassurer les Américains et non parce que nous faisons face à une menace importante. Comme le fait remarquer Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, ce que nous accomplirons en matière de sécurité « nous ouvrira plus de portes que n'importe quelle clé ». L'une des mesures servant à démontrer que nous sommes résolus à lutter contre la menace est la *Loi antiterroriste*.

Si le but premier poursuivi par la *Loi antiterroriste* est de montrer aux Américains que les Canadiens « font leur part », cette loi s'est alors probablement avérée efficace. Toutefois, pour ce qui est de procurer davantage de sécurité aux Canadiens, elle donne l'impression, à tous égards, d'avoir failli à la tâche, et ce, pour un certain nombre de raisons. Pour qu'une loi dans ce domaine s'avère efficace, elle doit être intégrée à une politique globale et coordonnée sur la sécurité nationale, ce dont le Canada est présentement dépourvu, même si le gouvernement nous assure que la mise en place d'une telle politique est imminente.

En ce qui a trait à l'efficacité de la *Loi* en elle-même, les réactions semblent mitigées. Cette loi a incité le Canada à ratifier deux conventions importantes des Nations Unies sur le terrorisme

(*Conventions pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*), en plus de la *Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé*. Ces gestes représentent des étapes importantes au plan de l'appui qu'ils apportent aux Nations Unies puisqu'ils signalent le début d'un lent processus -- et même, d'un processus expérimental -- d'acceptation du fait que les États membres ont la responsabilité de réagir vigoureusement et de manière préventive à l'endroit des menaces posées par le terrorisme. La collaboration internationale est l'une des clés de la lutte au terrorisme. En dépit de la réputation douteuse des Nations Unies pour ce qui est de sa capacité à résoudre des crises d'envergure, l'organisation demeure un forum viable pour échanger des opinions et informer la communauté internationale.

Au plan interne, la *Loi* met à la disposition de l'État des outils potentiellement plus avantageux pour enquêter sur des actes liés au terrorisme et poursuivre leurs auteurs. Bien que le personnel responsable de la sécurité au niveau national ait fait la louange de ces mesures, des comptes rendus publiés récemment indiquent qu'aucun procès n'a eu lieu et qu'aucun acte terroriste n'a été empêché, jusqu'à maintenant, grâce à cette loi. C'est donc l'un des aspects de la réponse du Canada qui ne pourra être évalué avant l'écoulement d'un certain temps.

À l'heure actuelle, deux groupes en particulier surveillent attentivement les retombées des modifications législatives : les organisations caritatives légitimes et les regroupements des droits de la personne. Plusieurs oeuvres de charité ont commencé à faire les frais des mesures d'examen détaillé des livres comptables qui accompagnent les dispositions de la *Loi* relatives au financement du terrorisme. Bien que la *Loi* force le ministère public à prouver que les levées de fonds d'une organisation caritative servent à financer le terrorisme, ces dernières s'efforcent réellement de faire preuve de diligence afin d'éviter qu'on les accuse à tort d'être associées au terrorisme; le simple fait d'être soupçonnées de telles activités pourrait amener le public à leur retirer l'appui dont elles ont besoin.

Les personnes qui s'intéressent de près aux questions de droits de la personne portent elles aussi une attention particulière à la *Loi*. Il existe un sentiment d'inquiétude largement répandu face aux risques d'abus par les autorités, mêlé à un certain malaise au sujet du manque de transparence des mesures de contrôle. Nous avons été témoins de nombreux exemples où les Américains n'ont pas respecté les libertés fondamentales, sans compter les accusations de non-patriotisme qu'ils ont portées à l'endroit de quiconque remettait de tels actes en question. Bien qu'on ne puisse penser à aucune raison manifeste qui pousserait les responsables canadiens de la sécurité à agir de la sorte, il existe quand même un risque que certaines de ces inquiétudes ne se retournent éventuellement contre nous.

Ainsi, il semblerait que le Canadien moyen, et même la communauté professionnelle chargée de l'application de la loi dans les petites villes, ignorent tout ce qui concerne la *Loi antiterroriste* ou ses ramifications. Par conséquent, les effets de la *Loi* ne seraient apparemment visibles qu'à l'échelle fédérale, là où il s'avère utile de montrer aux Américains que nous faisons « notre part », et parmi les observateurs qui se préoccupent des violations potentielles des droits de la personne.



## 4.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

La question de la définition du terrorisme est l'une des plus épineuses qui continue à porter ombrage aux débats rationnels et à empêcher l'élaboration de solutions efficaces. Dans son ouvrage intitulé *The Terrorist Trap* (Bloomington : Indiana University Press, 1994), Jeffrey Simon, ancien analyste à la RAND, affirme qu'il existe au moins 212 définitions courantes du terrorisme. Même une organisation terroriste spécifique comme Al-Qaïda, bien qu'elle se situe au centre de la « guerre au terrorisme » menée par les Américains au prix d'efforts massifs et sur tous les fronts, continue à défier toute tentative de la définir : est-ce une énorme organisation internationale ou simplement une association plus diffuse de compagnons de voyage qui sont sur la même longueur d'onde? Ceci dit, aux fins des présentes observations, il suffit d'énumérer quelques-uns des attributs sur lesquels on s'entend généralement pour comprendre les tendances que le terrorisme devrait suivre. On peut donc considérer le terrorisme comme un recours effectif à de la violence délibérée, ou la menace d'y recourir, en vue de susciter la peur et d'en tirer parti pour l'avancement d'une croyance ou d'une cause.

Indépendamment des détails propres aux définitions privilégiées par chacun, il est essentiel de se rappeler que le terrorisme représente uniquement une *tactique*. Bien que répéter le mantra de la « guerre au terrorisme » constitue une propagande simpliste mais efficace, sa logique est toute aussi boiteuse que si l'on affirmait que la Seconde Guerre mondiale était une « guerre contre le blitzkrieg », ou peut-être une « guerre contre les attentats kamikazes », car ceux-ci n'étaient que de simples tactiques, et non l'objectif suprême. Prétendre que c'est quelque chose de plus que cela risquerait de provoquer le développement de réponses inefficaces. Il s'agit uniquement d'un moyen d'action sociopolitique, peu importe la motivation de ses auteurs.

Si les détournements d'avions de 1968 ont marqué une transition pour le terrorisme, dont l'action est passée du stade national à une échelle mondiale, les attentats de 2001 au World Trade Centre et au Pentagone constituent le point de référence de deux types précis d'évolution : la motivation et les tactiques. Le déclin de la théorie marxiste en tant que solution politique viable s'est accompagné de la disparition d'organisations terroristes notoires comme l'Armée rouge japonaise. Cela ne signifie pas que le terrorisme de gauche est complètement disparu, mais plutôt qu'en raison de la diminution de sa force relative, d'autres facteurs de motivation sont devenus plus visibles. Bien que le terrorisme de gauche soit toujours présent jusqu'à un certain degré, les causes de droite, les groupes à revendications particulières comme les défenseurs des droits des animaux et le mouvement pro-vie et enfin, les factions anarchistes ou nihilistes représentent une source d'incitation au terrorisme plus facilement perceptible.

Cependant, la tendance la plus visible est la montée du fanatisme religieux. Le nombre d'attentats attribués à l'extrémisme chrétien, juif ou hindou s'est accru. Toutefois, la menace actuellement prédominante que pose le soi-disant *djihad* mené contre les « infidèles du monde occidental » par certains tenants de l'islamisme récolte, en termes d'attention, la part du lion, et ce, indépendamment des attentats terroristes perpétrés contre des cibles non occidentales ou d'autres musulmans considérés comme des croyants insuffisamment dévoués. Les États-Unis sont devenus un paratonnerre face à cette animosité grandissante en raison de son statut de



puissance mondiale et de sa présence dominante au sein de la culture occidentale. En s'associant aux Américains et à leurs valeurs, telles qu'elles sont perçues, d'autres pays et leurs citoyens deviennent des cibles « légitimes » dans l'esprit des terroristes.

Une dernière tendance, attribuable à la disparition de la bipolarité politique, se doit d'être mentionnée, soit le déclin du terrorisme parrainé par l'État. La mobilité accrue des personnes et de l'argent a modifié le financement du terrorisme de telle sorte qu'il est tout aussi susceptible de provenir d'activités criminelles traditionnelles, comme le trafic de la drogue, que de fonds recueillis dans des pays par ailleurs non impliqués. Encore une fois, il ne s'agit pas d'un nouveau phénomène : Boston est depuis longtemps considérée comme la plus grande source de financement du terrorisme irlandais. Ces liens qui n'impliquent pas des États sont simplement plus visibles ou importants, selon l'organisation terroriste concernée.

L'autre aspect de la récente évolution subie par le terrorisme relève d'un changement dans les tactiques. Quoique le nombre d'attentats terroristes ait décliné, le nombre de victimes a quant à lui augmenté de façon spectaculaire. Les terroristes avaient traditionnellement l'habitude d'attaquer des « ennemis identifiables » comme des soldats et policiers en uniformes ou des sociétés nationales, mais ils semblent désormais éprouver moins de réticence à tuer des personnes qui ne sont pas impliquées. Les fusillades et les attentats à la bombe demeurent les méthodes les plus communément utilisées parce qu'ils font appel à des technologies simples. Toutefois, il faut élargir la définition de l'« attentat à la bombe » : alors qu'auparavant, les pirates de l'air faisaient exploser un aéronef après avoir fait débarquer les passagers, les avions sont maintenant détruits en cours de vol, s'ils ne servent pas tout simplement eux-mêmes de bombes en étant dirigés vers un édifice. Si on se rappelle que le terrorisme consiste à transmettre un message, puisque le spectateur devient blasé face à la mortalité mondiale, l'effet de choc doit être augmenté afin de retenir l'attention des médias et de rejoindre un grand nombre de personnes.

La possibilité de tuer un grand nombre de victimes est aidée par l'amélioration rapide des compétences techniques. Les organisations sont devenues relativement expertes dans l'utilisation de l'Internet, des communications encryptées et du financement international pour faire progresser leurs objectifs. La possibilité que des armes toujours plus destructrices soient employées, notamment les armes chimiques ou biologiques, est également plus élevée dû à l'accès facile aux renseignements. Cependant, en raison de leur rareté, il est permis de croire qu'elles ne seront pas utilisées contre une cible canadienne dans un avenir rapproché. L'organisation terroriste dotée d'une telle capacité est plus susceptible d'utiliser une telle arme pour frapper une cible d'une valeur symbolique évidente pour les Américains, afin de maximiser l'impact du message transmis.

Pourtant, le Canada demeure intrinsèquement vulnérable pour un certain nombre de raisons. En tant que pays occidental, souvent perçu mondialement comme étant « en tous points semblable aux États-Unis », nous sommes menacés par les mêmes terroristes désenchantés qui nourrissent de la haine envers les Américains, et ce, malgré nos tasses aux couleurs de Tim Horton et nos t-shirts sur lesquels nous affirmons : « Je suis Canadien ». Les organisations anarchistes et nihilistes posent une menace de taille, en ce que leurs stratégies variables et le fait qu'elles ne formulent presque jamais de demandes de nature politique obligent les services de sécurité à s'en



remettre presque exclusivement à la chance (p. ex. la reddition volontaire ou la « rencontre » fortuite des auteurs à l'étape de la planification ou de l'exécution de leur attaque). Heureusement, ces organisations semblent peu actives au Canada.

D'une façon générale, toute attaque dirigée directement contre le Canada serait probablement perpétrée contre des intérêts américains ou destinée principalement à un public américain. L'explosion visant le réseau électrique ontarien ou québécois serait un exemple de ce phénomène de cause à effet. Même en prenant place en sol canadien, elle perturberait l'économie de la côte est des États-Unis et les régions industrielles de la Pennsylvanie et de l'Ohio. Elle marquerait également la conscience des Américains puisque le Canada est connecté au réseau médiatique mondial. Toutefois, l'acte en question serait dépourvu de cette dimension spectaculaire qu'aurait une attaque du même genre perpétrée directement en sol américain.

La frontière poreuse qui sépare le Canada des États-Unis en fait une voie de transit possible et, de ce fait, l'expose aux dangers du terrorisme. La société multiculturelle canadienne représente une source de recrutement potentielle pour les partisans des diverses causes militantes. L'appui reçu par ces derniers peut prendre plusieurs formes : financement, obtention de l'asile ou de papiers d'identité et même, recrutement de terroristes actifs, ce qui peut d'ailleurs constituer une source de complications lorsque des résidents de la deuxième ou de la troisième génération, qui échappent parfois à la détection, sont concernés. Or, c'est peut-être cette situation qui pose la plus grande menace pour le Canada. En l'absence d'une menace claire et crédible, les risques pourraient être davantage liés à une réaction trop sévère des autorités à l'intérieur du pays. Bien que la façon dont le Canada doit réagir est la question abordée dans la section suivante, il semble indiqué de mettre les personnes concernées en garde contre le risque très réel de provoquer l'aliénation des groupes perçus comme des « communautés d'immigrants » en ciblant spécifiquement les citoyens de ces communautés par le biais de mesures considérées injustes ou draconiennes. La colère et le sentiment d'aliénation qui en découleraient pourraient facilement donner de l'élan au recrutement de terroristes, mais cette fois le ressentiment serait dirigé spécifiquement contre le Canada.

#### **4.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

L'histoire de la lutte antiterroriste en est habituellement une de réactions. Il n'est tout simplement pas possible physiquement ni viable économiquement d'écarter toutes les possibilités qui s'offrent aux terroristes, même en étant prêt à en accepter les coûts -- car ces coûts sont multiples, allant de l'hémorragie financière à la privation de droits fondamentaux pour tous les citoyens, en passant par l'aliénation de parties de la société suffisamment importantes pour que non seulement les organisations terroristes initialement ciblées recueillent davantage d'appui, mais que plus d'animosité soit créée qu'il n'en faut pour donner naissance à d'autres organisations.

Par conséquent, le Canada devrait réagir au terrorisme par l'adoption d'une démarche à plusieurs paliers. Il n'y a pas un secteur du gouvernement qui détienne à lui seul la solution magique; il est absolument nécessaire que les divers organes de la justice, du renseignement, de la santé, du

développement international et des finances collaborent entre eux. C'est ici que l'idée d'une politique globale de sécurité nationale, mentionnée précédemment, intervient. La sécurité nationale doit être envisagée avec sa myriade d'interconnexions. Il ne s'agit pas d'une question qui relève avant tout du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Défense nationale; c'est une question de « sécurité humaine » -- expression par laquelle on la désigne de plus en plus -- qui accorde autant de place à la salubrité de l'eau qu'au contrôle des passeports.

La communication doit se situer au centre de toute réaction du Canada, quel que soit le niveau d'intervention. Puisque la force du terrorisme repose sur les perceptions et les croyances, il est essentiel d'expliquer à la population, au pays comme à l'étranger, toutes les actions prises par le gouvernement. Le secret est incompatible avec le consensus requis dans chaque situation où on demandera aux Canadiens certains sacrifices, qu'il s'agisse d'accroître les dépenses gouvernementales en matière d'aide aux pays étrangers ou les mesures de sécurité auxquelles les voyageurs doivent se plier.

Cette ouverture requise de la part de la population peut être en partie obtenue en lui donnant accès aux discussions du gouvernement concernant « ce qui doit être fait » au lieu de le lui présenter comme un *fait accompli*. Reconnaisant qu'il y a des questions, comme l'échange de renseignements avec les pays amis, qui requièrent un certain degré de confidentialité, il faudra, pour préserver l'appui du public, une forme quelconque de surveillance. S'il l'on en juge par les récents remous créés dans le dossier du renseignement aux États-Unis, cette surveillance doit être perçue comme digne de confiance et efficace. Toutefois, même si cette ouverture existe, obtenir l'engagement du public risque d'être l'une des tâches les plus difficiles, car les sociétés occidentales semblent se définir en termes de leur capacité d'attention très courte. En tenant pour acquis que la lutte au terrorisme prendra notamment la forme d'une guerre d'attrition, nous devons en quelque sorte éviter de nous montrer impatients. Le public doit accepter que l'issue de cette guerre ne sera jamais clairement perceptible ni décisive comme celle que l'on a connue à la onzième heure, le onzième jour du onzième mois de 1918. Communiquer honnêtement et fixer des objectifs valables et réalisables sont par conséquent d'une importance vitale.

À l'échelle mondiale, le Canada doit s'afficher en faveur de l'adoption d'une série complète de conventions et d'initiatives visant à réduire les facteurs d'appauvrissement qui mènent à la désaffection et, éventuellement, au terrorisme. Mentionnons au passage que deux problèmes litigieux peuvent accompagner de telles mesures, selon la façon dont elles sont présentées. D'une part, l'aide doit être dispensée avec respect, de façon à ne pas engendrer d'amertume à l'endroit de ce qui pourrait être perçu comme une attitude paternaliste humiliante. Cela exigera que des efforts conscients d'empathie culturelle soient déployés dans le cadre de toutes les mesures prises par le Canada. D'autre part, les Canadiens devront sentir que chaque programme d'aide est bien conçu et donne des résultats visibles, car certains segments de la société ont tendance à dénigrer les projets humanitaires, qu'ils considèrent comme procurant des bénéfices financiers uniquement à ceux qui les mettent en oeuvre. Pour empêcher cela, il faudra faire preuve de plus d'ouverture et communiquer davantage dans les situations où les leaders de l'opinion publique pourraient faire croire que nos efforts viennent en aide à ceux qui commettent des attentats à notre endroit.



Les divers efforts antiterroristes laissent déjà entrevoir des signes qu'il faudrait accroître la collaboration au pays et dans le monde. Quoique la situation fonctionne apparemment bien dans les sphères de la sécurité et du renseignement, des améliorations se font encore attendre dans d'autres domaines. Il faut dire que des événements d'une autre nature, comme le SRAS et la maladie de la vache folle, ont probablement contribué davantage à insuffler plus de collaboration intergouvernementale et internationale que la menace d'un attentat terroriste. Les organismes gouvernementaux responsables doivent maintenant éviter que la complaisance ne s'installe.

Les mesures prises à l'échelle du pays doivent être adaptées aux circonstances canadiennes. Malgré les élans de sympathie qu'ils ont ressentis envers les Américains face à ce qui s'est produit le 11 septembre, les Canadiens, pour la plupart, jugent plusieurs des contraintes liées à la sécurité comme non nécessaires. Cela ne veut pas dire qu'ils sont indifférents aux préoccupations américaines. De la même façon qu'il était erroné de considérer les détournements d'avions de la compagnie El Al, dans les années 70, comme « le problème d'Israël », il est nécessaire d'agir pour défendre les idéaux libéraux qu'ont en commun les pays occidentaux, et nous ne pouvons décider à ce stade-ci de nous en laver les mains.

La *Loi antiterroriste* pourrait être vue comme un outil législatif purement cosmétique visant à garantir la continuité de nos échanges commerciaux avec les États-Unis. Il reste à démontrer si elle répond aux besoins des Canadiens. En l'absence d'un attentat terroriste perpétré directement au Canada, ses dispositions restrictives et les risques d'abus, bien qu'encore non concrétisés, pourraient faire en sorte qu'elle soit perçue comme contraire au caractère modéré du Canada. En définitive, ce pourrait être les considérations pratiques d'un gouvernement cherchant à être réélu plutôt que la recherche de mesures antiterroristes efficaces, qui dicteront la voie à suivre. Au titre des mesures les plus efficaces pour l'aider à contrer le terrorisme, le Canada se doit d'adopter une démarche à multiples paliers qui comprend un système de collecte de renseignements bien conçu alliant l'échange proactif d'informations et un mécanisme de surveillance fiable, d'appuyer les initiatives équilibrées de développement international et d'adhérer aux principes de l'idéologie libérale. Toutes ces mesures devraient être rassemblées autour d'un modèle de communication efficace afin de faire obstacle à la motivation principale des actions terroristes : exploiter nos craintes et nos incertitudes en vue de faire passer un message d'ordre politique.

#### 4.3.1 Ouvrages de référence

Les présentes observations se sont inspirées de nombreuses discussions et d'entretiens informels avec des membres de la police, de l'armée et des agences de sécurité, des universitaires et des étudiants. D'autres perspectives se sont ajoutées par le biais d'un survol régulier des publications non classifiées qui observent les tendances du terrorisme (notamment *Commentaire et Perspectives*, du Service canadien du renseignement de sécurité, et *Patterns of Global Terrorism*, publié annuellement par le Secrétariat d'État américain). De plus, les sources suivantes ont été consultées. Toutefois, les opinions exprimées dans ce texte sont uniquement celles de leur auteur.

Canada. Ministère de la Justice (en ligne). <http://www.canada.justice.gc.ca>.

Carter & Associates (en ligne). <http://www.carters.ca/pub/alert/ATCLA/index.htm>.

Feinstein, Lee et Anne-Marie Slaughter. « A Duty to Prevent » *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 1 (jan/févr. 2004), 136-150.

Goldfarb, Danielle. « Thinking the Unthinkable: Security Threats, Cross-Border Implications, and Canada's Long-Term Strategies » C.D. Howe Institute, document d'information n° 77, janvier 2004.

Hoffman, Bruce. « Al Qaeda, Trends in Terrorism, and Future Potentialities: An Assessment » *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 26, (2003), 429-442.

Peters, Ralph. *Beyond Terror: Strategy in a Changing World*. Mechanicsberg, PA : Stackpole Books, 2002.

Richmond, Oliver. « Realizing Hegemony? Symbolic Terrorism and the Roots of Conflict » *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 26, (2003), 289-309.

Simon, Jeffrey. *The Terrorist Trap*. Bloomington, IN : Indiana University Press, 1994.



## 5.0 Kent Roach, Faculté de droit, Université de Toronto

### 5.1 *Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?*

La *Loi antiterroriste* a été élaborée en partant de la prémisse que le droit pénal usuel n'était pas adéquat pour contrer la menace posée par le terrorisme après le 11 septembre 2001. Or, que ce soit dans le cas du meurtre d'un ministre pendant la crise d'octobre 1970 ou de l'explosion d'un avion d'Air India, le Canada s'est appuyé sur ce droit pénal usuel qui interdit la participation à des crimes comme le meurtre ou les attentats à la bombe, de même que la tentative et le complot relatifs à la commission d'un de ces crimes. Le droit pénal usuel fonctionne à la lumière du principe traditionnel voulant que le motif ne soit pas pertinent au crime et que l'existence d'un motif politique ou religieux ne peut servir à excuser la commission d'un crime. Par opposition, la nouvelle *Loi antiterroriste* exige de faire la preuve que le crime de terrorisme a été commis pour un motif religieux ou politique. Bien qu'on ait défendu cette décision en faisant valoir qu'elle constituait un moyen de restreindre la portée de la définition d'un crime terroriste, on ne peut ignorer qu'elle a pour effet, par ailleurs, d'obliger la police à enquêter au sujet des croyances religieuses et politiques des personnes soupçonnées de terrorisme. Ainsi, l'exigence relative au motif devrait, selon moi, être abrogée.

En 2002, dans l'affaire *Suresh c. Canada*, la Cour suprême a implicitement rejeté la définition large du terrorisme contenue dans la *Loi antiterroriste* pour définir le terrorisme, aux fins des lois sur l'immigration, comme un « ...acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». Aux dires de la Cour, cette définition du terrorisme, tirée en partie de la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, constitue « l'essence de ce que le monde considère comme étant du 'terrorisme' ». Il importe aussi de remarquer que la Cour a adopté cette définition du terrorisme après avoir rejeté les prétentions selon lesquelles la *Loi* était imprécise au point d'être inconstitutionnelle et restreignait indûment la liberté d'expression et la liberté d'association, tout en ouvrant la possibilité que le Parlement choisisse de modifier sa définition du terrorisme. En même temps, l'adoption de la définition de *Suresh* dans la *Loi* pourrait apaiser les préoccupations entourant la portée excessive de la définition du terrorisme. À l'opposé, définir le terrorisme aux fins de la *Loi sur l'immigration* en se fondant sur la *Loi antiterroriste* aurait pour effet d'élargir la portée de la définition du terrorisme prévue dans cette loi, ce qui entraînerait des risques particuliers, vu l'absence des garanties de l'application régulière de la loi en matière d'immigration.

