



LA SÉCURITÉ POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

Christine Laliberté avec la collaboration de Peter Broder¹

L'ÉVOLUTION DES MOEURS SÉCURITAIRES

Aéroport O'Hare, Chicago, 17 octobre 2004. À mesure que la file avance à pas lents vers les portiques détecteurs de métaux, je note que tous les passagers enlèvent placidement leurs chaussures, puis les placent dans les bacs de plastique. Même s'il s'agit maintenant, je le sais, d'une mesure de sécurité courante, je suis intriguée – un garde de sécurité vient de nous ordonner d'enlever nos manteaux, de vider nos poches et de mettre en marche nos appareils électroniques, mais je suis convaincue qu'il *n'a rien dit* à propos des chaussures. J'interroge le passager qui me précède : « Faut-il vraiment enlever nos chaussures ? » Il hausse les épaules et me répond d'un air penaud : « Je ne pense pas qu'ils ont parlé des chaussures. J'ai simplement supposé qu'il fallait les enlever. »

Pour moi, ce moment a cristallisé ce que bon nombre d'entre nous en sont venus à penser de la « sécurité ». Des mesures que nous aurions ressenties, il y a 10 ans, comme une profonde intrusion dans notre vie privée ou une demande plutôt ridicule (« Vous voulez que j'enlève *quoi* ? ») sont maintenant devenues si courantes que nous les acceptons comme des inconvénients nécessaires. Les voyageurs qui entrent aux États-Unis doivent automatiquement se soumettre à une séance de photographie et d'empreintes digitales, des mesures qui étaient autrefois réservées uniquement aux présumés criminels. Des parents au Japon approuvent avec enthousiasme l'usage de puces informatiques pour suivre les déplacements de leurs enfants à l'école². Au Canada, on introduit graduellement des données biométriques dans les passeports sans qu'une seule voix ne s'élève pour protester. Partout

¹ Texte préparé dans le cadre du projet « Du local au mondial : construire la démocratie » 2004-2006 du Carold Institute (www.carold.ca).

² « Microchip makes students think twice about skipping », *The Globe and Mail*, 28 septembre 2004.

dans le monde, des gouvernements démocratiques ont adopté des mesures législatives qui les autorisent à épier les déplacements, les messages électroniques et les habitudes de lecture de leurs citoyens, toujours au nom d'une plus grande sécurité – après tout, c'est *pour notre bien*.

Il n'y a guère de doute que nous assistons en ce moment à une profonde transformation de la manière dont la sécurité est définie, gérée et défendue. En effet, l'expansion rapide de la mondialisation remet en question les méthodes traditionnelles de gouvernance, y compris en ce qui concerne la sécurité. D'un côté, la mondialisation a provoqué une plus grande prise de conscience, donc une plus grande participation citoyenne dans de nombreux pays, mais de l'autre, elle a mis à rude épreuve les structures de pouvoir établies, y compris la souveraineté de l'État-nation³. Les organismes multilatéraux de gouvernance tels que les Nations Unies et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) perdent peu à peu leur rôle dans la médiation des conflits et l'élaboration des politiques internationales. Les conflits armés sont de plus en plus difficiles à prévoir ou à contenir; ils débordent fréquemment les frontières des pays en cause, font de nombreuses victimes civiles et provoquent de larges déplacements de population. L'expansion du terrorisme comme forme de guerre, où l'« ennemi » n'a pas de visage ou de territoire connu et dont le but principal est de déstabiliser les structures de pouvoir, a également obligé à repenser le cadre traditionnel de la sécurité.

En réaction aux pressions croissantes des États-Unis et de leurs propres citoyens, bien des pays, y compris le Canada, ont rapidement entrepris une réforme de leurs politiques et de leurs lois nationales en matière de sécurité. Dans de nombreux cas, les réformes apportées ont toutefois un coût très élevé et elles menacent maintenant de miner les principes démocratiques mêmes qu'elles étaient censées protéger. Ces changements déclenchent aussi une profonde remise en question de nos croyances et de nos valeurs par rapport à la sécurité : Qu'est-ce que la sécurité ? Qui en a la responsabilité ? Qui et quoi veut-on protéger ? De quelles menaces ? Et, ce qui est peut-être plus important, à quel prix ?

Dans le présent article, nous comptons explorer ces questions à partir de l'expérience vécue au Canada, mais également à la lumière des tendances observées à l'échelle mondiale. Nous examinerons d'abord l'évolution des concepts généraux de sécurité durant les dernières décennies afin de démontrer comment les récents changements apportés aux méthodes de sécurité ont restreint la notion de « sécurité humaine ». La nouvelle définition néglige souvent les besoins des simples citoyens, mais elle menace aussi d'éroder quantité de valeurs et de principes essentiels sur lesquels repose la démocratie. Nous proposerons de revenir à une

³ Nigel Martin, document de réflexion pour le projet « Du local au mondial : construire la démocratie » Institut Carold, juin 2004.

vision plus large de la sécurité humaine, une vision fondée sur la satisfaction des besoins et l'exercice des libertés pour tous les individus afin de créer un climat de paix à long terme aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

LA DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ

Le dictionnaire Webster définit ainsi la sécurité : « la qualité ou l'état de ce qui est sécuritaire, c'est-à-dire a : libre de danger; b : libre de peur ou d'anxiété et c : libre de besoins ou de privations⁴ ». Il est intéressant de noter qu'en anglais, le concept de *liberté* se trouve au coeur même de la notion. Jusqu'à tout récemment, la sécurité était traditionnellement envisagée sous l'angle des *menaces*; l'objet de la sécurité, c'est-à-dire ce qui doit être protégé des menaces, a toutefois considérablement changé au cours du XX^e siècle.

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la responsabilité de la sécurité incombait carrément à l'État, qui devait protéger la population contre les menaces externes violentes, habituellement les invasions étrangères. Dans cette vision, le référent de la sécurité était aussi l'État (par opposition à l'individu), la présomption étant que si l'État était préservé des dangers, les citoyens le seraient également. Pour assurer la sécurité, il fallait donc maintenir la souveraineté absolue de l'État en protégeant ses frontières et éviter les conflits en préservant un délicat équilibre des pouvoirs entre les États⁵.

Au début des années 1990, un virage radical s'est opéré. Des facteurs tels que l'impact grandissant des conflits sur les populations civiles, la propagation rapide du VIH/sida et l'écart croissant entre les pays du Nord et les pays du Sud ont contribué à l'émergence d'un nouveau concept, celui de la « sécurité humaine » dont le principal référent est devenu l'individu. Dans le *Rapport sur le développement humain*, publié en 1994, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a joué un rôle déterminant pour faire connaître cette nouvelle approche. Il a notamment élargi la définition des « composantes » de la sécurité de manière à ce qu'elle englobe « la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité de l'environnement, la sécurité personnelle, la sécurité de la communauté et la sécurité politique⁶ ».

Malgré ce passage à l'individu comme référent, les définitions de la sécurité humaine ont encore tendance à varier. Elles forment un continuum où le sens étroit

⁴ Webster, *New Ninth Collegiate Dictionary*, Markham, Ont., Thomas Allen & Son, 1988, p. 1062 [Notre traduction].

⁵ Owen Taylor, « Challenges and opportunities for defining and measuring human security ». Internet : www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2138.pdf

⁶ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, New York, Oxford University Press, 1994, p. 26. Internet : www.undp.org/reports/global/1994/fr/hdr_fr_1994.pdf

du terme signifie surtout protéger les individus contre des menaces violentes précises telles que les conflits armés, les affrontements ethniques, la défaillance de l'État, le trafic des armes légères, etc.⁷ À l'autre extrémité du continuum, le sens large du terme signifie se préoccuper d'une foule de besoins humains et de *libertés* qui ont pour but d'assurer le bien-être des individus, *mais aussi* de protéger les individus contre les menaces. Voilà la vision de la Commission sur la sécurité humaine, mise sur pied par le gouvernement du Japon avec l'appui des Nations Unies. En 2003, la Commission affirmait que la sécurité humaine signifie « protéger le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain⁸ ». À son avis, ce « noyau vital » désigne un ensemble de droits et de libertés élémentaires que les membres d'une société considèrent comme « l'essence de la vie » et « d'importance cruciale ». Puisque le sens accordé à ces éléments varie selon les individus et les sociétés, assurer la sécurité humaine signifie donc « créer des systèmes – politiques, sociaux, environnementaux, économiques, militaires et culturels –, qui ensemble donnent aux individus les éléments indispensables de leur survie, de leurs moyens d'existence et de leur dignité⁹ ». Par conséquent, la sécurité humaine exige essentiellement de donner du pouvoir aux individus et aux communautés pour qu'ils puissent faire des choix éclairés et réaliser leur potentiel. Dans cette perspective, l'État demeure l'instance ultime qui veille à la sécurité, mais « l'individu est le principal artisan de son bien-être¹⁰ ».

