

La société québécoise face aux enjeux du périmètre de sécurité nord-américain

Yves Bélanger, Yannick Quéau et Stéphane Roussel

Depuis quelques années, un nouveau cadre de coopération se met en place entre le Canada et les États-Unis dans l'optique de sécuriser le périmètre nord-américain. Cette dynamique tend également à prendre corps à un niveau plus local. Ainsi, du 4 au 6 août 2004, le Québec a accueilli la deuxième réunion des directeurs de la sécurité intérieure du Nord-Est de l'Amérique du Nord (*Northeast Regional Homeland Security Directors – NRHSD*) dont la mission est d'assurer la sécurité intérieure de 10 États américains et de six provinces canadiennes, incluant le Québec¹.

Bien que la rencontre se soit tenue à huis clos, la conférence de presse tenue à la clôture a permis d'apprendre qu'on y avait notamment signé une entente sur la lutte au terrorisme et conclu des accords visant à améliorer le transport de marchandises à destination des États-Unis. En principe, la sécurité devait également figurer à l'ordre du jour de la rencontre de la 29^{ème} Conférence annuelle des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des

Premiers ministres de l'Est du Canada fin août. L'état d'alerte maintenu au sud de la frontière a toutefois mené à l'annulation de la rencontre. Ce n'est cependant que partie remise. Qu'il l'ait souhaité ou non, le Québec est aujourd'hui dans l'obligation de composer avec ce nouvel agenda sécuritaire défini dans la foulée des attaques du 11 septembre 2001, ce qui le contraint à la recherche d'une collaboration et d'une harmonisation plus étroites dans la gestion des mouvements des personnes et des biens. En quoi cela nous interpelle-t-il ?

Le but de ce texte est d'attirer l'attention sur quelques-uns des principaux enjeux auxquels le Québec est aujourd'hui confronté. Pour y parvenir, nous avons identifié plusieurs problématiques soulevées par la mise en place d'une architecture de sécurité commune aux Québec et aux États américains.

La lutte au terrorisme

La lutte au terrorisme est, il faut le reconnaître, une préoccupation un peu secondaire tant pour la population que pour les institutions québécoises. Le déploiement de sécurité y est encore loin de ce qu'on observe aujourd'hui au sud de la frontière. Il convient toutefois de se demander si le Québec ne sera finalement pas

¹ Le *NRHSD* regroupe les responsables de la sécurité du Québec, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve, de dix États américains, du gouvernement du Canada ainsi que le gouvernement fédéral américains.

aspiré, du moins en partie, par la logique américaine. S'il y a mise en place d'une architecture de sécurité commune au Nord-Est du continent, il y a fort à parier que les Québécois devront composer avec ses contraintes.

La lutte au terrorisme implique une surveillance accrue des résidents étrangers et même des citoyens au nord comme au sud du 45^{ème} parallèle. Dans ce domaine, le gouvernement fédéral américain a adopté plusieurs mesures de nature à inquiéter les défenseurs des droits de la personne. On pense ici, notamment, au *Patriot Act*, qui renforce considérablement les prérogatives de Washington dans la surveillance des personnes (résidents étrangers et nationaux). En vertu de cette loi, le FBI est autorisé à enquêter sur une personne ou un groupe sans avoir à justifier de la probabilité d'une action criminelle. De plus, toute organisation politique peut faire l'objet d'une surveillance et les résidents non-citoyens peuvent être arrêtés, déportés ou se voir refuser l'accès au territoire américain sur des présomptions vagues dont les critères sont encore nébuleux. Un suspect peut être détenu pendant six mois sans être inculpé et sans pouvoir se prévaloir des droits normalement conférés à tout justiciable par le système judiciaire américain². Bref, il s'agit d'emprisonner des gens non pas pour ce qu'ils ont fait mais pour ce que le gouvernement américain estime qu'ils pourraient éventuellement manigancer.

De façon assez curieuse, le gouvernement américain ne semble pas oser invoquer le *Patriot Act* pour justifier certaines de ses décisions lorsqu'elles deviennent trop médiatiques. Récemment, le professeur Tariq Ramadan, invité à enseigner aux États-Unis par l'université catholique Notre-Dame, s'est vu refuser le droit d'entrer en sol américain par le Département d'État sur recommandation du *Homeland Security Department*. L'administration américaine a jugé inacceptables les sympathies du conférencier.

² Le texte du *Patriot Act* est disponible sur le site de l'*American Civil Liberties Union (ACLU)* qui répertorie également d'autres textes officiels se rapportant à cette législation, [en ligne], <http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=12126&c=207>

Or, Tariq Ramadan, de l'avis même des administrateurs de Notre-Dame, prône la modération dans le monde musulman³.

