



MJU-25 (2003) 12

25^e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Sofia (9-10 octobre 2003)

- **COOPERATION INTERNATIONALE DANS
LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME
INTERNATIONAL ET MISE EN OEUVRE
DES INSTRUMENTS PERTINENTS DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

- **LA REPONSE DU SYSTEME DE JUSTICE
- CIVILE ET PENALE - AU TERRORISME**

Rapport présenté par le Ministre de la Justice du

CANADA

25^e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Sofia (9-10 octobre 2003)

- **COOPERATION INTERNATIONALE DANS
LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME
INTERNATIONAL ET MISE EN OEUVRE
DES INSTRUMENTS PERTINENTS DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

- **LA REPOSE DU SYSTEME DE JUSTICE
- CIVILE ET PENALE - AU TERRORISME**

Rapport présenté par le Ministre de la Justice du

CANADA

1. Introduction : le contexte de la coopération internationale et des mesures législatives contre le terrorisme

Toute discussion relative à la coopération juridique dans la lutte contre le terrorisme et à la réponse des systèmes de justice nationaux dans le cadre de cette lutte doit tenir compte du contexte des mesures contre le terrorisme.

Les événements inoubliables du 11 septembre sont souvent mis de l'avant, à juste titre, comme une justification irréfutable des mesures contre le terrorisme. Cependant, aussi importants qu'aient pu être les événements choquants et terribles survenus ce jour-là, et, bien que ces événements particuliers aient donné une impulsion à des modifications législatives dans beaucoup de pays, les dispositions législatives doivent être vues dans une perspective à plus long terme. En particulier, les progrès réalisés au chapitre de la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme, de même que les modifications apportées aux lois internes au Canada et dans d'autres pays, ne devraient pas être considérées comme de simples réponses à court terme à un événement isolé. Ces progrès et ces mesures participent d'un changement fondamental d'attitude vis-à-vis du terrorisme et vis-à-vis de la réponse législative adéquate à ce problème.

L'expérience du Canada fournit une illustration. Lorsque les modifications législatives importantes devenues par la suite la *Loi antiterroriste* du Canada ont été présentées au Parlement à l'automne 2001, le gouvernement a clairement indiqué qu'il ne considérait pas ces modifications comme une législation d'exception. Le projet de loi a plutôt été présenté comme un ensemble de mesures visant à étayer les conventions et les résolutions internationales contre le terrorisme, et comme une prise de conscience de la nécessité pour les gouvernements d'en faire davantage pour prévenir les actes de terrorisme – une nécessité clairement illustrée par l'éventualité de nouveaux actes d'une ampleur comparable à celle des événements du 11 septembre 2001. À ce titre, la législation canadienne visait donc à composer avec une menace terroriste continue et accrue. Cette menace existait clairement avant le 11 septembre 2001, et l'on peut s'attendre à ce que la menace subsiste à l'avenir. Même si la communauté mondiale aimerait que la menace disparaisse, elle doit être parée à l'hypothèse contraire : nous devons demeurer vigilants.

Ce contexte – soit la prise de conscience de la nécessité d'une vigilance permanente et d'une coopération internationale et de mesures législatives internes qui étayeront cette vigilance – sous-tend les efforts déployés par le Canada pour lutter contre le terrorisme.

2. Coopération juridique internationale dans la lutte contre le terrorisme : la perspective canadienne

Le Canada, à titre de membre des Nations Unies, du G8, de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), du Commonwealth, de la Francophonie et de l'Organisation des États américains, entre autres organisations internationales, ainsi qu'à titre d'observateur officiel du Conseil de l'Europe, a joué un rôle clé dans le développement de la coopération internationale contre le terrorisme.

Aux Nations Unies, le Canada a appuyé l'élaboration des 12 conventions internationales contre le terrorisme et les a maintenant toutes ratifiées. En outre, dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, le Canada a salué l'adoption de la résolution 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui exigeait que les États s'attaquent au financement du terrorisme et prennent une série d'autres mesures contre le terrorisme.