Pourtant, comme la Commission l'observait dans son rapport de 2003, cette vision globale de la sécurité semble maintenant perdre du terrain au profit de la « guerre contre le terrorisme ». En effet, « [...] les États risquent de revenir à une conception étroite de la sécurité de l'État – au lieu de favoriser la sécurité humaine. [...] Sous couleur de faire la guerre contre le terrorisme, on n'hésite pas à violer les droits de l'homme et le droit humanitaire¹¹. » La Commission conclut :

[...] la " lutte contre le terrorisme " a entravé [les progrès considérables réalisés durant les années 1990] en privilégiant, dans la réponse donnée au phénomène, les mesures coercitives à court terme plutôt que la recherche des causes profondes, liées à l'inégalité, l'exclusion et la marginalisation, ainsi qu'à l'oppression pratiquée par les États et par certains groupes¹².

⁷ Owen Taylor, *op. cit.*

⁸ Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine maintenant*, Paris, Presses de sciences po, 2003, p. 17.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ *Ibid.*, p. 20.

¹² *Ibid.*, p. 53.

Dans son rapport sur l'état du monde en 2005, le World Watch Institute en venait à la conclusion que la guerre contre le terrorisme a détourné la communauté internationale des véritables sources de l'insécurité planétaire, à savoir la pauvreté, les maladies infectieuses, la dégradation de l'environnement et la concurrence croissante pour les ressources naturelles. Il a d'ailleurs récemment réitéré cet avis¹³. Selon l'Institut, en effet, si l'on ne règle pas les causes de ces problèmes, on provoquera inévitablement davantage d'instabilité et de frustration parmi certaines populations, ce qui ouvre la voie à des actions plus radicales, y compris le terrorisme.

On pourrait ainsi affirmer que la présente approche de la sécurité de plus en plus étroite et centrée sur l'État menace le cœur même de la gouvernance démocratique. Et le Canada ne fait pas exception à cet égard. Dans la prochaine partie, nous allons illustrer comment les récents changements qu'il a apportés aux lois et aux mesures de sécurité ont contribué à une érosion générale de la paix, des droits de la personne, des libertés civiles et de la sécurité humaine sur la planète.

LE CANADA ET LA « GUERRE CONTRE LE TERRORISME »

Bien des facteurs ont contribué à l'inquiétude grandissante par rapport à la sécurité mondiale à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Toutefois, les événements du 11 septembre 2001 ont consolidé la perception que le monde était en état de siège et que personne n'était à l'abri de la violence. Fortement influencés par la prompt réaction des États-Unis aux attentats terroristes, plusieurs pays, dont le Canada, ont modifié leurs lois ou en ont adopté de nouvelles afin d'assurer la sécurité de leurs institutions et de leurs citoyens. Parmi les mesures prises au Canada à cet égard, mentionnons l'adoption de la *Loi antiterroriste*, l'élaboration de la première politique de sécurité nationale et la modification de la gestion des programmes d'aide internationale.

LA LÉGISLATION ANTITERRORISTE

Vers la fin de 2001, le Canada a adopté la *Loi antiterroriste* (le projet de loi C-36). Il voulait ainsi fournir aux organismes chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité nationale de nouveaux outils d'enquête et des pouvoirs plus larges, y compris la possibilité de recourir à l'arrestation préventive et le droit de forcer des témoins réticents à témoigner. Pour la première fois, la *Loi* offrait une définition du terrorisme, à savoir :

une action commise au Canada ou à l'étranger qui [...] est commise à des fins politi-

¹³ « La lutte antiterroriste se trompe de cible », *La Presse*, 24 février 2005.

ques, religieuses ou idéologiques et qui intimide la population quant à sa sécurité ou contraint un gouvernement à agir en tuant, en causant des blessures graves ou en mettant en danger la vie d'une personne de façon intentionnelle, en causant des dommages considérables à des biens et qui risque de causer des blessures graves à des personnes ou en perturbant et en paralysant sérieusement des services, installations ou systèmes essentiels¹⁴.

Les autres lois et mesures dont le Canada dispose actuellement pour lutter contre le terrorisme comprennent :

- La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui autorise l'émission de « certificats de sécurité » contre des visiteurs étrangers ou des résidents permanents soupçonnés de porter atteinte à la sécurité nationale¹⁵. Les preuves à cet effet peuvent être présentées en secret devant le tribunal, en l'absence de l'accusé et de son avocat, sans respecter les règles de preuve habituelles. L'accusé peut être détenu indéfiniment en attendant l'examen de sa cause et être passible de déportation si le certificat est maintenu.
- La *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, qui autorise l'usage de renseignements secrets pour révoquer ou refuser l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance parce que ce dernier soutient ou soutiendra des activités terroristes. Des certificats de sécurité peuvent aussi être émis contre des organismes de bienfaisance en vertu des conditions stipulées dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.
- Le *Règlement sur les renseignements relatifs aux passagers (douanes)*, qui autorise l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) à obtenir tous les renseignements relatifs à une personne inscrite dans le système de réservation d'un transporteur aérien ou d'un agent de voyage. Ces renseignements peuvent être conservés pendant une période de six ans et être partagés avec les organismes nationaux ou étrangers de maintien de l'ordre¹⁶.
- La *Loi sur la sécurité publique*, qui autorise les responsables du maintien de l'ordre à consulter les listes de passagers des lignes aériennes afin d'assurer « la sécurité des transports » et de contrer les « menaces à la sécurité du Canada ».

Comme mesure de protection supplémentaire, en décembre 2002, le Canada a signé, avec les États-Unis, l'*Entente sur les tiers pays sûrs*. Entrée en vigueur le 29 décembre 2004, l'Entente oblige toute personne revendiquant le statut de réfugié au Canada ou aux États-Unis de présenter sa demande dans le dernier pays

¹⁴ Gouvernement du Canada, ministère de la Justice, *Document d'information, La Loi antiterroriste*, 2001. Internet : www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28217.html

¹⁵ Fait à noter, la loi autorisant l'usage des certificats de sécurité est en place depuis 1978.

¹⁶ Les renseignements peuvent être partagés pendant deux ans pour les causes de droit commun et plus de deux ans pour les causes relatives à la sécurité.

où elle s'est trouvée. Ainsi, les personnes qui réclament le statut de réfugié en arrivant au Canada, à la frontière terrestre avec les États-Unis, ne peuvent plus faire traiter leur demande au Canada. Elles doivent attendre la décision qui sera prise aux États-Unis où elles pourront être détenues pendant l'examen de leur cas, une mesure qui n'existe pas actuellement au Canada.

LA SÉCURITÉ NATIONALE

En avril 2004, parmi les mesures visant à renforcer la sécurité nationale, le Canada a adopté le « tout premier énoncé global de politique de sécurité nationale ». Le document *Protéger une société ouverte* « expose une stratégie intégrée, visant à écarter les *menaces* actuelles et futures pour notre pays » et « axée sur trois intérêts fondamentaux en matière de sécurité, à savoir : protéger le Canada et les Canadiens, au pays et à l'étranger; s'assurer que le Canada n'est pas une source pour des *menaces* visant nos alliés; contribuer à la sécurité internationale¹⁷ ». La politique nomme les menaces précises qui planent sur le pays, à savoir : le terrorisme; la prolifération des armes de destruction massive; les États déliquescents ou en voie de déliquescence; l'espionnage étranger; les catastrophes naturelles; la vulnérabilité de l'infrastructure essentielle; le crime organisé; et les pandémies. Il convient de noter qu'à une autre occasion, le gouvernement fédéral a soutenu : « Le terrorisme est la menace la plus importante qui pèse contre le Canada¹⁸. »

Afin d'assurer la protection de la population canadienne, la politique énoncée dans *Protéger une société ouverte* propose une stratégie axée sur une plus grande intégration du travail d'un groupe choisi de ministères et d'organismes gouvernementaux dans six secteurs stratégiques : la collecte et l'évaluation des renseignements; la planification et la gestion des opérations d'urgence; la santé publique; la sécurité des transports; la sécurité à la frontière; et la sécurité internationale. La politique annonçait également la mise sur pied de plusieurs nouveaux ministères et comités afin de mieux intégrer les mesures de sécurité et de mieux en surveiller l'application. Selon notre estimation, le gouvernement fédéral a créé au moins 10 nouveaux organismes ou ministères depuis les événements du 11 septembre 2001.

