

## CHAPITRE 7

# Le terrorisme, crime ou acte de guerre ?

*Stéphane Leman-Langlois*

Après le 11 septembre 2001, les autorités étatsuniennes qualifièrent tour à tour de crime et d'acte de guerre les attaques contre le World Trade Center et le Pentagone<sup>1</sup>. Cette ambivalence n'est pas propre au gouvernement étatsunien, on la retrouve également dans l'administration canadienne. En fait, elle provient d'un désir généralisé et bien compréhensible d'utiliser tous les outils de l'État pour faire face à la menace terroriste. Ainsi, lorsqu'on désire mobiliser l'appareil militaire, le terrorisme devient un acte de guerre menaçant la sécurité nationale. Pour conserver en même temps la possibilité du recours au système pénal, on doit s'assurer qu'il reste également un crime.

Certains analystes du terrorisme ont produit une définition qui chevauche les deux approches : le terrorisme serait l'équivalent d'un crime de guerre commis en temps de paix<sup>2</sup>. Une telle définition, peut-être satisfaisante au plan politique, n'évacue cependant pas les profondes différences qui existent entre les structures auxquelles on tente de faire appel (sans compter que « crime de guerre » et « temps de paix » sont des expressions vagues ou qui font référence à du droit positif, à des lois,

1. Je remercie Jean-Paul Brodeur de m'avoir permis d'utiliser une conférence donnée en commun comme canevas de ce chapitre. C'est à sa suggestion que je signe seul ce texte, qui approfondit considérablement la matière originale. Naturellement, j'assume aussi seul la responsabilité des propos tenus.

2. Schmid, Alex, *Définitions of Terrorism*, United Nations Office on Drugs and Crime, 1992.

plutôt qu'à des réalités objectives). D'une part, la tradition juridique domine, et les conventions internationales sur le terrorisme ont presque toujours été assimilables à des appels à la criminalisation d'actes ou d'individus associés au terrorisme (voir chapitre 9). D'autre part, de nombreuses opérations militaires récentes, ainsi que des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ont porté sur des cibles désignées comme terroristes, ou du moins considérées comme offrant un certain soutien à des groupes ou individus terroristes (voir chapitre 8).

Ce chapitre éclairera les similarités et les contrastes existant entre l'approche militaire et l'approche pénale sur les plans social, légal et politique, ainsi que les conséquences d'adopter une approche qui serait une forme d'hybridation des deux premières. Il est à lire en conjonction avec les chapitres suivants, qui décrivent les activités antiterroristes du Parlement du Canada, des Forces canadiennes, des polices et des cours canadiennes.

La première section passe en revue les principaux attributs de l'approche juridique, qui consiste à inscrire des actes terroristes — ou « le terrorisme » — dans des textes de droit pénal afin de mobiliser le système judiciaire contre eux. Il ne s'agit pas d'une analyse juridique comme telle, mais bien de l'exploration de la manière dont est présenté l'usage du droit dans le discours public de politiciens et d'officiels de diverses institutions gouvernementales. La seconde section reprend le même exercice avec l'usage du langage de la guerre, de l'intervention militaire.

## 1. Le terrorisme comme nouvelle infraction criminelle

La plupart des actes terroristes conventionnels, bien que rarement inscrits comme tels dans les codes pénaux avant 2001, avaient tout de même comme élément central une action déjà criminalisée. Il n'a jamais été légal de faire sauter une bombe, de préparer un attentat ou de détruire un édifice par le feu, que ce soit ou non dans une logique terroriste. Néanmoins, comme bien d'autres pays, le Canada amenda son Code criminel en 2001, avec la promulgation de la Loi antiterroriste (LAT, voir chapitre 9). L'effet principal fut de criminaliser certaines conduites qui étaient auparavant permises, mais maintenant définies comme faisant partie du crime de « terrorisme » — comme le financement d'un groupe terroriste à l'étranger. Par exemple, Babbar Khalsa international (BKI),

un groupe indépendantiste sikh qui amassait des fonds pour soutenir l'effort armé au Pendjab, ne peut plus le faire à l'aide de collectes charitables ou de vente de souvenirs.

Or, depuis leur création, ces interdictions n'ont pratiquement jamais donné lieu à des accusations criminelles. Une exception notable est celle de Mohammed Khawaja. Arrêté en mars 2004 à Orleans, en Ontario, Khawaja était sous surveillance depuis plusieurs mois, alors qu'il tentait d'aider un groupe de comploteurs britanniques qui voulaient faire exploser une bombe au centre de Londres. Bricoleur, il leur avait construit une commande radio à distance que le groupe appela le « hi-fi digimonster » (la GRC, après avoir testé deux versions du dispositif de Khawaja, mesura une portée de 100 à 150 m). Les conspirateurs furent tous arrêtés en quelques jours, peu de temps après s'être procuré les ingrédients nécessaires à la fabrication des explosifs (600 kg de nitrate d'ammonium; à Oklahoma City, il s'agissait de 2300 kg, mélangés à du nitrométane, un solvant industriel). Bien sûr, le lecteur habitué à un certain scepticisme notera que beaucoup d'affaires de ce genre, une fois que les détails en sont connus, se révèlent être plutôt des velléités que des complots proprement dits. Notons, pour montrer le sérieux de l'affaire en question, que Mohammed Siddique Khan, un membre du réseau qui ne fut pas arrêté à l'époque à cause du manque de preuve contre lui, imagina et dirigea les attaques à la bombe dans le métro et les bus de Londres en juillet 2005. Ces attaques firent 52 morts et plus de 700 blessés.

Saïd Namouh, le fameux « terroriste de Maskinongé », fut arrêté en septembre 2007 pour avoir contribué au maintien d'un site Internet islamiste radical, avec des extrémistes autrichiens et allemands. L'ensemble serait lié au Global Islamic Media Front (ou Globale Islamische Medien Front; le GIMF semble surtout germanophone), organe plus ou moins nébuleux visant surtout la diffusion de contenu pro-extrémiste et pro-terrorisme, dont des vidéos de recrutement, d'entraînement et d'exécution d'ennemis. Le travail de Namouh consistait à faire des montages à partir d'enregistrements de combats et d'attaques terroristes. L'un de ces montages, diffusé en Autriche, menaçait l'Autriche et l'Allemagne d'attaques à la bombe. Une autre vidéo montrait une immense boule de neige avec un commentaire (en arabe) suggérant qu'un bon moyen d'attaquer des civils au Canada serait d'y placer une bombe. On ne saura bien sûr jamais si Namouh était prêt à mettre ses idées en pratique, qu'il s'agisse

de bombes éventuellement posées par ses comparses à l'étranger, ou de son idée loufoque de boule de neige explosive ; mais la Loi antiterroriste a permis de l'inculper pour soutien à des activités terroristes.

