



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.

Commission d'enquête
relative aux mesures
d'investigation prises à
la suite de l'attentat à la
bombe commis contre
le vol 182 d'Air India



Commission
of Inquiry into
the Investigation
of the Bombing of
Air India Flight 182

Les opinions exprimées dans les présentes études théoriques n'engagent que leurs auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du commissaire.

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux – 2010

N^o cat. : CP32-89/5-2010F

ISBN : 978-0-660-97385-2

En vente chez votre libraire local ou auprès des
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995 ou 1 800 635-7943

Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

publications@tpsgc.gc.ca

Internet : www.publications.gc.ca

Commission d'enquête
relative aux mesures d'investigation
prises à la suite de l'attentat à la bombe
commis contre le vol 182 d'Air India
Études de recherche – volume 1

L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS

Table des matières

Kent Roach	Introduction	7
Bruce Hoffman	Étude sur le terrorisme international	17
Michael A. Hennessy	Terrorisme international : document d'information	67
Peter M. Archambault	Tout est dans le contexte : l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India et les attentats du 11 septembre, et jusqu'où peut aller l'analogie	87
Martin Rudner	Constituer une force contre-terroriste pour le Canada : une démarche pangouvernementale proactive aux fins d'un contre-terrorisme axé sur les renseignements	123
Wesley Wark	Le lien entre le renseignement et la police : étude de la coopération entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada, entre 1984 et 2006, dans le contexte de l'attentat contre le vol d'Air India	167
Jean-Paul Brodeur	La Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité : analyse comparée des cultures organisationnelles et professionnelles	211

Introduction

Kent Roach

Le programme de recherche de la Commission

Peu après la création de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, le commissaire, les avocats de la Commission et les directeurs de la recherche ont décidé de commander un certain nombre de rapports de recherche sur les questions touchant le large mandat de la Commission.

Les études de recherche constituent depuis longtemps un élément important des travaux des commissions d'enquête au Canada. Ainsi, la Commission d'enquête MacDonald, qui a examiné les activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et formulé des recommandations qui ont mené à la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 1984, a publié un certain nombre de rapports de recherche et de monographies dans le cadre de ses travaux¹. D'autres commissions d'enquête tant fédérales que provinciales ont emboîté le pas en mettant en oeuvre des programmes de recherche parfois ambitieux².

La recherche permet aux commissions d'enquête d'obtenir des commentaires d'experts éclairants. Les rapports de recherche peuvent être préparés de manière indépendante par des experts, y compris des universitaires. Les parties en cause et le public peuvent commenter librement ces documents et le commissaire peut, à son tour, rejeter ou accepter les conseils et avis qui y figurent. L'avertissement traditionnel selon lequel le document ne traduit pas nécessairement les opinions de la commission ou du commissaire correspond à la réalité.

¹ Ainsi, voir les études de recherche publiées par la Commission d'enquête MacDonald concernant certaines activités de la GRC. J.L.I.J. Edwards La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale dans la mesure où elle concerne les charges du Premier ministre, du procureur général et du solliciteur général du Canada (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1980); C.E.S. Franks Le Parlement et la sécurité (Ottawa : Approvisionnement et services Canada, 1980); M.L. Friedland National Security : Les aspects juridiques de la sécurité nationale (Ottawa : Approvisionnement et Services, 1980).

² La Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar a publié une série de documents d'information. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux, 2006).

La Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India s'est vu confier un mandat particulièrement vaste qui englobait le caractère adéquat de l'évaluation de la menace de terrorisme en 1985 et aujourd'hui, la coopération entre les organismes gouvernementaux, y compris la GRC et le SCRS, le caractère suffisant des restrictions touchant le financement du terrorisme, y compris le financement provenant des organisations caritatives, la protection des témoins, la sécurité aérienne et les poursuites liées au terrorisme. Pour relever ce défi, la Commission a dû faire appel à un vaste éventail d'experts issus de différentes disciplines.

Le programme de recherche d'une commission d'enquête peut favoriser la création ou la consolidation d'une infrastructure de recherche permettant la poursuite des réflexions et l'élaboration de politiques dans le domaine sous étude. De façon générale, les recherches canadiennes sur les questions liées au terrorisme sont relativement clairsemées³. Il n'y a aucun financement gouvernemental affecté aux recherches sur l'étude du terrorisme et des mesures de contre-terrorisme optimales, contrairement à la situation qui existe dans d'autres domaines, comme les études militaires. Je souhaite à cet égard que le programme de recherche de la Commission stimule d'autres investissements dans des recherches indépendantes concernant le terrorisme et le contre-terrorisme.