LA POLITIQUE D'AIDE INTERNATIONALE

Comme dans bien d'autres pays, la préoccupation croissante du Canada à l'égard de la sécurité mondiale et nationale a eu un impact sur les politiques de l'Aide publique au développement (APD). Le gouvernement canadien a ainsi affecté

¹⁷ Gouvernement du Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, 8 avril 2004 [Nos italiques].
Internet : www.pco-bcp.gc.ca/

¹⁸ Gouvernement du Canada, ministère de la Justice, *Foire aux questions : La Loi antiterroriste*, 2001. Internet :
www.justice.gc.ca/fr/anti_terr/faq.html#Q2

une part croissante de l'APD à la reconstruction des pays directement visés par la « guerre contre la terrorisme », mais souvent au détriment d'autres objectifs de développement. Le Conseil canadien pour la coopération internationale – une coalition d'organismes du secteur bénévole et du développement international – signale que, depuis 2002, les engagements fédéraux pour réduire la pauvreté en Afrique ont été minés par l'affectation de 916 millions \$ canadiens aux programmes d'aide humanitaire et de reconstruction en Afghanistan et en Iraq. Il s'agit d'un montant à peine moins élevé que l'aide annuelle pour toute l'Afrique subsaharienne (soit environ 1,2 milliard \$)¹⁹.

De nombreuses organisations de la société civile (OSC) au Canada sont aussi gravement inquiètes de voir de plus en plus de pays compter sur l'APD pour poursuivre leurs objectifs de sécurité en associant les fonds versés pour l'aide internationale aux engagements militaires. Dans le cadre de tels efforts, le Canada envisage actuellement de soutenir l'équipe provinciale de reconstruction (EPR) en Afghanistan, qui s'occupe à la fois d'aide humanitaire et d'opérations militaires. Selon les OSC canadiennes, l'EPR pourrait « augmenter l'insécurité pour la population, les OSC et le personnel gouvernemental, en partie parce que cela vient brouiller les distinctions entre les mandats militaire et humanitaire²⁰ ».

Fait peu surprenant, l'intégration plus poussée des organismes gouvernementaux que prône la politique de sécurité nationale touche aussi la gestion de l'APD. Par exemple, les ministères de la Défense et des Affaires étrangères ainsi que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) collaborent étroitement pour mener la politique canadienne en Afghanistan. Si une telle intégration devait devenir la norme, le Canada pourrait fortement réduire les ressources qu'il consacre à la lutte à long terme contre la pauvreté dans les pays les plus miséreux afin de favoriser d'autres intérêts plus immédiats de politique étrangère²¹.

VERS UNE DÉFINITION ÉTROITE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE

Dans leur ensemble, les mesures telles que la *Loi antiterrorisme*, la nouvelle politique de sécurité nationale et le changement d'orientation de l'APD signalent que, comme bien d'autres pays, le Canada revient de plus en plus à une approche restreinte de la sécurité humaine. Cela signifie protéger la population contre des menaces violentes en adoptant des moyens coercitifs plutôt que des mesures qui

¹⁹ B. Tomlinson, « Doubling the budget is just one of the challenges », dans *La sécurité pour qui ? Les droits de qui ? La gouvernance et les droits de la personne dans le champ de la coopération internationale*, Annexe du rapport de la Conférence du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), Ottawa, CCCI, 28-29 mai 2004.

²⁰ Conseil canadien pour la coopération internationale, *La sécurité pour qui ? Les droits de qui ? La gouvernance et les droits de la personne dans le champ de la coopération internationale*, op. cit. p. 4 [Notre traduction].

²¹ *Ibid.*

« améliore[nt] l'exercice des libertés et facilite[nt] l'épanouissement humain²² », comme le prône la Commission sur la sécurité humaine. De plus, nous avons aussi noté que le référent de la sécurité s'éloigne graduellement de la protection des individus pour privilégier à nouveau la protection de l'État. Dans cette vision, la protection des frontières et les intérêts de la sécurité nationale priment de plus en plus sur les besoins et les libertés des individus. Cela se démarque nettement de l'ancien objectif de sécurité humaine du Canada. En 1999, l'ancien ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lloyd Axworthy, notait que les nouvelles menaces du XXI^e siècle « exigent que nous considérions la sécurité du point de vue des besoins humains plutôt que des besoins des États²³ ». À ce moment, le ministre avait plaidé en faveur d'une approche large de la sécurité humaine centrée notamment sur : l'engagement et non l'isolationnisme; la promotion des normes fondamentales de l'humanité; la promotion de la consolidation de la paix; et l'application des principes de la puissance douce.

Même si les politiques de sécurité actuelles ne rejettent pas explicitement ces principes, le récent changement de cap du Canada soulève une grave inquiétude. En fait, comme nous le montrerons dans la prochaine partie, l'approche de plus en plus étroite de la sécurité semble déjà primer sur la protection des droits de la personne, la suprématie du droit et la gouvernance démocratique. Cela pourrait provoquer plus d'insécurité à l'échelle mondiale, car une telle approche ne s'attaque pas aux causes profondes du terrorisme et elle ne protège ni les besoins essentiels ni les libertés fondamentales des individus partout sur la planète.

LE CANADA EST-IL VRAIMENT PLUS SÛR ?

Pour la plupart des Canadiens, les mesures de sécurité que nous venons de décrire peuvent sembler non seulement justifiables, mais aussi nécessaires devant le nombre grandissant et la gravité croissante des menaces violentes partout dans le monde. Il importe néanmoins d'évaluer l'impact de ces nouvelles lois et politiques sur la société civile et les simples citoyens, que ce soit par leur mise en oeuvre ou par leurs effets dans la vie quotidienne des résidents et des OSC du Canada.

²² Commission sur la sécurité humaine, *op. cit.*, p. 17.

²³ Gouvernement du Canada, Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, devant l'Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), « Le programme du Canada en matière de sécurité humaine à l'échelle de l'hémisphère », le 11 janvier 1999. Internet : w01.international.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=374915&Language=F&docnumber=99%2F3

LES EFFETS SUR LE TERRAIN

En mars 2005, le gouvernement canadien a fourni des statistiques sur les cas suivants de recours à la *Loi antiterroriste*²⁴ :

- Il a dressé une liste de 35 entités à l'égard desquelles il existe *des motifs raisonnables de croire* [nos italiques] qu'elles ont participé sciemment à une activité terroriste ou en ont facilité la réalisation. À la suite du premier examen obligatoire de cette liste, les 35 entités y sont toujours inscrites.
- Un individu a été accusé, en vertu du Code criminel, d'avoir participé aux activités d'un groupe terroriste.
- Une audience d'investigation a été ordonnée en rapport avec l'affaire Air India.
- Il n'y a eu aucune ordonnance d'arrestation préventive.
- Il y a eu 69 communications de renseignements aux organismes d'application de la loi et aux agences de renseignement concernant des affaires de financement du terrorisme ou des menaces envers la sécurité nationale.

En vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, quatre hommes, tous musulmans, sont présentement détenus à cause de certificats de sécurité émis contre eux pour leurs liens présumés avec des groupes ou des activités terroristes. Aucune accusation formelle n'a toutefois encore été portée contre eux. À la suite d'une récente décision d'un tribunal fédéral, un cinquième détenu, Adil Chirkhaoui, a été libéré le 18 février 2005 après avoir passé 21 mois en prison. Il doit maintenant porter un appareil de surveillance en attendant le réexamen de son cas et il fait face à la déportation vers le Maroc où un mandat d'arrestation a été émis contre lui, apparemment à la lumière des preuves utilisées dans l'affaire au Canada. Ces preuves canadiennes n'ont pas été rendues publiques et elles n'ont été communiquées ni à M. Chirkhaoui ni à son avocat.