Ainsi, dans les deux cas, les nouvelles dispositions introduites par la LAT ont permis que ces conspirateurs soient jugés au Canada. On peut supposer que sans elles, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou l'Autriche auraient pu faire une demande d'extradition des suspects afin de les traduire eux-mêmes en justice. La position du Canada comme partenaire dans la lutte contre le terrorisme global, cependant, implique que les résidents du Canada qui s'engagent dans des complots terroristes ayant pour cibles des pays étrangers soient arrêtés et jugés. Bien sûr, cette image de rigueur et de détermination reste hautement dépendante de l'issue des procès. Khawaja, contre qui les preuves étaient proprement accablantes, fut déclaré coupable des accusations qui pesaient contre lui en octobre 2008. Cependant, s'il avait réussi à se tirer d'affaire, l'effort législatif et répressif du Canada aurait perdu beaucoup de son apparente sévérité.

#### *La liste des entités terroristes : appartenir à un groupe*

Jusqu'à maintenant, la seule nouvelle disposition antiterroriste au Code criminel dont le gouvernement ait fait un usage répété est l'article 83.05, qui permet la création d'une liste officielle d'« entités » terroristes dont il est interdit de faire partie ou de soutenir par quelque moyen que ce soit. Par usage répété, nous entendons bien sûr le simple fait que plusieurs entités aient fait l'objet d'une décision d'inclusion ou non au groupe censuré. Jusqu'à présent, personne n'a jamais été arrêté, et moins encore accusé formellement d'avoir fait partie d'un groupe présent sur la liste.

En principe, c'est le premier ministre (le « Gouverneur en conseil ») qui a l'autorité d'inscrire une entité sur la liste, à la suggestion du ministre de la Sécurité publique, qui lui-même reçoit son information du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie royale du Canada. En réalité, plusieurs considérations politiques jouent un rôle primordial, voire décisif. Par exemple, les Tigres libérateurs de l'Eelam Tamoul (TLET), groupe existant depuis 1972 et ayant peu changé ses activités depuis (certains considèrent les Tigres comme les inventeurs de l'attentat suicide), ne furent inscrits qu'en 2006, soit près de cinq ans

après la création de la liste. Or, comme l'a noté Bell, la population tamoule de Toronto a toujours soutenu des candidats libéraux dans des circonscriptions clés pour le Parti<sup>3</sup>. Ainsi, ce n'est qu'à la défaite du Parti Libéral, en 2005, que le processus d'interdiction des TLET fut lancé, aboutissant enfin le 8 avril 2006. Le 21 juillet, la police de Montréal perquisitionnait les locaux du World Tamil Mouvement (WTM, façade des TLET) à Montréal et à Toronto. Aucune arrestation ne suivit toutefois ces opérations.

Depuis 2001, le gouvernement a inscrit 41 entrées sur sa liste des entités associées au terrorisme<sup>4</sup>. La conséquence principale d'une telle inscription est l'interdiction de participer aux activités de ces groupes, incluant toutes les actions qui pourraient équivaloir à un soutien, comme l'hébergement de membres, la formation, le financement et l'envoi d'armes, de matériel ou de documents. Ainsi, une personne qui finance un groupe terroriste connu *et* qui en fait partie peut être accusée pour l'une ou l'autre des infractions. Par exemple, en juin 2008, le gouvernement fédéral a ajouté à la liste un groupe de supporters des TLET, l'Association mondiale Tamoule (AMT). Contrairement aux autres groupes figurant sur la liste, l'AMT n'a jamais été directement liée à des actes de violence. Elle est officiellement enregistrée comme organisme de charité, depuis 1986, auprès du gouvernement provincial de l'Ontario. Cependant, déjà en 1995, un de ses membres avait été arrêté alors qu'il achetait du matériel militaire d'usage contrôlé pour les TLET. L'argument du gouvernement en 2008 est que l'AMT est un organisme servant à financer les opérations des Tigres au Sri Lanka, en particulier par des actes d'extorsion et d'intimidation de membres de la communauté tamoule au Canada. Cette inscription pourrait servir de raccourci, contournant la difficulté d'accuser les membres de l'AMT de financer des activités terroristes puisque la simple participation aux activités du groupe constitue maintenant un acte criminel (art. 83.18 [1]). Quant à savoir s'il est plus facile, en pratique, d'accuser une personne de financer ou d'appartenir à un groupe terroriste, il n'y a pour l'instant aucune affaire à comparer

3. Bell, Stewart, *Cold Terror: How Canada Nurtures and Exports Terrorism Around the World*, Toronto, Wiley, 2004.

4. La liste des «entités inscrites» est consultable sur le site de Sécurité publique Canada: <[www.securitepublique.gc.ca](http://www.securitepublique.gc.ca)>.

– comme pour le WTM, aucun membre de l'AMT n'a encore été appréhendé par les forces de l'ordre.

### *Objectifs visés par la loi*

L'intention du législateur est assez nébuleuse quant à l'objectif principal des dispositions de la LAT. S'il semble à première vue être une question de détail, le choix d'un objectif prioritaire a des effets importants, tant au chapitre des dépenses qu'à celui du type d'intervention qui sera privilégié par les autorités. On s'en doute, pour qu'une loi ait un effet, il faut qu'elle soit appliquée. Si une loi crée de nouvelles infractions criminelles qui sont impossibles à détecter, elle restera lettre morte. Même chose si les budgets nécessaires ou les technologies indispensables à la surveillance des activités visées ne sont pas disponibles. Enfin, si une loi vise à neutraliser un facteur identifié comme la cause principale d'un problème, elle ne sera efficace que si ce facteur est effectivement une cause, si l'on ne s'est pas trompé sur sa nature. Or, chacune de ces erreurs est très courante, et afflige une grande partie du Code criminel du Canada.

Dans la mesure où l'objectif d'une loi est de prévenir le terrorisme, elle devra permettre de s'attaquer aux causes et/ou aux responsables *avant* qu'un attentat soit commis au Canada ou ailleurs. Quatre formes de prévention sont envisageables.

