

**ALLOCUTION**  
**DE**  
**L'HONORABLE BILL GRAHAM\***

J'aimerais remercier l'Institut canadien d'administration de la justice d'avoir organisé ce colloque et de m'y avoir invité aujourd'hui. C'est un honneur pour moi de me trouver ici, au milieu de tant d'amis et d'éminents invités.

En tant qu'ancien professeur de droit international, je me sens chez moi. Je sais que ce n'est pas sans risque, mais je me sens certainement privilégié d'avoir l'occasion de m'adresser à vous en ma qualité de ministre des Affaires étrangères du Canada afin de vous parler de ce sujet d'actualité, « Terrorisme, droit et démocratie », sous l'angle des affaires internationales.

L'intérêt de ce colloque, selon moi, est qu'il invite à réfléchir à la nécessité de s'assurer que la protection de la sécurité publique ne nuit pas au respect des droits de la personne. L'assemblée d'experts ici présents devrait inspirer un débat animé sur ce qu'il faut faire pour empêcher que ces deux priorités fondamentales deviennent conflictuelles, et je note la présence, en particulier, du directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), M. Ward Elcock, de mon collègue au Parlement et conseiller spécial en ce qui concerne la Cour pénale internationale, M. Irwin Cotler et de l'ancien premier ministre de l'Ontario, M. Bob Rae.

Je disais donc que le thème de ce colloque, « Terrorisme, droit et démocratie », est d'actualité. Le 11 septembre, la communauté internationale a assisté à un crime contre l'humanité. Aujourd'hui, plus de six mois plus tard, nous demeurons unis et résolus à ne pas permettre que des actes aussi haineux se reproduisent. La colère que nous avons ressentie le 11 septembre n'a pas diminué, mais elle ne suffira pas à vaincre le

---

\* Ministre des Affaires étrangères (Canada). Allocution présentée dans le cadre du colloque « Terrorisme, droit et démocratie ».

terrorisme. Nous devons traduire ce sentiment en un engagement, et notre engagement en action.

Notre défi face aux terroristes consiste à ne pas perdre de vue les valeurs et les normes qui nous sont chères, y compris le respect de la primauté du droit et des droits fondamentaux de la personne. Sur la scène internationale, comme au Canada, notre pays encourage à reconnaître que la sécurité publique ne peut être réellement assurée que dans un environnement où les droits de la personne sont respectés. Notre message et notre approche sont cohérents, qu'il s'agisse de contrer le terrorisme, de promouvoir la Cour pénale internationale ou de travailler à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, à Genève.

### **LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

Les attentats du 11 septembre ont donné un nouveau sens à la notion de menace mondiale. Ils ont démontré, douloureusement, que le terrorisme ne respecte aucune limite et menace la stabilité politique, sociale et économique de tous les pays et de tous les peuples, y compris ici, en Amérique du Nord où, jusqu'alors du moins, nous avons été généralement épargnés par une violence humaine bien trop courante dans de nombreuses autres régions du monde. Donc, afin de contrer véritablement et efficacement cette menace à l'échelle mondiale, tous les pays doivent agir chez eux et de concert avec les autres.

La campagne internationale contre le terrorisme est multidimensionnelle. Elle comprend des interventions complémentaires sur les fronts politique, militaire, diplomatique et humanitaire.

Le Canada joue son rôle dans tous ces domaines. Sur le front militaire, nous avons affecté des navires de guerre et deux mille membres des Forces armées à la coalition antiterroriste. Ils ont été rejoints par 850 soldats de l'armée de terre qui participent à l'opération militaire menée en Afghanistan sous commandement américain, et ils y affrontent l'ennemi dans des conditions de combat jamais vues depuis la guerre de Corée.