Les nouvelles mesures de sécurité nationale ont aussi un impact sur le nombre de demandeurs d'asile au Canada. Dans un récent rapport, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés estime que le nombre de demandes du statut de réfugié a chuté de 20 % depuis le 11 septembre 2001. Selon Richard Goldman, membre du Comité d'aide aux réfugiés, à Montréal, cette baisse est directement attribuable aux efforts plus poussés du Canada à l'étranger pour empêcher les voyageurs ayant des pièces d'identité douteuses de prendre l'avion pour entrer au pays, qu'ils aient ou non une raison légitime de réclamer le statut de réfugiés. D'après le Conseil canadien pour les réfugiés, le nombre de demandes pourrait même diminuer davantage avec l'entrée en vigueur de l'*Entente sur les tiers pays*

²⁴ Gouvernement du Canada, ministère de la Justice, *Foire aux questions : La Loi antiterroriste*, 2001. Internet : www.justice.gc.ca/fr/anti_terr/faq.html#Q4

*sûrs*²⁵. Dans leur ensemble, ces mesures pourraient donc empêcher des demandeurs d'asile légitimes de solliciter la protection du Canada.

Les effets mentionnés prouvent sans conteste que les nouvelles lois et politiques du Canada servent à soumettre des individus au profilage et à des poursuites judiciaires ou à les empêcher d'entrer au pays, souvent en l'absence d'action fautive intentionnelle claire – la simple conviction qu'une personne pourrait présenter une menace pour la sécurité nationale suffit à tenter des poursuites contre elle. Voilà pourquoi, même s'ils reconnaissent tout à fait la nécessité de prendre des moyens légitimes et raisonnables pour lutter contre le terrorisme, les critiques des politiques antiterrorisme signalent les lacunes de la présente législation. Ils soutiennent aussi qu'elle remet profondément en question les principes et les valeurs démocratiques mêmes du Canada. Selon Wesley Pue, professeur de droit à l'Université de la Colombie-Britannique, « [...] la guerre contre le terrorisme menace d'opérer une transformation fondamentale des relations État-citoyens au Canada. Le répertoire des actions abusives de l'État comprend notamment la criminalisation de la dissidence politique, le profilage racial, le traitement inutilement sévère des réfugiés, le blocage du travail humanitaire et la violation du droit à la vie privée²⁶. »

LE COUP DE FREIN

Outre les effets très réels décrits, la *Loi* a peut-être eu un impact encore plus profond : il s'agit du coup de frein appliqué aux activités des OSC, des individus engagés dans la défense des droits et des communautés immigrantes et réfugiées partout au pays. En effet, la définition du terrorisme adoptée dans le projet de loi C-36 « est tellement large qu'elle pourrait facilement viser des comportements qui ne ressemblent absolument pas au terrorisme²⁷ » comme les manifestations. Par conséquent, soutiennent les critiques, « la législation menace de freiner les activités de groupes protestataires entièrement légitimes que nous acceptons comme faisant plus ou moins partie de notre paysage naturel et culturel, et dont nous valorisons les activités – aussi dérangeantes soient-elles – à titre de signes de notre liberté²⁸. »

On s'inquiète aussi vivement de l'impact discriminatoire évident des nouvelles politiques de sécurité²⁹. D'après l'International Civil Liberties Monitoring Group

²⁵ « Les demandes d'asile à leur plus bas en 16 ans », *La Presse*, 5 mars 2005, p. A21.

²⁶ Wesley Pue, « War on Terror: Constitutional Governance in a State of Permanent Warfare? », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 41, n° 2-3, été-automne 2003, p. 288-289 [Notre traduction].

²⁷ Association du Barreau canadien, *Mémoire sur le projet de loi C-36, La Loi antiterroriste*, octobre 2001.

²⁸ Wesley Pue, *op. cit.*, p. 274 [Notre traduction].

²⁹ Canadian Council on American-Islamic Relations, mémoire présenté au Comité spécial du Sénat lors du réexamen de la *Loi antiterroriste* en juin 2005. Internet : www.caircan.ca/downloads/SS-ATA-06132005.pdf Aux pages 4 à 6, l'organisme présente les résultats

(ICLMG), des membres des communautés arabo-musulmanes ont été ciblés à maintes reprises : ils ont été soumis à des enquêtes ou ils ont été forcés de coopérer avec les autorités policières, ce qui a provoqué une profonde « aliénation, marginalisation et [...] un sentiment d'internement psychologique analogue à ce que nos compatriotes japonais ont éprouvé durant la Seconde Guerre mondiale au Canada³⁰ ». De plus, les politiques de sécurité canadiennes ont « contribué à l'augmentation des cas de profilage racial et de racisme institutionnalisé. La culpabilité par association a eu un effet paralysant en ce qui concerne des droits fondamentaux tels la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de mouvement, sans parler du droit démocratique de protester et de tout simplement affirmer ses droits³¹. »

La préoccupation du Canada par rapport à la sécurité a aussi eu un effet grave sur la liberté universitaire et sur le rôle essentiel des études supérieures pour promouvoir la libre circulation des idées et pour favoriser la pensée critique. Selon l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), « [...] le programme national de sécurité du gouvernement a poussé les publications érudites à s'autocensurer, a contribué à restreindre la discussion sur des sujets controversés et a érigé des obstacles aux déplacements internationaux des universitaires, en particulier vers les États-Unis et en provenance de ce pays³². » Les institutions ont elles-mêmes succombé à la tendance. Vers la fin de l'automne 2004, l'Université Concordia et l'Université du Québec à Montréal ont toutes deux annulé des conférences controversées (respectivement celle de l'ancien premier ministre israélien, Ehud Barak, et celle de l'ambassadeur des États-Unis, Paul Cellucci) en invoquant des craintes pour la sécurité³³. Ces deux cas laissent deviner que les pressions à la conformité et la peur de la dissidence vont croissant dans les universités, ce qui met en péril leur rôle comme lieux de débats ouverts, d'échanges libres et d'exploration de nouvelles idées.

Dans certains cas, les préoccupations par rapport à la sécurité ont même restreint l'accès à l'éducation. Une jeune femme de descendance algérienne, Yasmine Behlouli, a ainsi dû retarder ses études collégiales pendant deux ans parce qu'elle at-

d'un sondage qu'il a mené sur les visites de sécurité et qui montre un nombre disproportionné de visites effectuées par les responsables de la sécurité chez des jeunes hommes d'origine arabe.

³⁰ Fédération canado-arabe citée dans *Anti-Terrorism And the Security Agenda: Impacts on Rights, Freedoms and Democracy, Report and Recommendations for Policy Direction*, document publié en vue d'une tribune publique organisée par l'International Civil Liberties Monitoring Group, à Ottawa, le 17 février 2004 [Notre traduction].

³¹ International Civil Liberties Monitoring Group, *op. cit.*, p. 4 [Notre traduction].

³² Association canadienne des professeures et professeurs d'université, *Mémoire présenté au Comité législatif de la Chambre des communes chargé du projet de loi C-17, Loi de 2002 sur la sécurité publique*, 20 mars 2003, p. 5. Internet : www.caut.ca/fr/publications/briefs/default.asp

³³ Gil Troy, «Who'll save our campuses from mob rule?», *The Globe and Mail*, 6 décembre 2004. Il faut noter à son honneur que l'Université Concordia offrit d'organiser l'événement à l'extérieur du campus.

tendait une attestation de sécurité du gouvernement fédéral qui lui aurait accordé la résidence permanente. Déjà reconnue comme résidente du Québec, elle y avait fait toutes ses études primaires et secondaires. Pourtant, elle devait payer les frais de scolarité imposés aux étudiants étrangers, ce qu'elle n'avait pas les moyens de faire, tant que le gouvernement canadien n'avait pas rendu sa décision concernant son statut de résidente³⁴.

Enfin, on pourrait soutenir que la « guerre contre le terrorisme » mène graduellement à déplacer le fardeau de la responsabilité en matière de sécurité pour le transférer aux individus, aux entreprises privées et aux organisations de la société civile, malgré le fait que l'on n'a, pour ainsi dire, tenu aucun compte de leurs inquiétudes par rapport aux nouvelles lois et politiques. De plus en plus, les simples citoyens sont étroitement surveillés et subissent des violations de leur vie privée, car le gouvernement a désormais le pouvoir de suivre les déplacements par avion, les transactions financières et les communications. Il s'agit là d'une atteinte au droit à la vie privée des Canadiens. Cette situation crée aussi la présomption que les citoyens sont des suspects jusqu'à ce qu'ils aient prouvé leur innocence, ce qui constitue une violation flagrante des principes fondamentaux du droit dans une société libre et démocratique.