La *Loi antiterroriste* criminalise également un large éventail d'activités qui précèdent la commission d'un acte de terrorisme. Au nombre de ces activités, mentionnons le fait de mettre à la disposition d'une organisation terroriste des fonds, des biens ou toute autre forme d'assistance, de participer aux activités d'une telle organisation et de charger une personne de se livrer à une telle activité pour le compte de l'organisation. La *Loi* n'exige pas toujours qu'il existe un lien étroit avec l'acte terroriste projeté; par ailleurs, l'élément de faute a été tronqué sans raison

valable dans le cas de certaines infractions comme celle prévue à l'art. 83.19. On devrait penser à abroger des dispositions comme les paragraphes 83.19(2) et 83.18(3) et (4). En outre, une personne peut être inculpée pour la commission incomplète d'un crime incomplet bien avant que n'ait lieu un quelconque acte de terrorisme et même, pour avoir menacé de commettre un acte de terrorisme. La criminalisation des menaces de se livrer à du terrorisme devrait être repensée surtout si on considère que l'expression d'une opinion de nature politique ou religieuse qui constitue une telle menace sera protégée aux termes du paragraphe 83.01 (1.1). Par ailleurs, beaucoup des dispositions de la *Loi* concernant le financement sont nécessaires afin de se conformer à la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, dont le Canada est signataire.

L'une des caractéristiques principales de la *Loi antiterroriste* est que, à l'instar des règlements sur les mesures d'urgence pris durant la crise d'octobre, elle habilite le pouvoir exécutif -- soit le cabinet des ministres élus, connu en droit sous le terme de « gouverneur en conseil » -- à désigner certains groupes et même certaines personnes comme étant des terroristes. Jusqu'à présent, plus de 30 organisations ont ainsi été inscrites sur la liste des terroristes. La désignation par l'exécutif d'un groupe terroriste est censée constituer une preuve concluante, dans un procès pénal, que le groupe en question est dans les faits un groupe terroriste puisque la définition d'un groupe terroriste à l'art. 83.01 fait notamment référence à « une entité inscrite ». Cette référence devrait être abrogée et remplacée par l'obligation de prouver au delà de tout doute raisonnable, dans le cadre d'un procès pénal, qu'une organisation est en fait un groupe terroriste.

Il faudrait également étudier la possibilité d'exiger la remise d'une forme quelconque de préavis avant de procéder à l'inscription d'un groupe ou d'un individu sur la liste des entités terroristes et, ce faisant, de le stigmatiser. Il existe présentement une procédure de contrôle judiciaire après le fait, de portée limitée, pour déterminer si la décision du cabinet était raisonnable, mais on peut douter que le demandeur obtienne gain de cause dans le cadre de cette procédure ou que les séquelles causées par son inscription sur la liste puissent disparaître aisément. La procédure applicable à cette forme de contrôle judiciaire prête aussi à la critique. La *Loi* fait beaucoup de place aux audiences à huis clos ou ex parte en vue de protéger des renseignements dont la divulgation « porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui ». La *Loi* autorise également un juge à utiliser des renseignements obtenus d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale sous le sceau de la confidentialité sans avoir à en divulguer un résumé au demandeur. On devrait penser à abroger l'article en question, soit 83.06. La désignation de groupes terroristes par l'exécutif est une caractéristique commune à beaucoup de plans nationaux et internationaux de lutte au terrorisme. Néanmoins, elle peut être critiquée parce qu'elle se substitue au pouvoir de la magistrature de décider si une organisation donnée est un groupe terroriste. Le rôle de la magistrature et de la personne visée par l'inscription y est souvent restreint. La décision d'inscrire un groupe sur la liste des entités terroristes présente aussi le risque de pénaliser les personnes qui s'associent à des individus ou à des groupes qui ont déjà figuré dans cette liste. Cela représente une forme de sanction informelle et essentiellement non réglementée puisque la *Loi* encourage les propriétaires d'immeubles locatifs, les établissements financiers et d'autres à ne pas traiter avec ceux qui figurent officiellement sur la liste. Par exemple, en vertu du paragraphe 83.08(2), une personne ne peut être poursuivie au civil pour avoir refusé d'effectuer une opération portant sur un bien si elle a « pris toutes les dispositions voulues pour se convaincre que le bien en cause appartient à un groupe terroriste ou est à sa



disposition, directement ou non ». L'article 83.1 oblige les Canadiens à communiquer tout renseignement portant sur une opération mettant en cause un bien qui appartient à des terroristes et prévoit par ailleurs que « [n]ul ne peut être poursuivi pour avoir fait de bonne foi une [telle] communication ». En outre, plus de 300 groupes et 300 individus ont été inscrits sur la liste des entités terroristes en vertu d'un règlement pris sous le régime de la *Loi sur les Nations Unies* : le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* DORS/2001-360, 2 oct. 2001. Ces listes sont distribuées auprès des établissements financiers et au sein du gouvernement et il y a eu des cas de personnes, par exemple Liban Hussein, inscrites à tort dans de telles listes.

Une autre caractéristique importante de la *Loi antiterroriste* est qu'elle élargit la portée des pouvoirs de la police. L'une de ses dispositions autorise l'arrestation préventive lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera mise en exécution et de soupçonner que l'arrestation ou l'imposition d'un engagement assorti de conditions est nécessaire pour éviter la mise à exécution de l'activité terroriste. La durée permise de la détention préventive est moins longue au Canada qu'au Royaume-Uni et ne peut dépasser 72 heures. Ceci dit, les effets de l'arrestation préventive peuvent se faire sentir pendant beaucoup plus longtemps puisqu'un juge peut ordonner que le suspect contracte l'engagement de ne pas troubler l'ordre public pour une période pouvant aller jusqu'à un an; le suspect est passible de deux ans d'emprisonnement s'il ne respecte pas les conditions de l'engagement, et d'un an, s'il refuse de contracter l'engagement. Les gouvernements doivent préparer des rapports concernant l'utilisation de cette mesure et au cours de la première année d'existence de la *Loi*, aucune arrestation préventive n'a été faite. Ceci pourrait s'expliquer par une certaine retenue de la part des services de police canadiens, une tendance à favoriser la mise sous surveillance des personnes soupçonnées de terrorisme ou une identification difficile des suspects.

La *Loi* prévoit un deuxième outil d'enquête nouveau, soit le pouvoir de contraindre une personne à répondre à des questions portant sur des activités terroristes passées ou futures. Le suspect ne peut refuser de répondre aux questions au motif que cela constitue de l'auto-incrimination, mais les déclarations et la preuve obtenue sous l'effet de la contrainte ne peuvent être utilisées contre lui dans le cadre de poursuites criminelles subséquentes. De plus, un juge supervise l'interrogatoire et le suspect a droit à un avocat. Les dispositions relatives aux investigations ont été utilisées une fois en rapport avec l'enquête dans l'affaire Air India. La personne contrainte à témoigner a contesté la constitutionnalité de la procédure. Ses prétentions ont été accueillies en première instance, mais un appel a été interjeté devant la Cour suprême du Canada qui n'a pas encore tranché la question. À mon sens, il est improbable que la Cour invalide les nouvelles dispositions, car celles-ci ont été soigneusement élaborées afin d'être conformes aux normes constitutionnelles canadiennes en matière d'auto-incrimination. Malgré cela, on peut se questionner sur leur utilité ou leur éventuelle efficacité. Même si elles étaient déclarées constitutionnelles, les investigations constituent une incursion indésirable au plan de la procédure d'opposition qui prévaut en matière de justice pénale, incursion qui pourrait s'accroître à mesure que l'on tente de s'attaquer à d'autres crimes graves.

Certains sont peut-être prêts à courir ce risque afin de faciliter les enquêtes portant sur des activités terroristes. Mais il faut d'abord se demander si les investigations seront véritablement un outil d'enquête efficace. Les autorités disposent déjà du pouvoir d'inciter les personnes associées aux



terroristes à collaborer en leur offrant une réduction des chefs d'accusation possibles et la protection offerte aux témoins. Celui qui est résolu à ne pas collaborer, et qui pourrait être un terroriste, n'est pas plus susceptible de le faire simplement parce qu'on le menace d'outrage au tribunal ou de poursuites pour son refus d'obtempérer dans le cadre d'une investigation. Ce fait pose un dilemme qui s'étend à l'ensemble de la législation antiterroriste. D'un côté, les lois sont peut-être trop sévères à l'endroit de ceux qui s'attirent l'attention de l'État en raison soit de leur intervention dans des dossiers religieux ou politiques que les autorités voient comme une menace, soit de leurs liens avec des individus ou des groupes qu'on soupçonne de terrorisme. D'un autre côté, ces lois ne sont sans doute pas assez sévères pour dissuader ou arrêter les terroristes engagés qui, comme l'ont démontré les événements du 11 septembre, sont parfois prêts à mourir pour leur cause.

Bien que le débat sur les mesures antiterroristes qui a eu lieu au Canada après le 11 septembre se soit essentiellement concentré sur la *Loi antiterroriste*, ce sont en fait les lois canadiennes sur l'immigration qu'on a utilisées à l'égard des terroristes présumés. À ma connaissance, les autorités n'ont porté aucune accusation ni procédé à aucune arrestation préventive en vertu de la *Loi antiterroriste*, et les dispositions relatives aux investigations n'ont été utilisées qu'une fois. Par opposition, les non-citoyens soupçonnés d'être impliqués dans des activités terroristes ont été détenus et déportés grâce aux lois canadiennes sur l'immigration. L'arrestation très médiatisée de 21 individus dans le cadre du projet « Thread », une opération policière menée en vertu des lois sur l'immigration, ne semble pas avoir permis de remplir la promesse de démanteler une cellule présumée d'Al-Qaïda. À certains égards, cette façon de recourir aux lois en matière d'immigration reprend une méthode privilégiée par les États-Unis et le Royaume-Uni, mais dans ces deux pays, des poursuites criminelles ont également été intentées relativement à certains crimes de terrorisme, tels le fait de procurer une aide matérielle aux terroristes. Or, jusqu'à maintenant, le Canada s'en est remis presque totalement à ses lois sur l'immigration. À ce jour, l'utilité de la *Loi antiterroriste* en tant que mécanisme de lutte antiterroriste semble restreinte, alors que la portée importante de ses définitions du terrorisme et des crimes de terrorisme demeure un fait troublant. En outre, les pouvoirs qui y sont prévus n'ont été que rarement utilisés.

## 5.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Le Canada n'était pas à l'abri des répercussions du terrorisme avant le 11 septembre. En réponse aux prises d'otages effectuées par deux cellules terroristes associées au Front de libération du Québec, en 1970, il a invoqué les mesures de guerre afin de déclarer cette organisation illégale et de détenir les personnes soupçonnées de l'appuyer ou d'y être liées. Il poursuit également, en vertu du droit pénal usuel, deux hommes accusés d'avoir participé, en 1985, à l'explosion d'un avion de la compagnie Air India, un attentat ayant provoqué la mort de 329 personnes, ce qui en a fait l'un des actes de terrorisme les plus meurtriers d'avant le 11 septembre. Le caractère multiculturel du Canada constitue sans doute l'une de ses plus grandes forces, mais il signifie par ailleurs que les conflits qui ont cours dans le monde peuvent se dérouler en partie sur son territoire.



La guerre menée en Afghanistan n'a pas réussi à éliminer Al-Qaida et en y participant, le Canada est peut-être devenu une cible. Le détournement ou la destruction d'aéronefs et les attaques visant les infrastructures essentielles, comme les lignes de transport de courant et les pipelines, font partie des risques immédiats qui guettent le pays. Des attentats terroristes perpétrés au moyen d'armes chimiques, biologiques ou même nucléaires sont également possibles. Les événements de Walkerton et l'épisode lié à la maladie de la vache folle mettent en relief la vulnérabilité des sources d'approvisionnement en eau et en aliments. Si l'eau et les aliments peuvent être contaminés accidentellement sans que cela ne soit détecté immédiatement, ils peuvent aussi l'être de manière délibérée, entre autres par des terroristes. Les problèmes survenus au cours de la panne électrique générale en août 2003 laissent aussi présumer que les gouvernements réagiraient difficilement à diverses situations d'urgence, y compris celles ayant pour cause le terrorisme. L'élaboration de mesures d'urgence efficaces pourrait être un moyen crucial d'atténuer les dommages causés par la perpétration d'un acte de terrorisme.

### 5.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).

Il existe des raisons de douter de l'efficacité du droit criminel en tant qu'instrument de dissuasion du terrorisme. Déjà, avant l'édiction de la *Loi antiterroriste*, la plupart des actes de terrorisme entraînaient des peines aussi élevées que les crimes graves comme le meurtre, le détournement d'avions et l'usage d'explosifs. De plus, des accusations pour complot, fourniture de conseils et tentative pouvaient être portées en rapport avec de tels crimes. La *Loi antiterroriste* prévoit certes des peines plus sévères dans certains cas, comme pour le financement et les autres activités contribuant à la préparation d'un acte de terrorisme, mais l'effet dissuasif dépend non seulement de la sévérité d'une peine mais aussi de son caractère inéluctable, en plus de reposer sur le postulat que les terroristes sont des acteurs doués de raison. Même ceux qui prétendent qu'on peut décourager le terrorisme concèdent que les terroristes poursuivent des objectifs autres que celui d'éviter un châtement et même qu'en certaines occasions, l'imposition d'une peine très lourde peut faire progresser leurs objectifs politiques. C'est lorsqu'il est appliqué à des tiers qui dispensent des services aux terroristes, comme les établissements financiers, que le droit pénal s'avère probablement le plus utile. Les réformes de droit pénal risquent fort d'encourager ces entités à revoir leur conduite, surtout si on leur fournit une liste officielle des terroristes. Par contre, il existe un danger que des efforts de dissuasion trop importants entraînent des effets pervers et que des préjudices soient subis par des personnes innocentes si des erreurs sont faites dans l'identification des terroristes. Au Royaume-Uni, les poursuites à l'endroit de personnes présumées agir pour le compte de l'IRA ont été entachées d'erreurs judiciaires qui ont retenu l'attention, et le ministère de la Justice a choisi de ne pas créer de commission de révision des dossiers criminels du type de celles qui sont désormais chargées de faire enquête dans les cas de prétendues condamnations injustifiées. Il est également problématique de se fier de manière efficace à des acteurs non rattachés à l'État pour appréhender et punir les personnes soupçonnées d'être impliquées dans des actes terroristes, comme c'est le cas pour plusieurs dispositions relatives au financement du terrorisme.

Le fait de s'en remettre aux lois sur l'immigration pour tenter de diminuer le risque représenté par les terroristes peut également faire en sorte qu'à la fois trop et trop peu de personnes soient visées. Des politiques comme l'accord sur les tiers pays sûrs peuvent entraîner le refus d'un nombre de réfugiés légitimes de loin supérieur à celui des revendicateurs du statut qui ont des liens avec le terrorisme. De la même façon, le recours à de vastes stratégies s'accompagne de coûts; ainsi, des politiques restrictives en matière de délivrance de visas pourraient exclure beaucoup plus de visiteurs légitimes que de terroristes. La détention préventive et à long terme autorisée par les lois canadiennes sur l'immigration peut être fort utile pour neutraliser les terroristes. Néanmoins, nombre de ces détenus seront éventuellement déportés hors du Canada. Or, étant donné le caractère international du terrorisme et la possibilité de planifier des actes terroristes depuis un pays étranger, il n'est pas certain que le fait de détourner ou de déporter de présumés terroristes vers d'autres pays puisse réellement contribuer à accroître la sécurité au Canada. Peut-être que cela ne ferait au contraire que déplacer le problème.

Le recours à la force militaire, par exemple la participation canadienne à la guerre contre le régime taliban en Afghanistan, ne réduira pas non plus nécessairement la menace terroriste. Il est sûr que l'élimination des États qui appuient le terrorisme est à même de désorganiser les réseaux terroristes comme Al-Qaïda, mais il peut aussi contribuer à leur dispersion et les pousser à encore plus de clandestinité. Le recours à l'armée provoque aussi la mort d'innocents et peut avoir des répercussions négatives en matière de droits de la personne. Les troupes canadiennes déployées en Afghanistan ont participé au transfert de quelques-uns des prisonniers à Guantanamo. Or, ceux-ci ont été gardés dans ce qu'un éminent juge britannique a condamné comme étant un « trou noir » juridique, sans être autorisés à présenter de brefs d'habeas corpus ou à bénéficier du traitement réservé aux prisonniers de guerre, tout en faisant face à la possibilité d'être jugés devant une cour martiale. Omar Khadr, un citoyen canadien, est détenu à Guantanamo. Il aurait tué un infirmier américain au cours des combats qui ont pris place à la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. S'il était accusé de cet acte, il pourrait se voir infliger la peine de mort en dépit du fait qu'il n'avait que 16 ans au moment du crime reproché.

Que doivent faire le Canada et les autres pays pour répondre au danger très réel représenté par le terrorisme? Ne rien faire est clairement inacceptable car tout acte de terrorisme impliquant des armes biologiques, chimiques ou nucléaires ou la contamination des approvisionnements en eau et en aliments, s'il survenait aux États-Unis, se répercuterait très rapidement sur le Canada. À mon avis, le Canada se doit d'accorder plus d'importance aux mesures de contrôle administratives et environnementales qui permettraient de sécuriser les sites et les substances pouvant être utilisés pour commettre des actes de terrorisme. Certaines de ces mesures de contrôle, notamment la protection et la surveillance accrue des infrastructures essentielles, comme les pipelines, et un contrôle plus serré des matières chimiques dangereuses, sont prévues dans la *Loi sur la sécurité publique* qui a été déposée à trois reprises devant le Parlement mais dont l'édiction se fait toujours attendre. Il est regrettable, selon moi, que la *Loi antiterroriste*, qui définit comme crimes de terrorisme des actes qui étaient pour la plupart déjà illégaux avant le 11 septembre, ait été une priorité alors que ne l'ont pas été les mesures administratives visant à atténuer les dommages que pourraient causer les terroristes. En même temps, les mesures de droit pénal adoptées dans la *Loi antiterroriste* et celles prévues par les lois sur l'immigration ont été partiellement encouragées par le texte de la Résolution n° 1373 du Conseil de sécurité des



Nations Unies, qui pressait les pays membres à criminaliser le financement du terrorisme et les autres formes de participation au terrorisme et à resserrer le contrôle frontalier.

Il pourrait s'avérer très bénéfique de privilégier davantage les mesures administratives et environnementales destinées à empêcher les terroristes d'accéder à certains lieux et certaines substances, qu'il s'agisse d'aéronefs, d'explosifs ou de matières chimiques ou nucléaires. D'une certaine façon, il s'agit de stratégies plus modérées qui ne font pas appel au châtement ni à la détention dans la même mesure que le droit pénal et les lois sur l'immigration. Elles peuvent aussi servir de mesure de protection additionnelle advenant le cas où il s'avérerait impossible de dissuader, d'identifier ou de neutraliser tous les terroristes. Certaines mesures comme le filtrage de tous les passagers et bagages d'un avion au moyen d'une technologie efficace pourraient également limiter les atteintes aux libertés et aux droits à la vie privée et à l'égalité. Il est préférable de contrôler tous les passagers à l'aide d'une technologie conçue pour respecter la vie privée que de dresser le profil de quelques passagers au motif qu'ils semblent appartenir à la même race ou partager la même religion ou origine nationale ou ethnique que certains terroristes. Le profilage constitue une stratégie qui peut viser à la fois trop et trop peu de personnes et il peut entraîner l'aliénation de communautés qui pourraient autrement aider les autorités à débusquer les terroristes. Le *Code criminel* devrait être modifié afin d'interdire le profilage fondé sur certains motifs de discrimination illicites tout en précisant qu'un suspect connu des autorités peut quand même être identifié sur la base de tels motifs.

Par ailleurs, il est prudent de faire appel à des mesures environnementales et à des mesures tous risques, par exemple en augmentant la sécurité aérienne et en protégeant davantage les cabines des pilotes, plutôt qu'à l'imposition de peines plus sévères à l'égard de crimes commis à l'occasion d'un détournement d'avion, comme le fait la *Loi antiterroriste*. Certaines mesures, tel un meilleur contrôle de la santé publique et de la salubrité de l'eau et des aliments, assureraient une protection non seulement contre la menace terroriste, mais également contre les risques de maladies ou de contamination accidentelle des aliments et de l'eau. Une meilleure planification d'urgence pourrait aussi servir de protection tous risques en préparant la société à mieux faire face, d'une part, aux conséquences découlant d'actes catastrophiques de terrorisme mais aussi, d'autre part, à un vaste éventail de désastres d'origine naturelle ou humaine comme les tremblements de terre et les pannes généralisées. Pour reprendre la conclusion tirée par le prestigieux National Research Council américain dans un rapport portant sur les événements du 11 septembre, nous devrions investir dans des stratégies qui nous protégeront davantage non seulement des attentats terroristes, mais aussi des désastres, maladies et accidents. De telles stratégies sont également moins susceptibles d'affecter les mauvaises personnes, que l'on pense aux cibles elles-mêmes ou à la société en général.

Le gouvernement canadien s'est récemment engagé dans cette voie qui privilégie une vision globale de la sécurité publique. Motivé non seulement par la menace terroriste qui s'est manifestée le 11 septembre mais aussi par des incidents comme la crise du SRAS, les pannes électriques générales et la contamination de l'eau et des aliments, le nouveau gouvernement a créé le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et confié à son ministre la présidence d'un nouveau comité au sein du Cabinet, lequel sera chargé des questions de sécurité, de santé publique et de gestion des urgences. Cette nouvelle composante administrative dispose des outils nécessaires pour développer une approche plus complète et rationnelle face aux divers risques qui menacent le bien-être des Canadiens. Elle pourrait permettre une distribution rentable des ressources, qui sont

limitées, en accordant la priorité aux stratégies qui protègent les Canadiens du terrorisme comme des autres maux. Par contre, certains rôles plus traditionnels reviendraient au nouveau ministère, comme le maintien de l'ordre et la collecte de renseignements de sécurité, auxquels s'ajouteraient certaines responsabilités nouvelles à l'égard des frontières et de la sécurité en matière d'immigration. Ainsi, le ministère pourrait continuer de procéder selon la méthode établie après le 11 septembre, laquelle consiste à faire appel aux lois sur l'immigration pour réagir à la menace terroriste. Cela rendrait possible la détention et la déportation des personnes soupçonnées de terrorisme au moyen d'une procédure offrant encore moins de garanties juridiques que le droit pénal renforcé prévu dans la *Loi antiterroriste*.



## 6.0 Martin Rudner, Paterson School of International Affairs, Université Carleton

### 6.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

Entrée en vigueur en décembre 2001, la *Loi antiterroriste* apportait une triple réponse aux menaces terroristes qui planent sur le Canada : elle édictait une définition légale du terrorisme et érigeait en infractions criminelles des activités spécifiques reliées au terrorisme; elle prévoyait la désignation publique et la mise hors la loi des groupes terroristes et enfin, elle instituait des mesures visant à mieux équiper les organismes chargés de la collecte du renseignement et de l'application de la loi pour identifier, poursuivre, condamner et punir les exécutants terroristes et leurs complices au Canada. Ces dernières mesures prévoyaient aussi l'octroi du pouvoir extraordinaire de recourir à la détention préventive et à l'obtention de témoignages forcés dans le cadre des audiences d'investigation sur le terrorisme. La *Loi* autorisait aussi la surveillance électronique des communications de Canadiens soupçonnés d'association avec des groupes terroristes et, implicitement, la surveillance des opérations financières afin de lutter contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent (ce qui devait être énoncé de façon explicite dans la *Loi sur la sécurité publique*).