Sur les fronts politique et diplomatique, le Canada continue de participer à la stabilisation de l'Afghanistan et d'accorder son appui militaire à cet objectif. Le Canada a rétabli ses relations diplomatiques avec l'Afghanistan à la fin du mois de janvier de cette année, montrant ainsi sa volonté de travailler en collaboration avec les nouvelles autorités afghanes et sa confiance dans le processus politique qui vient de s'engager dans ce pays. Entre autres initiatives, des représentants du Canada travaillent actuellement avec leurs homologues afghans afin de

faciliter l'accèsion de l'Afghanistan à la *Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel*. Car dans ce pays, on connaît trop les dégâts causés par ces engins. En effet, des millions de mines terrestres antipersonnel et de munitions explosives non explosées y sont disséminées, et elles continuent de tuer et de mutiler des non-combattants qui ne peuvent retrouver une vie normale tant que le sol afghan ne sera pas déminé.

Sur le front humanitaire, depuis le 11 septembre, le Canada a versé 16 millions de dollars supplémentaires pour répondre aux besoins humanitaires des civils afghans, ce qui porte sa contribution totale depuis 1990 à quelque 160 millions de dollars. Ma collègue, la ministre de la Coopération internationale, Mme Susan Whelan, a annoncé dernièrement qu'entre cette année et l'an prochain, le Canada verserait 100 millions de dollars de plus à l'Afghanistan en aide humanitaire et en aide à la reconstruction.

Je suis particulièrement heureux de ce que, la semaine dernière, alors que je me trouvais à Genève, à la Commission des droits de l'homme, le Canada ait annoncé qu'il mettait à la disposition de la Haut-Commissaire aux ressources humaines un million de dollars pour son bureau en Afghanistan, principalement pour l'aider dans le travail qu'elle accomplit avec les femmes afghanes. Nous appuyons également la docteure Sima Samar, vice-première ministre et ministre de la Condition féminine du nouveau gouvernement afghan, car nous sommes fermement convaincus que les femmes doivent participer au processus décisionnel dans la société afghane pour éviter que ressurgissent les problèmes du passé.

La communauté internationale n'a évidemment pas attendu les attentats du 11 septembre pour réagir face au terrorisme. Il existait déjà aux Nations Unies un cadre juridique important qui comprend 12 conventions contre le terrorisme. Ces conventions visent à éliminer la possibilité pour les terroristes de trouver asile où que ce soit dans le monde et à mettre en œuvre un régime rigoureux d'extradition et de poursuites pour les auteurs de crimes terroristes.

Le dossier canadien en ce qui a trait à ces conventions est excellent – nous avons signé ces 12 conventions. De plus, j'ai déposé dernièrement l'instrument de ratification de la *Convention pour la répression du financement du terrorisme*, ce qui porte à 11 le nombre des conventions antiterroristes auxquelles le Canada est partie. La mise en œuvre de cette Convention par le Canada témoigne de notre volonté de

lutter contre le financement du terrorisme en le criminalisant. Notre législation à cet égard ne vise pas un groupe ethnique ou religieux en particulier, mais des personnes et des organisations impliquées dans des actes terroristes qu'aucune considération politique ou religieuse ne saurait justifier.

Je pense que nous ratifierons bientôt la 12<sup>e</sup> convention – celle qui porte sur la répression des attentats terroristes à l'explosif. En la ratifiant, nous rejoindrons le Royaume-Uni comme seuls membres du G8 parties à toutes les conventions de l'ONU contre le terrorisme.

Le cadre juridique international ne cesse d'évoluer. Des négociations sont en cours pour l'adoption d'un instrument global, la *Convention générale sur le terrorisme international*. Contrairement aux 12 conventions existantes, cette convention visera tous les actes terroristes, au lieu de certains crimes terroristes en particulier. Le Canada a exhorté les États membres de l'ONU à faire en sorte que ces négociations aboutissent rapidement. Peut-être que 13 conventions internationales se révéleront de mauvais augure pour les auteurs d'actes terroristes et ceux qui leur donnent asile, les financent et les aident.

Les premières conventions antiterroristes portaient sur certains types d'activité terroriste, comme les détournements d'avion. La négociation d'une convention générale couvrant tous les actes terroristes nous a amenés à examiner une question difficile, à savoir : existe-t-il des situations où de tels actes se justifient? Car, comme le disent certains, un terroriste aux yeux des uns est un combattant de la liberté aux yeux des autres. Or, le Canada ne croit pas que l'on serve la lutte contre le terrorisme en discutant de telles exceptions. Quel que soit le nom qu'on lui donne, il existe un principe fondamental : il est contraire au droit international de tuer intentionnellement des civils innocents.