Les entreprises du secteur privé ont, elles aussi, été invitées à mettre en place de nouvelles mesures de sécurité. À titre d'exemple, les transporteurs aériens et les fournisseurs d'accès Internet ont dû adapter leurs méthodes de collecte d'information et conserver les renseignements sur leur clientèle pendant de plus longues périodes, ce qui pourrait leur causer des dépenses supplémentaires. Dans d'autres cas, la liberté d'expression et l'accès à l'information sont menacés. À preuve, la décision rendue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) en 2004. Le CRTC a autorisé la diffusion du réseau al-Jazeera, mais il a exigé que les câblodistributeurs surveillent la programmation du réseau et modifient ou suppriment les « commentaires abusifs ³⁵ ». Inutile de dire qu'une telle décision établit un dangereux précédent de censure.

Dans la prochaine partie, Peter Broder discute du rôle des organisations de la société civile, en particulier les organismes de bienfaisance, et de l'impact des nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme sur leurs activités.

³⁴ La situation a été réglée depuis. Les pressions croissantes des médias ont incité le ministère de l'Éducation du Québec à accorder une dérogation à Yasmine Behlouli pour lui permettre de faire ses études au cégep aux mêmes conditions que les autres résidents québécois.

³⁵ D. Brown, « In Canada, exceptions are rules for Al-Jazeera », *Washington Post*, 26 juillet 2004 [Notre traduction].

LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA LOI

Les organisations de la société civile (OSC) adoptent une approche de la sécurité qui est axée non pas sur les menaces violentes, mais plutôt sur la satisfaction des besoins humains. Les OSC offrent des occasions d'engagement citoyen et d'expression démocratique. En donnant aux gens de telles occasions d'exprimer leur points de vue et de répondre à leurs besoins en dehors des structures politiques ou gouvernementales officielles, elles peuvent encourager des groupes, qui seraient autrement aliénés, à participer aux processus formels de la démocratie. De plus, depuis deux décennies environ, de nombreux gouvernements privilégient la réduction des impôts et des dépenses plutôt que les investissements sociaux. Dans ce contexte, les OSC sont souvent devenues un moyen bon marché d'assurer la prestation des services publics.

Beaucoup d'organisations doivent, en fait, financer les activités subventionnées par le gouvernement avec l'argent qu'elles tirent d'autres sources³⁶. Pourtant, elles sont soumises à un examen plus minutieux et à une reddition de comptes plus stricte que jamais.

Cela ressort clairement des changements qui ont été apportés aux mesures législatives régissant le statut juridique des OSC au Canada. À titre d'exemple, la récente réforme du cadre réglementaire fédéral pour les organismes de bienfaisance enregistrés prévoit la communication d'une plus large gamme de renseignements aussi bien par l'organe de réglementation que par les organismes en question, sous prétexte qu'une telle transparence suscitera davantage la confiance du public et le respect du règlement³⁷. Le gouvernement fédéral envisage aussi d'exiger des renseignements organisationnels et financiers plus complets dans le cadre de la réforme des lois visant les organismes sans but lucratif³⁸. En général, les organismes de bienfaisance et sans but lucratif ont appuyé cette divulgation plus poussée qu'ils considéraient comme un élément nécessaire pour conserver l'appui de leurs partisans et du public.

Les dispositions de la *Loi antiterroriste* révèlent toutefois un net changement d'attitude du gouvernement envers les organisations de la société civile. Cette nouvelle attitude menace gravement la capacité des OSC de contribuer au bien-être économique, culturel, social et environnemental de la société. La *Loi* passe en effet sous silence le travail d'intérêt public que les OSC accomplissent et elle les

³⁶ Lynn Eakin, *The Policy and Practice Gap: Federal Government Practices Regarding Administrative Costs When Funding Voluntary Sector Organizations*, Ottawa, Forum du secteur bénévole et communautaire, 2005. Internet : www.voluntary-sector.ca/eng/publications/index.cfm

³⁷ Voir en particulier le chapitre 4 du rapport final de la Table conjointe sur le cadre réglementaire, de l'Initiative du secteur bénévole, intitulé *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire*, Ottawa, gouvernement du Canada, mars 2003. Internet : www.vsi-isbc.ca/fr/regulations/reports.cfm

³⁸ Projet de loi C-21, *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, 38^e législature, 1^{re} session, 2005.

considère toutes comme des sites possibles d'activité ou de financement terroriste. En vertu de la *Loi*, la reddition de comptes devient absolue et l'efficacité des organisations n'a guère d'importance. L'obligation de rendre compte au gouvernement prime sur l'obligation de rendre compte au public ou aux donateurs.

En vertu de la *Loi*, les organismes de bienfaisance sont tenus de dépister toute activité terroriste, car ils sont passibles de poursuites judiciaires pour toute assistance qu'ils auraient pu offrir à des organisations terroristes. Comme ces organismes « n'ont pas la capacité de collecte de renseignement nécessaire pour vérifier qu'aucune de leurs ressources n'aiderait quiconque pouvant être considéré comme un insurgé ou un terroriste³⁹ », cette mesure place un fardeau indu sur leurs épaules et elle mine leur capacité de s'acquitter de leur mission.

Il est impossible pour les OSC de concilier cette norme de reddition des comptes avec les autres pressions qui s'exercent sur elles. Elles dépendent déjà de la bonne volonté du public beaucoup plus que les entreprises ou même les gouvernements. À titre d'organisations inspirées par une mission plutôt que par la recherche du profit, leur possibilité d'obtenir des ressources est fortement liée à la confiance de leurs partisans. Les grandes OSC contemporaines reconnaissent elles-mêmes que la confiance du public est fragile. Elles savent que la transparence et la reddition de comptes sont essentielles pour conserver l'appui de leurs donateurs et de leurs bénévoles. D'ailleurs, des organismes comme One World Trust⁴⁰ sont des leaders en ce qui concerne l'établissement de telles normes pour les OSC.

Une loi qui désigne les OSC comme des entités indignes de confiance devant être soumises à une étroite surveillance les présente sous un jour très négatif malgré tous leurs efforts. Avec le temps, elles pourraient être incapables de jouer leur rôle habituel de pont entre les groupes d'exclus et l'ensemble de la société si elles perdent la confiance et l'appui du public pour le travail qu'elles accomplissent. Une telle situation aura un impact direct sur leur capacité de trouver des fonds, donc d'offrir des programmes.

Selon des recherches, les donateurs modernes ont souvent tendance à choisir à l'avance les organismes auxquels ils verseront un don. Ils veulent que ces organismes obtiennent des résultats tangibles et ils sont moins susceptibles de faire des dons répétés au même organisme année après année. Il est donc facile de perdre des contributions parce qu'elles vont à des causes concurrentes ou que les donateurs ou les bénévoles se désintéressent de votre organisme. Pour conserver

³⁹ Wesley Pue, *op. cit.*, p. 279 [Notre traduction].

⁴⁰ One World Trust veut rendre « les organisations mondiales plus réceptives aux personnes qu'elles touchent » [Notre traduction]. Pour en savoir plus, voir dans Internet (www.oneworldtrust.org/). Le Conseil canadien pour la coopération internationale a aussi publié un code d'éthique auquel doivent adhérer ses membres. Pour en savoir plus, voir dans Internet (www.ccic.ca/f/001/ethics.shtml).

l'appui de leurs donateurs, les organismes doivent donc les tenir informés de leurs besoins et de leur travail pour bâtir une relation à long terme⁴¹.

Les organismes de bienfaisance et les autres OSC du Canada jouissent toutefois encore d'un taux de confiance élevé. Selon un sondage mené par la firme Ipsos-Reid en 2004, le public a généralement beaucoup d'estime pour l'ensemble du secteur sans but lucratif. D'après ce sondage commandé par la Muttart Foundation (un leader canadien de la recherche sur les attitudes envers les organismes de bienfaisance), 79 % des répondants disaient avoir « une grande confiance » ou « une certaine confiance » dans les organismes de bienfaisance⁴². Ils faisaient d'ailleurs plus confiance à leurs leaders qu'aux dirigeants d'entreprises ou aux politiciens.