L'évaluation de l'impact de la *Loi antiterroriste* doit tenir compte de deux aspects distincts, mais interreliés, de cette loi : les dispositions de droit pénal et les dispositions d'habilitation des services de renseignement. (Un troisième aspect de la *Loi*, à savoir les dispositions relatives à la divulgation des renseignements officiels et secrets, ne semble guère contribuer de façon utile à l'effort antiterroriste proprement dit.) Cette loi comprenait aussi des dispositions sur la non-divulgation des éléments de preuve à caractère délicat dans les poursuites judiciaires. Elle venait ainsi modifier les règles actuelles de la preuve de manière à respecter les normes établies par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Stinchcombe*.

L'évaluation de l'impact de ces dispositions de droit pénal et d'habilitation des services de renseignement comporte deux niveaux d'analyse : d'une part, les effets spécifiques de la *Loi antiterroriste* sur la détection et l'arrestation des terroristes, les poursuites judiciaires à leur égard et leur condamnation et, d'autre part, ses répercussions encore plus vastes sur la sécurité publique et la sécurité nationale. Jusqu'à présent, aucune poursuite n'a encore été intentée en vertu de la *Loi*, et on n'a rapporté aucun cas de détention préventive ou de témoignage forcé. Cependant, cela n'implique pas que ces dispositions de droit pénal n'ont pas contribué à l'utilité et à l'efficacité de l'arsenal législatif déployé dans le but de combattre le terrorisme dans ce pays. Si l'on s'appuie sur l'expérience d'autres pays, l'existence de lois sévères constitue pour les enquêteurs et les poursuivants un outil de négociation important qui leur permet de persuader les personnes soupçonnées de terrorisme de leur divulguer des renseignements en échange d'un traitement plus clément. Ce nouvel éventail de mesures applicables en vertu de la *Loi antiterroriste* met à la disposition des autorités des moyens licites de pénétrer les cellules à la fois clandestines et très fermées qui caractérisent actuellement les réseaux terroristes islamistes.

Il est pertinent de noter à cet effet que, pour mesurer l'efficacité de la législation antiterroriste, il ne faut pas prendre en compte uniquement la fréquence des poursuites et des condamnations. La *Loi antiterroriste* du Canada a également pour objet de renforcer la collecte licite de renseignements ayant trait aux menaces terroristes. L'approche adoptée par les services de renseignement pour lutter contre le terrorisme diffère de celle des organismes d'exécution de la loi. Les services de renseignements ne cherchent pas à aboutir de façon directe à des arrestations, des poursuites et des condamnations. En fait, leur fonction première consiste à cerner les menaces, à avertir les autorités de leur existence puis à recueillir de l'information sur les individus et les groupes qui menacent notre sécurité nationale et publique. Par conséquent, les services de renseignement sont naturellement prédisposés à faire le suivi constant des menaces suspectées plutôt qu'à procéder immédiatement à l'arrestation et à la poursuite des suspects, ce qui est du domaine des organismes d'application de la loi. De ce fait, l'impact produit par la *Loi*, lorsqu'elle permet de renforcer la capacité d'action des services de renseignement en vue de contrer ces menaces, doit être évalué selon les termes du mandat qui leur a été confié, c'est-à-dire dans le cadre de la collecte licite de renseignements de grande valeur sur les menaces pesant sur la sécurité publique et la sécurité nationale, plutôt qu'en fonction du nombre de poursuites engagées.

La *Loi antiterroriste* a nettement contribué à améliorer les capacités des services de renseignement sur le plan des opérations. En particulier, ses dispositions habilitantes concernant, d'une part, la collecte de renseignements sur les communications de personnes soupçonnées de terrorisme et de groupes terroristes et, d'autre part, la surveillance des opérations financières, ont renforcé la capacité des services de renseignement à cerner les intentions et les plans opérationnels des cellules et réseaux terroristes. L'interception des communications entre terroristes et la localisation des sources de financement du terrorisme auraient apparemment généré des renseignements d'une grande importance qui ont permis de perturber les plans et activités des terroristes au pays et à l'étranger.

Il semble aussi que la *Loi antiterroriste* ait produit, dans ce pays, un effet puissamment dissuasif sur des individus et des groupes qui, autrement, se seraient identifiés à des organisations terroristes désormais frappées d'interdiction. La *Loi* a rendu illégaux l'incitation, le recrutement, la collecte de fonds et le blanchiment d'argent à des fins terroristes et la participation à des activités terroristes. Même si des actions clandestines continuent sans aucun doute d'être menées au Canada, comme ailleurs, le fait d'avoir rendu illégales les activités liées au terrorisme a probablement diminué la propension des membres des communautés concernées à soutenir et à encourager les organisations impliquées dans ces activités et les a dissuadé d'adopter des comportements répréhensibles. Par conséquent, on peut en déduire que la résonance de la cause terroriste a peut-être diminué au sein des communautés concernées au Canada. De la même manière, les éléments qui, au sein de ces communautés, sont d'avis que le terrorisme constitue une menace pour le courant majoritairement modéré de l'Islam, peuvent se sentir soutenus et encouragés dans leur propre résistance à la pression subversive exercée par les extrémistes sur les institutions communautaires.

La dichotomie entre les fonctions des services de renseignement et celles des organismes d'application de la loi peut parfois gêner le déploiement coordonné et cohérent de l'effort antiterroriste envisagé dans la *Loi*. Comme nous l'avons noté, les services de renseignement font



traditionnellement, voire obsessionnellement, preuve de circonspection et de réserve lorsqu'il s'agit de protéger leurs sources et leurs méthodes. Ils sont généralement réticents à poursuivre des suspects de crainte de compromettre leurs sources et leurs méthodes en audience publique. Depuis toujours en fait, ils préfèrent éviter aux suspects un procès et une condamnation plutôt que de révéler des éléments de preuve hautement confidentiels. Sachant cela, les personnes soupçonnées de terrorisme peuvent se montrer réticentes à divulguer des informations. Quant aux organismes d'application de la loi, ils cherchent à traduire les transgresseurs en justice et doivent toujours respecter les règles de preuve et de procédure judiciaire. Entre ces deux missions bien distinctes, il peut y avoir des frictions qui engendrent, entre les fonctions des services de renseignement et les organismes d'application de la loi, des tensions susceptibles de nuire à la coopération et de créer des failles dans le système de sécurité nationale. Le prix de l'échec peut être élevé : un échec des services de renseignements risque de permettre la concrétisation d'une menace grave; tout ce qui nuit à la collecte d'éléments de preuve admissibles peut compromettre les poursuites intentées contre les terroristes en vertu de la *Loi*, tandis que toute déficience dans l'application de la loi pourrait aboutir à l'incapacité de l'appareil de sécurité à empêcher l'exécution d'actes terroristes aux conséquences dévastatrices.

## 6.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Le terrorisme est l'accomplissement par des organisations étatiques et non étatiques d'actes de violence militants dirigés contre des personnes et des institutions; c'est aussi l'expression d'une violence visant à causer la mort, à effrayer et démoraliser les masses. La violence terroriste est le fait de cadres civils militants qu'il faut distinguer des forces militaires organisées et qui ne sont pas assujettis aux règles conventionnelles du droit de la guerre. Contrairement à la violence criminelle, le terrorisme a pour but de faire progresser les visées d'un programme politique ou idéologique.

Le terrorisme mondial et le terrorisme intérieur n'ont pas la même portée. Le terrorisme mondial, tel qu'exercé par Al-Qaida et son réseau, a une portée internationale. Il cible les institutions et les citoyens de nombreux pays afin de réaliser ses objectifs idéologiques ou religieux à caractère transcendantal. Par contraste, le terrorisme intérieur vise les institutions et les citoyens d'un pays particulier. Il cherche à provoquer, par la force, un changement de politique ou de régime ou encore, un changement de l'État lui-même. La présence au Canada d'éléments appartenant à des organisations terroristes comme les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), le Hamas ou le Groupe islamique armé (GIA), sont le prolongement, à l'étranger, du terrorisme intérieur qui sévit au Sri Lanka, en Israël et en Palestine et enfin, en Algérie, respectivement. L'analyse qui suit portera principalement sur le terrorisme mondial contemporain, tel que l'exercent les réseaux militants de l'Islam sunnite qui s'identifient à Al-Qaida, dont les cellules sont largement dispersées d'un bout à l'autre du Canada et dans le reste du monde. En fait, le réseau d'Al-Qaida a publiquement déclaré la guerre aux Croisés (*c.-à-d.*, les sociétés chrétiennes d'Occident) et aux Juifs et il a précisé avoir mis le Canada sur la liste des pays ciblés.

La lettre publique adressée par Al-Qaida aux États-Unis en novembre 2002 définissait explicitement l'objectif ultime de sa campagne de terreur comme étant l'islamisation forcée des



États-Unis d'Amérique qui amèneraient ensuite tous les autres pays, tant occidentaux que musulmans, sous la domination sacralisée d'un Islam à la fois militant, triomphant et mondialisé. Les cibles déclarées des combattants du *djihad* englobent de façon spécifique la démocratie politique, les valeurs séculaires, les principes socio-libéraux, l'État d'Israël et d'autres entités perçues comme des ennemis de l'Islam dans les Balkans, en Tchétchénie, au Cachemire, en Asie du Sud-Est et ailleurs. Sur le plan opérationnel, Al-Qaida dispose d'atouts importants tels qu'un réseau largement dispersé de groupes affiliés peu structurés et de cellules très fermées qui ont infiltré les communautés musulmanes locales dans de nombreux pays d'Europe, d'Asie, d'Afrique, d'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande) et d'Amérique. Ces groupes et cellules affiliés ont la capacité de recruter et de déployer des milliers d'exécutants engagés et bien entraînés et ce, presque partout dans le monde, y compris au Canada.

Les groupes terroristes islamiques ont réussi à attirer dans les cercles *djihadistes* militants des spécialistes très instruits, notamment des médecins, des ingénieurs, des professeurs et divers autres professionnels des classes moyennes. Tous ces professionnels ont apporté aux réseaux et cellules terroristes un savoir et un leadership. Quoique certains de ces individus aient étudié dans des universités occidentales prestigieuses, ils semblent avoir préféré mettre leur expertise à la disposition des organisations terroristes afin d'amplifier le caractère destructeur d'attaques planifiées. Récemment, certains faits ont démontré qu'Al-Qaida cherchait à recruter des personnes d'origine européenne et nord-américaine, sans ascendance arabe ou musulmane, qui éprouvent du mécontentement, y compris des femmes, des Noirs, des gens mariés et des propriétaires, et ce, dans le but d'éviter toute détection que pourrait entraîner la conformité à un profil stéréotypique. Al-Qaida a fait montre d'une ingéniosité considérable en formant des exécutants de type nouveau, tels que des Canadiens, qui peuvent plus facilement entrer et séjourner aux États-Unis ou dans d'autres pays ciblés.

Les organisations terroristes internationales comme Al-Qaida et ses groupes affiliés maintiennent une présence au Canada. Cette présence canadienne leur procure des outils locaux pour inciter d'autres personnes à embrasser leur cause et pour faire de la propagande, et elle leur permet en outre d'établir des cellules résidentes chargées de recruter des agents et des combattants, de réunir et de transférer des fonds, de fabriquer de fausses identités et de falsifier des documents, de se procurer des armes et du matériel, d'établir des installations secrètes et des cellules dormantes pour les opérations futures et de soutenir les activités d'infiltration aux États-Unis et à l'étranger. Al-Qaida a recruté des jeunes Canadiens de la communauté musulmane de notre pays pour qu'ils combattent auprès des Talibans en Afghanistan et participent aux opérations terroristes en Asie du Sud et du Sud-Est, dans les pays arabes, en Israël, aux États-Unis et ailleurs. Les cellules terroristes locales se sont livrées à des activités criminelles, à la fraude et au trafic de personnes afin de soutenir leurs réseaux parents. Par ailleurs, le Canada lui-même n'a pas été épargné par le ciblage terroriste : les cellules terroristes affiliées à Al-Qaida ont fomenté des attaques au Canada et contre des personnes, groupes et institutions de ce pays. Leur but déclaré était d'intimider, de se venger ou d'attirer l'attention du public sur leur cause.

La coalition antiterroriste dirigée par les États-Unis a capturé ou éliminé la plupart des chefs de haut niveau du réseau Al-Qaida. Elle a arrêté quelque 3 000 exécutants dans une bonne centaine de pays, gelé des avoirs d'environ 120 millions \$ US dans ses comptes financiers et fermé 50 camps d'entraînement en Afghanistan. Néanmoins, Al-Qaida reste intacte et opérationnelle un



peu partout dans le monde. Et en fait, ce réseau de terroristes militants est connu pour sa capacité à adapter et réorganiser sa campagne de terreur mondiale ou *djihad* de manière à tirer parti de ses succès et à rebondir à la suite d'une défaite. Tandis que les pays confrontés aux menaces terroristes adoptaient des mesures préventives et anticipatoires afin de parer à toute attaque, Al-Qaida commençait à orienter ses attaques vers des endroits vulnérables comme l'Indonésie, le Kenya, le Maroc, le Pakistan, les Philippines, l'Arabie Saoudite, la Thaïlande et la Turquie. Et au fur et à mesure que des gouvernements jusqu'ici cantonnés dans la passivité deviendront encore plus vigilants, Al-Qaida réorientera vraisemblablement ses attaques vers d'autres cibles encore plus vulnérables. Par la même occasion, la tactique d'Al-Qaida semble être de viser davantage les cibles économiques. En effet, en plus de causer des pertes humaines effroyables, les attaques terroristes d'Al-Qaida ont fait payer un tribut financier terriblement lourd aux pays ciblés, en termes de destructions matérielles, de pertes en capital, de perturbations économiques et commerciales et de coûts de protection toujours très élevés. Les infrastructures, l'aviation civile et le commerce ont été particulièrement visés et les dommages économiques ainsi occasionnés ont été extrêmement coûteux et durables.

Ces deux tendances du terrorisme mondial, à savoir le ciblage des pays plus vulnérables et des intérêts économiques, suggèrent que le Canada risque de devenir de plus en plus vulnérable et exposé au risque. Le Canada apparaît de plus en plus comme une cible attaquable dans le champ de mire d'Al-Qaida en raison de son esprit d'ouverture et de sa relative assurance empreinte de passivité, de sa proximité des États-Unis et de son degré élevé d'intégration au marché nord-américain, surtout dans le domaine de l'énergie à haute valeur ajoutée et des infrastructures de transport.

Certains faits indiquent qu'Al-Qaida tente de déployer des armes de destruction massive (ADM) de type radiologique, chimique et biologique. Il s'agit là de l'un des aspects les plus alarmants de sa campagne de terreur menée à l'échelle planétaire. Aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Italie, les autorités ont arrêté des terroristes affiliés au réseau Al-Qaida, car ils étaient soupçonnés de conspirer au lancement d'attaques biologiques, chimiques ou radiologiques. Il y a lieu de craindre que le Canada soit vulnérable, tant comme point d'accès des terroristes à des technologies radiologiques, chimiques ou biologiques, que comme cible potentielle d'une attaque menée au moyen d'ADM. Une organisation caritative canadienne désormais fermée, le « Benevolence International Fund », a servi de façade à Al-Qaida. On la soupçonnait d'être liée aux tentatives des terroristes de se procurer du matériel chimique et militaire. Il y a un risque de voir des terroristes, en quête de moyens de fabriquer des ADM, envoyer des étudiants ou des chercheurs dans des pays comme le Canada, pour qu'ils s'inscrivent dans des universités ou entrent dans des instituts de recherche et obtiennent l'accès à un savoir expert en matière d'armes et à des technologies à double usage ayant des applications chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. Cela pourrait coûter très cher au Canada.

### **6.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

La menace en évolution constante que représente le terrorisme mondial ne peut pas être traitée purement et simplement comme une question d'application de la loi. Il faut plutôt le combattre

comme une forme de guerre à géométrie variable. En réaction aux menaces et aux tendances mentionnées précédemment, le Canada doit déployer tous les instruments utiles à la conduite d'une guerre à géométrie variable, y compris des armes législatives efficaces, la collecte proactive de renseignements, l'application vigilante de la loi, la protection des infrastructures essentielles et des politiques gouvernementales visant à promouvoir les valeurs et les intérêts d'une collectivité canadienne désormais engagée dans une nouvelle situation de lutte antiterroriste qui ne lui est pas familière. Voici une liste de préoccupations prioritaires qui ont trait à un ensemble de problèmes interreliés dont le Canada, devrait, selon moi, tenir compte en réagissant à cette menace terroriste mondiale assimilable à une guerre à géométrie variable.

#### A) Gagner la confiance du public

Il incombe au gouvernement de renforcer le sentiment de confiance du public envers la capacité des autorités de protéger les Canadiens et l'intérêt national contre la menace du terrorisme mondial. Au sein de toute démocratie confrontée à des menaces terroristes, la perte de confiance de la population relativement aux questions de sécurité nationale peut compliquer, voire gêner, l'exercice légitime de l'autorité dans l'application de la législation antiterroriste et l'administration de la justice. Le public doit avoir confiance en la capacité de son gouvernement à réagir de façon efficace et appropriée aux menaces posées par le terrorisme mondial contemporain et ce, dans le respect uniforme des valeurs et du droit constitutionnel canadiens.

Cet effort de renforcement de la confiance du public servirait a) à familiariser les Canadiens avec la réalité de la menace terroriste qui pèse sur ce pays et ses intérêts; b) à leur faire mieux connaître les services de renseignement et de sécurité du Canada, leur politique respective et leurs mécanismes d'examen ainsi que leurs fonctions légitimes; c) à favoriser la tenue d'un débat public sur les principes et les questions liés à la sécurité nationale, aux droits de la personne et à la démocratie. Il existe déjà différents mécanismes d'approche pour traiter ces questions au sein de la société canadienne, dans les milieux universitaires, juridiques et journalistiques ainsi que dans les organisations et institutions non gouvernementales. Ce qu'il faut ici, c'est une initiative gouvernementale visant à mettre en place des politiques et des programmes permettant d'accéder à ces mécanismes dans le but d'aider la population à en apprendre davantage sur l'ensemble de la situation et à éprouver un plus grand sentiment de confiance en rapport avec la lutte antiterroriste.

La confiance du public envers les services de sécurité et de renseignement et envers leur combat contre le terrorisme est en grande partie fonction de l'engagement des services de renseignement et des organismes d'application de la loi de rendre des comptes. Dans le domaine du renseignement, le respect de cette obligation n'est jamais aussi bien assuré que par l'existence de mécanismes de surveillance et d'examen. Les gouvernements des pays démocratiques ont mis en place des contrôles aux niveaux exécutif, financier, judiciaire et législatif afin de surveiller les services de renseignement. Au Canada, jusqu'à maintenant, les organismes d'examen des services de renseignement, tels que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), l'Inspecteur-général du SCRS et le Commissaire du CST, ont contribué à l'application des principes de la reddition de comptes dans le cadre de leurs fonctions spécialisées de surveillance. Mais au Canada, cette surveillance a été relativement faible et fragmentaire au niveau parlementaire, surtout si on la compare à celle exercée dans d'autres



systèmes parlementaires de type Westminster comme le Royaume-Uni ou l'Australie. Dans la mesure où la conduite d'une guerre à géométrie variable requiert parfois des actions antiterroristes qui touchent à des questions sensibles relatives à la culture, aux valeurs sociales ou aux droits de la personne, il importe, pour maintenir la confiance du public, que la surveillance parlementaire des services de sécurité et de renseignement soit non seulement exercée, mais qu'elle le soit de façon visible et efficace et ce, dans l'intérêt général de la sécurité nationale et de la gouvernance démocratique.

## B) Protéger la diaspora arabe et musulmane

Les communautés arabes et au sens plus large, les communautés musulmanes du Canada, sont particulièrement vulnérables aux attaques du terrorisme mondial. Non seulement les groupes et cellules terroristes islamistes s'infiltrent dans leurs communautés par ailleurs paisibles, mais en plus, leurs activités opérationnelles ou de recrutement de militants, d'incitation et de collectes de fonds, servent à radicaliser les institutions communautaires et à miner l'autorité des dirigeants communautaires modérés par des moyens subversifs. Les institutions religieuses et éducatives des communautés arabes et musulmanes du Canada dépendent très largement de sources étrangères, surtout saoudiennes et pakistanaises, pour l'envoi de personnel religieux et enseignant, de livres d'école, de tracts théologiques et même, de fonds. Cette situation de dépendance vulnérabilise la diaspora qu'il faut protéger des influences extérieures malveillantes, lesquelles peuvent menacer les valeurs multiculturelles, la sécurité publique et la sécurité nationale du Canada.

Un grand nombre, sinon la quasi-totalité des institutions religieuses et éducatives des communautés arabes et musulmanes de notre pays et d'ailleurs ont été en grande partie financées par des organismes de bienfaisance islamiques basés en Arabie Saoudite. On estime que 70 milliards \$ US, en provenance d'Arabie Saoudite, ont servi à la construction et à la gestion de mosquées, d'écoles et d'institutions communautaires connexes dans les pays musulmans et occidentaux. Les principaux donateurs (International Islamic Relief Organization, Ligue islamique mondiale, World Association of Muslim Youth et Al-Haramain Islamic Foundation) avaient tendance à utiliser leurs largesses financières pour promouvoir le wahabisme, une forme d'Islam pur et dur qui a cours en Arabie Saoudite. Les fonds saoudiens sont arrivés de pair avec des enseignants, des religieux et des documents qui ont propagé, dans les mosquées, les écoles, diverses autres institutions communautaires et les publications, une vision extrémiste, intolérante et militante de l'Islam, laquelle est caractéristique du wahabisme. Certains de ces organismes de bienfaisance, les plus notoires étant l'International Islamic Relief Organization, la Ligue islamique mondiale et Al-Haramain, ont aussi été soupçonnés de faire parvenir de l'argent, des armes et du personnel à Al-Qaida et à ses organisations terroristes affiliées. Au lendemain des attentats terroristes de l'année dernière en Arabie Saoudite même, le gouvernement de ce pays a pris des mesures autoritaires à l'égard des organismes caritatifs islamiques et il a commencé à exercer un contrôle plus strict sur les sorties de fonds. Quoi qu'il en soit, il incombe aux autorités canadiennes de continuer de surveiller assidûment les mouvements d'argent et de personnes ainsi que les actes de provocation et d'incitation, de manière à préserver l'intégrité et la probité des institutions arabes et musulmanes du pays œuvrant dans les domaines religieux, éducatifs et communautaires.

### C) Mettre un frein aux efforts de recrutement des terroristes

Les organisations terroristes islamiques ont recruté des Canadiens musulmans pour mener des opérations au Canada et à l'étranger. Il faut faire montre de vigilance accrue pour surveiller et prévenir le recrutement de terroristes au Canada, au sein des communautés arabes et musulmanes et aussi parmi les autres communautés. Il incombe aux services de sécurité et de renseignement d'exercer une surveillance légitime et de mener des enquêtes afin de détecter toute activité subversive visant nos institutions éducatives, religieuses et autres et aussi, d'empêcher le recrutement de Canadiens à qui seront ultérieurement confiées des missions terroristes. Quoique le renseignement sur les transmissions (SIGINT) et le renseignement financier puissent être des outils utiles pour cerner les flux de communications et les flux financiers, la tâche de pénétrer des cellules terroristes islamiques, qui sont clandestines et très fermées, exige la mise en place de sources de renseignements humaines (HUMINT) ayant la capacité d'infiltrer ces cellules et de surveiller leurs activités clandestines, y compris le recrutement et la planification opérationnelle.

Le contrôle minutieux des documents d'identité, des passeports et des mouvements transfrontaliers peut aussi contribuer à saper l'effort de mobilisation et de déploiement des nouvelles recrues par les réseaux terroristes.