L'ONU est la tribune où la communauté internationale a négocié ces conventions contre le terrorisme. L'ONU elle-même a montré qu'elle peut jouer un rôle important dans la lutte contre le terrorisme, notamment avec l'adoption, en septembre dernier, de la résolution 1373 du Conseil de sécurité. Cette résolution historique demande aux États membres de prendre certaines mesures pour geler les avoirs de particuliers et d'entités liés au terrorisme. En appui à la résolution 1373, le Canada a mis sans tarder en vigueur le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*, afin de geler les avoirs de ceux et celles qui commettent ou facilitent des actes terroristes et d'interdire de fournir et de recueillir les fonds pour des activités terroristes. Au 11 mars

2002, nous avons déjà nommé 323 personnes et groupes auxquels s'applique ce règlement.

Comme le demande la résolution 1373, le Canada rend compte au Conseil de sécurité, par l'intermédiaire du Comité contre le terrorisme, des mesures qu'il prend pour mettre en œuvre la résolution. Le Comité a examiné notre rapport, et sa réaction a été positive.

La communauté internationale dispose des éléments essentiels pour un cadre juridique international contre le terrorisme, mais elle ne peut s'en contenter. Une interdiction légale n'est efficace que dans la mesure où tous y souscrivent et où elle est appliquée. Les pays qui n'ont pas les moyens, que ce soit techniques, législatifs, judiciaires ou policiers, de lutter contre le terrorisme, ont besoin de notre aide. Comme l'a annoncé le premier ministre Jean Chrétien, le Canada est prêt à fournir des experts pour aider d'autres États pour qui il peut s'avérer difficile de respecter des obligations juridiques internationales.

En tant que président du processus des ministres des Affaires étrangères du G8 cette année, je contribuerai à la mobilisation des atouts uniques de ce groupe pour aider à renforcer les capacités d'autres pays de prendre des mesures antiterroristes. Le G8 s'est toujours attaqué à des problèmes mondiaux difficiles, et le Canada est à l'avant-garde des efforts qu'il déploie pour contenir et éliminer les actes terroristes. Le G8 s'entend sur ce qu'il est nécessaire de faire dans la lutte contre le terrorisme. Nous devons refuser de soutenir les terroristes et de leur donner asile. Nous devons renforcer le cadre juridique international en parvenant à une adhésion universelle aux conventions internationales contre le terrorisme, et nous devons coopérer et nous concerter au niveau politique et opérationnel. Le Canada profitera de ce qu'il préside le G8 pour rechercher d'autres moyens novateurs de soutenir la campagne antiterroriste et de renforcer la stabilité mondiale.

## **TERRORISME ET DROITS DE LA PERSONNE**

Comme je le faisais remarquer plus tôt, le défi face au terrorisme consiste pour nous à ne pas perdre de vue les valeurs qui nous sont chères. Le respect de la primauté du droit, qui sous-tend la société canadienne, est fondamental par rapport aux valeurs et à l'identité canadiennes. Les Canadiens croient dans la primauté du droit et dans le recours aux institutions juridiques pour remédier aux injustices. Tout au long de notre histoire, la primauté du droit a fait notre force et c'est sur elle que repose notre pays. Elle occupe une place essentielle dans notre tradition

démocratique et elle est un principe sur lequel le Canada insiste à l'échelle internationale.

J'ai eu l'honneur, au début de ce mois, de prendre la parole à la 58<sup>e</sup> Commission des droits de l'homme de l'ONU, à Genève. Comme je l'ai dit là-bas, me faisant l'écho des paroles de la Haut-Commissaire Mary Robinson :

« [I]a guerre contre le terrorisme ne doit pas servir de prétexte à la répression. Car on pense couramment, et à tort, qu'il est impossible de renforcer la sécurité sans transiger sur le respect des droits de la personne. Au lendemain du 11 septembre, il est plus important que jamais pour nous de contester ce point de vue ».