Il est toutefois peu probable qu'un tel niveau de confiance se maintienne. Il pourrait s'altérer dans l'avenir à cause de facteurs comme la démographie et les perceptions du public selon lesquelles ces organismes ne fournissent pas autant d'informations qu'ils le devraient. Le fait que les larges pouvoirs conférés par la *Loi* peuvent servir à présenter sous un jour négatif l'ensemble des organismes sans but lucratif vient amplifier les inquiétudes du public à leur endroit.

Des indications troublantes laissent penser que certains genres d'organisation – surtout les organismes de bienfaisance dans le domaine du développement international – font actuellement face à un niveau de confiance particulièrement faible⁴³. Cela tient peut-être aux perceptions du public qui les associe aux dangers pour la sécurité en raison des reportages des médias et des allégations du gouvernement par rapport au financement d'activités terroristes ou à d'autres formes d'appui au terrorisme. Les médias ont évoqué à maintes reprises de tels liens, même si aucun organisme de bienfaisance canadien n'a perdu son enregistrement à la suite d'une preuve à cet effet⁴⁴.

Les dispositions relatives au secret qui sous-tendent les articles de la *Loi* permettant la révocation du statut d'organisme de bienfaisance entraînent un manque de

⁴¹ Cette situation a incité Imagine Canada, l'Association of Fundraising Professionals, Centraide Canada, le Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes et de nombreux autres groupes de coordination à établir des normes de reddition de comptes à l'intention des donateurs.

⁴² Muttart Foundation, *Talking About Charities*, Edmonton, la Fondation, 2004, p. 16 [Notre traduction].

⁴³ Muttart Foundation, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁴ Voir, par exemple, « Quebec charity linked to terror », *National Post*, 16 octobre 2003, p. A6; « Politicians may join usual suspects – Ottawa seeking to toughen laws against money laundering and terrorist funding », *The Globe and Mail*, 7 juillet 2005, p. B1. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux a aussi qualifié les organismes de bienfaisance de « maillon faible » du financement des terroristes (*International Best Practices: Combating the Abuse of Non-profit Organizations*, 11 octobre 2002). Les autorités de l'Agence du revenu du Canada ont toutefois déclaré, le 18 mai 2005, devant le Sous-comité de la Sécurité publique et nationale du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, qu'aucun organisme de bienfaisance n'avait encore subi le refus ou la révocation de son enregistrement à la suite de procédures intentées en vertu de la partie VI de la *Loi antiterroriste*. Voir à ce sujet dans Internet : cmete.parl.gc.ca/cmete/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=116416&SwitchLanguage=1.

transparence, qui pourrait en retour soulever des craintes et des soupçons à l'endroit de ces organismes.

En raison du secret envisagé dans la *Loi*, en effet, le public n'a à peu près aucune possibilité d'évaluer par lui-même l'intégrité ou la conduite d'une organisation. Si une allégation se révèle sans fondement, l'organisation visée aura peu de chance, sinon aucune de rétablir sa réputation. Le rapport *In the Shadow of the Law*⁴⁵, publié par l'International Civil Liberties Monitoring Group en 2003, décrit l'impact des dispositions de la *Loi* sur les perceptions du public à l'égard des OSC, en particulier le freinage de leurs activités.

Un organisme de bienfaisance peut faire face à une révocation sommaire de son enregistrement sur la foi d'une seule transaction, même s'il ne savait nullement que ses ressources servaient à soutenir le terrorisme. L'ampleur de l'activité reprochée n'influence en rien la sanction puisque la perte de l'enregistrement peut être motivée par l'usage de toute ressource ayant pu se retrouver dans les mains des terroristes.

En outre, la révocation de leur enregistrement à laquelle s'exposent les organismes de bienfaisance est plus grave que les sanctions appliquées à d'autres entités. Par exemple, les transactions illicites effectuées par l'intermédiaire d'institutions financières peuvent entraîner une amende et d'autres peines. Une institution financière ne risque toutefois pas de perdre son statut réglementaire en raison de transactions dont elle ne s'est pas rendue coupable.

La difficulté pratique que la *Loi antiterroriste* cause aux organismes de bienfaisance est apparue clairement lors des efforts humanitaires menés à la fin de 2004 et au début de 2005 après le tsunami qui avait frappé plusieurs pays en Asie et dans le Pacifique. Au Sri Lanka et en Indonésie, des entités considérées comme des organisations terroristes étaient actives dans des régions qui avaient besoin d'aide et elles en contrôlaient même certaines. En vertu de la *Loi*, les organismes de bienfaisance enregistrés qui y ont offert des secours auraient pu être frappés d'un certificat de sécurité et perdre leur enregistrement si une partie quelconque des fournitures remises s'étaient retrouvées entre les mains d'entités terroristes dans les environs. Nonobstant le fait que le gouvernement avait appuyé les secours en versant lui-même un montant équivalent aux dons des Canadiens, la *Loi* dressait un obstacle juridique majeur que les organisations devaient surmonter afin d'apporter de l'aide humanitaire à certains endroits.

Voilà un exemple flagrant du caractère contre-productif de la *Loi antiterroriste*, qui donne peut-être un avant-goût de la manière dont elle pourrait miner le travail des organisations canadiennes de la société civile à plus long terme. Cette si-

⁴⁵ International Civil Liberties Monitoring Group, *In the Shadow of the Law*, mai 2003.

tuation nuit fortement à la capacité des OSC de contribuer à la réalisation d'un objectif de sécurité humaine plutôt qu'un objectif de sécurité fondé sur la réaction aux menaces de violence.

LA SÉCURITÉ, MAIS À QUEL PRIX ?

À la lumière de ce qui précède, les Canadiens paient un prix très élevé pour les nouvelles mesures de sécurité. Ces mesures ont notamment comme résultats, présents ou futurs, d'éroder notre droit d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies déraisonnables ainsi que la détention arbitraire; notre droit à garder le silence; notre droit à un procès équitable et à une protection égale de la loi; et notre droit au respect de notre vie privée. Les nouvelles mesures de sécurité ont aussi réduit l'accès des réfugiés au droit d'asile, que garantissent pourtant les conventions de Genève. Elles ont entraîné une augmentation des cas de discrimination ainsi que des pratiques de profilage racial et ethnique. Enfin, elles ont mis un frein à notre droit à la liberté d'expression, à notre droit à la liberté d'association et à notre droit démocratique de protester.

Cela en valait-il le prix ? Notre société est-elle devenue plus sûre ? Malheureusement, selon des rapports récents, « même si des violations des libertés fondamentales ont été commises, il n'y a eu aucun gain évident en fait de sécurité⁴⁶ ». De plus, on a fait peu d'efforts pour s'attaquer aux causes profondes des menaces contre lesquelles notre gouvernement semble si impatient de nous protéger. Par conséquent, « nous en arrivons à la déplorable conclusion que les nouvelles lois du Canada enfreignent les valeurs constitutionnelles mêmes qui rendent notre société " civile ", mais sans parvenir à nous protéger contre le terrorisme⁴⁷. »

LA SÉCURITÉ POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE : VERS UNE VISION PLUS GLOBALE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE

LA SÉCURITÉ HUMAINE AU LIEU DE LA SÉCURITÉ DE L'ÉTAT

L'exposé qui précède appuie l'affirmation de la Commission sur la sécurité humaine selon laquelle : « La communauté internationale doit d'urgence trouver un nouveau paradigme de la sécurité⁴⁸. » Un tel paradigme signifie de s'éloigner des politiques de sécurité étroites et coercitives pour « créer des systèmes – politiques, sociaux, environnementaux, économiques, militaires et culturels –, qui *ensemble* donnent aux individus les éléments indispensables de leur survie, de leurs moyens

⁴⁶ *Ibid.*, p. 289 [Notre traduction].

⁴⁷ *Ibid.*, p. 291 [Notre traduction].