*Les causes profondes du terrorisme.* La première forme de prévention consiste à cibler les facteurs causals, à neutraliser les composantes sociales, culturelles, économiques et politiques du terrorisme. Le problème est que les experts ne s'entendent pas sur la nature exacte de ces « causes ». D'ailleurs, la première partie du présent ouvrage démontre bien que chaque terroriste a ses raisons d'agir et que toute généralisation est impossible. Quoi qu'il en soit, deux grandes catégories de catalyseurs ou facteurs d'entraînement semblent exister, même si aucun n'est absolument nécessaire à l'éclosion de toute forme de terrorisme.

La première catégorie de facteurs se rapporte aux détails de la politique étrangère du Canada. La banque de données d'actes terroristes d'ERTA démontre aisément qu'une forte proportion (mais non la majorité) des actes terroristes se produisent à la suite d'événements sur la scène internationale. Ainsi, un élément à surveiller est le déroulement de différentes

interventions du Canada à l'étranger. Un exemple évident est celui des activités des Forces canadiennes en Afghanistan, qui pourraient donner matière à contestation violente, surtout si des abus sont commis. En juillet 2008, des soldats ont fait feu sur une voiture civile, tuant deux enfants. L'affaire fut hautement médiatisée et correspond tout à fait au type d'événement qui pourrait servir à justifier une action violente en guise de protestation ou de vengeance. La seconde grande source de contestation est essentiellement économique. Bien que plusieurs terroristes notoires aient été issus de familles relativement aisées (les ingénieurs étudiant en Allemagne qui menèrent l'attaque du 11 septembre, par exemple, ou les médecins qui tentèrent de s'attaquer à l'aéroport de Glasgow en juin 2007), une bonne partie des actes que nous avons répertoriés sont justifiés par les conditions difficiles vécues par une population à laquelle les terroristes s'identifient, sans nécessairement en faire partie.

Dans ces deux cas, toute stratégie de prévention du terrorisme impliquerait une transformation majeure d'une politique canadienne contestée. Cependant, on peut facilement imaginer à quel point la politique étrangère du Canada deviendrait chaotique si elle évoluait au gré d'actes violents commis pour influencer le gouvernement. D'autant qu'il est prévisible que tous ces actes refléteraient des positions contradictoires, certains visant à déclencher une action et d'autres à la faire cesser. Quant aux causes socioéconomiques, elles impliquent bien sûr en premier lieu que nous soyons en mesure d'identifier les sources réelles de revendications terroristes, ce qui est beaucoup plus complexe qu'on peut l'imaginer<sup>5</sup>. Ensuite, il faudra s'engager dans des dépenses potentiellement très importantes, notamment des investissements dans des organisations ou des personnes au degré d'intégrité et d'efficacité hautement imprévisible.

*Surveillance et complots.* La deuxième forme de prévention cible les auteurs possibles ou probables d'attentats. Il s'agit, ici, d'une action policière de surveillance et d'appréhension d'individus qui présentent une menace terroriste *potentielle* au Canada ou ailleurs. Ce genre de police, qui collecte des renseignements sur les activités politiques des citoyens, est controversée et a mené dans le passé à des abus célèbres,

5. Leman-Langlois, Stéphane, « Le terrorisme et l'antiterrorisme », dans M. Cusson, B. Dupont et F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, Hurtubise HMH, 2007, p. 199-222.

entre autres contre des citoyens engagés dans le mouvement souverainiste au Québec<sup>6</sup>. Cette forme de prévention, bien que moins onéreuse que la prévention socioéconomique, n'en implique pas moins un financement accru de divers organismes de surveillance, dont bien sûr les divers corps de police municipale, provinciale et fédérale. D'ailleurs, au lendemain du 11 septembre, le gouvernement Chrétien annonçait des investissements de 7,7 milliards dans divers secteurs liés à la protection des Canadiens, dont la GRC, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC).

Au chapitre de la prévention par la surveillance policière, il faut bien sûr mentionner les efforts redoublés d'empêcher des terroristes étrangers d'entrer au Canada pour y perpétrer ou y préparer des attaques. Cette idée, que le terrorisme est un produit d'importation, dont se rendent coupables des individus qui s'infiltrèrent au Canada de manière illégale, reste solidement implantée dans l'imaginaire de nos politiciens (c'est aussi le cas dans beaucoup d'autres pays; voir chapitre 9). Lors de la présentation du projet de loi C-36, Lawrence MacAulay, Solliciteur général du Canada, introduit le sujet de la manière suivante :

Je tiens d'abord à dire à quel point ce projet de loi sera important pour nos organismes d'application de la loi et de sécurité. Ils ont besoin de ce projet de loi. Ils en ont besoin parce que nous devons empêcher les terroristes d'entrer au Canada et protéger les Canadiens contre le terrorisme. Comme pays, nous devons être prêts à assurer notre sécurité<sup>7</sup>.

Cet objectif de fermer la porte aux terroristes étrangers semble ignorer le fait que la presque totalité des actes terroristes commis ou préparés au Canada dans les 30 dernières années a été le fait de citoyens canadiens issus de familles canadiennes<sup>8</sup>. Bien sûr, le principal moteur du projet de

6. Leman-Langlois, Stéphane et Frédéric Lemieux, « Renseignement de sécurité et renseignement criminel », dans M. Cusson, B. Dupont et F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, Hurtubise HMH, 2007 p. 335-352.

7. MacAulay, Laurence, *La Loi antiterroriste*, notes pour une déclaration à la Chambre des communes le 16 octobre 2001, Sécurité publique Canada, <<http://ww2.ps-sp.gc.ca>>. À l'avenir : MacAulay, 2001.

8. Un document du Mackenzie Institute prétend tout de même le contraire : Thompson, John C. et Joe Turlej, *Other People's Wars: A Review of Overseas Terrorism in Canada*, mai 2003, <[www.mackenzieinstitute.com](http://www.mackenzieinstitute.com)>. Cependant, on y confond systématiquement actes terroristes et actes de soutien, terroristes et réseaux de soutien, activités violentes et autres activités variées.



loi, déposé le 15 octobre 2001, était l'attaque contre le World Trade Center, menée par des étrangers, dont certains résidaient aux États-Unis illégalement. Le problème, c'est que l'attaque du 11 septembre était une exception à la norme et non un exemple du problème général.