Ce message, que le Canada fait passer dans le monde entier, est conforme à ce que nous faisons ici. Le préambule du projet de loi C-36 reconnaît ces préceptes en déclarant que « les Canadiens et les citoyens des autres pays ont droit à la paix, à la liberté et à la sécurité ». Il poursuit ainsi :

« Le Parlement du Canada, reconnaissant que le terrorisme est une question d'intérêt national qui touche à la sécurité de la nation, s'engage à prendre des mesures exhaustives destinées à protéger les Canadiens contre les activités terroristes tout en continuant à promouvoir et à respecter les droits et les libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés et les valeurs qui la sous-tendent. »

La création des normes que reflète le projet de loi C-36 et d'autres mesures que nous avons adoptées pour garantir notre sécurité nationale collective a fait l'objet d'un débat animé au Parlement et dans les caucus de tous nos partis, ce qui fait que la loi reflète les valeurs canadiennes que sont le respect des droits individuels dans un État qui assure la sécurité de ses citoyens.

De fait, la sécurité et les droits de la personne ne sont pas mutuellement exclusifs. Au contraire, ils se renforcent mutuellement. Pour parvenir à des résultats efficaces, on ne peut séparer la sécurité de l'État de la sécurité de sa population. Le respect des droits de la personne sous-tend, en fait, un environnement de sécurité stable. Un tel environnement est essentiel, car sans lui, la démocratie ne peut s'épanouir, et son absence encourage l'apparition de situations propices au terrorisme.

Il est important pour le Canada de promouvoir la primauté du droit dans le monde, car c'est un prolongement de ses propres convictions. Cette promotion est également importante parce qu'en cette époque d'interdépendance, le système international ne peut fonctionner que si toutes les nations adhèrent à des lois et à des normes communes. Comme le faisait remarquer un jour le premier ministre Pierre Elliott Trudeau, l'interdépendance est l'élément dominant de notre époque; elle signifie que nous sommes tous responsables du bien-être de chacun et que nous devons apprendre à vivre ensemble ou affronter la perspective de périr ensemble. Nous, Canadiens, qui vivons dans une des sociétés les plus ouvertes au monde, nous sommes aussi les premiers à reconnaître que la garantie et le développement des droits de la personne dans notre pays dépendent, dans une large mesure, de la création et de l'application d'un cadre dynamique de normes internationales qui reflète nos valeurs.

La question essentielle est la suivante : que faire pour que le système international fonctionne de manière efficace?

Pour le Canada, des régimes de droit et de gouvernance justes sont les principaux garants de la paix et de la sécurité. Pour assurer la sécurité des populations, il faut mettre en place une capacité internationale permettant de rendre les auteurs d'atteinte aux droits de la personne responsables de leurs actes. Il faut aussi s'efforcer de rendre les institutions publiques plus transparentes et plus responsables, en particulier celles qui sont chargées d'assurer la sécurité et de veiller à la responsabilité de la justice.

Au cours des 50 dernières années, nous avons été témoins de progrès fondamentaux dans l'élimination de l'impunité et l'acceptation de la responsabilité internationale, dont voici des exemples :

- les tribunaux militaires internationaux à Nuremberg et en Extrême-Orient au lendemain de la Seconde Guerre mondiale;
- la création de cours pénales internationales spéciales pour l'ancienne Yougoslavie et le Rwanda;
- l'accord signé plus tôt cette année afin de créer un tribunal à la fois national et international pour juger les crimes de guerre commis en Sierra Leone;
- le procès de l'ancien président Slobodan Milosevic à La Haye;

- la décision de la Chambre des lords britannique d'extrader le général Pinochet, ancien chef de l'État chilien, pour qu'il réponde de crimes de torture devant des tribunaux étrangers;
- le nombre croissant de pays, y compris le Canada, qui adoptent des lois leur permettant de juger les auteurs d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

La création de la Cour pénale internationale (ci-après CPI), qui est une priorité de la politique étrangère du Canada, marque l'apogée de cette évolution.