### D) Colmater les brèches de nos remparts

Il est nécessaire de prendre des mesures juridiques et opérationnelles pour colmater toute brèche dans nos remparts antiterroristes. Compte tenu des récentes tendances observées chez les réseaux terroristes internationaux en vue d'élargir le recrutement et d'acquérir des moyens d'action chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), il est impératif de s'attacher à rendre le Canada et ses laboratoires moins vulnérables aux efforts d'infiltration des recrues et stagiaires terroristes. Et bien que des contrôles plus stricts aux frontières aient déjà été mis en place dans le cadre de la législation déjà existante, il est devenu clair qu'ils peuvent être contournés par des personnes inscrites dans de faux établissements d'enseignement permettant la délivrance de faux visas. Une fois au Canada, il n'existe aucune procédure de sécurité pour surveiller les transferts d'étudiants vers d'autres établissements ou leur accès à l'université ou à d'autres laboratoires de recherche, même à ceux qui travaillent sur les technologies CBRN à double usage. Contrairement à ce qui prévaut au Royaume-Uni, par exemple, les autorités canadiennes du renseignement ne disposent actuellement d'aucun mécanisme pour avertir les universités et les laboratoires au sujet de candidats, par ailleurs qualifiés, qui pourraient poser une menace s'ils avaient accès aux technologies CBRN si névralgiques et stratégiques. Ici, le degré de vulnérabilité est très élevé et les risques sont lourds de conséquences désastreuses. Il est urgent d'agir pour doter les services de renseignement et les forces de l'ordre des moyens licites de réagir adéquatement à ces menaces, en collaboration avec les établissements d'enseignement.

### E) Renforcer la protection des cibles potentielles

Le terrorisme mondial constitue une menace permanente pour le Canada et ses intérêts. Al-Qaida a déclaré que le Canada était une cible et il le reste. Dans l'éventualité où Al-Qaida évaluait que les Canadiens baissent la garde ou se croient à l'abri de tout danger, notre pays deviendrait sûrement encore plus vulnérable aux attaques. Les cibles canadiennes plus vulnérables courent



un risque tout à fait particulier, notamment celles dont la fragilité se fait sentir au plan de l'économie et de l'infrastructure, et surtout les secteurs et les institutions étroitement intégrés à leurs équivalents aux États-Unis.

Le renforcement des pays cibles exige d'abord et avant tout la mise en place d'un dispositif législatif bien conçu qui tienne compte de l'ampleur et de la portée de la menace terroriste ainsi que d'une vaste gamme de possibilités en matière de renseignement et d'application de la loi. Pour être efficaces, les efforts déployés pour lutter contre le terrorisme doivent être appuyés par une volonté politique et une philosophie de la sécurité qui soient pleinement conscients du risque que pose le terrorisme pour nos valeurs démocratiques et qui intègrent un engagement à défendre ces valeurs dans le contexte d'un conflit à géométrie variable. Le renforcement de notre système de protection comporte différents volets. Il faut notamment déployer un effort proactif en matière de collecte de renseignements pour pénétrer les cellules et réseaux terroristes, intercepter leurs communications, perturber leurs mouvements de fonds, surveiller leurs activités clandestines, déjouer leurs opérations illicites, protéger activement les infrastructures essentielles et traduire les transgresseurs en justice. Il convient ici de signaler que les pays cibles ayant procédé à un tel renforcement depuis les attentats du 11 septembre 2001, par exemple les États-Unis et le Royaume-Uni, ont réussi, jusqu'à présent, à prévenir de nouvelles frappes terroristes sur leur territoire respectif.

Le renforcement des cibles potentielles doit se faire aux niveaux international et intérieur. Le terrorisme mondial ne connaît pas de frontières et ses réseaux sont véritablement transnationaux. Les opérations d'Al-Qaida, par exemple, tendent à avoir une portée mondiale : les fonds terroristes collectés dans un pays sont blanchis et mis en banque dans un autre, généralement dans les Émirats arabes unis; les exécutants recrutés dans un troisième pays peuvent être entraînés dans un quatrième comme l'Afghanistan des Talibans ou la Somalie et ensuite, déployés dans un cinquième pays, où les armes et les explosifs ont été acquis; pendant ce temps, la planification opérationnelle peut avoir lieu dans un autre endroit encore, comme l'Asie du Sud-Est ou l'Europe, afin de commander les attaques à mener contre le pays ciblé.

Cet environnement de menace mondialisée a fait naître la nécessité pour les différents services de renseignement canadiens et leurs alliés et partenaires de la coalition antiterroriste, de partager systématiquement des renseignements pertinents sur les menaces terroristes. Or, la législation canadienne sur le partage du renseignement est encore vaguement définie et les dispositions pertinentes du projet de loi C-17 (anciennement C-55), la *Loi sur la sécurité publique*, ne sont pas encore promulguées.

Le partage du renseignement est un élément crucial de la lutte antiterroriste, mais c'est aussi une question sensible en ce qui a trait au droit de la protection des renseignements personnels, aux libertés fondamentales et aux droits des citoyens canadiens en voyage à l'étranger. Et c'est précisément à cause de cette nécessité de trouver un juste équilibre entre ces préoccupations distinctes qu'il importe de donner à ce partage entre les différents services de sécurité et de renseignement un fondement législatif solide, qui tienne compte des principes généralement acceptés et des exigences de notre société.

### 6.3.1 Conclusions

La guerre à géométrie variable actuellement menée par les réseaux terroristes mondiaux a catapulté les services de sécurité et de renseignement canadiens à l'avant-garde de notre lutte antiterroriste. Crucial pour l'efficacité de cette lutte, le renseignement de sécurité est nécessairement secret et socialement intrusif. Cependant, ces services de collecte de renseignements, secrets et intrusifs, peuvent être et sont, en fait, gérés d'une façon à la fois licite, responsable et conforme à la loi, à la politique gouvernementale et aux valeurs démocratiques. Il s'agit d'atteindre un juste équilibre entre la protection des valeurs démocratiques du Canada et le respect de ces dernières dans nos lois, nos politiques et notre conduite.

Le Canada n'est pas le seul pays confronté aux menaces à dimensions variables que pose le terrorisme mondial. Pour les États-Unis et d'autres alliés comme le Royaume-Uni et l'Australie, la sécurité nationale constitue une préoccupation dominante du gouvernement et de la population et elle passe avant toute autre chose. Même si le Canada considère qu'il ne fait qu'emboîter le pas dans la campagne internationale de lutte contre le terrorisme au lieu d'en prendre la tête, il ne peut se permettre de devenir une cible, ni tolérer que son territoire, sa population et ses institutions puissent faire office de relais pour des attentats terroristes dirigés contre ses voisins, alliés et amis. Nous pouvons être certains que nos voisins et amis ne demeureront pas impassibles dans l'éventualité où une brèche menaçant leur sécurité nationale ou la sécurité du public était créée en raison de l'attitude du Canada. Ils poseront sans doute des gestes en vue de se protéger, même si ces gestes causent des dommages accessoires à une multitude d'intérêts canadiens sur les plans économique et social. Nous n'avons pas attiré le terrorisme sur nos terres, c'est lui qui est venu à nous : nous devons faire face à ces menaces et agir efficacement sur elles dans l'intérêt de notre sécurité nationale, de la sécurité publique et de nos valeurs démocratiques. Si nous ne le faisons pas nous-mêmes, d'autres se chargeront de le faire à notre place.



## 7.0 Lorne Sossin, Faculté de droit, Université de Toronto

### 7.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

À mon avis, les effets de cette loi n'ont pas été importants au chapitre de l'application. Le recours à la *Loi* est demeuré marginal. Ce fait a donné raison à ceux qui l'ont critiquée parce qu'ils ne la jugeaient pas nécessaire, mais il en a fait tout autant pour ceux qui l'ont appuyée en soutenant qu'elle ne donnerait pas lieu à des abus ni ne serait appliquée dans des circonstances inappropriées. Si on ne peut juger des effets de la *Loi* dans son application, où doit-on regarder? La réponse, selon moi, se trouve dans le débat qui a entouré l'adoption de la *Loi*.

Ce débat a révélé au moins trois points importants qui, mis ensemble, constituent selon moi l'effet réel de la *Loi antiterroriste*.

Premièrement, le débat a démontré qu'on ne s'entendait pas sur la signification du terrorisme. La Cour suprême a adopté une position consensuelle inspirée du droit international pour définir le terme dans *Suresh c. Canada* (2002) (dans cette affaire, la Cour a décidé que la référence au terme « terroriste », à l'art.19 de la *Loi sur l'immigration*, n'était pas une imprécision inconstitutionnelle), mais qu'il s'agissait d'une définition très différente de celle adoptée en vertu de la *Loi antiterroriste*. Certains universitaires considèrent que le terrorisme est une forme de violence fondamentalement dissociée de l'État que l'on déploie contre des populations civiles afin de faire progresser une cause politique. Cette conception du terrorisme est parfaitement illustrée par l'image des organisations hors-la-loi qui ont détourné des avions dans les années 70, des Israéliens tués pendant les Jeux Olympiques de Munich, des bombes humaines en Israël, en Afghanistan et en Irak et surtout, des auteurs des attentats du 11 septembre 2001. Toutefois, d'autres sont d'avis que le terrorisme parrainé par l'État en représente l'archétype et ils mettent l'accent sur le rôle joué par la Libye, l'Iran et l'Irak dans le financement et l'organisation des campagnes terroristes. Finalement, pour beaucoup d'États souverains, les organisations internes qui cherchent à obtenir l'autonomie ou la sécession par des méthodes violentes méritent le nom de terroristes, et les exemples de ce type vont de la Tchétchénie au Sri Lanka. Ce qu'il importe de constater, c'est que les termes « terroriste » et « terrorisme » n'ont aucune signification objective ou « clinique ». La distinction entre Nelson Mandela, le combattant pour la liberté, et Nelson Mandela, le terroriste, relève de la perspective et des convictions et non de l'interprétation législative. Le sens que l'on insufflera à ces termes sera davantage tributaire des préférences politiques et du contexte social et historique que d'une norme juridique.

Deuxièmement, la *Loi* pose la prémisse qu'en dérogeant un peu de l'application régulière de la loi dans le cadre des enquêtes concernant des personnes soupçonnées d'être des terroristes, on générerait des moyens plus efficaces de combattre le terrorisme (si on laisse de côté la préoccupation formulée plus haut au sujet de la portée de ces deux termes). Le débat entourant la *Loi* traduisait un scepticisme fondamental à l'égard de cette prétention. La procédure ne fait pas que garantir que le pouvoir gouvernemental est exercé avec une certaine transparence et conformément à l'obligation de rendre compte, ce qui donne lieu à moins d'actes arbitraires ou discriminatoires; elle minimise aussi le risque d'erreur. En donnant à la personne visée par une



enquête portant sur une activité terroriste l'occasion réelle de connaître la preuve accumulée contre elle et de la réfuter, la probabilité qu'une action soit intentée en raison de renseignements insuffisants, d'une identification erronée ou d'autres erreurs s'en trouve réduite. Aucun argument convaincant n'a jusqu'ici été avancé pour justifier que le contrôle judiciaire des certificats ministériels soit limité et que la partie assujettie à une enquête ne dispose dans les faits que d'une chance réduite de réfuter la preuve qui pèse contre elle.

Troisièmement, la *Loi* pose aussi comme prémisse que la menace représentée par le terrorisme justifie la restriction des libertés fondamentales. Pour motiver sa décision d'élargir les pouvoirs d'investigation et de détention au détriment des libertés fondamentales et du droit à la vie privée, le gouvernement a insisté sur le fait que la *Loi* était conforme à la *Charte*. Toutefois, il est clairement ressorti des discussions entourant la *Loi* que la question de savoir si celle-ci allait survivre à une contestation judiciaire en vertu de la *Charte* passait à côté de l'essentiel. Pour une majorité importante d'observateurs (du moins d'après mes calculs), le simple fait que des pays comme le Canada se soient montrés si aisément disposés à mettre de côté les libertés fondamentales (p. ex., en autorisant la détention préventive) face à la menace terroriste constitue une négation des valeurs qui sont, précisément, si radicalement opposées à la logique prônée par le terrorisme (p. ex., la primauté du droit). La *Loi antiterroriste*, en d'autres termes, est l'aveu d'une défaite dans la « guerre contre le terrorisme ».

## 7.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

À la lumière des commentaires précédents relatifs à la nature contestée des termes « terroriste » et « terrorisme », j'adopterai une définition pratique du terrorisme qui est sans conteste subjective et procède par voie d'analogie à des situations concrètes plutôt que par catégories abstraites. Selon moi, le terrorisme s'entend de la violence exercée par une partie, qu'il s'agisse ou non d'un État, et dirigée plus ou moins indistinctement sur des populations données en vue de réaliser un objectif politique particulier (p. ex., la décision d'accorder l'autonomie ou la souveraineté à une région, de retirer des troupes ou des colonies d'une région ou de changer un système de gouvernement séculaire pour un système religieux, etc.).

La tendance émergente, à mon point de vue, est l'accent placé sur les formes d'activité terroriste moins organisées et plus diffuses depuis la dislocation des réseaux terroristes qui s'est échelonnée sur les deux dernières années. Les politiques libérales du Canada concernant l'immigration et les réfugiés, sa situation géographique, ses caractéristiques culturelles, ethniques, linguistiques et religieuses et ses régions urbaines multiculturelles sont autant de facteurs qui pourraient faire de notre pays un point d'entrée vulnérable par lequel pourraient s'infiltrer des organisations terroristes. Cependant, je ne vois aucune augmentation particulière de la menace guettant le Canada se manifester en réponse à la tendance actuelle (à l'exception de la menace accrue à laquelle les troupes canadiennes postées à l'étranger, dans des régions en conflits comme l'Afghanistan, font directement face).



### 7.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).

Je suis d'avis que la menace posée par le terrorisme est complexe et, partant, que la réaction qui s'impose doit comporter de multiples facettes. Nous ne sommes pas en présence d'un problème unidimensionnel. J'énumère ci-dessous une gamme de stratégies qui, selon moi, constituent des réponses appropriées à ce problème :

- 1) La croyance selon laquelle la pauvreté et le désespoir provoquent l'émergence du terrorisme n'est pas toujours fondée (il n'y a qu'à penser au fait, souvent relevé, que les auteurs des détournements du 11 septembre étaient pour la plupart issus de la classe moyenne), mais elle l'est suffisamment pour nous indiquer que toute stratégie antiterroriste doit s'attaquer à ces causes profondes. Il importe par conséquent de réfléchir attentivement à la politique d'aide étrangère que nous préconisons et à ses objectifs. Quoique le Canada, dont les ressources sont limitées, ne peut changer les choses partout, il peut accomplir beaucoup auprès de régions ciblées au moyen de programmes circonscrits.
- 2) Les mesures antiterroristes, notamment aux frontières et dans les aéroports, illustrent qu'on a procédé crûment au profilage des indicateurs d'une menace potentielle. Certaines personnes ont été débarquées des avions parce qu'elles portaient un turban et avaient la peau brune; des agents ont visé systématiquement des musulmans et des arabes pour les soumettre à des vérifications plus minutieuses. Le profilage n'est pas nécessairement une méthode indésirable lorsqu'il repose sur des critères objectifs et raisonnablement transparents. Par exemple, le fait de cibler, en vue d'un examen plus minutieux, les personnes qui voyagent avec des billets aller simple qu'ils ont payés en espèces n'a rien d'odieux, mais le fait d'appliquer la même procédure à toutes les personnes arabes ou originaires de certains pays l'est. La formation, la transmission de lignes directrices, une supervision efficace et des garanties juridiques sont quelques-uns des moyens qui peuvent permettre d'en arriver à ce que le profilage soit effectué de manière plus cohérente et que le risque d'abus injustes ou arbitraires soit minimisé.
- 3) La collaboration avec les gouvernements étrangers en matière d'application de la loi et de renseignements relatifs à la sécurité nationale est un aspect clé de la lutte au terrorisme, et elle doit se faire à tous les niveaux. Le gouvernement en avait déjà fait une politique prioritaire tant avant les événements du 11 septembre qu'après, mais l'affaire Arar révèle la présence de plusieurs incertitudes importantes concernant la façon dont cette politique est appliquée et ce, tant entre les diverses divisions du gouvernement canadien qu'entre le Canada et les gouvernements étrangers. L'enquête publique portant sur cet incident constitue un pas dans la bonne direction, mais les enquêtes n'ont évidemment pas le pouvoir de changer la façon dont les renseignements relatifs à la sécurité nationale sont échangés avec d'autres gouvernements ni de rendre ces échanges plus transparents. En plus d'accueillir les recommandations qui seront contenues dans le rapport qui suivra l'enquête, le gouvernement devra réagir aux plans politique, diplomatique et, possiblement, législatif.

- 4) Plutôt que d'essayer de faire passer le message contenu dans la *Loi antiterroriste*, soit que l'équité procédurale, les libertés fondamentales et le droit à la vie privée sont 'malléables' lorsqu'il y va de la sécurité du pays, les réformes législatives devraient s'engager dans la voie contraire. La question devrait se poser ainsi : quelle est la meilleure façon de contrôler, de circonscrire et de superviser l'exercice du pouvoir exécutif dans l'intérêt de la sécurité nationale, afin de s'assurer que cet exercice soit conforme au principe de la primauté du droit et aux valeurs fondamentales de la société canadienne? Le dossier du Canada en matière d'exercice incontrôlé du pouvoir exécutif n'est pas très réjouissant. Certains des faits qui entachent le plus sa réputation (p. ex., l'internement des Canadiens d'origine japonaise, etc.) sont la conséquence de réactions excessives à l'endroit de signes perçus comme des menaces à la sécurité nationale venues de l'extérieur. Des mesures comme la *Loi antiterroriste* devraient par conséquent inciter à la prudence.



## 8.0 James Stribopoulos, Faculté de droit, Université de l'Alberta

### 8.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

À l'automne de 2001, lorsqu'elle a présenté le projet de loi C-36 en deuxième lecture devant la Chambre des Communes, la ministre de la Justice Anne McLellan a profité de l'occasion pour expliquer les raisons qui avaient poussé le gouvernement à déposer une telle loi : « [L]es événements [du 11 septembre] ont remis en question le sentiment de sécurité des Canadiens et c'est *ce* sur quoi nous devons nous pencher en priorité » (Hansard, 16 oct. 2001). Ainsi, dès le départ, on reconnaissait ouvertement que l'un des objectifs fondamentaux poursuivis par la *Loi antiterroriste* était de mettre un terme à l'« insécurité » ressentie collectivement par les Canadiens après le 11 septembre.

En vue de répondre à la question posée -- quels ont été les effets de la *Loi antiterroriste* au Canada --, j'entends me pencher brièvement sur la question de savoir si la *Loi* a atteint le but premier dont elle est inspirée, soit de procurer aux Canadiens, collectivement, un sentiment accru de sécurité. J'ai choisi de me concentrer sur cette question isolée pour deux raisons.

Premièrement, bien qu'un certain nombre d'entités aient maintenant été désignées comme étant des « groupes terroristes », il n'y a pas eu, à ce jour (du moins, à ma connaissance), une seule poursuite en rapport avec l'une quelconque des infractions substantielles créées par la *Loi*. Deuxièmement, les pouvoirs d'enquête les plus controversés que le projet de loi C-36 a introduits, soit les pouvoirs d'investigation (art. 83.28 et 83.29) et d'arrestation préventive (art. 83.3) n'ont pas encore été utilisés par les forces de l'ordre (voir *La Loi antiterroriste, Rapport annuel concernant les audiences d'investigations et les engagements assortis de conditions*, 2001-2002, disponible en ligne : <http://canada.justice.gc.ca/en/terrorisme/annualreport.html>). Le rapport de 2003 n'est pas encore publié. Ceci dit, le seul cas auquel je peux penser en 2003 est celui de l'affaire Air India, qui a donné lieu à une ordonnance du tribunal pour contraindre un mystérieux témoin à témoigner dans le cadre d'une investigation. Le témoin en question a contesté la constitutionnalité de l'art. 83.28 devant la Cour suprême du Canada, qui a décidé de surseoir à l'exécution de l'ordonnance jusqu'au prononcé du jugement (voir *In the Matter of an Application Under s. 83.28 of the Criminal Code*, Bulletin des procédures de la C.S.C., 12 décembre 2003).

Je ne veux pas dire par là que la *Loi* n'a eu aucune répercussion du seul fait que les autorités policières n'ont pas eu officiellement recours aux pouvoirs d'enquête spéciaux qu'elle leur confère ni aux infractions substantielles qu'elle prévoit. Au contraire, je pense que la *Loi* a eu des effets considérables sur la vision adoptée par les organismes canadiens d'application de la loi relativement à leurs fonctions après le 11 septembre comme sur la perception qu'ont les Canadiens de leur sécurité. Toutefois, la thèse que j'entends exposer est que dans les deux cas, ces effets sont loin d'être positifs. Je commencerai par mettre mes inquiétudes en contexte.

À l'automne 2001, lorsque le gouvernement a présenté le projet de loi C-36 à la Chambre des Communes, Anne McLellan a affirmé : « Je tiens à assurer que nous avons gardé à l'esprit les droits et libertés garantis par la *Charte* dans la rédaction de nos propositions » (Hansard, id.). Et de fait, comme l'ont admis d'éminents juristes, l'affirmation de la ministre selon laquelle la *Loi antiterroriste* s'accorde à la jurisprudence de la Cour suprême portant sur les normes minimales prescrites par la *Charte* semble être exacte (voir Kent Roach, *September 11: Consequences for Canada* (McGill-Queen's Press : 2003)). Comme l'ont fait remarquer certains commentateurs, si on la compare aux lois édictées par d'autres pays, la *Loi antiterroriste* représente une réponse modérée à la menace posée par le terrorisme (voir Stanley A. Cohen, « Safeguards in and Justifications for Canada's New Anti-Terrorism Act » (2002) 14 Nat'l J. Const. L. 99; David Jenkins, « In Support of Canada's Anti-Terrorism Act : A Comparison of Canadian, British, and American Anti-Terrorism Law » (2003) 66 Sask. L. Rev. 419). Les partisans de la *Loi* se sont plaints du fait que tout le débat entourant sa légitimité part d'un postulat erroné. Par exemple, Irwin Cotler fait valoir que le débat se résume à tort à une analyse consistant à déterminer si l'équilibre parfait entre les gains et les pertes a été atteint, ce qui donne lieu à une fausse confrontation entre la sécurité nationale et les libertés fondamentales. Selon lui, la *Loi* est en réalité une « loi sur la sécurité humaine » destinée à remplir la promesse centrale du mouvement global pour les droits de la personne, qui consiste à préserver le droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne (voir Irwin Cotler, « Terrorism, Security and Rights: The Dilemma of Democracies » (2002) 14 Nat'l J. Const. L. 13).

Les arguments de ceux qui appuient la *Loi antiterroriste* se fondent à tous égards sur ses termes explicites. En surface, les infractions et les pouvoirs qu'elle a créés sont constitutionnels. En outre, si on la compare aux lois adoptées dans d'autres pays, la *Loi* semble en effet constituer une réponse plus impartiale à la menace terroriste. Enfin, étant donné que la *Loi* accorde aux forces de maintien de l'ordre les outils prétendument nécessaires pour appréhender les terroristes, ces individus déterminés à provoquer notre destruction, et les traîner en justice, il est difficile de contester l'affirmation selon laquelle la *Loi* rehausserait la sécurité humaine et, du même coup, nos droits les plus fondamentaux (le droit à la vie et à la sécurité de sa personne). Cependant, pour mettre ces prétentions dans une perspective acceptable, il faut regarder au delà des dispositions expresses de la *Loi antiterroriste* et se demander de quelle façon elle a influencé le comportement des forces de maintien de l'ordre et, par ricochet, la perception des Canadiens.