⁴⁸ Commission sur la sécurité humaine, *op. cit.*, p. 15.

d'existence et de leur dignité⁴⁹ » (nos italiques). Comme le note la Commission, cette vision plus large de la sécurité humaine n'est pas incompatible avec la sécurité de l'État puisque cette dernière n'exige pas forcément d'exclure l'amélioration du bien-être des individus ni la protection de leurs droits et libertés. Au contraire, la sécurité humaine vient compléter la sécurité de l'État à divers points de vue : en accordant la place à l'individu plutôt qu'à l'État; en s'attardant aux situations qui ne sont pas déjà classées parmi les menaces contre la sécurité nationale; en élargissant l'ensemble des acteurs impliqués; et en donnant aux citoyens les moyens de se prendre en charge pour améliorer leur situation⁵⁰. Au coeur même de la notion de sécurité humaine se trouve donc la détermination à protéger le « noyau vital de toutes les vies humaines », ces valeurs que les membres d'une société considèrent comme « l'essence de la vie » et « d'importance cruciale » pour leur bien-être.

UN RETOUR AUX VALEURS FONDAMENTALES

À la lumière de ce qui précède, toute politique de sécurité humaine devrait d'abord et avant tout respecter les principes démocratiques de la société qu'elle a été conçue pour protéger ainsi que les droits fondamentaux de ses citoyens. Au Canada, cela signifie que les mesures adoptées par le gouvernement pour accroître la sécurité doivent, à tout le moins, respecter la primauté du droit et la *Charte des droits et libertés*. Comme on l'a vu dans la partie précédente, tel n'est pas le cas présentement. De plus, affirme Wesley Pue, si l'on se fie aux principes de moralité traditionnels et constitutionnels que le Canada observe dans la poursuite de ses aspirations, on peut dégager les cinq principes suivants qui devraient inspirer la formulation des lois :

- Toutes les lois devraient viser une violation minimale des libertés civiles.
- Elles devraient définir avec le maximum de clarté les pouvoirs conférés, les restrictions imposées et les infractions constituées.
- Elles devraient prévoir des mécanismes clairs et efficaces pour assurer la reddition de comptes politique et juridique.
- Le secret devrait être toléré uniquement dans les plus petites zones possible, seulement lorsqu'il est absolument essentiel et seulement durant une période limitée.
- Lorsque des pouvoirs extraordinaires sont invoqués dans une situation de crise apparente, ils devraient s'appliquer durant une période limitée, qui pourrait

⁴⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 19.

être renouvelée seulement à la suite d'un réexamen complet et d'une réadoption par le Parlement⁵¹.

Selon Wesley Pue, la législation antiterroriste enfreint tous ces principes⁵².

D'après Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Canada ne satisfait pas les besoins de sécurité humaine de ses citoyens à d'autres égards. Il se classe en effet au 12^e rang des 17 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques selon l'indicateur de la pauvreté humaine. Plusieurs autres indicateurs internationaux montrent qu'il ne respecte pas les droits économiques, sociaux, civils, politiques et culturels fondamentaux de plusieurs de ses citoyens, notamment les Premières nations, les personnes handicapées et les familles monoparentales dirigées par une femme. Mme Arbour soutient que les valeurs canadiennes comprennent la répartition équitable des ressources et l'égalité d'accès aux services sociaux. En réalité, poursuit-elle, le Canada a adopté une culture de « charité » où la répartition de la richesse est généralement contrôlée par une poignée de puissants, ce qui perpétue le cycle de la dépendance pour les exclus. Louise Arbour conclue que, pour s'acquitter de ses obligations, le Canada doit s'éloigner de cette culture de charité pour pratiquer une culture de justice où les droits sociaux fondamentaux se traduisent par des droits constitutionnels et juridiques que peuvent faire respecter les tribunaux⁵³.

Le ministère des Affaires étrangères du Canada a récemment mené une consultation publique sur la politique étrangère. Il est alors ressorti que les Canadiens tiennent beaucoup à la justice socio-économique, mais aussi à diverses valeurs telles que : les droits de la personne, le partage avec les gens dans le besoin, la protection de l'environnement, le développement durable, le pluralisme démocratique, la consolidation de la paix et la diversité culturelle⁵⁴. En ce qui concerne la sécurité humaine, beaucoup de répondants se disaient convaincus qu'elle ne pourra se réaliser qu'à certaines conditions. À leur avis, il faut s'attaquer « aux conditions socio-économiques, culturelles, environnementales et autres qui sont à l'origine de graves violations des droits et de situations de violence et d'instabilité dans certaines régions du globe⁵⁵ ». Ils sont aussi d'avis qu'il faut cerner les causes profondes de la guerre et du terrorisme, c'est-à-dire la pauvreté, l'ignorance, les

⁵¹ Wesley Pue, *op. cit.* [Notre traduction].

⁵² Par souci d'équité, nous devons ajouter que la *Loi antiterroriste* comprend une disposition exigeant que le Parlement procède à un réexamen complet de son contenu et de son application trois ans après son adoption. Le réexamen a débuté en décembre 2004 et il devrait prendre fin d'ici un an. Cependant, il convient de signaler que, dans son premier mémoire sur le projet de loi C-36 (qui devint la *Loi antiterroriste*), l'Association du Barreau canadien a soutenu que « le mécanisme de réexamen proposé [...] est insuffisant et il faut une vraie disposition de réexamen » [Notre traduction].

⁵³ Louise Arbour, « De la charité à la justice », *La Presse*, 5 mars 2004, p. A24.

⁵⁴ Gouvernement du Canada, *Un dialogue sur la politique étrangère : Rapport à la population canadienne*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères, 2003, p. 7. Internet : www.foreign-policy-dialogue.ca/fr/rapport/index.html

⁵⁵ *Ibid.*, p. 9.

inégalités et l'injustice pour ensuite remédier à ces causes⁵⁶. Dans ce contexte, les citoyens canadiens ont tendance à critiquer les politiques d'aide internationale, qui sont de plus en plus liées à des considérations économiques intérieures et assorties de conditions d'ajustement structurel. Ils pensent que les priorités de l'APD devraient être axées sur l'être humain et établies conjointement avec les pays en développement et les partenaires de la société civile⁵⁷. Ces recommandations font écho aux préoccupations exprimées par le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) et l'International Civil Liberties Monitoring Group (ICLMG)⁵⁸, qui mettent en garde contre la tentation d'utiliser l'aide au développement et l'aide humanitaire comme moyens de promouvoir l'objectif de sécurité nationale.

De toute évidence, la vision que la population canadienne se fait de la sécurité humaine correspond au sens large de la notion de sécurité humaine. Comme le disait un participant lors de la consultation du ministère des Affaires étrangères :

La définition de la paix et de la sécurité humaine doit aller bien au-delà de l'absence de violence et de guerre. La sécurité comprend le fait de réaliser les objectifs d'égalité, de santé, d'éducation, d'emploi et de démocratie. Elle ne peut exister que si l'on répond aux besoins économiques, politiques et sociaux des gens et de leur environnement⁵⁹.

Malheureusement, comme on l'a vu auparavant, cette vision ne s'exprime pas dans les politiques et les mesures législatives actuelles du Canada en matière de sécurité. Cela ne signifie pas que le gouvernement ne tient pas compte des valeurs fondamentales de sa population d'autres manières. Cependant, toute politique de sécurité humaine conçue de manière à promouvoir les intérêts des Canadiens doit faire en sorte que ces valeurs fondamentales soient respectées à l'intérieur du pays comme à l'extérieur.

AMÉLIORER LA SÉCURITÉ HUMAINE PAR LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

Selon la Commission sur la sécurité humaine, pour élaborer une approche de la sécurité humaine qui respecte vraiment les besoins et les valeurs de la population, il faut « une réflexion nouvelle sur la sécurité, qui placerait le peuple et sa participation au centre⁶⁰ » du processus. La sécurité humaine devrait également viser le « développement des capacités de l'individu et de la collectivité à faire des choix

⁵⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 20-21.

⁵⁸ B. Tomlinson (CCCI) et ICLMG, « Anti-Terrorism and the Security Agenda ».

⁵⁹ Gouvernement du Canada, *Un dialogue sur la politique étrangère*, op. cit., p. 13.

⁶⁰ Commission sur la sécurité humaine, op. cit., p. 17.

en connaissance de cause et à agir en fonction de causes et d'intérêts les plus divers⁶¹ ».

Malheureusement, dans les périodes de crise, ces conditions sont rarement respectées, car le secret qui entoure les questions de sécurité nationale occulte effectivement les sains débats et la participation citoyenne⁶². Pourtant, comme la responsabilité de la sécurité humaine revient ultimement à l'État, les gouvernements doivent se rappeler que la participation active de la société civile peut et devrait améliorer la sécurité humaine *en tout temps*.