Dans les jours suivant l'adoption de la résolution à la fin de septembre 2001, le Canada prenait déjà des règlements permettant de saisir sur son territoire les biens liés à des activités terroristes.

Il importe de souligner que la résolution 1373 demeure pertinente. Non seulement cette résolution appelle-t-elle tous les membres des Nations Unies à adopter et à mettre en œuvre intégralement des mesures antiterroristes spécifiques, mais elle exige aussi que les pays membres fassent rapport chaque année au sujet de leurs progrès à ce chapitre. La résolution 1373 demeure un moteur important pour développer une approche concertée face aux infractions terroristes et au financement des actes terroristes, et elle établit une norme utile pour mesurer adéquatement les progrès.

Le Canada a également travaillé activement au développement de mesures internationales antiterroristes au sein du G8. Dans le cadre de ses importants travaux, le G8 a établi une série de principes qui orientent le renforcement des capacités des pays à lutter contre le terrorisme. Ces principes ont récemment été révisés et mis à jour dans le cadre de travaux menés par le Groupe d'experts de l'antiterrorisme du G8 (le « Groupe de Rome ») et coordonnés sous la présidence canadienne du G8 en 2002. Ces principes méritent d'être examinés attentivement par tous les pays.

Entre autres mesures antiterroristes, le G8 a reconnu la nécessité de forger une volonté internationale de combattre le terrorisme et de fournir une assistance au renforcement des capacités aux autres pays pour les aider à développer leurs mesures antiterroristes. Les domaines d'assistance au renforcement des capacités comprennent notamment l'aide à l'élaboration de lois antiterroristes ayant pour objet la mise en œuvre interne des conventions, des protocoles et des résolutions relatives aux activités terroristes et l'aide à la rédaction et à l'application de lois et de règlements sur le financement du terrorisme. Le G8 a adopté un Plan d'action pour étayer ces efforts, notamment la création d'un Groupe d'action contre le terrorisme qui coordonnera les activités de renforcement des capacités.

Le Canada a participé au renforcement des capacités à l'échelle internationale en discutant de son expérience au chapitre de l'élaboration d'une législation antiterroriste interne. En particulier, la *Loi antiterroriste* du Canada a été utilisée comme modèle par d'autres États. Le Canada a participé, par exemple, à de nombreux ateliers au sein du Commonwealth pour aider des pays membres à cet égard. La loi antiterroriste modèle élaborée par le Secrétariat du Commonwealth grâce à ces travaux s'avère utile pour les plus petits pays membres du Commonwealth aux fins de l'élaboration de lois antiterroristes internes adéquates.

La coopération régionale est aussi importante. Pour le Canada, cela comprend la coopération entre les membres de l'Organisation des États américains (OEA). À cette fin, la *Convention interaméricaine contre le terrorisme* a été adoptée en juin 2002 et le Canada est devenu le premier pays à ratifier la *Convention* en décembre 2002. Cette convention complète les mesures internes et internationales et renforce la coopération antiterroriste dans les Amériques.

Le Canada a aussi appuyé activement les importants travaux du Conseil de l'Europe en examinant différentes questions spécifiques reliées au terrorisme. Par exemple, le Canada a fourni des réponses détaillées aux questionnaires envoyés par le Comité d'experts sur la protection des témoins et des repentis en relation avec des actes de terrorisme (PC-PW) et par le Comité d'experts sur les techniques spéciales d'enquête en relation avec des actes

de terrorisme (PC-TI). Le Canada a reçu les rapports finaux de ces deux comités, et il anticipe la poursuite des travaux du Conseil contre le terrorisme.

3. Mesures législatives antiterroristes canadiennes

L'élément central des récentes mesures législatives canadiennes est la *Loi antiterroriste*, qui a été adoptée et sanctionnée le 18 décembre 2001.

Avant l'adoption de la *Loi antiterroriste*, les lois canadiennes comportaient déjà de nombreuses dispositions applicables au terrorisme. Le *Code criminel* et d'autres lois interdisaient plusieurs actes qui sont autant de méthodes employées dans le cadre d'actes terroristes, tels que les détournements, le sabotage, l'homicide, l'utilisation d'explosifs, la prise d'otages et les menaces contre des personnes jouissant d'une protection internationale, pour n'en nommer que quelques-uns. Même si les lois pénales canadiennes ne comportaient *pas* de dispositions visant expressément le terrorisme, les lois qui étaient en vigueur ont permis au Canada de ratifier 10 des 12 conventions internationales relatives au terrorisme.