Il faut voir les choses telles qu'elles sont : l'édiction de la *Loi antiterroriste* a marqué le début de la participation du Canada à la « guerre contre le terrorisme » (McLellan, Hansard, id.). Le problème de la rhétorique de la guerre, toutefois, est qu'elle repose inévitablement sur une vision dichotomique de la menace posée par le terrorisme : le « nous contre eux ». George Bush s'est adressé ainsi au reste du monde, peu après le 11 septembre : dans la guerre contre la terreur, [TRADUCTION] « vous êtes soit de notre côté, soit du côté des terroristes ». Le professeur Stephen Toope évoque le danger inhérent à ce genre de rhétorique :

[TRADUCTION]

Si « nous » nous présentons comme bons à tous égards et que nos « opposants » sont présentés comme entièrement mauvais, diverses conséquences, presque inéluctables, s'ensuivront. La plus évidente est que l'ennemi s'en trouve déshumanisé. L'humanité que l'on partage avec l'ennemi fait de lui une victime de la guerre, mais l'ennemi entièrement mauvais ne commande aucune considération. (Stephen J. Toope, (2002) 65 Sask. L. Rev. 281)

Il faut être naïf pour penser que ceux qui sont chargés de veiller à l'application de la *Loi antiterroriste* sont en quelque sorte à l'abri de cette rhétorique de la guerre qui a balayé l'Amérique du Nord au lendemain des événements du 11 septembre. La *Loi antiterroriste*, comme la plupart des lois pénales, est avare de détails quant aux critères à appliquer pour déterminer qui doit faire l'objet d'une enquête. Les organismes d'application de la loi jouissent au contraire d'une discrétion considérable à cet égard. Le fait que nul n'ait été accusé d'une des infractions de terrorisme créées par le projet de loi C-36 et qu'aucun des pouvoirs d'enquête spéciaux prévus par la *Loi* n'ait été utilisé jusqu'ici ne signifie pas pour autant que les organismes d'application de la loi n'ont pas enquêté activement sur des personnes soupçonnées de terrorisme. Il est important de reconnaître que dans cette guerre, l'« ennemi » est invariablement musulman, et le plus souvent arabe. La définition du « terrorisme », qui oblige à tenir compte des motifs « politiques, religieux ou idéologiques » (division 83.01(1)(b)(i)(A)) d'un suspect ou d'un groupe, a non seulement pour effet de renforcer cette inévitable attention portée aux musulmans et aux arabes, mais également de la légitimiser. Par conséquent, le risque que des membres de ces groupes soient injustement ciblés aux fins d'une enquête est élevé. Nier cette réalité relative à l'impact plus global de la *Loi antiterroriste* équivaut à nous laisser persuader du caractère crédible de la guerre au terrorisme dans laquelle nous sommes présentement engagés.

Un certain nombre de commentateurs nous ont mis en garde contre la possibilité que la *Loi antiterroriste* ouvre la porte au profilage racial (voir p. ex. : Sujit Choudhry & Kent Roach, « Racial and Ethnic Profiling: Statutory Discretion, Constitutional Remedies and Democratic Accountability » (2003) 41 Osgoode Hall L. J. 1; Reem Bahdi, « No Exit: Racial Profiling and Canada's War Against Terrorism » (2003) 41 Osgoode Hall L. J. 293). Évidemment, les partisans de la *Loi* peuvent se rassurer, vu l'absence d'une quelconque preuve empirique propre à étayer ces prétentions. Il importe toutefois de se rappeler que c'est toujours derrière ce fait que se réfugient ceux qui nient les pratiques existantes en matière de profilage, que ce soit dans le cadre

de l'application du droit pénal conventionnel ou de la lutte antiterroriste. Mais il s'agit d'ouvrir les yeux pour constater que les témoignages anecdotiques sont là et qu'ils semblent indiquer que le prix à payer pour attendre que se présentent des preuves empiriques solides avant d'agir, pourrait être trop élevé. À ce sujet, le professeur Toope, dans son article, note ce qui suit :

[TRADUCTION]

...J'ai su de sources éminemment sûres que les deux centres de détention de l'Immigration à Montréal, alors qu'ils sont normalement à moitié remplis, débordent présentement de gens dont la plupart correspondent à un profil ethnique ou religieux spécifique. L'un de mes propres étudiants, un Sikh, a déjà été assujéti à deux reprises à des fouilles corporelles complètes dans des aéroports canadiens, alors qu'aucun passager de race blanche n'a été fouillé [...] La personne chargée par le fédéral de surveiller le SCRS lançait récemment une mise en garde contre le risque que les 'droits et libertés des Canadiens' soient bafoués au nom de la guerre au terrorisme.

Les partisans de la *Loi antiterroriste* pourraient répliquer que rien dans le texte explicite (et apparemment constitutionnel) de la *Loi* n'autorise les pratiques de profilage racial. Ceci dit, ses opposants noteront qu'il n'y a, par ailleurs, rien dans la *Loi* qui interdise spécifiquement de telles tactiques (voir Choudhry & Roach, supra). D'un point de vue plus général, la *Loi* omet également de prévoir des mécanismes concrets de surveillance des pratiques policières déclarées qui ont cours en vertu de ses dispositions. Aux termes de la *Loi*, une enquête (peu importe sa durée ou l'étendue de son éventuel caractère intrusif) qui ne se solde pas par une arrestation préventive, une investigation ou le dépôt d'accusations formelles est à l'abri de tout examen véritable. En effet, dans la grande majorité des cas, il n'existe aucune possibilité d'évaluer les cibles choisies ou les tactiques employées par la police. Shirley Heafey, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, s'est récemment plainte du fait que la *Loi antiterroriste* autorisait désormais la GRC à mener des enquêtes en matière de sécurité nationale alors que sa propre commission n'avait reçu aucun des pouvoirs requis pour surveiller efficacement ces pratiques (voir Carly Weeks, « RCMP Complaints Body Powerless, Chair Says », *Globe and Mail*, 27 janvier 2004, p. A9). Fait peu surprenant, par contre, à l'ère des changements qui l'amènent à jouer un rôle central dans la guerre livrée au terrorisme, la GRC résiste fortement à la surveillance accrue des institutions civiles (voir Jeff Sallott, « Closer Scrutiny of RCMP by Independent Body Urged », *Globe and Mail*, 11 février 2004, A9). Pour défendre cette prise de position, la GRC a fait valoir qu'il n'était pas nécessaire d'accroître la surveillance puisque « les tribunaux ont l'occasion d'examiner les procédures de la police lors du procès » (Id.). Or, comme nous avons pu le constater au cours des deux dernières années, dans le cas particulier des enquêtes portant sur des actes de terrorisme, les dossiers se rendent rarement à l'étape du dépôt d'accusations criminelles et des poursuites devant les tribunaux. Par conséquent, en l'absence de réels mécanismes externes de surveillance, les atteintes aux libertés fondamentales commises par les représentants des forces de l'ordre participant à la lutte au terrorisme continueront dans une large mesure d'échapper à toute sanction.

Sur un point connexe, les partisans de la *Loi*, en réponse aux inquiétudes exprimées par le professeur Toope, pourraient soutenir que les observations concernant les répercussions dans le domaine de l'immigration sont injustifiées. Il est vrai que la *Loi antiterroriste* n'autorise pas les



autorités à débusquer et à déporter les immigrants illégaux. Mais encore une fois, un tel argument ignore le fait que la guerre au terrorisme -- et la *Loi antiterroriste*, qui constitue le moteur central de la guerre menée par le Canada -- définit le contexte sur lequel les agents de l'immigration s'appuient pour exercer les pouvoirs que leur confère le projet de loi C-11, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ce projet de loi, déposé au printemps de 2001, mais devenu loi après les événements du 11 septembre, [TRADUCTION] « prévoit un plus grand nombre de critères qui rendent un non-citoyen inadmissible pour des raisons de sécurité, étend les pouvoirs de détention à certaines situations qui présentent des risques à la sécurité et réduit l'accès à la procédure d'examen indépendant des décisions ministérielles touchant la sécurité » (Audrey Macklin, « Borderline Security » in R. Daniels et al. (éd.), *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* (Toronto : U of T Press, 2001) 383). Il est impossible d'isoler les actions prises par les agents de l'immigration en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de celles prises par les représentants des forces de l'ordre en vertu de la *Loi antiterroriste*, ni de départager l'importance des deux textes de loi au chapitre de la guerre au terrorisme. Autrement dit, lorsque les efforts déployés pour mener des enquêtes en application de la *Loi antiterroriste* ne suffisent plus pour générer la preuve nécessaire à une poursuite criminelle complète, les mesures prévues par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* seront invariablement prises à l'égard des « suspects » qui ne sont pas citoyens du pays. Sous le régime de cette loi, le gouvernement peut déporter les personnes soupçonnées de terrorisme et, de ce fait, passer outre, en toute commodité, aux exigences à respecter en matière de procédure et de preuve lors de la préparation d'un procès devant un tribunal canadien.

Bien que les préoccupations résumées dans les paragraphes précédents puissent sembler alarmistes, elles sont partagées par la majorité de la population. Les Canadiens ont suivi de près les événements des deux dernières années et ont été très troublés par ce qu'ils ont vu. Au lieu de constater que la *Loi antiterroriste* servait à traquer et à poursuivre les terroristes, ils ont été les témoins horrifiés des malheurs vécus par Maher Arar et sa famille. L'idée qu'un citoyen canadien puisse être déporté des États-Unis pour faire face à la torture en Syrie sur la base de « renseignements » fournis par des responsables canadiens des forces de l'ordre est très dérangeante pour les Canadiens. Même si le cas de M. Arar est un exemple des plus extrêmes, les Canadiens ne le voient pas comme un incident isolé. On peut aussi penser au cas des dix-neuf non-citoyens arrêtés l'été dernier aux termes d'une attestation de sécurité signée par le ministre de l'immigration et initialement présentés comme une possible « cellule dormante d'Al-Qaida » (une prétention dont on a admis par la suite qu'elle n'était pas fondée) (voir Marina Jimenez, « Case of Nineteen Terrorists Unravelling », *Globe And Mail*, 20 août 2003). Il ne fait pas de doute que ces événements ont transformé la perception des Canadiens au sujet de la guerre au terrorisme. Immédiatement après les événements du 11 septembre, la majorité des Canadiens interrogés étaient d'accord pour dire que les représentants des forces de l'ordre devaient porter une attention spéciale aux « personnes d'origine arabe » (Ekos Research Associates, « Security, Sovereignty, and Continentalism: Canadian Perspectives on September 11 », 27 septembre 2001). Depuis, l'attitude de la population a considérablement changé. Selon un récent sondage Ipsos-Reid, 52 pour cent des Canadiens sont d'avis que les Canadiens d'origine arabe sont injustement ciblés à cause de leur race (voir Colin Freeze, « Majority Says Arar Treated Unjustly, Poll Finds » *Globe and Mail*, 7 février 2004, A4).



Les Canadiens s'inquiètent de plus en plus du fait que certaines minorités ethniques et religieuses sont traitées injustement en conséquence de la guerre au terrorisme. Parallèlement, ils se montreraient plus méfiants à l'endroit des forces de l'ordre en général par suite d'un certain nombre d'autres scandales impliquant la police canadienne (voir Clifford Krauss, « Misconduct Charges Sully Image of Canadian Police », *The New York Times*, 1<sup>er</sup> février 2004). Par exemple, dans un sondage mené en janvier de cette année, 38 pour cent des lecteurs du *Globe and Mail*, à qui on avait demandé s'ils faisaient confiance à leur service de police local, ont répondu par la négative. Les événements attribuables au contexte de la guerre au terrorisme ont nul doute contribué à faire augmenter la crainte du pouvoir officiel. Ainsi, le geste posé récemment par la GRC qui, aux fins d'une enquête concernant une fuite de document au sein des services de renseignements dans le cadre de l'affaire Arar, s'est servi de la *Loi sur la protection de l'information* pour obtenir l'autorisation de perquisitionner le domicile d'une journaliste, a été largement décrié comme un abus de pouvoir et a provoqué la colère du public (voir Graham Fraser, « RCMP Raid Sparks Outrage » *Toronto Star*, 22 janvier 2004).

On pourrait évidemment faire valoir qu'une crainte accrue des services de police est un mince prix à payer pour renforcer le sentiment de sécurité face au terrorisme. Mais les sondages révèlent par ailleurs que les Canadiens continuent de craindre les terroristes. Dans le cadre du même sondage Ipsos-Reid où les personnes étaient invitées à répondre à des questions concernant les pratiques policières en matière de profilage, 62 pour cent des Canadiens ont dit croire que les terroristes menaient des opérations au Canada (voir « Majority Says Arar Treated Unjustly, Poll Finds », précité). Cela nous ramène à la question de départ, à savoir si l'objectif principal poursuivi par la *Loi antiterroriste*, soit de rétablir le sentiment collectif de sécurité des Canadiens au lendemain du 11 septembre, a été atteint. S'il faut en croire les récents sondages, la réponse est non. Les Canadiens nourrissent toujours de vives inquiétudes à l'égard du terrorisme et des terroristes. Donc, en ce sens, il est permis de penser que nous n'avons pas réellement avancé depuis les attentats terroristes de 2001. En fait, en raison des inquiétudes croissantes relatives aux abus des forces de maintien de l'ordre impliquées dans la guerre au terrorisme, on pourrait dire que les Canadiens ressentent encore plus d'insécurité qu'il y a deux ans. Aujourd'hui, non seulement craignons-nous les terroristes, mais nous entretenons aussi une peur sans cesse croissante à l'égard de nos propres forces de maintien de l'ordre. Dans les faits, la peur du terrorisme venu d'en bas s'est transformée en inquiétude toute aussi pressante au sujet de la terreur institutionnelle venue d'en haut (voir Oren Gross, « Cutting Down Trees: Law-Making Under The Shadow of Great Calamities » in R. Daniels et al. (éd.), *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill C-36* (Toronto: U of T Press, 2001) 39).

## 8.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Pour répondre à cette question, je vais reprendre la définition d'« activité terroriste » qui figure désormais à l'al. 83.01(1)b) du *Code criminel*. De par sa nature, le terrorisme défie toute catégorisation et toute prédiction. L'objet visé par l'entreprise est la surprise. Pour la provoquer, on emploie des tactiques variées, on a recours à des exécutants inattendus, on choisit des cibles et des emplacements géographiques disparates. Ceci dit, une tendance se discerne depuis le 11 septembre, soit celle de frapper des cibles dites « vulnérables » : écrasements d'avions



remplis de passagers sur les tours du World Trade Centre, sur le Pentagone et dans un champ de Pennsylvanie en septembre 2001, attentat à la bombe dans une boîte de nuit de Bali en octobre 2002, attentats à la bombe contre le consulat britannique, une banque et deux synagogues à Istanbul en novembre 2003, série d'attentats à la bombe aux Philippines en 2002 (dont plusieurs visant des centres commerciaux).

Compte tenu de leurs objectifs, la décision des terroristes de concentrer leurs efforts sur des cibles civiles est compréhensible. Si vous cherchez à attiser la peur au sein d'une population, l'incertitude créée par le caractère purement aléatoire d'un attentat terroriste pourra vous aider à y parvenir. Ce qui rend la menace posée par les terroristes si terrifiante, c'est la pensée qu'ils pourraient attaquer n'importe où et à n'importe quel moment et, ce faisant, viser n'importe qui. Si les terroristes se limitaient à attaquer des cibles gouvernementales, l'impact psychologique produit sur la population serait diminué. De plus, l'attaque de cibles gouvernementales emporte souvent des risques plus élevés car la probabilité de devoir contourner les mesures de sécurité et déjouer le personnel est plus grande. Par opposition, dans le cas des cibles civiles, le risque d'être détecté ou de faire face à une résistance armée est presque toujours absent. En outre, beaucoup de cibles non-gouvernementales, comme les édifices à bureaux, les boîtes de nuit et les centres commerciaux, présentent l'avantage additionnel de rassembler en un seul lieu un très grand nombre de victimes potentielles.

À l'instar des autres pays, le Canada n'est sans doute pas à l'abri de la menace terroriste. L'explosion de l'appareil d'Air India nous a enseigné cette leçon il y a un certain temps déjà. Aujourd'hui, il ne faut pas oublier que le Canada, comme beaucoup de ses alliés américains, figure parmi les nations spécifiquement menacées par Ousama ben Laden sur les bandes sonores qu'il aurait enregistrées et publiées depuis le 11 septembre (voir Peter Cheney, « Terrorist Tapes Name Canada », *Globe and Mail*, 15 juillet 2002). Par conséquent, il serait naïf de croire qu'on peut ignorer le risque que les terroristes choisissent d'attaquer des cibles canadiennes à l'étranger ou même ici au pays. Toutefois, la menace est probablement plus grande à l'étranger. Je dis cela parce que je crois que si les terroristes arrivaient à pénétrer au Canada, ils préféreraient sans doute, en supposant qu'ils soient capables de traverser la frontière, jeter leur dévolu sur une cible américaine. Je pense que ce point est très bien illustré par le cas d'Ahmed Ressam, celui qu'on a appelé le « terroriste des fêtes du nouveau millénaire ». Par conséquent, je suis d'avis que la vulnérabilité du Canada est plus grande à l'étranger. Si les terroristes se mettent ultimement en tête de causer des torts au Canada, je soupçonne que nos ambassades et consulats s'avéreront des cibles de choix.

Ceci dit, s'il y a quelque chose que nous devrions avoir appris des démêlés que nous avons eus avec le terrorisme au cours des deux ans et demi précédents, c'est sans doute qu'il n'est pas possible de prédire avec exactitude le comportement des terroristes. L'amère leçon que nous ont enseignée les événements du 11 septembre est que les terroristes peuvent faire montre d'une grande ingéniosité dans la conception de méthodes visant notre destruction. Avant les attentats contre le World Trade Centre et le Pentagone, l'idée qu'un avion commercial s'écrase sur un édifice était complètement unimaginable, même pour les scénaristes d'Hollywood. Cette expérience nous enseigne une leçon encore plus importante, soit qu'il faut s'attendre à être de nouveau choqués et à être témoins d'attentats sans précédent tant au plan de la méthode que de la cible visée. Au fur et à mesure que nous avançons, il y a peu de choses que nous pouvons

valablement prédire au sujet du terrorisme, à part le fait que nous sommes condamnés à le voir se manifester davantage à l'avenir. Comme le fait remarquer Hannah Arendt :

[TRADUCTION]

La nature même des choses humaines permet de dire que chaque acte qui s'est manifesté une fois et a été enregistré dans les annales de l'humanité s'inscrit comme une éventualité auprès de l'humanité bien après que sa réalité soit devenue une chose du passé. Aucun châtement n'a jamais été assez puissant pour décourager la commission de crimes. Au contraire, quel que soit ce châtement, une fois qu'un crime précis est apparu pour la première fois, sa réapparition est encore plus probable que ne l'a jamais été sa manifestation initiale (Hannah Arendt, *Eichman in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* (Markham: Penguin Books, 1977) à la p. 273).

### 8.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).

La tendance des terroristes à frapper des cibles « vulnérables » accroît notre vulnérabilité et nous expose à des dangers si importants qu'il est presque impossible de parler de réduction de la menace sans s'attaquer directement aussi à ses causes. Toutefois, on ne s'entend pas réellement sur ce qui est à l'origine du terrorisme dans les faits et, par conséquent, sur la façon d'y mettre fin.

Ainsi, il y a d'un côté des personnes telles Alan Dershowitz, qui considère le terrorisme comme un comportement rationnel axé sur la réalisation d'un objectif. Selon lui, le terrorisme fonctionne parce qu'il est encouragé par l'Occident. Il prétend que pour l'éradiquer, nous devons changer notre façon d'y réagir. Nous devons adapter nos politiques et pratiques nationales et internationales. Avant tout, nous devons cesser de procurer des gratifications aux terroristes et faire en sorte que le terrorisme s'accompagne d'effets dissuasifs importants. Dershowitz fait valoir qu'une politique rigoureuse et acharnée de tolérance zéro appliquée de façon constante à travers le temps pourrait servir à décourager et, éventuellement, à éradiquer le terrorisme (voir Alan Dershowitz, *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge* (New Haven : Yale University Press, 2002)). En fait, Dershowitz propose une approche qui garantit une confrontation continue tout en promettant une victoire finale vaguement lointaine. Et de fait, depuis le 11 septembre, les États-Unis ont adopté le paradigme de la guerre pour contrer la menace posée par le terrorisme.

Une perspective opposée est offerte par ceux qui s'intéressent aux causes « profondes » du terrorisme. Ceux-ci croient que pour comprendre les causes du terrorisme, il faut se pencher sur les implications globales de la mondialisation, surtout en ce qui a trait à la polarisation sans cesse croissante entre le monde industrialisé et les pays en voie de développement. De cet angle, on peut retracer l'origine du terrorisme dans l'aliénation économique et culturelle des pays en voie de développement qui ont été écartés du mouvement vers la mondialisation. C'est dans ce contexte que l'extrémisme prend racine, puis de l'élan et, avec le temps, adopte la forme d'activités terroristes. Cette vision du terrorisme suscite la controverse en Occident, spécialement



en Amérique du Nord. Par exemple, lorsque l'ancien premier ministre Chrétien, au cours d'une entrevue, a établi un lien entre le terrorisme et la répartition inégale des richesses mondiales, on lui a vigoureusement reproché, au Canada et aux États-Unis, de blâmer les victimes (voir S. McCarthy, « Fox Hounds P.M. Over Remarks », *Globe and Mail*, 13 septembre 2002; T. Nichols, « Chrétien's State of Denial Is Dangerous » *National Post*, 25 septembre 2002; R. Fife, « Chrétien Soft on Terrorism, Wall Street Journal Readers Told », *National Post*, 27 septembre 2002).

Des représentants des deux camps ont formulé des observations judicieuses au sujet du terrorisme. Comme c'est souvent le cas dans la vie, la vérité semble se situer quelque part entre ces deux perspectives extrêmes. Comme le fait remarquer avec finesse le professeur Toope :

[TRADUCTION]

...Je ne souscris pas à la thèse facile des « causes profondes », qui cherche à « expliquer » le terrorisme au moyen des diverses raisons valables pour lesquelles divers peuples devraient ressentir de la colère et de la frustration. Le terrorisme est entièrement immoral et injustifiable. Je dirais plutôt qu'il existe bon nombre de raisons pour des peuples de partout au monde d'haïr certains aspects de ce que l'Amérique et ses alliés occidentaux représentent. Nous devons arriver à comprendre ce qui anime cette haine et cesser d'en faire peu de cas sous prétexte qu'elle constitue de l'« envie », du « fondamentalisme » ou une autre trouvaille du genre. Notre sécurité dépend en partie de la compréhension que nous avons de la menace à laquelle nous faisons face, menace que nous avons à l'occasion nourrie en laissant s'accumuler les doléances empreintes d'amertume (Stephen J. Toope, « Fallout From '9-11': Will a Security Culture Undermine Human Right? » (2002) 65 *Sask. L. Rev.* 281, aux pp. 293-94).

En somme, la meilleure approche qui semble s'offrir au Canada réside dans une combinaison d'efforts. À l'échelle internationale, nous devrions travailler à la réforme des institutions qui contribuent à accentuer les disparités à l'origine de l'aliénation dont le terrorisme se nourrit. Pour que cette mesure soit efficace, il faudra réformer la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et appuyer les initiatives visant à alléger la dette des pays en développement et à augmenter l'aide qui leur est donnée. En outre, nous devons continuer à appuyer l'ordre juridique international et travailler sans relâche à convaincre les États-Unis de ne pas agir unilatéralement. La lutte mondiale contre le terrorisme doit être complètement repensée, à la lumière des leçons tirées en Irak. Si nous voulons réellement réduire les risques posés par le terrorisme, nous nous devons de transformer l'actuelle lutte armée en guerre d'idées.

Dans l'intérim, nous devons également prendre certaines mesures destinées à minimiser la menace terroriste, en ne perdant pas de vue qu'il est impossible de l'éliminer complètement. Au plan international, il serait avisé de demeurer vigilants au sujet de la sécurité de nos ambassades et consulats. De plus, certaines mesures doivent être prises à l'intérieur du pays, même si les dangers n'y sont pas aussi présents, afin d'atténuer les répercussions potentielles d'un éventuel attentat terroriste. Contrairement aux démarches législatives à caractère hautement symbolique, les mesures de protection réelle exigent une injection substantielle et soutenue de ressources. Nous devons investir massivement dans les aspects de notre infrastructure qui sont essentiels à la

protection de la vie humaine. Un certain nombre d'exemples me viennent en tête. En raison des répercussions évidentes d'une catastrophe nucléaire (pensons à Tchernobyl), la protection de nos centrales nucléaires mérite qu'aucun effort ni aucune dépense ne soient ménagés. De même, comme en fait foi le désastre survenu à Walkerton, la contamination de nos ressources en eau pourrait provoquer des pertes de vie en nombres considérables, surtout en région urbaine. Par conséquent, il faut aussi investir dans la protection de nos usines de traitement des eaux. Cela ne se limite pas à protéger l'accès aux usines; il faut en outre consacrer des ressources suffisantes à la protection de l'intégrité des procédures de purification de l'eau et de vérification de sa qualité. Finalement, comme l'a démontré l'épisode récent du SRAS, nous avons besoin d'une politique nationale sur les maladies contagieuses appliquée par le fédéral. Nous devons investir dans notre système de soins de santé pour s'assurer de bénéficier d'installations adéquates et des services de professionnels de la santé qualifiés afin de contenir efficacement toute épidémie qui pourrait un jour être déclenchée par les terroristes.