Des expériences communautaires en cours partout sur la planète laissent penser que la clé pour en arriver à une meilleure gouvernance de la sécurité réside dans les connaissances et les capacités locales⁶³. À Toronto, dans les années 1980, on a ainsi confié aux locataires d'un quartier d'habitations publiques le soin de déterminer une part assez importante du budget de sécurité. Le projet avait pour but de les encourager à trouver leurs propres mécanismes de sécurité à partir de leurs connaissances et de leurs expériences. Or, les locataires ont consacré seulement une infime portion du budget aux mécanismes de sécurité « habituels ». Ils ont préféré affecter l'argent surtout à l'amélioration de leur milieu physique immédiat et à la mise en place de programmes pour les enfants, les jeunes et les personnes âgées. Résultat : ces mesures ont non seulement amélioré la sécurité matérielle, elles ont aussi remonté le moral de la communauté⁶⁴.

Cette expérience et une recherche menée plus tard au Centre de criminologie de l'Université de Toronto ont servi à élaborer un modèle pour la surveillance des premières élections démocratiques tenues dans toute l'Afrique du Sud en avril 1994. Le plan visait à mettre à profit les capacités et les connaissances locales en limitant le rôle de la police et en encourageant les manifestants à maintenir l'ordre par eux-mêmes, car ils « étaient les gens qui possédaient l'expérience utile et la légitimité nécessaire aux yeux des manifestants [...] »⁶⁵. Les manifestants ont donc établi des plans pour la gestion des manifestations et ils ont offert de la formation aux personnes recrutées dans les rangs des partis politiques pour former les services d'ordre. On pense que cette façon de procéder a beaucoup contribué au climat généralement pacifique dans lequel se sont déroulées les élections.

⁶¹ *Ibid.*, p. 18.

⁶² Willem de Lint, professeur à l'Université de Windsor (en Angleterre), cité dans « Ideas: In Search of Security », Transcriptions de la série d'émission Ideas du réseau CBC, 2004.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ J. Cartwright, M. Jenneker et C. Shearing, « Local Capacity Governance in South Africa: a model for peaceful coexistence », communication originale présentée à la Conférence « In Search of Security » tenue à Montréal sous l'égide de la Commission du droit du Canada, en février 2003, et mise à jour en mars 2004.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 6 [Notre traduction].

Depuis, plusieurs communautés d'Afrique du Sud ont mis sur pied des Comités pour la paix selon le même modèle participatif. Les membres des communautés sont ainsi encouragés à compter sur leurs capacités, ou à les développer au besoin, afin d'assurer la médiation des conflits locaux et de trouver une solution satisfaisante pour les deux parties. Les Comités pour la paix sont également orientés vers la construction d'un meilleur avenir, car ils encouragent les acteurs de la communauté visée à élaborer un plan d'action qui empêchera la répétition des problèmes. L'hypothèse est qu'en produisant des conditions favorables à la sécurité, « nous pourrions alors diminuer le degré de force nécessaire pour maintenir la sécurité et compter beaucoup plus sur les gens qui établiront eux-mêmes certains des mécanismes nécessaires à la préservation de la sécurité dans une communauté⁶⁶ ». Jusqu'ici, les résultats sont prometteurs. En date de mars 2004, il y avait eu 6 000 réunions au cours desquelles plus de 40 000 personnes ont participé au règlement de conflits par rapport à des questions comme l'argent et la propriété ou, dans quelques cas, à des viols ou des tentatives de viol.

LA SÉCURITÉ HUMAINE POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les exemples mentionnés prouvent qu'il est possible d'améliorer la sécurité humaine par une gouvernance participative à l'échelle locale et à l'échelle mondiale. Les expériences signalées font ressortir certaines des conditions nécessaires pour redonner du pouvoir aux citoyens et pour les encourager à définir de nouveaux moyens de régir la sécurité humaine.

- Parce que la sécurité humaine vise à protéger le « noyau vital de toute les vies humaines », ce qui est « l'essence de la vie » pour les individus dans une société, elle doit reposer d'abord et avant tout sur les besoins exprimés par les acteurs concernés.
- En retour, cela exige de donner à ces acteurs une voix, de leur fournir un espace public qui soutient la libre circulation de l'information, stimule les conversations et tolère l'opposition.
- Les individus doivent aussi disposer des moyens de s'engager. Il faut donc des occasions pour favoriser un leadership local et des modèles pour inspirer une participation active à la gouvernance démocratique. On devrait encourager les individus à mettre à profit leurs connaissances et leurs capacités pour trouver des mécanismes de gouvernance afin d'améliorer leur sécurité personnelle et des actions concrètes afin d'améliorer la sécurité à l'échelle locale et mondiale.
- L'éducation peut jouer un rôle déterminant à cet égard parce qu'elle peut donner aux individus les habiletés nécessaires pour exprimer leurs besoins, affirmer

⁶⁶ Willem de Lint, *op. cit.* [Notre traduction].

leurs droits et participer activement à diverses formes d'engagement démocratique. De plus, l'éducation peut démocratiser les connaissances, faciliter la libre circulation de l'information et favoriser l'esprit critique, un élément essentiel de l'action éclairée. Grâce à l'éducation, les individus peuvent découvrir leurs propres insécurités et comprendre comment, dans certaines circonstances, ces peurs peuvent être exploitées pour obtenir des gains politiques ou financiers. En retour, cela leur permettra de prendre des décisions en connaissance de cause pour répondre à leurs besoins de sécurité.

- La recherche constitue évidemment un aspect essentiel de cette éducation pour l'engagement, car elle ouvre une fenêtre sur les besoins de sécurité de diverses populations et sur les différents moyens disponibles pour assurer la participation démocratique. Elle joue aussi un rôle important pour faire connaître les nouveaux modèles de gouvernance de la sécurité et pour vérifier si ces modèles peuvent être repris ailleurs.
- Par l'éducation et l'engagement citoyen, il devient possible d'encourager le dialogue entre divers groupes au sein de la société. Cela peut mener à une meilleure définition des rôles et des responsabilités qui reviennent respectivement à l'État, à l'entreprise privée et à la société civile (ou « tiers » secteur) afin que leurs actions se complètent au lieu de se contredire et qu'elles visent vraiment à répondre aux besoins exprimés des individus dans une société donnée. Il en résultera une répartition plus équitable des responsabilités, une répartition fondée sur les connaissances et les capacités existantes de ces trois secteurs.
- Grâce à l'éducation, à l'engagement actif et à une répartition équitable et mutuellement convenue des responsabilités, les individus au sein d'une société feront davantage confiance aux mécanismes de gouvernance, ce qui permettra l'émergence d'efforts durables adaptés aux changements à l'échelle locale et globale.

Évidemment, les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle majeur pour faciliter l'émergence des conditions décrites ci-dessus :

- Les OSC peuvent participer à l'éducation, formelle et informelle; ainsi, elles aideront les individus en leur permettant : de cerner leurs besoins et les moyens disponibles pour les exprimer; de mettre à profit leurs connaissances et leurs capacités; et de jouer un rôle actif dans l'élaboration de méthodes de gouvernance participative.
- La participation des OSC est nécessaire pour la réalisation de recherches pertinentes si l'on veut répertorier les modèles de gouvernance participative existants et mettre à l'essai de nouveaux modèles. Les OSC peuvent aussi fournir des informations précieuses sur les besoins de leurs membres et sur les tendan-

■ LA SÉCURITÉ POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

ces locales ou mondiales qui touchent divers groupes sociaux à un moment particulier.

- Par leur travail de défense des droits, les OSC peuvent donner une voix aux minorités et aux exclus; ce faisant, elles leur offrent un lieu pour exprimer leurs besoins et pour participer aux décisions qui les concernent.
- Les OSC peuvent faciliter l'engagement et les débats des citoyens en créant et en ouvrant des espaces publics; elles peuvent aussi trouver des méthodes et des actions concrètes grâce auxquelles les individus participeront à la gouvernance.
- À titre de partenaires à part entière dans une société donnée, les OSC peuvent jouer divers autres rôles : susciter un dialogue entre le secteur privé et le gouvernement; prendre activement part à l'élaboration des méthodes de sécurité qui toucheront leurs membres; et favoriser une définition plus claire des rôles et des devoirs respectifs.