Cependant, le gouvernement du Canada s'est rendu compte très rapidement que, même si les lois canadiennes en vigueur pouvaient s'appliquer et étaient appliquées au terrorisme, elles n'étaient pas adéquates. En particulier, le Canada devait pouvoir attaquer le terrorisme de front, au moyen de mesures visant directement la menace. En outre, le Canada devait doter son approche d'une nouvelle philosophie : celle de la prévention, plutôt que la seule approche pénale traditionnelle axée sur la dissuasion et la punition. De plus, le Canada voulait se conformer aux deux conventions internationales antiterroristes qu'il n'avait pas encore ratifié – la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* et la *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*. Il importait également de se conformer en tous points à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Voici certaines des mesures clés prévues par la *Loi antiterroriste* du Canada pour répondre au besoin d'améliorer le régime pénal canadien :

- ? La Loi ajoute au *Code criminel* des définitions des termes « activité terroriste » et « groupe terroriste ». Ces définitions sont employées dans de nombreuses autres dispositions créées par la Loi. De plus, fondamentalement, ces définitions servent à décrire la nature essentielle de la menace qui est visée par la *Loi antiterroriste*.
- ? En ce qui a trait aux groupes terroristes, la Loi permet l'établissement d'une liste de ces groupes par décret du Cabinet sur recommandation du solliciteur général du Canada.
- ? La Loi crée des nouvelles dispositions du *Code criminel* visant le financement du terrorisme, notamment des dispositions relatives au blocage, à la saisie, et à la confiscation de biens liés à des activités terroristes. De nouvelles infractions sont également ajoutées au *Code criminel* concernant le financement du terrorisme. Ce train de mesures législatives fait fond sur le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme* que le Canada avait déjà adopté le 2 octobre 2001.

- ? D'autres infractions ont été ajoutées au *Code criminel* relativement à tout un éventail d'actes liés au terrorisme, notamment en ce qui a trait à la participation, la facilitation ou la direction de l'exécution d'activités terroristes et à l'hébergement de personnes qui mènent des activités terroristes.
- ? La Loi ajoute de nouvelles infractions spécifiques au *Code criminel* en ce qui a trait à l'utilisation d'explosifs ou d'engins meurtriers contre des lieux publics ou d'autres infrastructures et concernant les attaques contre les locaux officiels, les logements privés et les moyens de transport du personnel des Nations Unies ou du personnel associé.
- ? En ce qui a trait à la détermination de la peine et à l'admissibilité à la mise en liberté sous condition, la Loi instaure un régime sévère qui prévoit notamment une peine maximale d'emprisonnement à vie dans le cas de plusieurs de ces infractions ainsi qu'une admissibilité restreinte à la mise en liberté sous condition.
- ? La Loi crée de nouvelles procédures pour faciliter les enquêtes et la prévention en matière de terrorisme. Par exemple, la Loi crée une procédure d'audience d'enquête devant un juge en vertu du *Code criminel* aux fins de la collecte de renseignements ou pour enquêter sur des infractions de terrorisme quand il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles ont été commises ou seront commises.
- ? La Loi permet l'arrestation préventive en vertu du *Code criminel* comme moyen de détenir temporairement des personnes et d'imposer des conditions à leur mise en liberté afin de prévenir des activités terroristes.
- ? La Loi modifie la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* de manière à étendre le mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) à la collecte, l'analyse et la divulgation de renseignements sur le financement du terrorisme.
- ? La *Loi antiterroriste* crée la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* pour empêcher ceux qui appuient des activités terroristes de jouir des avantages fiscaux accordés aux organismes de bienfaisance enregistrés.
- ? La *Loi antiterroriste* apporte une importante série de modifications à la *Loi sur la preuve au Canada* dans le but d'améliorer la capacité de protéger des renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables dans le cadre de procédures judiciaires.
- ? De plus, la *Loi sur les secrets officiels* a été raffinée et mise à jour afin de mieux protéger la sécurité nationale, notamment contre les menaces d'espionnage par des terroristes et de communication non autorisée de renseignements spéciaux. La Loi a également un nouveau titre : *Loi sur la protection de l'information*.
- ? Une autre série de mesures prévues par la *Loi antiterroriste* concernent la haine et la discrimination, et elles ajoutent notamment une nouvelle infraction au *Code criminel* relative à l'endommagement de lieu au culte religieux, des modifications au *Code criminel* qui permettraient aux tribunaux d'ordonner la suppression de propagande haineuse accessible au public dans les systèmes informatiques tels que l'Internet et les modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour

préciser qu'il est interdit de répandre des messages haineux répétés au moyen de toutes nouvelles technologies de télécommunication informatiques tels que l'Internet.

La *Loi antiterroriste* du Canada apporte donc d'importantes modifications aux lois pénales, de même que des modifications dans d'autres domaines du droit. D'autres modifications ont été apportées ou sont actuellement proposées dans d'autres projets de loi récents.

Par exemple, la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, qui est entrée en vigueur en 2002, prévoit des mesures sévères contre ceux qui constituent une menace à la sécurité canadienne, mais tout en maintenant la tradition humanitaire canadienne. Parmi ces mesures, cette nouvelle Loi permet le rejet des demandes de protection à titre de réfugié dans le cas de personnes déclarées inadmissibles pour des raisons de sécurité, et elle permet de renvoyer plus rapidement les personnes entrant au Canada qui constituent une menace à la sécurité. Par ailleurs, la *Loi sur l'aéronautique* a été modifiée en 2001 de manière à permettre la communication de renseignements relatifs au passager d'un aéronef à des États étrangers pour des motifs liés à la sécurité nationale, la sécurité publique ou la défense. Le Parlement canadien étudie actuellement d'importantes modifications additionnelles à la *Loi sur l'aéronautique*, de même que des modifications à d'autres lois, telles que la *Loi sur les explosifs*, la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, le *Code criminel*, ainsi que des dispositions créant la nouvelle *Loi de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques et à toxines*. Ces dispositions, réunies dans la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* proposée, visent notamment à clarifier et à renforcer les pouvoirs en matière de sécurité aérienne; à resserrer les contrôles sur les explosifs; à assurer un meilleur contrôle de l'exportation et du transfert de technologies sensibles; à ajouter au *Code criminel* une nouvelle infraction visant à décourager les canulars irresponsables en ce qui concerne la crainte des activités terroristes; et à décourager la prolifération d'armes biologiques.

La question de l'incidence potentielle des mesures législatives relatives au terrorisme et à la sécurité publique sur les droits de la personne a été au cœur des préoccupations du gouvernement du Canada. Lors des débats parlementaires concernant ces mesures, on a relevé un point essentiel relatif aux droits de la personne. Essentiellement, on a souligné qu'il importe de *ne pas* considérer les mesures antiterroristes comme visant uniquement à répondre à des préoccupations liées à la sécurité nationale, et qu'il importe de *ne pas* voir une quelconque opposition entre les préoccupations liées à la sécurité et les valeurs démocratiques, y compris le respect des droits de la personne. Les dispositions antiterroristes ne s'opposent pas aux droits de la personne. Au contraire, ces dispositions visent à protéger ces droits. Les droits de la personne comprennent le droit à la sécurité de la personne humaine. Les mesures prévues par la *Loi antiterroriste* canadienne et par d'autres lois canadiennes visent à favoriser cette dimension vitale des droits de la personne qu'est la sécurité de la personne humaine, une dimension sans laquelle on peut dire que les droits de la personne eux-mêmes perdrait toute signification concrète.