D'autres mesures plus récentes et plus ciblées inquiètent également les défenseurs des libertés individuelles et collectives. Mentionnons à titre d'exemple l'offre d'un milliard de dollars faite aux hôpitaux en dédommagement des soins fournis aux immigrants illégaux, à la condition de procéder à un interrogatoire du patient sur son statut et de transmettre les informations recueillies aux autorités policières⁴. Il est également question d'autoriser les agents affectés à la surveillance des frontières à déporter hors du pays les intrus avant qu'ils ne comparaissent devant un juge⁵.

Au Canada, la loi antiterroriste C-36 adoptée en 2001 balise le cadre d'action jugé raisonnable par le gouvernement canadien, même s'il est question de détention préventive d'une personne pendant 72 heures sans inculpation, d'arrestation sans mandat sur la base de soupçons, etc⁶. Si les États-Unis doivent servir de source d'inspiration dans les mois et années à venir, la Charte canadienne des droits et libertés risque de souffrir quelques entorses supplémentaires.

Le commerce transfrontalier

Au Québec tout comme au Canada, les questions commerciales sont prioritaires. Chaque jour des milliers de camions, de trains et d'avions quittent le territoire à destination des États-Unis y transportant une part

³ Scott Appleby, About Tariq Ramadan, 26 août 2004, <http://www.nd.edu/~krocinst/applebyramadan.htm>

⁴ Rachel L. Swarn, *New York Times*, édition en ligne, 11 août 2004,

http://www.foxsearchlight.com/gardenstate/index_nyt.html

⁵ Rachel L. Swarn, *New York Times*, édition en ligne, 11 août 2004,

http://www.foxsearchlight.com/gardenstate/index_nyt.html

⁶ Voir la version officielle du texte en ligne à l'adresse suivante :

http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/bills/government/C-36/C-36_3/C-36_cover-F.html

Voir également la critique du projet de loi par la Ligue des droits et libertés :

http://www.liguedesdroits.ca/documents/surveillance/Dossier_explicatif_c-36.pdf fasso liberté civile canada

substantielle de la production des entreprises québécoises. Sans cet apport économique, le niveau de vie de la population serait lourdement affecté. Grâce à une augmentation de ses exportations vers les États-Unis estimée à 180 % entre 1989 (entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis) et 1999, le Québec est devenu le 8^{ème} partenaire commercial de son voisin du Sud (loin devant la France et l'Allemagne, par exemple). Selon l'Institut de la statistique du Québec, 83 % des exportations québécoises sont aujourd'hui dirigées vers les États-Unis⁷. Il est aisé de comprendre que les entraves au commerce avec les États-Unis puissent constituer une source d'inquiétude majeure.

Le nouvel agenda sécuritaire entraîne maintenant une surveillance accrue des conteneurs et des camions. Pour répondre à cet impératif, les programmes NEXUS et EXPRES ont été mis en place. Ceux-ci impliquent, notamment, que les entreprises québécoises et les personnes franchissant régulièrement la frontière s'inscrivent sur une liste répondant à des critères précis en vue de se voir attribuer une accréditation leur permettant d'accélérer les procédures de vérification. La mesure ne touche pas uniquement les transporteurs, les conducteurs ou les simples voyageurs. Les exportateurs (i.e. ceux qui fabriquent le produit exporté, par exemple) sont également visés⁸. Ces programmes influenceront-ils la compétitivité des firmes québécoises sur le marché nord-américain ? Agiront-ils comme un frein à l'exportation ? Qui déterminera les normes et les critères à satisfaire ? Voilà plusieurs questions auxquelles le gouvernement du Québec doit obtenir réponse.

⁷ Institut de la statistique du Québec, Commerce international des marchandises du Québec, Vol 4, No 2, [en ligne] disponible à l'adresse suivante : <http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/economi/pdf/ComInV4N2.pdf>

⁸ Pour plus d'information sur ces programmes, se référer aux sites internet suivant : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/travel/nexus/menu-f.html> et <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/fast/menu-f.html>.

Les infrastructures essentielles

Après la destruction du World Trade Center et d'une aile du Pentagone, on peut comprendre que la notion d'*infrastructures essentielles* soit omniprésente dans les plans de sécurité publique. Ce concept désigne toutes les composantes nécessaires au maintien des services d'urgence en cas de crise (fonctionnement des hôpitaux, des corps de police et de secours...) et à la poursuite d'une activité économique quasi-normale. Dans ce domaine, la question de l'approvisionnement énergétique, par exemple, apparaît cruciale. C'est aussi pour les États de la Nouvelle-Angleterre et les provinces du Canada une question transfrontalière, puisque la première s'approvisionne en énergie auprès des secondes, incluant le Québec

Or, qui doit payer pour cette sécurité énergétique ? Quel seuil de sécurité devons-nous atteindre ? À quel prix ? Encore des questions qu'il faudra bien poser publiquement et pour lesquelles il n'y a pas de réponse pour l'instant.