Il est de plus en plus évident que la communauté internationale a besoin d'une cour permanente et impartiale pour juger les auteurs des crimes les plus graves commis dans le monde. D'une cour qui ne soit pas à la merci des caprices des États et des organisations internationales. D'une cour dont la crédibilité repose sur le fait qu'elle est le produit d'un accord international général et, donc, sur le droit qu'elle applique et sur la façon dont elle l'applique, car ainsi, on ne pourra lui reprocher de rendre une « justice des vainqueurs », comme on l'a fait dans certains des exemples que j'ai cités. L'adoption du Statut de la Cour pénale internationale par la Conférence de Rome, en 1998, était une réponse bien tardive au sort des millions de civils qui ont perdu la vie ou la santé, sans compter leurs biens, leur famille et leurs amis dans des conflits et des bouleversements.

Le Canada est connu comme chef de file mondial dans les efforts déployés pour créer la CPI. En septembre 2000, il a lancé sa Campagne en faveur de la CPI afin de fournir les outils et les connaissances nécessaires pour aider les pays à ratifier le Statut de la CPI. Dans le cadre de cette campagne, le Canada a participé au financement d'ateliers et de conférences organisés en Afrique, en Amérique latine, dans les Caraïbes, dans le Pacifique Sud, en Asie et au Moyen-Orient, et y a envoyé des experts.

Les efforts canadiens portent leurs fruits. Avec 56 des 60 ratifications requises pour que la Cour devienne une réalité, il ne s'agit pas de savoir si la Cour existera, mais quand elle existera. En faisant la promotion de la CPI, le Canada contribue à la primauté du droit dans le monde. La création de cette Cour garantira que les auteurs des crimes les plus graves perpétrés par l'homme – les génocides, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité – seront tenus responsables de leurs actes. La

CPI assurera également que les responsables de ces actes sont traités conformément aux garanties judiciaires fondamentales, ce qui renforcera la primauté du droit et le respect des droits de la personne. Comme chacun dans cette salle le sait, l'absence, dans certains domaines, d'un réel mécanisme qui permette de s'assurer du respect des normes auxquelles nous prétendons tous souscrire, est une des faiblesses du système juridique international. Cette Cour nous montrera comment nous pouvons remédier à cette déficience dans notre système de gouvernance mondiale. C'est pourquoi je puis dire que le jour où je me suis levé en Chambre pour remettre le Rapport du Comité permanent approuvant le projet de loi qui inscrivait la CPI dans notre droit, est un de ceux dont je suis le plus fier dans ma vie de parlementaire. Et c'est avec fierté aussi que je me souviens du travail accompli par M. Irwin Cotler à ce comité et qui a rendu ce moment possible.

## CONCLUSION

Mon message aujourd'hui est donc triple. Premièrement, les attentats du 11 septembre ont démontré la nécessité d'une réponse concertée face au terrorisme. Deuxièmement, le Canada joue son rôle, sur le plan militaire et politique, mais aussi en contribuant à la création d'un cadre juridique pour lutter efficacement contre les terroristes à l'échelle internationale. Troisièmement, la campagne contre le terrorisme peut et doit être menée dans le respect de la primauté du droit et des droits de la personne. Le Canada ne vient pas de s'éveiller à cette réalité. En effet, ses activités antiterroristes s'ajoutent au soutien qu'il apporte depuis longtemps à la création d'un système de normes internationales ayant force exécutoire, régi par des règles, dont la CPI est un exemple. Et, comme dans le cas de la CPI, le Canada est prêt à aider les États qui en ont la volonté mais pas les moyens, à combattre le terrorisme et à mettre fin à l'impunité.

Je remercie l'Institut canadien d'administration de la justice de m'avoir donné, et de nous avoir donné à tous ici, l'occasion de nous réunir aujourd'hui pour échanger des idées, ce qui est encore une affirmation des valeurs canadiennes.

Je vous remercie.

Montréal (Québec)  
Le 26 mars 2002