*Dissuasion et non-impunité.* La troisième forme de prévention est celle qui espère que la menace d'une sanction pénale dissuadera les extrémistes politiques de passer aux actes. C'est ce dont il s'agit lorsqu'un juge ou un politicien annonce qu'un « message » doit être envoyé aux personnes qui caressent l'idée de commettre un tel crime. Ce message ne nécessite pas de faire appel à des aspects de la réalité extérieurs à la loi elle-même, puisqu'elle établit déjà une sanction censée décourager les actes. Ainsi, contrairement aux deux premières formes de prévention, elle ne coûte rien et ne comporte aucune conséquence pour les autres activités gouvernementales comme la politique étrangère ou les opérations militaires. Le problème, bien sûr, est que l'effet dissuasif d'un texte de loi est fondamentalement imprévisible et n'apparaît qu'avec certains types de crimes et certains types de criminels, dans certains contextes. S'il est facile d'espérer que les criminels potentiels reçoivent un « message » lorsqu'une nouvelle loi est promulguée ou qu'une nouvelle sentence est prononcée, la réalité est autrement complexe.

Tout autre que la prévention d'actes terroristes, l'objectif de réduire l'impunité, aussi appelé rétribution, est assez couramment évoqué. Il est fondé sur l'opinion, très répandue, qu'il est moralement inacceptable qu'une personne coupable d'un acte qui a causé des dommages à autrui puisse se tirer d'affaire sans conséquence. À l'inverse, il est donc moralement impératif que des mesures soient prises pour rééquilibrer les choses. Contrairement à la dissuasion, ici c'est cet équilibre qui est lui-même l'objectif recherché, on ne suppose pas d'effet psychologique à la sanction et on ne se soucie pas de savoir si elle réussira à décourager les criminels potentiels. Bien qu'en toute logique un équilibre quantitative-ment et qualitativement équivalent (c'est-à-dire une justice) pourrait aussi être rétabli par le versement d'une compensation aux victimes, on croit plutôt que ce qui est nécessaire est une équivalence dans la souffrance ressentie, ce qui implique qu'une peine soit imposée au coupable afin qu'il subisse lui aussi un dommage. Lors de l'introduction de la LAT, le ministre MacAuley donna la priorité à cette fin :

Nous avons besoin d'outils sans cesse plus puissants pour identifier, poursuivre, condamner et punir les terroristes et ceux qui les aident. La Loi antiterroriste proposée donnerait à nos tribunaux et à nos organismes d'application de la loi et de sécurité la capacité d'y voir<sup>9</sup>.

Ainsi, la « non-impunité » est une action dirigée vers le coupable et non vers la victime. Le problème, évidemment, est que tout cet édifice logique repose sur la condition qu'un acte ait déjà été posé — et donc qu'on a renoncé à empêcher des actes terroristes d'être commis. D'aucuns jugeront sans doute que la non-impunité des auteurs d'un acte terroriste est d'un bien maigre réconfort pour leurs victimes.

Dans son document *Points saillants de la loi antiterroriste*, le ministère de la Justice du Canada ajoute également une mesure de prévention, qui entend assurer « la préservation des valeurs canadiennes de respect et d'équité tout en luttant contre les causes profondes de la haine au moyen de lois plus strictes contre la propagande et les crimes haineux<sup>10</sup> ». Comme le lien entre propagande haineuse et terrorisme reste à démontrer, l'objectif le plus réalisable du projet de loi reste tout de même s'assurer que les terroristes éventuels ne pourraient vaquer à leurs activités en toute impunité. Comme la plupart des actes violents commis au Canada étaient déjà passibles de sanctions criminelles maximales, l'aspect nouveau visé par cet objectif est de faire disparaître l'impunité qui subsistait pour les activités terroristes secondaires de soutien logistique.

La ministre de la Justice, Anne McLellan, lors de la présentation de son projet de loi C-36, avait d'ailleurs expliqué :

Les trois principaux objectifs des nouvelles mesures sont les suivants : mettre fin à l'existence même des groupes terroristes, fournir de nouveaux outils d'enquête et prévoir un régime de peines plus sévères en vue de mettre hors d'état de nuire les terroristes et les groupes terroristes<sup>11</sup>.

Par « mettre fin à l'existence des groupes terroristes », la ministre fait référence aux dispositions de la loi qui visent à punir les activités de soutien à des groupes terroristes, ce qui revient à dire que les trois objectifs annoncés seront assurés par le même moyen, la sanction pénale.

9. MacAulay, 2001.

10. Ministère de la Justice du Canada, *Points saillants de la Loi antiterroriste*, Ottawa, 2001, <[www.justice.gc.ca/fra](http://www.justice.gc.ca/fra)>.

11. Hansard du Parlement, 37<sup>e</sup> Législature, 1<sup>re</sup> session, N<sup>o</sup> 094.

Enfin, un texte de présentation de la LAT affirme que la Loi a quatre objectifs :

(1) Empêcher les terroristes d'entrer au Canada et protéger les Canadiens et les Canadiennes contre les actes de terrorisme; (2) Fournir des outils permettant d'identifier, de poursuivre en justice, de condamner et de punir les terroristes; (3) Empêcher que la frontière entre le Canada et les États-Unis ne soit prise en otage par les terroristes, ce qui aurait des répercussions sur l'économie du Canada; (4) Collaborer avec la communauté internationale pour traduire les terroristes en justice et aborder les causes profondes de la haine qui les anime<sup>12</sup>.

Ici le premier objectif et la seconde partie du dernier sont des types de prévention du terrorisme; le second objectif et la première partie du quatrième sont clairement dans la catégorie de la non-impunité, et le troisième objectif est notre dernière forme de prévention :

*Le durcissement des cibles.* On a aussi utilisé le droit pour obliger ceux qui sont responsables de protéger les points vulnérables d'une société. On peut les catégoriser en deux grands groupes. Premièrement, il existe des agences gouvernementales dont la raison d'être est de surveiller et contrôler des points névralgiques liés au territoire, aux infrastructures ou à la vie civile en général. Par exemple, l'Agence des services frontaliers du Canada a pour mission de protéger les frontières et le Service de police de la ville de Montréal est — depuis peu — responsable de la sécurité du métro. Deuxièmement — et il est ici question du plus imposant des deux groupes — les propriétaires, gestionnaires et ceux qui sont responsables de la sécurité de la plupart des infrastructures essentielles sont des industries privées qui les exploitent à des fins commerciales. Le cadre législatif et réglementaire est plus facile à modifier dans le cas des agences et services gouvernementaux, résultat de la mode néolibérale de déréglementation et de désinvestissement qui a réduit les leviers disponibles à l'État pour imposer son autorité dans la sphère de l'industrie privée. La nouvelle préoccupation pour la sécurité nationale commence à redonner aux réglementations gouvernementales leur légitimité passée; toutefois, pour l'instant la plupart des énoncés de programme gouvernementaux, à tous

12. Ministère de la Justice du Canada, *Le gouvernement du Canada dépose un projet de loi antiterroriste*, Ottawa, 2001, <[www.justice.gc.ca/fra](http://www.justice.gc.ca/fra)>.

les niveaux, ne porte pas sur le durcissement des cibles et est largement dominé par la question des terroristes et de leurs activités.