Les premiers répondants et les collectivités territoriales

La notion de *premiers répondants* sert à désigner l'ensemble du personnel public ou privé qui se trouve directement et prioritairement en contact avec une catastrophe ou une quelconque défaillance du système de sécurité publique. Les professionnels ciblés sont donc aussi bien ambulanciers que policiers, pompiers, infirmiers ou techniciens dans un service public stratégique. En général, les personnes concernées relèvent des autorités locales, c'est-à-dire, des provinces et des États fédérés, bien sûr, mais aussi des municipalités, voire des arrondissements.

Derrière le principe même de *premier répondant* se trouve le postulat que les autorités les plus au fait des réalités du terrain sont les plus à même de gérer efficacement une situation de crise ou de répartir adéquatement les ressources (acquisition d'équipements, formation du personnel, établissement de plans d'urgence, ...). C'est l'argument utilisé, par exemple, par les maires

des grandes villes américaines pour réclamer plus de moyens et de pouvoirs en matière de sécurité civile. Les villes canadiennes, pour leur part, se font plutôt discrètes sur le sujet. Les maires des grandes villes canadiennes réclament bien plus de pouvoir et de budget du fédéral, mais l'argument de la sécurité n'est pas explicitement invoqué.

Au Québec, les référendums sur les défusions municipales ont complètement éclipsé cet enjeu et il est pour l'heure difficile de se faire une idée sur les attentes des nouvelles villes et des arrondissements en matière de sécurité civile. Doit-on encourager la coopération entre les villes dans ce domaine ? Doit-on envisager que cette coopération prenne une forme transfrontalière (entre Montréal et New York, par exemple) ? Quels sont les budgets et les pouvoirs appelés à être dévolus aux municipalités ? Les achats en équipement devront-ils tenir compte d'un souci d'interopérabilité avec les partenaires américains ? Voilà encore un domaine où, pour l'instant, le citoyen a raison d'être perplexe. Il n'a aucun outil pour comprendre ce qui se dessine et aucun moyen d'exprimer ses propres sensibilités

Quelle direction ?

Traditionnellement, au Canada, les questions de sécurité civile reposent principalement sur les épaules des provinces, même s'il faut convenir que ce vaste domaine embrasse également des sphères de responsabilité fédérale. En principe, cette combinaison devrait interdire toute installation d'une structure de sécurité publique centralisée, comme c'est le cas aux États-Unis. Pourtant, au regard des intrusions déjà annoncées d'Ottawa dans plusieurs champs de compétence provinciaux (la santé, notamment), il n'est pas interdit de penser que le gouvernement Martin nouvellement élu puisse tenter d'user de son pouvoir de dépenser pour séduire les municipalités (qui relèvent, en droit, des compétences provinciales) et renforcer ainsi sa direction (ou son contrôle) sur le dossier.

En avril dernier, le gouvernement canadien s'est doté d'une nouvelle politique de sécurité. Si cette politique répond aux exigences états-

uniennes, elle dessine également le cadre d'intervention d'Ottawa dans le champ de la sécurité pour les années à venir. Tout en reconnaissant l'importance de partenariats avec les provinces, les territoires et les intervenants de première ligne, la politique de sécurité canadienne marque en effet la détermination d'Ottawa à jouer «un rôle de direction dans la définition et la protection de la sécurité nationale du Canada»⁹.

La nouvelle architecture de sécurité nord-américaine en est encore au stade d'ébauche. On ne sait pour l'heure ni comment la mettre en place, ni qui doit le faire. Doit-on rechercher un accord global ou régional, ou multiplier les accords spécifiques? Jusqu'à récemment, les États américains et les provinces canadiennes misaient davantage sur une approche régionale et bilatérale pour trouver le moyen de résoudre ces questions (ententes de sécurité signées avec le Vermont et l'État de New York, notamment)¹⁰.

Mais la deuxième réunion de *NRHSD*, tenue début août à Québec, marque peut-être un changement d'orientation. L'organisme est peut-être jugé mieux adapté aux discussions sur la sécurité, que la conférence annuelle des premiers ministres de l'Est canadien et des gouverneurs de la Nouvelle Angleterre, par exemple. Le *NRHSD* est en effet plus large et permet de faire intervenir des acteurs importants du domaine comme l'Ontario, l'État de New York, Ottawa et Washington, tout en demeurant assez loin des caméras.

En définitive, le dossier de la sécurité est encore, pour le moment, dans une zone grise qui interpelle les Québécois et leur gouvernement provincial à plus d'un titre. À défaut d'investir très sérieusement le sujet, il y a fort à parier que l'agenda qui se matérialisera laissera sur la touche plusieurs sensibilités propres au Québec sur lesquelles s'échafaude, au moins en partie, ce qui fait sa spécificité.

⁹ Canada, *Le gouvernement dévoile une politique de sécurité nationale exhaustive*, 27 avril 2004, Ottawa, [En ligne] <http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=186>

¹⁰ Voir site du Ministère des relations internationales du Québec, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/resultat.asp?pays=352§eur=12&debut=2004&fin=2004