## 9.0 Don Stuart, Faculté de droit, Université Queen's

### 9.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

Je réitère le point de vue que j'ai exprimé dans plusieurs discours et devant différents comités parlementaires essayant d'arrêter un train en marche alors que le projet de loi C-36 était adopté à toute vitesse par le Parlement après les horreurs des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Mes pensées sur le sujet sont condensées dans un exposé publié sous le titre « The Anti-Terrorism Bill C-36 : An Unnecessary Law and Order Quick Fix that Permanently Stains the Canadian Criminal Justice System », (2002) 14.1 *National Journal of Constitutional Law/Revue nationale de droit constitutionnel* 153.

À titre de professeur de droit criminel au Canada depuis 1970 et de chercheur dans ce domaine, je considère que les nouveaux pouvoirs massifs investis dans nos lois criminelles permanentes par le projet de loi C-36 ne sont pas nécessaires pour répondre à l'outrage du 11 septembre. Il aurait peut-être été nécessaire de consacrer plus de ressources à la collecte de renseignements et d'éléments de preuve ainsi qu'aux enquêtes, mais certainement pas qu'on se dote de plus de lois. La définition des actes terroristes et le processus d'inscription d'un groupe sur la liste des entités terroristes ont, comme beaucoup l'ont souligné en vain, une portée excessivement large. Constat cynique, les nouvelles infractions de terrorisme font fi des principes fondamentaux selon lesquels l'État ne peut châtier une personne si l'acte et la faute ne répondent pas à certains critères valables. Les pouvoirs extraordinaires de détention et d'obtention d'un témoignage devant un juge par la contrainte, qui n'ont rien de canadien, n'étaient pas nécessaires et n'ont pas été adéquatement justifiés. Le projet de loi C-36 accorde au ministre plusieurs pouvoirs arbitraires, comme celui de définir les groupes terroristes, d'autoriser la surveillance électronique et de délivrer des fiats interdisant l'utilisation de documents de nature délicate (et pas seulement de ceux ayant trait à la sécurité nationale). Ces pouvoirs enfreignent les balises fondamentales de notre système de justice, telles la primauté du droit, la présomption d'innocence et l'obligation imposée à l'État de prouver la culpabilité d'un accusé au delà de tout doute raisonnable devant une cour indépendante et impartiale.

Le projet de loi C-36 met en péril les libertés des minorités vulnérables et des contestataires. Les Canadiens arabes et musulmans ont exprimé leurs inquiétudes avec dignité, mais ils ont été mis hors jeu par son adoption rapide. L'histoire des régimes répressifs, tels celui de l'apartheid en Afrique du Sud, où j'ai passé les 21 premières années de ma vie, illustre de façon frappante les risques associés à l'exercice abusif et étendu de ces pouvoirs.

L'adoption rapide de ce projet de loi rédigé à la hâte, sans consultation externe, est le résultat d'un problème systémique attribuable à une pratique consistant à recourir aux solutions rapides pour assurer le maintien de l'ordre. La preuve en est donnée par les lois antigang qui se sont avérées improductives et trop peu ciblées.

Pour autant que nous sachions -- mais, en fait, personne ne le sait vraiment à l'exception des responsables publics --, le projet de loi n'a pas encore été appliqué, sauf dans un cas où une

personne a été contrainte à témoigner devant un juge. Cependant, une personne beaucoup mieux placée que moi pour le savoir, en l'occurrence Reid Morden, ancien directeur du SCRS, a exprimé des inquiétudes très similaires aux miennes, comme l'a rapporté le quotidien *The Globe and Mail* dans son édition du 27 novembre 2003.

Par conséquent, il est temps de faire le point et de remettre sérieusement en question la sagesse de cette mesure législative sans s'embarrasser de platitudes aussi euphorisantes et farfelues que ce concept politique de « guerre mondiale contre le terrorisme ». Le Canada n'est pas en guerre au sens où on l'entendait durant la Deuxième guerre mondiale.

### **9.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.**

Il fait peu de doute que des groupes disparates ou des individus entretenant des liens peu solides entre eux, continueront de commettre sporadiquement des actes de violence et ce, souvent, mais pas toujours, à des fins religieuses et politiques. Il se peut que les attaques monumentales du 11 septembre 2001 se répètent à diverses reprises et il est très probable que les États-Unis continuent de représenter une cible de choix.

Selon une définition précise et simple, un terroriste est celui qui use ou tente d'user de la force pour renverser ou déstabiliser un gouvernement. Sous le président Bush, les États-Unis ont fait montre, à maintes reprises, d'un mépris total pour les Nations Unies, pour les normes internationales, telles que la Convention de Genève, et pour tout pays qui exprime un point de vue différent du leur sur la guerre et la politique internationale. Lorsque les États-Unis décident de déstabiliser ou de bombarder un pays au nom de la liberté, les citoyens de ce pays sont en droit de caractériser ces actions des États-Unis comme étant elles-mêmes celles de terroristes. Nelson Mandela était-il un terroriste ou un combattant pour la liberté? La violence engendre la violence.

Sa proximité des États-Unis rend le Canada vulnérable aux attaques terroristes, mais jusqu'à présent, cette menace ne s'est pas concrétisée. Entre-temps, des milliers de Canadiens ont perdu la vie, notamment à cause du cancer, du suicide, des accidents dans les transports et de la violence familiale. Et dans ces domaines, on peut dire que les menaces sont prouvées et réelles. Un programme d'ordre public international ne devrait pas détourner notre attention des défis véritablement majeurs auxquels nous sommes confrontés.

### **9.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

Il serait probablement justifié d'octroyer plus de ressources pour les services chargés du renseignement de sécurité. Mais, pour l'instant, ces services semblent, dans une grande mesure, ne pas nous avoir bien servis et, de plus, leurs actions ont été à l'origine de cas bien connus de ciblage abusif. Il semblerait que cette activité de ciblage ait été, en grande partie, menée dans le cadre de lois déjà existantes sur l'immigration et les réfugiés, lesquelles, étonnamment, ne se



---

préoccupent même pas de définir le terrorisme. Le cas de M. Arar et la tenue tardive d'une enquête judiciaire indiquent qu'on se préoccupe peu de la protection des Canadiens ciblés en raison de leur appartenance raciale.

D'après un récent sondage d'opinion, 37 % des Canadiens estiment que les mesures de sécurité adoptées par Ottawa en réaction au terrorisme ne vont pas assez loin (*The Globe and Mail*, 29 janvier 2004). En 1970, les sondages d'opinion indiquaient que la population appuyait fortement le recours à la *Loi sur les mesures de guerre*. Et pourtant, 18 ans plus tard, le Parlement a reconnu que cette loi avait été une réaction à la fois excessive et répressive et l'a remplacée par la *Loi de 1988 sur les mesures d'urgence*, laquelle a été rédigée avec soin en prévoyant des recours pour les personnes ciblées abusivement. Il faut espérer que le Parlement n'attendra pas 18 ans pour se décider à reconnaître que le projet de loi C-36 porte dangereusement et inutilement ombrage à notre système de justice. La Loi devrait être abrogée en entier.







## 10.0 Wesley K. Wark, Département d'histoire/d'études internationales, Université de Toronto

### 10.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a tenté de renforcer sa sécurité nationale en prenant deux grandes initiatives, à savoir l'adoption d'une loi omnibus, le projet de loi C-36 ou *Loi antiterroriste*, et la présentation du budget de sécurité, en décembre 2001, par le ministre des Finances de l'époque, Paul Martin. Par conséquent, il faut considérer le projet de loi C-36 comme l'un des premiers et des plus importants piliers de la réaction canadienne au nouveau contexte d'insécurité introduit par les attentats d'Al-Qaïda.

On peut évaluer les répercussions du projet de loi C-36 dans cinq grands domaines :

1. l'élargissement du pouvoir du gouvernement d'agir à l'endroit des menaces terroristes qu'il perçoit;
2. la création de nouvelles entités opérationnelles et de nouveaux mandats pour aider le gouvernement dans son activité antiterroriste;
3. le déclenchement d'un débat public significatif (quoique non résolu) sur la nature de la menace terroriste au Canada et la nécessité de trouver un juste équilibre entre la protection des libertés fondamentales et la poursuite des objectifs de sécurité nationale dans un contexte altéré par les nouvelles menaces;
4. l'impression que produit, sur la scène internationale, l'approche du Canada en matière de lutte antiterroriste;
5. la réalité ou l'illusion du pouvoir de dissuasion.

Le projet de loi C-36 a, par ailleurs, donné au gouvernement l'occasion d'agir pour régler des problèmes exaspérants qui avaient été mis en veilleuse pendant longtemps et qui n'étaient que vaguement reliés aux préoccupations antiterroristes. J'inclurai dans cette catégorie les modifications à la *Loi sur les secrets officiels* et l'altération des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces différentes parties du projet de loi C-36 ont été inévitablement éclipsées par d'autres questions plus sensationnelles et n'ont éveillé à l'époque que peu d'attention critique.

Je vais aborder brièvement chacune de ces cinq répercussions majeures.

#### 1. Élargissement des pouvoirs du gouvernement

Le projet de loi C-36 a donné au gouvernement des outils juridiques à la fois nouveaux et controversés pour combattre le terrorisme. On distingue notamment le pouvoir d'établir la liste des groupes terroristes interdits et de criminaliser les diverses formes d'association avec de tels groupes, le pouvoir de tenir des audiences d'investigation et d'obtenir des témoignages forcés, le

pouvoir de détention préventive (engagement assorti de conditions) et les restrictions concernant les règles sur la divulgation de la preuve prévues dans la *Loi sur la preuve au Canada*. En outre, le projet de loi C-36 a procuré au gouvernement de nouveaux mécanismes législatifs pour contrer les organismes de bienfaisance susceptibles de servir de paravents aux activités de financement du terrorisme.

En fait, il est difficile, à ce stade (janvier 2004), d'évaluer avec précision l'impact direct de cet ensemble de nouveaux pouvoirs et ce, pour deux raisons. Premièrement, le gouvernement a agi lentement et très prudemment, voire trop prudemment comme le diraient certains critiques, en établissant, après décembre 2001, une liste d'entités terroristes interdites. Même si l'on n'est pas sûr que c'était là l'objet d'un tel processus, la controverse a été en grande mesure évitée, à l'exception de la décision finale d'inscrire le Hezbollah sur la liste. Deuxièmement, la plupart des éléments les plus controversés du projet de loi C-36 n'ont pas été invoqués ou mis à l'épreuve devant les tribunaux, exception faite de l'effort rétrospectif et surprenant qui a été accompli pour se servir de la disposition sur les audiences d'investigation lors du procès de l'affaire Air India. Autre exception à souligner ici : l'émission, en janvier 2004, de mandats de perquisition contre Juliet O'Neill, journaliste au quotidien *Ottawa Citizen*, en vertu des dispositions de la *Loi sur la protection de l'information* qui sont une composante du projet de loi C-36 (je reviendrai sur ce point ultérieurement).

Certains des pouvoirs les plus controversés prévus dans le projet de loi C-36 doivent être considérés comme des mesures visant à faire face à une situation d'urgence en matière de sécurité nationale, même si le gouvernement en place au moment de son adoption a hésité à leur donner une telle description, sans doute par crainte que l'on tire trop de parallèles avec l'ancienne *Loi sur les mesures de guerre* et son historique. Perçus comme des pouvoirs d'urgence, à utiliser dans des cas exceptionnels, ce sont, à mon avis, des outils nécessaires que le projet de loi C-36 a fournis au gouvernement pour l'aider à lutter contre le terrorisme. On peut qualifier d'appropriées les garanties incorporées au projet de loi et la décision des rédacteurs du projet d'accéder à la demande d'inclure une disposition de temporisation de cinq ans applicable à certains aspects de la *Loi*, à savoir la détention préventive et les audiences d'investigation. Le test le plus important auquel les dispositions du projet de loi C-36 seront soumises surviendra, s'il y a lieu, lorsque l'état d'urgence pour lequel elles ont été édictées se manifesterá -- ce n'est qu'à ce moment que l'on verra si les lois et le bon jugement peuvent cohabiter de manière à préserver la sécurité et la liberté des Canadiens. En attendant ce jour indésirable, l'impact du projet de loi C-36 ne peut être mesuré qu'indirectement.

## 2. Nouvelles entités opérationnelles et nouveaux mandats

Le projet de loi C-36 ne prévoyait pas de réforme ou de réorganisation en profondeur des services canadiens de la sécurité et du renseignement, quoique de nombreux appels se soient publiquement fait entendre en faveur d'une telle mesure. D'une façon plus modeste, le projet de loi a plutôt prévu l'adoption, attendue depuis longtemps, d'une loi habilitante pour la mise en place du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) ainsi que la prolongation du mandat conféré au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) qui a été créé récemment. À l'époque, ces deux mesures ont échappé en grande partie à la critique publique, notamment en raison du caractère secret et obscur de l'activité de



ces deux organismes gouvernementaux. Toutefois, ces mesures ont eu pour effet de faire du CST et du CANAFE des agences qui jouent un rôle crucial et de premier plan dans les opérations antiterroristes du gouvernement, car le CST s'occupe de la collecte de renseignements et le CANAFE est un organisme d'enquête chargé de surveiller les flux financiers des réseaux terroristes. Les problèmes concernant la capacité d'action antiterroriste du CST et du CANAFE, le chevauchement de leurs mandats et de leurs compétences avec ceux de divers autres services de sécurité et de renseignement, surtout le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), et l'obligation de répondre de l'exercice des nouveaux pouvoirs, n'ont pas été abordés de façon satisfaisante dans le projet de loi et ils restent, à mon avis, entiers. Ce sont là des questions complexes qui sortent du cadre de ce bref exposé, mais pour n'en citer qu'une seule, disons que les pouvoirs du commissaire du CST sont axés trop étroitement sur le contrôle de la légalité des opérations de la CST et n'ont pas la portée de ceux qui sont conférés à l'organe d'examen du SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

### 3. Débat public

L'effet le plus significatif produit par l'adoption du projet de loi C-36 a probablement été le débat qu'il a engendré au sein de la société canadienne. Ce débat portait essentiellement sur certains aspects du projet de loi, particulièrement sur la question de la définition du terrorisme et sur certains des pouvoirs les plus draconiens qui y sont prévus, surtout les audiences d'investigation et la détention préventive. La couverture médiatique a influencé le cours du débat, lequel s'est concentré sur les audiences parlementaires relatives au projet de loi tenues devant le Comité de la justice de la Chambre des communes et celui du Sénat à l'automne 2001. Les milieux juridiques du Canada, surtout les juristes, se sont montrés particulièrement actifs en favorisant le débat et en attirant l'attention sur le problème posé par la recherche d'un équilibre entre la sécurité et les libertés fondamentales. En novembre 2001, la Faculté de droit de l'Université de Toronto a organisé une grande conférence au sujet du projet de loi C-36 dont elle a rapidement publié les travaux<sup>5</sup>. Une deuxième grande conférence s'est déroulée à Montréal au début de 2002, à la suite de l'adoption du projet de loi. Très bientôt, la Société Radio-Canada diffusera, sur sa chaîne anglaise, les travaux de la conférence dans son émission phare « Ideas ».

La réalisation la plus concrète sur laquelle le débat a débouché a été l'insertion d'une disposition de temporisation de cinq ans applicable à certains aspects du projet de loi C-36 (83.28, 83.29 et 83.3). D'une façon plus générale, le débat a permis aux Canadiens de réfléchir à la menace posée par le terrorisme, aux pouvoirs du gouvernement et au juste équilibre à établir entre les préoccupations relevant de la sécurité nationale et le respect des libertés fondamentales. Inévitablement, ce débat n'avait toujours pas abouti lorsque le projet de loi C-36 fut adopté en décembre 2001. Avec le passage du temps et l'édiction du projet de loi, il a perdu beaucoup de sa vigueur. Malheureusement, le gouvernement de l'époque, a, selon moi, préféré ne pas essayer de structurer ce débat public ou d'informer la population en présentant une sorte de document ou de livre blanc sur sa stratégie en matière de sécurité nationale ou en s'engageant dans une réforme importante des services de sécurité et du renseignement. Le nouveau gouvernement Martin a maintenant promis de prendre de telles mesures, dans une série de déclarations publiques faites en décembre 2003, soit deux ans après l'adoption du projet de loi C-36.

---

<sup>5</sup> Ronald Daniels, Patrick Macklem et Kent Roach, éd. *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill* (Toronto : University of Toronto Press, 2001).

L'incapacité du gouvernement de l'époque à se livrer à une réflexion stratégique sur le nouvel environnement de sécurité a sans doute contribué à renforcer, au sein de la société canadienne, certains courants d'opinion selon lesquels le projet de loi C-36 était une atteinte injustifiée aux libertés fondamentales et visait les minorités ethniques, particulièrement la communauté musulmane du Canada.

Le débat sur le projet de loi C-36 a été salutaire, nécessaire et sage, mais il a souffert du fait que la population n'était pas suffisamment renseignée sur les intentions, la capacité d'agir et le pouvoir du gouvernement. L'examen parlementaire du projet de loi C-36 devrait, avec le passage du temps, donner lieu à une réflexion élargie sur la lutte contre le terrorisme au Canada.

#### 4. Impression produite sur la scène internationale

La mondialisation fait en sorte que les États et les sociétés vivent dans un « village global ». Les mesures prises par le Canada dans le cadre du projet de loi C-36 étaient destinées à susciter un double intérêt : d'une part, on se demande à quel genre de société démocratique et multiculturelle appartient le Canada; d'autre part, on s'interroge sur la capacité du Canada à participer à la lutte mondiale contre le terrorisme. Il est difficile de mesurer l'effet net produit par cet intérêt. À ma connaissance, le degré exact d'intérêt porté par la communauté internationale au projet de loi C-36 n'a été mesuré par aucune étude publique. Cet intérêt est élevé et doit être étudié par le gouvernement canadien lui-même. Le Canada est fier de l'image positive qu'il projette sur la scène internationale et il prend la mesure des avantages intangibles qui en découlent dans des domaines comme l'immigration, le commerce et le tourisme. Il faudrait donc que l'on sache si l'adoption du projet de loi C-36 a chargé l'image du Canada à l'étranger de connotations négatives. On pourrait mesurer tout ceci par des études sur les médias étrangers, par des bilans et des rapports de recherche fondés sur les échanges officiels et diplomatiques et les rapports consulaires et même, par un suivi des changements intervenus dans les flux d'immigration, les échanges commerciaux et l'afflux touristique.

L'impression que le reste du monde se fait de la capacité antiterroriste du Canada est importante pour décourager l'action terroriste et pour maintenir la place du Canada au sein des grandes alliances, notamment le réseau d'alliances qui le lie à des partenaires clés dans le domaine de la sécurité et du renseignement. Le Canada doit s'attendre à faire face à des questions récurrentes sur sa capacité à assurer sa sécurité nationale et sur ce qu'il vaut comme allié. De telles questions ne trouveront que des réponses partielles dans l'analyse de l'impression qu'a la communauté internationale de l'efficacité du projet de loi C-36, mais ce dernier est certainement un facteur contributif. Le gouvernement canadien doit continuer de faire preuve de vigilance et de sensibilité quant à l'impression produite par sa capacité de lutte antiterroriste, surtout sur des alliés traditionnels comme les États-Unis et le Royaume-Uni.



## 5. Pouvoir de dissuasion

La dissuasion est l'un des rôles classiques joués par les bonnes lois. Est-ce que le projet de loi C-36 a contribué à dissuader les terroristes d'exercer leur activité au Canada ou à agir contre les intérêts canadiens? Le SCRS a laissé entendre que le projet de loi avait forcé des terroristes isolés et des groupes terroristes à modifier leur comportement en sol canadien et qu'il avait sensibilisé la population à la réalité de la menace terroriste. Il est impossible de vérifier la véracité d'une telle affirmation. L'effet dissuasif ne peut non plus être mesuré, sauf par son échec.

Assurément, le projet de loi C-36 reflétait l'intention du gouvernement d'accroître ses propres pouvoirs pour lutter contre le terrorisme et l'intérêt que cela a suscité a probablement contribué, plus que toute autre chose, à altérer la menace qui pèse sur le Canada. Aucun pays ne souhaite être considéré comme un « refuge sûr » pour les terroristes. Le projet de loi C-36 permettait de penser que le gouvernement adoptait une ligne dure face à la menace terroriste, ce qui, à tout le moins, contrastait nettement avec la politique suivie avant le 11 septembre 2001. Irwin Cotler, lorsqu'il n'était encore qu'un député, a lancé un appel écrit en faveur de l'adoption d'une nouvelle politique de « tolérance zéro » envers le terrorisme transnational<sup>6</sup>. Si le gouvernement s'orientait décisivement dans ce sens, cela contribuerait à dissiper la confusion qui règne dans l'esprit du public au sujet de la distinction à établir entre terroristes et combattants pour la liberté, une distinction qui continue de fausser les discussions sur le terrorisme et la politique de lutte antiterroriste.

Il est possible que le projet de loi C-36 n'ait contribué que marginalement à dissuader les terroristes. Mais son absence aurait amoindri le pouvoir de dissuasion du gouvernement canadien.

### 10.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Personne ne peut voir l'avenir dans une boule de cristal lorsqu'il s'agit de terrorisme. Hélas, les tendances qui se dessinent n'apparaîtront clairement qu'après coup. Hormis cette pensée qui donne à réfléchir, il nous paraît utile de formuler un certain nombre d'observations générales ou de prédictions. Première observation, dans un avenir prévisible, le terrorisme mondial restera la plus grande menace qui soit pour la sécurité. Deuxième observation, le terrorisme continuera de proliférer à l'échelle mondiale, quelle que soit la situation dans laquelle se trouvera Al-Qaida. Troisième observation, aucune prédiction fiable ne peut être faite quant aux armes qui seront employées par les groupes terroristes et au degré de violence qu'ils déploieront. On ne peut pas exclure le recours aux armes de destruction massive ou au « super-terrorisme », tandis que les armes à feu et les bombes traditionnelles continueront d'être employées. Quatrième observation, le terrorisme continuera de viser des entités militaires ou civiles et d'être attiré, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, par des cibles hautement symboliques. Cinquième observation,

---

<sup>6</sup> Irwin Cotler, « Thinking Outside the Box: Foundational Principles for Counter-Terrorism Law and Policy » in Daniels et al, éd. *The Security of Freedom*, p.113.

même sans le parrainage d'un État, les groupes terroristes transnationaux auront la capacité de se livrer à des activités opérationnelles complexes et celle de mener des opérations sophistiquées dans les domaines du financement, de la propagande et du recrutement.