Ainsi, l'essentiel de l'approche du problème du terrorisme par le gouvernement canadien est la criminalisation des activités terroristes, qui est présentée comme juste et efficace parce qu'elle permettra de faire enquête et de punir les coupables – aussi bien les terroristes que ceux qui les aident. La recette recommandée est donc une combinaison de dissuasion pénale et de rétribution. L'essentiel des débours en la matière seront donc canalisés vers les organismes de surveillance et d'enquête. D'autres dépenses seront encourues, bien sûr, dans l'éventualité où des procès seront éventuellement déclenchés. Par exemple, on évalue que l'affaire Air India, enquête et procès inclus, a coûté aux contribuables plus de 100 millions de dollars. Des quatre principaux responsables, un seul fut jamais condamné à une peine de prison.

## 2. La réponse militaire au terrorisme

D'après le gouvernement, les Forces canadiennes (FC) sont présentement impliquées dans une guerre contre le terrorisme en Afghanistan et ailleurs dans le monde. Le Canada participe ainsi à une stratégie globale, choisie par les États-Unis, qui vise à opposer au terrorisme le maximum de la force légitime de l'État, incarnée par ses forces armées. Cette stratégie est souvent désignée par l'acronyme GWOT (*Global War on Terrorism* ou *on Terror*) chez nos voisins du Sud. Dans ce discours, la force militaire est présentée comme un moyen de réduire à néant l'ennemi terroriste multiforme.

La représentation du terrorisme comme un problème militaire tourne autour d'un certain nombre de concepts-clés qui servent à l'illustrer et à la justifier. Deux des principales idées sont la menace d'utilisation d'armes de destruction massive (ADM) et le risque de compromettre les infrastructures essentielles à la société canadienne, ce qui en principe menacerait son existence même. Au-delà, on trouve également un contenu métaphorique rattaché au concept de guerre, qui est particulièrement évocateur. Il y a enfin, bien sûr, de véritables guerres auxquelles se livre le Canada, souvent sous le couvert d'euphémismes comme « opération de maintien de la paix » ou « de reconstruction ».

### Armes de destruction massive

La possibilité que des terroristes réussissent à se procurer ou à construire un dispositif capable de produire des résultats se rapprochant d'une attaque militaire conventionnelle est une préoccupation particulière des autorités canadiennes :

La prolifération des armes de destruction massive et des systèmes de lancement qui y sont rattachés pose un risque pour les Canadiens. On a des preuves que des organisations terroristes et des États ayant des antécédents inquiétants ont tenté de mettre au point et expérimenté des armes de ce type, comme l'a notamment démontré l'attaque au ricin, un agent chimique mortel, déjouée en Grande-Bretagne en 2003<sup>13</sup>.

On peut distinguer deux grandes catégories de menaces et deux grands types de définitions du concept d'arme de destruction massive. Les deux définitions peuvent être traitées assez rapidement. La première se rapporte à l'ampleur réelle de la destruction, qui est indépendante de la technologie particulière qui est utilisée. Par exemple, une bombe de très petite taille, placée dans un avion, peut tuer plus de gens (Air India : 329 morts) que la méga-bombe de 2,3 tonnes construite par Timothy McVeigh et Terry Nichols (168 morts). La seconde, au contraire, est centrée sur le *potentiel* destructeur des techniques utilisées, sans égard aux résultats réels. Par exemple, on cite souvent comme première, voire seule attaque terroriste à l'ADM, l'attentat de la secte Aum Shinrikyo dans le métro de Tokyo en 1995. En utilisant une petite quantité de gaz sarin artisanal, la secte entraînait automatiquement dans la catégorie, malgré que l'attaque n'ait fait « que » 12 victimes (et plusieurs centaines de blessés graves, qui ont des séquelles neurologiques permanentes). Le sarin, s'il avait été mieux utilisé – on le déposa tout bonnement dans des sacs en plastique déchirés à la dernière minute – avait néanmoins un potentiel meurtrier beaucoup plus grand. Comme dans la plupart des actes terroristes, c'est l'imagination qui fit le reste.

Ces armes à fort potentiel sont de type « CBRN », acronyme représentant les quatre principaux types d'armes de destruction massive : chimiques (comme le sarin), biologiques (les maladies infectieuses pouvant être transformées en armes), radiologiques (tous les dispositifs qui relâchent

13. Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, 2005, p. 7.

des radiations, entre autres les fameuses « bombes sales ») et nucléaires (bombes à fission ou, très improbables, à fusion). Cependant, s'il faut réellement parler de « destruction massive », les explosifs conventionnels sont dans bien des cas plus dangereux que les dispositifs de type CBRN, surtout s'ils sont utilisés judicieusement, afin de provoquer un effet secondaire important (l'effondrement d'une structure, l'anéantissement d'un réseau électrique, etc.). Quoi qu'il en soit, il faut bien constater que le concept d'ADM est passablement flou, porteur d'un contenu davantage émotif qu'objectif. D'ailleurs, une large part de ce contenu émotif est la conséquence directe de l'inconnu qui accompagne les dangers chimiques, biologiques et, encore davantage, nucléaires ou radioactifs.