Nous devons néanmoins reconnaître la possibilité que des mesures antiterroristes aient des incidences négatives sur certains droits de la personne. Cependant, dans le contexte de l'élaboration de la législation canadienne, ces préoccupations relatives aux droits de la personne a été à l'avant-plan de nos préoccupations durant le processus d'élaboration des politiques. Ce fait se reflète dans la nature des mesures législatives proposées, notamment : l'étendue soigneusement circonscrite et limitée des nouveaux pouvoirs eux-mêmes; des exigences d'autorisation et de désignations spéciales assorties, dans bien des

cas, d'une obligation de rendre des comptes directement au niveau politique; le contrôle judiciaire de l'exercice de certains pouvoirs; l'exigence de rapports annuels publics; des dispositions prévoyant expressément l'examen parlementaire des dispositions législatives; et l'application limitée dans le temps de certaines dispositions.

Aucune des nouvelles dispositions canadiennes ne devrait réduire les attentes en ce qui a trait au respect des droits de la personne par les lois canadiennes. La *Charte canadienne des droits et libertés* comporte des dispositions permettant au législateur de soustraire une loi à l'application des garanties prévues par la *Charte*. Cependant, le Parlement n'a pas eu recours à cette disposition d'exemption aux fins de la nouvelle législation canadienne, et le gouvernement canadien est d'avis que ces mesures sont conformes aux principes de la *Charte*.

4. Observations finales : autres contextes de la lutte contre le terrorisme

Bien que le présent rapport porte surtout sur les mesures législatives, celles-ci ne constituent qu'une partie du tableau d'ensemble. Il est aussi nécessaire d'adopter des mesures pratiques contre les menaces terroristes. La lutte antiterroriste comprend aussi, par exemple, la prise de mesures visant à améliorer la sécurité aux frontières et dans les domaines de l'immigration et du transport, sans entraver pour autant la circulation internationale des personnes et le commerce international. Cette lutte passe aussi par la prise de mesures visant à faire en sorte que l'on dispose de capacités adéquates en matière de collecte de renseignements, de mise en commun de l'information et d'application de la loi afin d'anticiper des menaces terroristes spécifiques et de les contrer. La lutte antiterroriste implique aussi des mesures visant à faire en sorte que l'on dispose de plans et de capacités en matière de sécurité publique pour pouvoir réagir en cas de situation d'urgence à la suite d'une attaque terroriste. Le Canada et de nombreux autres pays ont pris des mesures concrètes à cet égard, notamment en investissant d'importantes sommes d'argent à l'appui de ces efforts.

Cependant, il faut également prendre en compte une autre dimension fondamentale du terrorisme. Comme l'a souligné le Premier ministre canadien Jean Chrétien en septembre 2003 lors de la conférence *Sauver l'humanité du terrorisme* à New York, les pays doivent aussi s'attaquer aux causes du terrorisme en luttant *pour* une communauté mondiale unie dans la sécurité, la prospérité et les perspectives d'avenir, l'ouverture et le respect, le dialogue et la démocratie. La reconnaissance de ce principe fondamental n'a aucunement pour implication d'excuser le terrorisme. Cela ne signifie pas non plus que des mesures énergiques contre le terrorisme – mentionnées ailleurs dans le présent rapport – ne sont pas nécessaires. Cela signifie, cependant, que l'élimination du terrorisme doit aussi inclure des politiques globales qui tiennent compte de la diversité pour promouvoir la démocratie et la saine gestion des affaires publiques, notamment des politiques qui permettent le débat politique et social et l'expression de la dissension par des moyens légitimes et non violents.

Ainsi, sans nier l'importance des mesures législatives et d'autres mesures connexes, la communauté mondiale doit aller beaucoup plus loin dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il faut garder à l'esprit que ce principe fondamental sous-jacent ne doit pas être vu comme distinct des mesures législatives antiterroristes qui sont mises en place. En effet, la prise en compte de ce principe ne sert qu'à mettre en évidence l'importance d'assurer la compatibilité des mesures législatives antiterroristes avec les valeurs démocratiques et les droits de la personne. Il incombe à ceux qui élaborent et appliquent

les mesures législatives contre le terrorisme de s'assurer qu'elles sont conçues soigneusement et mise en application de manière appropriée afin de promouvoir, et non de miner, les droits de la personne et les valeurs démocratiques.