Il est impossible de prédire si le Canada sera la cible d'attaques terroristes. La prudence nous incite à penser que c'est possible. Cette prudence nous est dictée par la prise en considération de trois réalités. Premièrement, le Canada est une société multiculturelle où affluent un nombre considérable d'immigrants. Ce flux d'immigration donnera inévitablement lieu à certaines formes de violence et d'extrémisme à l'intérieur de nos frontières. Deuxièmement, après les événements du 11 septembre 2001, le Canada s'est joint de façon visible et rhétorique à la lutte contre le terrorisme. Nos paroles et nos actes, et surtout notre présence militaire en Afghanistan, font de notre pays une cible pour les terroristes, tant en sol canadien qu'à l'étranger. Troisièmement, les déclarations publiques faites par le SCRS au fil des ans font état d'une présence terroriste importante au Canada. Cette présence ne se traduit pas nécessairement par des opérations actives. Les entités terroristes se livrent sans aucun doute à des activités de collecte de fonds, de propagande, de recrutement, de transit et autres, lesquelles ne ciblent pas directement notre pays. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il serait imprudent de supposer que les organisations terroristes et les terroristes isolés ne planifient pas d'attaques directes contre des cibles canadiennes ou qu'ils n'en ont pas l'intention. Par ailleurs, le Canada ne peut courir le risque d'assister à l'organisation, sur son territoire, d'une attaque terroriste dirigée contre les États-Unis ou un autre pays. Et même avant le 11 septembre 2001, l'affaire Ahmed Ressam aurait dû nous faire prendre conscience de ce fait.

Tandis que l'on assiste au déclin ou à une limitation du parrainage accordé par certains États au terrorisme, et tandis que celui-ci continue de proliférer à l'échelle mondiale, les risques de voir le Canada tomber dans la sphère d'activité opérationnelle du terrorisme ne peuvent que s'accroître, au fur et à mesure que les groupes transnationaux chercheront des bases, des cibles et des lieux nouveaux.

Il est possible que le Canada ne constitue pas, à l'heure actuelle ou à l'avenir, une cible de premier choix pour des opérations terroristes de grande envergure. Mais cette distinction n'est pas réconfortante et ne saurait servir de fondement à l'élaboration de ses politiques, stratégies, lois ou moyens de lutte antiterroriste.

### **10.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

Nous vivons actuellement, en raison du 11 septembre, dans l'atmosphère du « scénario le plus pessimiste ». La stratégie de sécurité nationale des États-Unis et, en fait, les analyses de renseignements réalisées à Washington et à Londres, reposent sur cette hypothèse. Nous devons assumer la réalité des menaces pesant contre la sécurité nationale et nous donner le maximum de moyens possible pour reconnaître et prévenir de telles menaces et y répondre. Ce « maximum de moyens possible » est, bien sûr, une expression plutôt vague qui englobe des facteurs limitants comme le sentiment public, le respect de nos valeurs démocratiques et la probité fiscale. De toute évidence, il n'est pas bon de faire appel à des moyens superflus et ruineux, tout comme il est



inutile de disposer de moyens inadéquats. Rechercher le « maximum de moyens possible » est synonyme de « durabilité », dans le vocabulaire de la « realpolitik ».

Il est possible de donner une brève description de ce qui constituerait une réponse durable aux menaces terroristes de la part du Canada. Toutefois, une discussion plus étendue et plus détaillée dépasserait le cadre de cet exposé.

Voici une liste des éléments nécessaires à une telle réponse :

1. Une stratégie de sécurité nationale pour faire face au terrorisme transnational. Actuellement, nous n'avons aucune stratégie du genre, bien que le nouveau gouvernement Martin nous en ait fait la promesse.
2. La capacité de faire de cette stratégie de sécurité nationale une partie intégrante et cohérente de la planification gouvernementale. Ceci exige une coordination efficace de l'action des ministères en matière de sécurité et de renseignement. Et jusqu'à présent, une telle coordination a fait défaut. Là encore, le nouveau gouvernement Martin promet de grandes réformes.
3. Les moyens de mettre en œuvre la politique canadienne dans les domaines militaire et politique et de l'aide au développement. La faiblesse de nos capacités militaires est désastreuse et il n'existe aucune véritable doctrine de contre-terrorisme militaire. Notre force diplomatique est discutable et notre capacité d'aide aux pays en développement souffre d'un manque de ressources en plus d'être mal orientée. Le réexamen déjà promis et tant attendu de notre politique de défense et de notre politique étrangère pourrait s'avérer utile.
4. La capacité de savoir. Les attentats du 11 septembre 2001 auraient dû nous faire prendre conscience d'un fait crucial : la collecte de renseignements de qualité constitue notre première ligne de défense contre le terrorisme. Quoique je doute qu'Ottawa ait bien compris ces leçons, on remarque des signes de changement encourageants, tels l'accroissement des dépenses consacrées à la sécurité et au renseignement, l'octroi d'un nouveau mandat au CST, une augmentation des ressources dédiées à l'analyse du renseignement, un plus grand partage horizontal du renseignement au sein du gouvernement et, vertical, entre les différents ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). À mon sens, il demeure nécessaire de prendre des mesures destinées à accorder plus de place au renseignement au sein du gouvernement fédéral, à accroître la centralisation et la coordination des activités de renseignement et à augmenter les possibilités dans ce domaine, notamment par la formation d'un service de renseignement étranger.
5. La capacité d'accepter notre part du fardeau au même titre que nos alliés. La guerre mondiale contre le terrorisme exige que le Canada puisse apporter sa contribution au plan des tâches, des ressources et de l'échange de renseignements avec ses principaux alliés et partenaires. Notre capacité à assumer tout cela est un indice de la valeur du Canada comme allié. À mon avis, nous dépendons trop de nos alliés traditionnels et des services



de renseignement étrangers pour l'obtention de nos informations. Nous ne disposons pas de tous les attributs de la souveraineté en matière de renseignements. Le Canada doit investir de l'argent neuf dans le développement de son potentiel militaire, l'aide au développement, l'information politique et le renseignement s'il veut servir ses propres intérêts en matière de sécurité nationale et participer à une intervention mondiale, s'il le juge opportun.

6. **Information du public.** Le soutien de la population face aux politiques du gouvernement et à ses priorités en matière de dépenses joue un rôle crucial dans la mise en œuvre d'une stratégie viable de sécurité nationale. Et pourtant, le public ne sait pas grand chose du terrorisme, de la menace qu'il pose ou des politiques et moyens de réaction et de lutte canadiens. Le public ne pourra en savoir davantage que dans le cadre de stratégies à long terme, notamment par la mise en place de nouveaux programmes de recherche, d'enseignement et de publication dans les universités canadiennes sur la sécurité nationale. Cette amélioration de la connaissance des faits et de la réalité antiterroristes par le public peut aussi résulter d'une volonté plus affirmée du gouvernement fédéral de s'impliquer dans la diffusion de l'information relative à la menace terroriste et aux autres dangers qui planent sur la sécurité nationale au profit de la population. Pour ce faire, le gouvernement pourrait recourir à des moyens tels que la déclassification des évaluations de la menace produites par les services de renseignements, la publication de livres blancs et de divers autres documents de stratégie publique, des points de presse publics et des interventions publiques effectuées par des politiciens et des représentants de l'État compétents et bien informés, sans oublier la tenue de débats plus approfondis et fréquents au Parlement. L'annonce de la décision de créer un comité permanent de la sécurité nationale à la Chambre des communes constitue une étape encourageante vers une sensibilisation accrue du public à l'existence de ces problèmes. Il faut également se pencher sur la question de savoir comment et dans quelles circonstances la population canadienne doit être prévenue en cas de changement du niveau d'alerte antiterroriste.
7. **Sécurité aux frontières et en voyage.** Depuis le 11 septembre 2001, on accorde beaucoup d'attention à la nécessité de protéger nos frontières et d'assurer la sécurité des déplacements maritimes et aériens. Des progrès évidents continuent d'être accomplis tandis que le Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense joue, sous la présidence du sénateur Colin Kenny, un rôle important dans le suivi des progrès réalisés en matière de pratiques sécuritaires sur terre, en mer et dans les airs. Les plus grandes lacunes semblent toucher la sécurité maritime, qui englobe non seulement la sécurité physique des ports canadiens, mais aussi la capacité de surveiller et de contrôler le trafic maritime à leurs points d'entrée et de sortie. Le terrorisme maritime est déjà une réalité et on ne peut écarter l'éventualité de nouvelles attaques visant des cibles militaires ou civiles. Nous ne pouvons pas non plus écarter la possibilité que des terroristes ou des armes destinées aux terroristes, y compris des armes de destruction massive, puissent entrer au Canada par des voies maritimes.
8. **Intervenants de première ligne.** Pour bien se préparer à lutter contre le terrorisme, il faut faire davantage que se concentrer sur les mesures de prévention et le recours aux frappes préventives. Le Canada doit aussi prendre des mesures qui permettraient de réagir de

façon optimale à une attaque terroriste perpétrée sur son territoire ou dirigée contre des entités canadiennes à l'étranger. Cette leçon semblait évidente au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, mais elle perdra vraisemblablement de sa force au fil du temps. Un plan national coordonné, impliquant le concours des autorités provinciales et municipales, doit nécessairement se préoccuper de la formation et de l'équipement dont les premiers intervenants doivent disposer, en plus de prévoir des ressources médicales suffisantes et la constitution de réserves de médicaments. Il faut procéder à des exercices afin de tester la capacité de ces mêmes intervenants à réagir à divers scénarios.

9. Causes profondes. La question des causes profondes du terrorisme est très controversée. Le Canada doit avoir son propre débat sur le sujet afin d'aboutir à une politique conséquente. Tandis que tout ceci s'organise, il faut considérer le rôle joué par le Canada en Afghanistan comme un laboratoire pour évaluer l'opportunité d'agir contre les « causes profondes » (propension des États non viables à servir de refuges aux terroristes et à constituer, du point de vue politique, économique et religieux, un terreau fertile pour le terrorisme).

### 10.3.1 Addenda. Problèmes d'ordre général posés par le projet de loi C-36.

La décision du gouvernement de se servir du projet de loi C-36 pour présenter de façon opportuniste des textes législatifs très indirectement liés à la lutte antiterroriste, laisse présager que l'avenir nous réserve des problèmes. La révision de la *Loi sur les secrets officiels*, désormais appelée « *Loi sur la protection de l'information* », a débouché sur des dispositions mal pensées et inutiles. Sans vouloir entrer dans le détail, j'aimerais souligner ici certaines dispositions problématiques telles que celle portant sur la définition plutôt large des « renseignements opérationnels spéciaux », la désignation de catégories importantes d'individus comme étant des personnes « astreintes au secret à perpétuité » et la codification très étroite du concept de dénonciation légitime.

Les modifications apportées par le projet de loi à la *Loi sur l'accès à l'information* en vue de permettre l'utilisation de certificats destinés à empêcher la divulgation de certains types de renseignements, semblent également excessives, compte tenu surtout des pouvoirs considérables octroyés au gouvernement en vertu de cette loi dans le but de protéger les secrets légitimes.

### 10.3.2 Conclusion

Le projet de loi C-36 représente le début d'un processus visant à répondre à la menace posée par le terrorisme. Mais puisqu'il est inévitablement centré sur les instruments juridiques, l'absence, d'une part, d'une stratégie nationale déclarée en matière de terrorisme et, d'autre part, de réformes connexes applicables aux services de sécurité et de renseignement du gouvernement fédéral, illustre le caractère inachevé de l'élaboration de la politique antiterroriste du Canada. On peut également imputer à cette double absence le fait que le débat public sur le terrorisme, pourtant nécessaire, demeure en suspens et, dans une certaine mesure, polarisé.





## 11.0 Reg Whitaker, Département des sciences politiques, Université de Victoria

### 11.1 Quels ont été les effets de la Loi antiterroriste au Canada?

**P**our répondre à cette question, il faut d'abord préciser les objectifs de la *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36).

Adopté d'urgence en réaction aux attentats du 11 septembre 2001 et à la menace terroriste subséquente, le projet de loi C-36 a été, de prime abord, considéré par de nombreux observateurs comme un simple moyen de lutte contre le terrorisme. Et quoique la *Loi* s'inscrive dans cette finalité, elle n'en est, en fait, qu'une partie intégrante. Il s'agit aussi d'une loi omnibus qui porte sur une série de questions de sécurité, lesquelles ne sont pas toutes reliées à la menace terroriste proprement dite. Le projet de loi C-36 est, en réalité, une proto-loi sur la sécurité nationale. De pair avec certains autres textes législatifs tels que la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (1984), la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la *Loi (modifiée) sur les missions étrangères et les organisations internationales* (2001), la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* et la *Loi sur la sécurité publique* (qui n'a pas encore été adoptée), le projet de loi C-36 constitue le fondement législatif des différents éléments de l'état de sécurité nationale. Des articles entiers du projet de loi C-36, plus particulièrement ceux qui traitent du remplacement de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels* par une nouvelle *Loi sur la protection de l'information* (dont l'invocation contre les médias, dans le cadre de l'affaire Arar, a soulevé beaucoup de controverse), de l'assise législative du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), des restrictions imposées aux lois sur l'accès à l'information, sur la protection des renseignements personnels, sur la protection des renseignements personnels et des documents électroniques en ce qui a trait à la divulgation au public de renseignements touchant la sécurité nationale et, enfin, de la non-divulgence devant un tribunal d'éléments concernant la sécurité nationale...tout ceci peut être considéré comme un effort concerté visant à régler les derniers détails du calendrier de réformes déjà en place avant le 11 septembre 2001. Même si ces mesures risquent fort de faciliter l'action antiterroriste de l'État canadien, il vaut mieux les considérer comme des éléments contextuels de la lutte contre le terrorisme plutôt que comme des mesures spécifiques contre ce dernier. De plus, leur portée élargie et leurs implications à plus long terme écartent la possibilité d'évaluer rapidement leur impact dès le début.

Certaines parties du projet de loi C-36 modifient de façon spécifique les pouvoirs existants afin de faciliter les actions antiterroristes. Pensons notamment à la disposition autorisant le CST à surveiller certaines communications au Canada et entre Canadiens et celle chargeant le CANAFE, l'agence de lutte contre le blanchiment d'argent, de prendre le terrorisme comme cible, au même titre que le crime organisé. Ces pouvoirs renforcent la capacité des agences existantes à surveiller les organisations terroristes ainsi que leurs activités. On ne connaît pas l'effet réel de cet élargissement de la surveillance exercée par le CST. Pour l'instant, il semble que le repérage et le suivi des activités de blanchiment d'argent des entités terroristes n'ait pas

donné de résultats importants, car même si le CANAFE a signalé environ deux douzaines de cas, cela n'a débouché sur aucune poursuite au criminel.

On avait promis l'élargissement des pouvoirs de surveillance électronique (l'un des principaux points de la « Patriot Act » américaine), mais le processus de l'accès légal continue d'être étudié sans avoir pris la forme d'un projet de loi. La *Loi sur la sécurité publique* traite principalement des questions de sécurité dans les avions ainsi que des menaces toxiques et biologiques. Adoptée en complément du projet de loi C-36 à l'automne 2001, elle n'a pas encore franchi toutes les étapes du processus législatif.

On peut dire que l'essentiel du projet de loi C-36, uniquement en ce qui concerne le plan de lutte antiterroriste, se compose des éléments suivants :

- définition légale du terrorisme;
- nouvelles infractions consistant à « participer » à une activité terroriste, à la « faciliter », à « charger » quelqu'un de sa commission et à « héberger » un terroriste;
- constitution d'une liste des entités terroristes et implications pour les organismes de bienfaisance;
- pouvoir d'arrestation préventive;
- pouvoir d'investigation.

La **définition juridique du terrorisme** a suscité une grande controverse; l'ancien directeur du SCRS, M. Reid Morden, a laissé entendre que les autorités locales pourraient en faire un mauvais usage contre les manifestants non-terroristes, mais cela ne s'est pas produit jusqu'à présent et il est peu probable que ce soit le cas à l'avenir en raison de l'obligation, pour ce faire, d'obtenir une autorisation des autorités fédérales. Quoique toute définition soit, par nature, sujette à controverse, la définition canadienne a été très critiquée parce qu'elle intègre la notion de *motif* (« au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique »). Cette criminalisation du motif est probablement inutile et risquée en soi, et elle pourrait par ailleurs faire l'objet d'une contestation judiciaire.

Les **nouvelles infractions**, par exemple la facilitation du terrorisme, ont déclenché de nombreux signaux d'alarme parmi les défenseurs des libertés fondamentales et elles semblent indiquer fortement que l'on procédera sur la base du principe de la « culpabilité par association ». Ces infractions peuvent aussi être considérées comme des outils qu'il est raisonnable pour un gouvernement d'avoir afin de contrôler les activités et de repérer les réseaux conçus selon un modèle souple et décentralisé qui rend les enquêtes difficiles. Beaucoup dépendra de l'habileté et de la modération dont les services chargés du renseignement de sécurité et de l'application de la loi utiliseront ce nouvel outil. À ma connaissance, ces nouvelles infractions n'ont pas encore été invoquées dans le cadre de poursuites criminelles. Certaines des prétendues révélations émanant des documents de surveillance de la GRC concernant Maher Arar ne donnent pas l'assurance que le principe de la culpabilité par association n'est pas appliqué. D'autre part, aucune poursuite criminelle n'a été intentée ni, semble-t-il, envisagée contre Arar au Canada. Il est difficile de dire s'il faut imputer la réticence à invoquer la facilitation et les autres infractions mentionnées précédemment à une insuffisance de preuves ou à la modération.



*L'inscription des groupes sur la liste des entités terroristes* compte parmi les grandes préoccupations publiques du gouvernement depuis l'adoption du projet de loi C-36. L'établissement de cette liste a commencé en juillet 2002 avec l'inscription de sept entités et depuis, ce nombre est passé à 34 après que la liste ait été rallongée à cinq reprises. L'inscription sur cette liste est lourde de conséquences pour les entités et leurs appuis canadiens. En fait, la conduite de ce processus s'est avérée très partisane. On a assisté à des campagnes de lobbying de grande envergure qui militaient pour ou contre l'ajout de certains groupes à la liste, les plus controversés étant le Hezbollah et certains groupes palestiniens comme le Hamas et le Front populaire pour la libération de la Palestine. Le lobbying en faveur de l'inclusion de ces groupes à la liste a été ouvertement soutenu par des organisations pro-israéliennes et leurs porte-parole; l'allongement de la liste s'est attiré une vive opposition de la part de nombreux groupes musulmans et arabes au Canada. Dans le cas du Hezbollah, la validité des éléments de preuve utilisés en faveur de l'inscription sur la liste a suscité une controverse dans les médias. Une conséquence malheureuse est à souligner cependant : la liste est devenue un sujet de discordes interethnique et religieuse au Canada. Il y a aussi des conséquences au niveau de l'aide sociale et humanitaire accordée par le gouvernement et le secteur privé à certains bénéficiaires tels que la communauté chiite du sud du Liban et celle de Gaza et de Cisjordanie, où des organisations à vocation double comme le Hezbollah et le Hamas ne sont plus en mesure d'agir comme relais appropriés de l'aide humanitaire canadienne dans des endroits où elles sont les principales, sinon les seules, organisations à maintenir des institutions telles que hôpitaux, écoles et à assurer la prestation d'autres services sociaux. Vu l'impression -- par ailleurs non démentie par la preuve -- largement répandue selon laquelle la surveillance du terrorisme suppose un degré considérable de profilage ethnique ou religieux et le sort réservé aux communautés musulmanes et arabes du Canada, odieusement ciblées comme étant particulièrement suspectes, la controverse entourant l'inscription sur la liste des entités terroristes ne fait que renforcer le sentiment qu'ont certaines communautés d'être l'objet de préjugés de la part d'un État officiellement voué à la promotion du multiculturalisme.

L'impact des pouvoirs *d'investigation et d'arrestation préventive* est remarquablement limité, malgré la controverse qui a entouré leur adoption et symbolisée par l'ajout extraordinaire de dispositions de temporisation. Jusqu'à présent, il n'y a eu aucun recours au pouvoir d'arrestation préventive et l'enquête sur l'affaire d'Air India, qui dure depuis deux décennies, a donné lieu à l'unique audience d'investigation.

En *résumé*, il n'est pas du tout évident que le projet de loi C-36 a permis au gouvernement du Canada d'intensifier de façon significative la guerre contre le terrorisme à l'intérieur des frontières. Quelques-unes des dispositions les plus controversées (sur l'arrestation préventive et l'audience d'investigation) semblent devoir leur adoption davantage à leur valeur symbolique qu'à leur substance. En effet, la plus grande partie du projet de loi C-36 n'a qu'un rapport indirect avec la lutte antiterroriste. En colmatant certaines brèches éventuelles et en remplaçant des textes législatifs surannés et inefficaces sur la sécurité nationale par des instruments modernisés, le gouvernement fédéral a considérablement augmenté ses pouvoirs, mais jusqu'à présent, l'usage effectif de ces nouveaux pouvoirs, au plan des poursuites ou des enquêtes du domaine public, ne peut guère être qualifié de spectaculaire. La législation a suscité une vive controverse, surtout au sein des communautés ethniques visées, mais aussi parmi les défenseurs

des libertés fondamentales et au Parlement, où l'inquiétude concernant le risque d'usage abusif de ces pouvoirs accrus ne fait que grandir.

La faille la plus importante du projet de loi C-36 réside probablement dans le fait que le gouvernement a omis de créer un mécanisme de reddition de comptes, de contrôle et de surveillance suffisamment complet pouvant couvrir tous les aspects et toutes les manifestations institutionnelles de la fonction d'élaboration des politiques de sécurité nationale. En déclenchant la conduite d'une enquête publique, le scandale provoqué par l'affaire Maher Arar a souligné la faiblesse des structures et des pratiques actuelles qui sont, en matière de reddition de comptes, à la fois fragmentées, incohérentes et boiteuses.

### 11.2 Quelles tendances sont, selon vous, à prévoir en matière de terrorisme et quel genre de menaces représentent-elles pour le Canada? Dans votre analyse de ces tendances et menaces, veuillez définir ce qui, à votre avis, constitue du terrorisme.

Je définirais le terrorisme comme une forme de violence politique perpétrée par des acteurs non gouvernementaux et organisés et dirigée essentiellement contre des non-combattants dans le but d'influencer ou d'intimider les gouvernements et les publics ciblés. La question de l'aide ou du soutien apportés par certains États aux activités terroristes revêt une importance secondaire par rapport à ce trait distinctif des terroristes, à savoir qu'ils sont des acteurs non gouvernementaux qui organisent leurs actions en faisant fi des frontières nationales et en marge de la compétence directe des États.

La question des objectifs politiques poursuivis par l'action terroriste est importante et nous amène à faire une distinction majeure entre a) l'action terroriste intégrée à un programme politique plus étendu qui est négociable dans les limites des normes acceptables établies par la communauté internationale et b) l'action terroriste qui représente une fin en soi ou est partie intégrante d'un programme plus étendu qui n'est pas négociable dans le cadre des structures et des normes existantes.

Dans la première catégorie, on retrouve les luttes politiques pour lesquelles on a fait appel, à certains moments et dans certaines circonstances, à des méthodes terroristes, mais qui ont fini ou pourraient finir par aboutir à un règlement négocié ou à la mise en place d'un processus de paix, lequel aura pour résultat final, en cas de succès, l'élimination des activités terroristes. C'est le cas, par exemple, de l'IRA en Irlande du Nord, de l'actuel conflit israélo-palestinien et des Tigres tamouls au Sri Lanka.

Quant à la seconde catégorie, elle réunit, par exemple, des groupes apparus au tournant du millénaire comme Aum Shinri Kyo au Japon, Al-Qaida, responsable des attentats du 11 septembre 2001, ainsi que d'autres réseaux islamiques formés de djihadistes ou d'autres extrémistes. Quoique ces derniers déclarent avoir certains buts politiques (tels la création d'un État palestinien, le départ des « Infidèles » d'Arabie Saoudite, etc.), leur objectif global semble être la conduite d'une guerre sainte non négociable et sans fin contre l'Occident et contre ce qu'ils considèrent être les régimes traîtres du monde musulman. Avec les attentats du 11 septembre 2001, il semblerait que ces groupes aient abandonné toute limite imposée par la prudence au chapitre du nombre de victimes civiles et ne soient restreints que par les moyens



techniques à leur disposition. Comme de tels groupes poursuivent des objectifs non négociables qui ne se prêtent pas à un règlement politique, la menace qu'ils posent est exponentiellement plus grande que celle posée par des organisations terroristes appartenant à la première catégorie, où l'utilisation de divers outils politiques et diplomatiques est appropriée et va de pair avec la prise de mesures de sécurité antiterroristes commandées par la prudence, mais somme toute pondérées.