Il est utile de distinguer deux grandes catégories d'attentats, selon que les terroristes mettent au point et construisent eux-mêmes leur dispositif, ou que celui-ci est fourni par un État sponsor. Le complot au « ricin », cité dans la *Politique canadienne de sécurité nationale*, servira d'exemple. En janvier 2003, des agents de la division anti-terroriste britannique firent une descente dans un appartement de Londres, où ils rapportèrent avoir trouvé un agent chimique dangereux, la ricine. Extraite de la graine du ricin, la substance est un poison violent (6000 fois plus toxique que le cyanure), surtout lorsque vaporisé et inhalé. Ce complot à la ricine, connu sous le nom de « UK Poison Cell », fit le tour du monde et fut repris par le secrétaire d'État étatsunien Colin Powell, lors de sa fameuse présentation devant les Nations unies, où il tenta de convaincre le Conseil de sécurité d'envahir l'Irak (une information — obtenue sous la torture — liait les présumés comploteurs à Abu Moussab al Zarqawi, ben lade-niste jordanien réfugié en Irak). Ce cas montre comment une cellule terroriste locale, dotée des connaissances nécessaires, peut produire un dispositif CBRN qui, même s'il fonctionnait mal, ne manquerait pas de causer une panique dans la population. Encore plus important, il illustre comment une menace suffisamment sérieuse peut participer à la justification d'une réponse militaire de grande envergure. Cela, même si toute cette histoire fut en réalité fabriquée de toutes pièces par la police britannique. Des analyses indépendantes montrèrent qu'aucune ricine ne se trouva jamais dans l'appartement perquisitionné<sup>14</sup>, bien que ses locataires aient certainement formé l'intention d'en produire.

14. Isikoff, Michael et Mark Hosenball, « Terror Watch: What Ricin? », *Newsweek*, 15 avril 2005. Il semble aujourd'hui indéniable que Powell savait, au moment de sa

Suite à cet incident, des centaines d'articles de journaux pointèrent vers l'Internet comme la source de la recette de la ricine, ainsi que d'un grand nombre d'autres astuces potentiellement utiles à des terroristes (bombes, autres agents chimiques, comment récolter des bacilles du charbon dans des carcasses d'animaux, etc.). Cette idée, qu'il est facile de trouver un véritable arsenal en puissance sur la toile mondiale, reste toujours enracinée dans la culture populaire. La réalité est plus complexe. Comme pour tout autre sujet, Internet comprend une foule d'informations erronées ou frauduleuses, et des vantardises sans borne. Un livre disponible sur Internet, *Silent Death*, comporte un chapitre intitulé « Ricin: Kitchen-Improvised Devastation », où l'on peut trouver une recette qui serait sans aucun doute plus dangereuse pour le cuisinier que pour ses éventuelles victimes.

La seconde catégorie de menaces se rapporte à la possibilité que des agents terroristes utilisent des armes fournies par un État sponsor. Puisque les États ont les infrastructures, les connaissances et les budgets nécessaires à la création d'armes très puissantes, la possibilité que ces armes se retrouvent entre de mauvaises mains est à considérer. Le 11 septembre marque une charnière dans la conception du phénomène de la prolifération des ADM. Auparavant, on se souciait davantage de la dissémination de matériel et de connaissances, du transfert de personnes compétentes de pays technologiquement avancés vers des régimes clients et surtout, de l'élargissement du « club nucléaire ». Aujourd'hui, c'est la possibilité que des organisations terroristes obtiennent des capacités CBRN qui attire l'attention. Lors du scandale où un ingénieur pakistanais, Abdul Qadeer Khan, avait donné les plans de centrifugeuses nécessaires à la purification de l'uranium 235 à des « pays voyous » comme l'Iran, la Libye et la Corée du Nord, c'est surtout la possibilité que divers groupes terroristes en bénéficient qui est conçu comme un danger. Le SCRS a d'ailleurs créé une Direction de la lutte contre la prolifération, dont la mission est de mettre « son expertise de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme au service de la lutte contre la menace des armes de destruction massive<sup>15</sup> ». Des 4 exemples de prolifération mentionnés sur

présentation, que l'analyse des substances trouvées dans l'appartement n'était pas fiable.

15. SCRS, *Fiche documentaire du SCRS: N° 7 – Questions de prolifération*, avril 2003, <[www.csis-scrs.gc.ca](http://www.csis-scrs.gc.ca)>.

le site du SCRS, 3 sont des cas de terrorisme et le quatrième fait référence à l'intensification temporaire, en 1998, du conflit indo-pakistanaï<sup>16</sup>.

Bien sûr, un groupe terroriste déterminé pourrait peut-être parvenir à dérober les armes qu'il désire. Un cas notoire de la mythologie terroriste est la supposée circulation clandestine de « bombes valises » à fission nucléaire, conçues par l'ancienne URSS. Du volume d'un petit réfrigérateur, ces bombes auraient une puissance à peu près équivalente à 350 fois celle d'Oklahoma City (1 kilotonne) — sans compter l'émission de radiations. L'histoire date de 1997, alors qu'Alexandre Lebed, ancien conseiller en sécurité mis à la porte par le président Eltsine, affirma en entrevue télévisée que près d'une centaine de ces bombes avaient été « perdues » et étaient donc aux mains de personnes qui pourrait tenter de les écarter sur le marché noir des armes. La Russie est d'ailleurs connue pour la sécurisation imparfaite de ses armes nucléaires. Cela dit, si ces bombes ont jamais existé, elles ont maintenant près de 20 ans et ne sont plus fonctionnelles<sup>17</sup>.

Quoi qu'il en soit, les énormes dommages potentiels qui sont associés aux ADM ressemblent davantage aux conséquences d'un acte de guerre qu'à celles d'un crime. Ainsi, dans la liste de 12 « cas exemplaires » cités par l'organisme de Recherche et développement pour la défense Canada, 8 portent sur des menaces terroristes et 4 sur la protection des premiers intervenants<sup>18</sup>. Les Forces canadiennes sont d'ailleurs de plus en plus orientées vers l'ennemi terroriste, délaissant les adversaires traditionnels (dont la plupart, bien sûr, ont disparu avec le rideau de fer; voir le chapitre 8). D'ailleurs, la notion de « conflit asymétrique » vise bien moins à souligner l'inégalité des parties (qui est immédiatement évidente) que le devoir de l'État de répondre militairement à ses attaquants, si petits soient-ils.

### *Menaces contre les infrastructures essentielles*

Le terrorisme s'apparente à l'acte de guerre sur un autre plan important: sa capacité de paralyser un pays en s'attaquant à ses infrastructures

16. SCRS, *Prolifération des armes de destruction massive, exemples d'attaques à l'ADM*, 2008, <[www.csis-scrs.gc.ca](http://www.csis-scrs.gc.ca)>

17. Center for Nonproliferation Studies, « *Suitcase Nukes: A Reassessment*, 23 sept. 2002, <<http://cns.miis.edu>>.

18. RDDC, « Cas exemplaires » de projets financés par l'IRTC, <[www.css.drdc-rddc.gc.ca](http://www.css.drdc-rddc.gc.ca)>, 2009.



essentielles. Pourtant, en 2004 le gouvernement retira au ministère de la Défense nationale (MDN) la tutelle du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC, formé en 2001), pour le confier au nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (depuis 2007, Sécurité publique Canada, SPC). Le BPIEPC est maintenant défunt, et même ses anciennes adresses Internet n'ont pas été récupérées. Il est désormais remplacé par le Centre des opérations du gouvernement (COG), toujours sous l'égide du SPC, mais en partenariat officiel avec le MDN. De plus, le MDN a créé un Programme technique de sécurité publique (PTSP), qui comprend les domaines « Protection des infrastructures essentielles », « Surveillance, renseignement et interdiction », qui vise essentiellement le terrorisme, et « Gestion des urgences et intégration des systèmes », qui analyse les menaces, les vulnérabilités et les réponses aux désastres. Le PTSP est essentiellement un organisme de recherche scientifique adaptée à la défense du territoire. Les infrastructures sont également l'objet de multiples simulations impliquant des réponses militaires ou en partenariat avec des militaires, dont l'exercice Ardent Sentry :

Sécurité publique et Protection civile Canada et le ministère de la Défense nationale seront chargés de la composante canadienne de l'exercice ARDENT SENTRY 2006 (AS 06). Cet exercice national bilatéral, qui sera réalisé avec le Commandement du Nord des États-Unis (USNORTHCOM) [...] comportera des scénarios de menaces aux infrastructures, à la santé publique et à la sûreté maritime<sup>19</sup>.

D'une manière ou d'une autre, les Forces canadiennes feront partie des efforts de protection des infrastructures.

### *La guerre comme métaphore*

Faire la guerre au terrorisme, ce n'est pas seulement s'opposer à un phénomène explicitement désigné comme un acte de guerre. Dans notre langage politique, le mot « guerre » a également un contenu métaphorique fondamental, et signifie souvent, au sens le plus général, que l'État s'engage de toutes ses forces vers un objectif présenté comme d'importance

19. Sécurité publique Canada, *Exercice de sécurité pour évaluer la coordination de l'intervention*, 2006, <[www.securitepublique.gc.ca](http://www.securitepublique.gc.ca)>.

primordiale. Par exemple, on a souvent fait la « guerre » à la pauvreté, ce qui n'implique nullement que des coups de feu seront tirés, ou que les organisations militaires seront mises à contribution. L'UNICEF fait aussi la « guerre à la malaria », et le ministère britannique de la santé mène sa propre « guerre contre les maladies du cœur ». D'autres exemples accusent un certain glissement de leur signification, comme c'est le cas pour la guerre contre les drogues, qui ressemble de plus en plus à une guerre au sens propre puisqu'on y consacre du personnel militaire.

Quant à la guerre contre le terrorisme, elle se présente sous plusieurs angles, dont certains sont pure abstraction. À proprement parler, faire la guerre *au terrorisme* relève déjà du concept : il y est question non pas de s'attaquer à une entité reconnue, à des individus, à des organisations, ou même à un phénomène particulier facile à reconnaître — on a vu avec quelle difficulté on parvient à définir le terrorisme et à quel point les choses répondant à cette définition sont de nature différente. Lorsqu'apparaît le glissement occasionnel vers la guerre contre la « terreur », ces difficultés n'en sont qu'amplifiées. Aux États-Unis, le président Bush avait d'ailleurs annoncé : « our strategy recognizes that the war on terror is a different kind of war, involving both a battle of arms and a battle of ideas<sup>20</sup> ». Du côté canadien, le premier ministre Harper expliquait en 2006 dans un discours commémoratif pour les victimes du 11 septembre :

*Because of this war on terrorism, people from all over the world have come together to offer a better vision of the future for all humanity [...] I would ask that tonight you keep in you thoughts and prayers the victims and families of 911, and all those ordinary people who have died or lost loved ones in related acts of terror. I would also ask as well that you keep in you thoughts and prayers the personnel and families of the extraordinary people in Afghanistan and elsewhere, who have put themselves on the line so that the world is a better and safer place for all of us<sup>21</sup>.*

Dans le discours du Trône d'avril 2006, la Gouverneure générale expliquait la position du gouvernement : « The dedicated Canadians in Afghanistan deserve all of our support as they risk their lives to defend our national interests, combat global terrorism and help the Afghan people make a new start as a free, democratic and peaceful country. »

20. Office of the Press Secretary, « Key Points: President's National Strategy For Combating Terrorism », *The Washington Post*, sept. 2006..

21. CityNews, 11 septembre 2006, <[www.citynews.ca/news/news\\_3481.aspx](http://www.citynews.ca/news/news_3481.aspx)>.

Le Canada est bel et bien engagé dans une série d'opérations militaires, dont un déploiement de forces sans précédent dans les décennies suivant la seconde guerre mondiale. La logique conceptuelle de la guerre contre le terrorisme, contrairement à la guerre contre la pauvreté ou le cancer, donne donc effectivement lieu à des combats bien réels et à des pertes de vies.

### **3. Distinctions entre l'approche juridique et l'approche militaire**

Beaucoup d'observateurs considèrent que la meilleure façon de faire face à la menace terroriste est de combiner toutes nos forces : la police et les tribunaux lorsque des individus sont arrêtés en sol canadien, les forces armées lorsque des groupes menacent le Canada de l'extérieur. Mais même cette distinction intérieur-extérieur, somme toute assez rare dans le monde, est remise en question : pourquoi ne pas avoir des opérations militaires de routine sur le sol canadien, si les terroristes sont à nos portes ? La guerre contre le terrorisme, puisqu'elle appelle à une approche à la fois militaire et policière, favorise une sorte d'hybridation de la notion de terrorisme parce qu'elle sous-entend le besoin d'une mobilisation générale des forces de l'État.

Cependant, il y a un certain nombre de problèmes fondamentaux, de contradictions à cette approche civile-militaire. Par exemple, la réponse militaire des États-Unis au terrorisme, en créant des « combattants ennemis » et l'impasse juridique du camp de prisonniers de Guantanamo, a *nui* aux procédures criminelles par des pratiques qui ont empoisonné les preuves qui auraient pu être présentées devant un tribunal. Ainsi, l'existence de contradictions fatales entre l'approche militaire et l'approche juridique n'est pas en doute. Ce qu'il faut déterminer, c'est si ces contradictions tiennent de la coïncidence plus ou moins rare ou si elles sont des conséquences fondamentales et inévitables.