Au lendemain du 11 septembre, il est plus difficile d'anticiper les dangers que posent les terroristes en raison du caractère illimité du nouveau terrorisme. Si les terroristes sont indifférents aux réactions négatives à leurs actions, s'ils ne s'intéressent nullement à éveiller la sympathie des populations ciblées à l'égard d'une cause, si leur principal objectif consiste à causer autant de morts et de souffrances que possible, alors l'élaboration des scénarios les plus pessimistes que pourrait déclencher la menace terroriste, doit faire partie intégrante de la planification de la lutte antiterroriste. Le « modèle du 11 septembre », où des avions de passagers ont servi de bombes volantes, est probablement bien compris maintenant que les mesures de sécurité sont suffisantes, en supposant qu'elles sont efficaces et appliquées de façon uniforme. Il faut cependant prendre très au sérieux les scénarios où des armes de destruction massive (nucléaires, chimiques ou biologiques) pourraient être déployées par des terroristes de façon inusitée et imprévue.

Toutefois, la possibilité que les terroristes utilisent des ADM peut être limitée. À cet égard, la livraison et la propagation des ADM constituent une variable clé, même en supposant que les terroristes aient une occasion raisonnable d'acquérir les compétences nécessaires à la fabrication d'armes potentiellement utilisables (dans le cas de la technologie nucléaire, ceci demeure pour l'instant une possibilité éloignée). Disperser des agents biologiques ou chimiques pour maximiser le nombre des victimes n'est pas une tâche simple, comme semblerait l'indiquer l'épisode « anthrax » aux États-Unis. Même les maladies contagieuses comme la variole ne peuvent pas se transformer facilement en épidémie massive. La menace d'une soi-disant « bombe sale » de type nucléaire ou radiologique est sérieuse, compte tenu de la relative facilité avec laquelle de tels engins peuvent être assemblés. L'effet de destruction immédiate d'une attaque de ce genre ne se ferait sentir qu'à l'intérieur d'une zone passablement réduite, mais les torts causés à l'économie pourraient être considérables. Aussi petite que soit la menace toutefois, les conséquences d'un attentat terroriste perpétré au moyen d'ADM seraient suffisamment graves pour exiger la prise de précautions extrêmes.

Une autre catégorie de menaces majeures concerne les infrastructures essentielles et les dommages importants qu'une perturbation agressive des infrastructures de services essentiels pourrait infliger à l'économie et à la santé publique. Dans certains cas, surtout celui des centrales nucléaires, il existe un double risque très grave : l'interruption immédiate de l'approvisionnement ainsi que la possibilité de retombées catastrophiques du type de celles de Tchernobyl.

Les menaces que représentent l'utilisation d'ADM et les attaques contre les infrastructures essentielles doivent être prises en considération dans le contexte des graves menaces récemment posées à la sécurité et à la santé publiques mais non liées au terrorisme : l'épidémie du SRAS, la crise de l'ESB, la panne d'électricité générale dans le nord-est de l'Amérique du Nord et les feux de forêts en Colombie-Britannique. Ce type de menaces et les menaces concernant l'utilisation



d'ADM et les attaques contre les infrastructures essentielles par des terroristes posent des problèmes similaires. On peut concevoir qu'elles puissent se concrétiser conjointement avec le lancement d'attaques terroristes de caractère opportuniste. Il faut considérer toutes ces menaces comme faisant partie d'un large éventail de préoccupations liées à la sécurité publique, un éventail où figure le terrorisme sans nécessairement y occuper une place privilégiée.

Il est peu probable que le Canada devienne une cible de choix pour les réseaux terroristes internationaux, lesquels continueront de viser des cibles américaines (et peut-être britanniques) dans le but de créer un maximum de remous au plan politique. Cependant, le récent déplacement des attentats terroristes reliés à Al-Qaida vers des cibles relativement vulnérables situées dans des pays musulmans comme Bali, le Maroc, l'Arabie Saoudite et la Turquie (probablement sous le contrôle autonome de groupes terroristes locaux liés ou associés à Al-Qaida de façon peu structurée), à la suite du durcissement des mesures de sécurité intérieure adoptées aux États-Unis, devrait être perçu comme un avertissement pour le Canada. S'il n'adopte pas des mesures de sécurité appropriées, le Canada pourrait bien être menacé par des attaques opportunistes contre des cibles perçues comme vulnérables. En outre, les infrastructures essentielles en territoire canadien sont très souvent intégrées à des systèmes américains et pourraient attirer l'attention de terroristes cherchant essentiellement à infliger des dommages aux États-Unis.

Enfin, l'enjeu économique évident que représente, pour le Canada, le maintien d'une frontière ouverte avec les États-Unis, exige qu'il établisse les niveaux de sécurité nécessaires pour rassurer les Américains sur le fait que leur frontière nord ne constitue pas un risque pour leur sécurité. Les ententes canado-américaines sur la frontière intelligente sont un premier pas réussi dans cette direction, mais l'idée d'un « périmètre de sécurité nord-américain » ne doit pas être comprise uniquement au sens géographique. Dans le monde intégré d'aujourd'hui, un périmètre de sécurité efficace débute à l'endroit d'où proviennent les marchandises et les personnes qui feront leur entrée sur le continent nord-américain. L'instauration possible d'une procédure de prédédouanement à l'échelle mondiale pour le trafic conteneurisé ne constitue qu'un des aspects d'un périmètre de sécurité efficace. Et d'une façon plus générale, les activités de renseignements mondiales constituent notre première ligne de défense. Dépourvu d'une agence centrale de renseignement étranger, le Canada ne contribue que modestement aux réseaux de renseignements de contre-terrorisme et dépend énormément et particulièrement de la volonté de coopération des États-Unis dans ce domaine. Or, les limitations et les faiblesses des services de renseignements américains (nettement évidentes en ce qui concerne les sources de renseignements humaines sur le terrorisme islamiste), l'interprétation que donnent à ces renseignements les responsables de la politique étrangère des États-Unis et la manière dont les Américains perçoivent leur propre intérêt national sont autant de facteurs qui rendent le Canada vulnérable.

### **11.3 De quelle façon le pays devrait-il réagir face à ces tendances et menaces? Vous pouvez inclure des mesures relevant d'un ou de plusieurs domaines (mesures sociales, économiques, politiques ou juridiques).**

Étant donné le niveau de menace directe moins élevé au Canada qu'aux États-Unis et compte tenu de l'éventail des menaces non liées au terrorisme qui planent sur la sécurité publique au Canada, notre pays serait probablement mal avisé d'imiter le modèle américain de sécurité



intérieure, rigoureusement centré sur le terrorisme. La création par le gouvernement Martin d'un nouveau super-ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile dirigé par la vice-première ministre et axé sur la protection contre toutes les menaces possibles, constitue sûrement un pas dans la bonne direction. Le système parlementaire canadien accorde une marge de manœuvre plus grande à la restructuration de l'administration que le système américain fondé sur la séparation des pouvoirs. Le gouvernement fédéral semble prêt à tirer parti de ce fait pour mettre sur pied un cadre de sécurité publique complet et adapté à diverses situations menaçantes. Il importe particulièrement de développer une capacité d'évaluation des menaces qui soit centralisée afin d'évaluer les menaces potentielles -- qu'elles aient ou non comme cause le terrorisme -- ainsi que la priorité à accorder à chacune en vue de répartir intelligemment les ressources nécessaires. Aux États-Unis, la sécurité intérieure semble, jusqu'à un certain point, se trouver maintenant à la merci des pressions exercées par les entrepreneurs du secteur privé qui proposent des technologies en matière de sécurité; or, ceux-ci ont un intérêt direct à attiser la perception de menaces et ainsi justifier les dépenses consacrées à leur domaine d'activité. En est résulté un « complexe industriel axé sur la sécurité », dont le fonctionnement s'apparente au complexe militaro-industriel qui existe depuis le début de la guerre froide et déforme depuis des décennies les renseignements recueillis pour évaluer les menaces provenant de l'étranger. Comme des intérêts et des pressions de ce genre existent aussi au Canada, il est impératif que le gouvernement se dote, d'une part, de la capacité d'établir un programme de sécurité reposant sur un éventail de contributions aussi large que possible et, d'autre part, de la capacité d'analyse requise pour classer rationnellement les exigences selon un ordre de priorité qui ne dépende pas de ces intérêts.

La collaboration avec les États-Unis est de toute évidence primordiale, qu'il s'agisse de mettre en place des mesures de sécurité antiterroristes ou de gérer des crises affectant les réseaux électriques intégrés. Cependant, cette collaboration a un coût essentiellement associé à la souveraineté canadienne et à la conception canadienne de l'intérêt national lorsque celle-ci se démarque, même dans une faible mesure, de la conception que les États-Unis ont de leur propre intérêt national. L'enquête sur l'affaire Arar met en relief le fait que les Canadiens s'inquiètent profondément de ce que cette collaboration dans le domaine du renseignement puisse mettre en danger les droits de la personne dont jouissent les Canadiens. Autre fait relevé dans le cadre de cette enquête : certains milieux influents exigent que le Canada « harmonise » sa politique en matière d'immigration et d'accueil des réfugiés avec celle, notamment, des États-Unis et estiment que c'est le prix à payer par le Canada pour protéger son économie. Compte tenu du déséquilibre qui existe entre la puissance des États-Unis et celle du Canada, une telle « harmonisation » implique clairement l'adoption par ce dernier des politiques et des normes américaines, même si celles-ci risquent de se heurter vivement aux valeurs et aux pratiques canadiennes et à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Autre sujet d'inquiétude pour le Canada : l'effet que produit sur sa politique étrangère l'interprétation américaine de la menace terroriste. La doctrine antiterroriste officielle des États-Unis n'admet pas la distinction entre terrorisme négociable et non négociable que j'ai faite en réponse à la deuxième question. La guerre dirigée par les États-Unis contre le terrorisme est fondée sur la notion que toutes les formes de terrorisme constituent un réseau continu qu'il faut combattre agressivement et vaincre par la force dans tous les cas.

Cela a conduit à un maillage serré de la politique des États-Unis avec celle d'Israël relativement aux aspirations nationales des Palestiniens, ce qui constitue, à mon avis, le plus gros point faible, à long terme, de la guerre mondiale contre le terrorisme, car l'Occident est ainsi contraint de maintenir une position qui lui aliène des pans entiers du monde arabo-musulman avec, pour conséquence, l'adhésion de nouvelles recrues aux organisations islamiques extrémistes. Des pressions intérieures considérables s'exercent aussi sur le gouvernement canadien pour qu'il aligne sa politique moyen-orientale sur celle d'Israël et des États-Unis. Nous avons eu une démonstration de la vigueur de ces pressions lors de l'établissement de la liste des entités terroristes prévue par le projet de loi C-36.

Plus globalement, l'accent mis par le Canada sur un programme d'action pour la sécurité humaine convient pour traiter les conditions sous-jacentes à l'origine de formes négociables de terrorisme. Par ailleurs, la résolution de conflits régionaux violents par la négociation s'accorde avec la préférence qu'affiche le Canada pour la diplomatie multilatérale et la consolidation de la paix. Il est probablement vrai que cette insistance sur les causes profondes des formes extrêmes et non négociables du terrorisme pourrait ne pas convenir pour faire face à un comportement qui, d'ores et déjà, s'est coupé de ses causes profondes et en est rendu à s'autoperpétuer. Mais, à long terme, le fait que les États-Unis ne font pas de distinction entre les deux formes de terrorisme va à l'encontre du but qu'ils poursuivent. Cela a également conduit, à l'échelle mondiale, à une érosion de la protection des droits de la personne au moment où l'on admet la prise de mesures extrêmes et où les États-Unis approuvent et même soutiennent des régimes oppressifs au nom de la lutte antiterroriste. Ces tendances vont directement à l'encontre des principes de base de la politique étrangère du Canada.

Cette situation conflictuelle est nettement ressortie lors de l'adoption par le Canada d'une ligne d'action indépendante au sujet de la guerre en Irak. La doctrine américaine insistait sur le lien existant entre Al-Qaida et l'ancien régime irakien de Saddam Hussein et sur la menace que les prétendues armes de destruction massive posaient soit de façon directe, soit en raison du risque qu'elles soient transférées à Al-Qaida. Les États-Unis ont déclaré que l'imposition d'un changement de régime constituait une mesure antiterroriste clé qui justifierait, au besoin, une intervention unilatérale. Le Canada était en désaccord avec cet argument, à l'instar de nombreux critiques à l'intérieur et à l'extérieur des États-Unis, car tous considéraient la guerre en Irak comme un moyen de détourner l'attention de la guerre contre le terrorisme.

Les révélations ultérieures selon lesquelles l'Irak ne possédait pas d'armes de destruction massive et n'avait aucun lien avec Al-Qaida, ont jeté un doute considérable sur la crédibilité des renseignements ayant servi à démontrer que la doctrine Bush était fondée à préconiser des frappes unilatérales et préventives contre des menaces potentielles avant qu'elles ne se concrétisent. Les tensions provoquées par cette divergence de vues entre les États-Unis et le Canada ne peuvent pas être minimisées ni passées sous silence. Il y a de très bonnes raisons de croire que l'insistance des États-Unis sur l'existence d'« États voyous » fait dévier sérieusement l'attention que l'on se doit de porter aux menaces que le terrorisme sans frontières fait peser sur le monde entier. Le Canada ne doit pas donner son assentiment à ce détournement du programme antiterroriste, mais il ne peut ni ne doit se retirer des accords de sécurité collective. L'astuce pour le Canada consiste à continuer de contribuer aux éléments de la campagne antiterroriste avec lesquels il est d'accord, tout en se réservant le droit d'agir de façon indépendante dans les cas où



il ne l'est pas. C'est une voie difficile à suivre, mais le Canada semble l'avoir fait avec une certaine habileté durant la guerre en Irak tout en se joignant aux forces de sécurité présentes à Kaboul. D'ailleurs, il faut noter que les menaces de représailles économiques ne se sont pas concrétisées. Les leçons que le Canada devrait tirer concernant les limites de sa marge d'autonomie sont claires.

En effet, il est difficile de s'imaginer comment la politique antiterroriste du Canada pourrait diverger significativement du modèle américain, compte tenu du niveau d'intégration élevé des deux économies et le degré de dépendance du Canada envers les États-Unis en matière de renseignement. Toutefois, nous nous sommes assurés un certain degré d'autonomie en refusant d'imiter les États-Unis et d'adopter certaines de leurs plus extrêmes mesures de répression en raison de leur incidence sur les citoyens canadiens et les résidents du pays qui ne détiennent pas la citoyenneté. Dans ce contexte, le contraste entre la « Patriot Act » américaine et le projet de loi C-36 du Canada est instructif, car il montre que nous suivons une ligne d'action plus modérée dans l'acquisition et l'utilisation de pouvoirs à la fois nouveaux et intrusifs. Le Canada n'a pas non plus, après le 11 septembre 2001, suivi l'exemple américain en procédant à des opérations massives de mise en détention d'étrangers suspects, sans qu'aucune accusation ne soit portée contre eux et sans qu'ils puissent se prévaloir des services d'un avocat, ce qui s'est fait non seulement en violation des droits de la personne et au prix de l'exacerbation des hostilités interethniques, mais s'est aussi avéré d'une utilité hautement douteuse. Il importe que le Canada continue de s'en tenir à une ligne de conduite plus modérée qui lui est propre, surtout si l'on considère qu'aux États-Unis, le recours agressif au profilage ethnique et religieux comme outil de gestion de la sécurité et d'application de la loi a gravement perturbé les relations entre les communautés arabes et musulmanes, d'un côté, et la majorité, de l'autre. Le profilage ethnique est, dans une certaine mesure, tout à fait inévitable dans une guerre menée contre une forme de terrorisme ayant certaines racines nationales, ethniques et religieuses et il serait faux de prétendre que le Canada a évité tous les pièges du profilage (le projet « Thread », qui a ciblé plus d'une vingtaine d'hommes pakistanais, est un triste exemple d'une mauvaise utilisation du profilage). Cependant, on peut dire que, dans une large mesure, le gouvernement n'a pas fait monter les tensions interculturelles comme cela semble être malheureusement le cas aux États-Unis. Il faudrait poursuivre dans cette voie malgré les pressions exercées par les États-Unis et ceux qui, au Canada, se disent en faveur du profilage à l'américaine et veulent resserrer les normes canadiennes jugées trop relâchées (même si aux États-Unis, l'application de telles mesures s'est soldée par un bilan dérisoire en termes d'arrestations de vrais terroristes).

Mais s'il est une mesure que le Canada devrait prendre de façon énergique pour alléger certaines pressions externes importunes, ce serait le renforcement de sa capacité en matière de renseignement étranger. En fait, il y a eu une augmentation des ressources dans ce domaine après le 11 septembre 2001. La création du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et la nomination d'un conseiller national pour la sécurité auprès du premier ministre sont des initiatives encourageantes. L'idée récurrente selon laquelle il faudrait créer une agence de renseignement étranger, n'est pas valable en ce moment en raison des coûts et du délai nécessaire à la mise en place d'une agence efficace. Le SCRS joue un rôle grandissant à l'étranger en suivant les terroristes, à l'image de ce que font d'autres agences comme le CST et la GRC dans le domaine de l'application de la loi. À mon avis, nous avons franchi une étape très importante en faisant travailler de façon coordonnée ces organismes de collecte de

renseignements de sécurité et, éventuellement, d'autres organisations de même vocation, dans le but de fournir au gouvernement du Canada des évaluations bien canadiennes sur les menaces que fait peser le terrorisme mondial. Non seulement le Canada disposerait ainsi d'une quantité plus importante de renseignements adaptés à notre point de vue national, mais cela en augmenterait aussi la valeur d'échange aux yeux de nos alliés, lesquels nous fourniraient, en contrepartie, des informations de meilleure qualité. Il s'agit là d'une question de « souveraineté canadienne en matière de renseignements » et le renforcement de cette souveraineté doit être considéré comme une contribution positive à la lutte collective contre le terrorisme.

On continue de parler abondamment de la diminution des crédits octroyés aux Forces armées canadiennes, un problème sur lequel il faut aussi se pencher. Plus le Canada sera à même de jouer son rôle de gardien de la paix dans le cadre de l'application de mesures antiterroristes multilatérales, plus il pourra préserver le degré d'autonomie et de souveraineté requis par sa politique antiterroriste.

Comme dernière recommandation -- une autre que le nouveau gouvernement Martin semble avoir prise en délibéré --, mentionnons que les structures de reddition de comptes et les mesures de surveillance et de contrôle doivent être renforcées, coordonnées et élargies. La protection contre les attentats terroristes et la sécurité publique, telle qu'on l'entend généralement, représente des enjeux considérables pour le public. Il incombe au gouvernement de faire preuve de la plus grande transparence possible afin de faire de la guerre contre le terrorisme une entreprise démocratique jouissant d'un large soutien accordé par un public bien informé. Les Canadiens exigent que leurs gouvernements leur offrent protection et sécurité, mais ils tiennent aussi à ce que cela soit fait d'une façon responsable, et non arbitraire et répressive. J'aimerais tout particulièrement applaudir l'initiative du gouvernement qui a décidé d'établir un comité parlementaire sur la sécurité nationale ayant accès aux renseignements secrets et de faire des chefs de l'Opposition des membres du Conseil privé dans le but de partager des informations privilégiées dans l'enquête sur l'affaire Arar.



---

## Annexe B – Première lettre

Points de vue concernant les répercussions de la *Loi antiterroriste*

Monsieur/Madame,

Le ministère de la Justice souhaite solliciter d'universitaires et d'autres experts dans le domaine du terrorisme de partout au Canada leurs points de vue concernant les répercussions de la *Loi antiterroriste*. Puisque vous êtes expert dans ce domaine, nous vous écrivons pour savoir si vous aimeriez répondre à trois questions de nature générale. Ces questions portent sur la définition du terrorisme, sur votre point de vue concernant les répercussions de la *Loi antiterroriste* et sur les mesures que le Canada devrait prendre à l'avenir pour contrer la menace terroriste.

Nous avons chargé le professeur Tom Gabor, criminologue à l'Université d'Ottawa, de coordonner ce projet de recherche et de rédiger un rapport de synthèse des réponses reçues. Si faire connaître vos idées à ce sujet vous intéresse, veuillez communiquer par courriel avec le professeur Gabor à l'adresse (adresse de courriel) au plus tard le **9 janvier 2004**.

En raison des contraintes budgétaires, il se peut que nous ne puissions pas permettre à toutes les personnes ayant exprimé le désir d'y participer de le faire. Nous communiquerons le **12 janvier** par courriel avec les personnes sélectionnées pour leur soumettre les questions précises. Comme il s'agit d'un projet dont les délais sont très serrés, les participants choisis devront faire parvenir leurs réponses au professeur Gabor par courriel au plus tard en fin de journée le **26 janvier 2004**. On recommande que la réponse à chaque question soit de 1 à 2 pages à simple interligne ou un maximum de 800 mots.

En espérant que vous vous intéresserez à ce projet de recherche, je vous prie d'agréer, Monsieur/Madame, mes salutations distinguées.

Le directeur de la Division de la recherche et de la statistique,

Stan Lipinski

## Annexe C – Seconde Lettre

Monsieur/Madame,

Je vous remercie de l'intérêt que vous avez manifesté pour le projet de recherche sur les incidences de la *Loi antiterroriste* qu'entreprend le ministère de la Justice Canada. Nous sommes heureux de vous informer que votre participation à ce projet de recherche a été acceptée.

Nous vous invitons donc à soumettre un document dans lequel vous répondrez aux questions suivantes en vous fondant sur votre connaissance des ouvrages en la matière et sur votre expérience et votre expertise.

1. Quelles incidences la *Loi antiterroriste* a-t-elle eu sur le Canada?
2. Quelles nouvelles tendances prévoyez-vous dans le terrorisme et comment menacent-elles le Canada? En discutant de ces tendances et de ces menaces, veuillez expliquer ce que vous considérez comme du terrorisme.
3. Comment notre pays doit-il répondre à ces tendances et ces menaces? Sentez-vous libre d'inclure des mesures à tout niveau, soit social, économique, politique ou juridique, ou à une combinaison de ces niveaux.

Bien que nous recommandions que votre réponse pour chaque question soit d'environ 1 à 2 pages (à simple interligne), il revient à l'auteur de chaque document soumis au professeur Tom Gabor de décider de la longueur totale du document. Veuillez noter qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur le contenu que sur la forme du document. Le document doit être un texte original qui répond précisément aux questions formulées dans le cadre de ce projet de recherche.

Nous vous demandons de soumettre votre document au professeur Tom Gabor au Département de criminologie de l'Université d'Ottawa avant le **30 janvier 2004**. Vous pouvez lui envoyer votre document par courrier électronique à l'adresse (adresse de courriel). Le professeur Gabor rédigera un rapport de synthèse à partir des documents soumis, et la version non révisée des documents soumis sera ajoutée en annexe à ce rapport. Une fois que l'ébauche du rapport sera terminée, nous vous en enverrons une copie pour obtenir vos commentaires.

Vous recevrez des honoraires de 500 \$ pour un document reçu à l'intérieur du délai convenu. Veuillez envoyer votre facture sur papier au professeur Gabor à l'adresse postale ci-dessous et compter sur plusieurs semaines avant de recevoir ces honoraires. Votre facture devrait inclure l'adresse à laquelle les honoraires doivent être envoyés.

Nous vous demandons aussi de confirmer, aussitôt que vous avez pris connaissance de ce message, que vous avez l'intention de soumettre un document et que vous êtes d'accord avec les conditions mentionnées ci-dessus. Veuillez envoyer votre confirmation par courrier électronique au professeur Gabor. Si vous avez des questions concernant ce projet de recherche ou les



---

questions formulées dans le cadre de celui-ci, n'hésitez pas à communiquer avec le professeur Gabor ou avec moi.

Nous attendons avec impatience votre confirmation ainsi que votre contribution à ce projet et nous vous prions d'agréer, Monsieur/Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Damir Kukec  
Gestionnaire en recherche par intérim  
Division de la recherche et de la statistique