Nous voyons trois grandes catégories de contradictions potentielles, provenant de la nature des deux approches : la distinction entre citoyens et non-citoyens, la distinction entre le territoire national et l'étranger et enfin les incompatibilités entre la procédure légale et la stratégie militaire.

### *Citoyens et étrangers*

Les règles de procédure et les garanties juridiques dont jouissent les Canadiens ne sont pas applicables à ceux qui ne détiennent pas la citoyenneté canadienne. Ainsi, il ne faut pas se surprendre que les Forces canadiennes remettent à des tiers les prisonniers qu'ils font en Afghanistan ou ailleurs. La question de la substitution de cette pratique par une autre est essentiellement politique et, même si on la règle par décret au cas par cas, elle restera entière à chaque nouvelle opération. En attendant, cette pratique entre en conflit avec toute tentative de réponse judiciaire au terrorisme.

### *Intérieur et extérieur*

L'invasion de l'Afghanistan est présentée comme une intervention anti-terroriste, et la plupart des pays à « gouvernement faible » et autres « États en déliquescence » (ou faillis, défailants, en échec, etc.) sont devenus des menaces terroristes potentielles. Selon cette vision, la protection du territoire canadien nécessite une série d'interventions militaires dans des territoires étrangers où la souveraineté de l'État est inexistante ou jugée insuffisante (par contraste avec une guerre classique, où l'on s'attaque justement à cette souveraineté) :

*Canada is in Afghanistan today at the invitation of the Afghan government. We are there to [...] defend our national interests: We have a national interest in a secure and self-sufficient democratic state that never again serves as a terrorist haven<sup>22</sup>.*

La notion même d'État déliquescents, dans ce contexte, est circulaire : d'une part, la menace contre le Canada provient d'États déliquescents qui ne sont pas en mesure de faire régner l'ordre sur leur territoire national et de poursuivre efficacement les terroristes ; d'autre part, est identifié comme déliquescents tout État incapable de faire disparaître une menace terroriste (claire ou purement virtuelle) pour le Canada.

22. Le site <[www.canada-afghanistan.gc.ca](http://www.canada-afghanistan.gc.ca)>, source de cet extrait en 2008, a été transformé. Le site actuel, <[www.afghanistan.gc.ca](http://www.afghanistan.gc.ca)>, ne fait pratiquement plus mention de terrorisme ou d'opérations militaires.

Le propre du terrorisme international, évidemment, est d'attaquer des cibles se situant au-delà des frontières nationales. La même mobilité doit être donnée aux Forces canadiennes :

Même s'il n'est plus nécessaire d'envisager la menace de bombardiers soviétiques dans l'espace aérien du Canada, il est possible que des groupes terroristes cherchent à acquérir les moyens d'attaquer non seulement à l'aide d'aéronefs détournés, mais peut-être aussi à l'aide d'avions d'épandage, de drones, ou même de missiles de croisière largués depuis des navires port-conteneurs ou d'autres plates-formes au large des côtes<sup>23</sup>.

Ainsi, puisque la menace incontrôlable que représentent certaines populations localisées dans des États déliquescents est stratégiquement équivalente à une invasion classique menée par un État fonctionnel, la mobilisation de forces militaires non seulement à la source du problème, mais également sur le territoire national, semble logique.

### *Procédure et stratégie*

Si l'intervention des forces armées à l'étranger est problématique, les interventions à l'intérieur des frontières soulèvent encore plus de questions. Pour l'instant il y a peu de faits à se mettre sous la dent, puisque ces opérations sont rarissimes. Cependant, plusieurs indicateurs portent à croire qu'elles se feront de plus en plus fréquentes dans les années qui viennent : l'arrivée des FC dans le monde de la protection des infrastructures essentielles ; l'augmentation fulgurante des dépenses militaires depuis le 11 septembre (dès le budget Martin de décembre 2001, à quoi il faut ajouter quelques 5,3 milliards sous le gouvernement conservateur) ; l'habilitation du Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CSTC) à prêter son assistance à des activités policières en territoire canadien ; la transformation de la structure des FC et l'avènement de Commandement Canada, qui traite le territoire canadien comme un théâtre d'opérations :

Les Forces commenceront à considérer le Canada comme un théâtre d'opérations unique et intégré et mettront sur pied Commandement Canada, un quartier général de commandement opérationnel unifié qui leur permettra

23. Gouvernement du Canada, « Défense », dans *Énoncé de politique internationale du Canada Fierte et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2006, p. 19.

de remplir plus efficacement leur responsabilité essentielle de protéger les Canadiens au pays [et d']établir des unités intégrées, aptes à réagir de manière opportune, ciblée et efficace aux menaces étrangères ou intérieures qui se poseront à la sécurité du Canada<sup>24</sup>.

Or, la difficulté que rencontreront les FC sur le territoire canadien, où il est requis que les personnes soient arrêtées et détenues en accord rigoureux avec le droit civil applicable, est que leur personnel n'est aucunement formé pour s'y conformer. Il est à prévoir que la moindre intervention des FC aurait pour effet immédiat de monter une cause ultra solide... pour la défense.



Prises séparément, chacune des deux approches évoquées reste inefficace contre le terrorisme. En tant que crimes, les actes terroristes sont réduits à la responsabilité immédiate de quelques acteurs, ce qui place toute forme de prévention entièrement hors de portée du gouvernement. En tant qu'acte de guerre, après la mort de plus de 100 soldats canadiens et d'un nombre non calculé de civils Afghans, après des milliards dépensés pour un conflit qui s'embourbe, la guerre contre le terrorisme semble s'essouffler sans résultat imminent. Pour ce qui est des interventions en territoire canadien, elles restent très rares et difficiles à évaluer.

Quant à l'approche combinée, on ne peut que conclure que l'effet espéré d'une double attaque dévastatrice contre le terrorisme à l'étranger et à l'intérieur tient d'avantage du symbolisme politique que de la stratégie réelle. Murray Edelman<sup>25</sup> décrit le discours politique public comme une forme gestion des urgences, un simulacre de contrôle où chaque crise a sa solution, chaque solution sa crise, et où le public doit à tout prix être rassuré, être convaincu que l'État se charge des problèmes. Dans ce que d'autres ont appelé le « théâtre de la sécurité », la représentation du terrorisme comme une guerre porte donc naturellement vers les solutions militaires.

24. *Ibid.*, p. 13.

25. Edelman, Murray, *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*, Chicago, Markham, 1971.