Fort heureusement, la Commission d'enquête a obtenu la collaboration de la majorité des grands experts du Canada dans bon nombre de ces domaines. Elle a également retenu les services de plusieurs experts internationaux chevronnés aux fins des recherches davantage comparatives qui visaient à savoir si le Canada pouvait s'inspirer des pratiques exemplaires suivies dans d'autres démocraties dans les domaines liés au mandat de la commission.

Les chercheurs qui mènent des études pour une commission d'enquête ne bénéficient pas des avantages normalement associés aux recherches universitaires. Ils sont soumis à des délais serrés et doivent s'efforcer de présenter des analyses et des recommandations utiles pour la commission d'enquête.

Il a été décidé de demander à nos chercheurs de fonder leurs textes uniquement sur des sources publiques et de terminer la rédaction de

³ Pour connaître quelques-uns des défis, voir le texte de Martin Rudner intitulé « Towards a Proactive All-of-Government Approach to Intelligence-Led Counter-Terrorism » et celui de Wesley Wark intitulé « The Intelligence-Law Enforcement Nexus », au vol. 1 des études de recherche.

leurs rapports bien avant la fin des audiences de la Commission, de sorte qu'ils n'ont peut-être pas eu accès à l'ensemble des renseignements et de la preuve dont la Commission a été saisie. Cela étant dit, les rapports de recherche ainsi que les dossiers préparés par les avocats de la Commission ont permis au commissaire, aux parties et au public d'avoir accès à un instantané utile de la base de connaissances existante.

En raison de l'importance de la participation du public et des parties à la présente Commission d'enquête, il a été décidé au début des travaux que les chercheurs dont la Commission a retenu les services présenteraient et défendraient si possible les résultats de leurs recherches au cours des audiences de la Commission. L'approche dichotomique consistant à scinder les audiences en deux parties, la première portant sur le passé et la seconde, sur l'avenir, a été délibérément rejetée, car une bonne partie du mandat de la Commission nécessitait un examen à la fois du passé et de l'avenir. D'aucuns souhaitaient également que le commissaire puisse assister à la présentation et à la contestation des travaux de recherche préparés pour lui dans le cadre d'une démarche publiquement accessible.

Je souhaite que le programme de recherche puisse éclairer les délibérations de la Commission et fournir une infrastructure universitaire solide qui favorisera la poursuite, au Canada, de l'examen du terrorisme et des nombreux instruments politiques qui sont nécessaires pour prévenir les actes de terrorisme.

Contenu du présent volume

Les études de recherche présentées dans le volume débutent par une exploration de la nature de la menace de terrorisme qui existait en 1985, lorsque l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India a fait 329 morts, et la menace qui pèse aujourd'hui. Cette double orientation est fondée sur la partie du mandat de la Commission, concernant l'évaluation de la menace future du terrorisme sikh...avant ou après 1985 et des menaces terroristes à l'avenir⁴.

⁴ Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, mandat point b (i).

Le présent volume renferme également deux essais qui portent sur les mandats du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie royale du Canada et les liens entre ces deux organismes qui sont explicitement mentionnés dans le mandat de la Commission⁵. Encore là, ces études comportent une double orientation, soit une évaluation rétrospective de l'évolution des relations entre ces deux organismes au cours des périodes qui ont précédé et suivi l'attentat ainsi qu'une évaluation de l'état des connaissances publiques au sujet de leurs relations actuelles.

Les études présentent également un aperçu du rôle du financement du terrorisme et de la relation entre le renseignement et la preuve, sujets importants qui sont examinés plus à fond dans des volumes subséquents des études de recherche⁶.

Bruce Hoffman : Étude sur le terrorisme international

La Commission a eu la chance de pouvoir retenir les services du professeur Bruce Hoffman, de la Georgetown University, un des plus grands experts de la planète sur le terrorisme. Dans la vaste étude qu'il a menée, le professeur Hoffman situe l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India dans le contexte des tendances majeures qui caractérisent le terrorisme et le contre-terrorisme. Il souligne que, conjugué à l'explosion simultanée d'une bombe destinée à un autre avion d'Air India à l'aéroport de Narita, l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 constituait l'acte de terrorisme international le plus meurtrier avant les attentats du 11 septembre.

Dans la première partie de son texte, le professeur Hoffman situe l'attentat commis contre le vol d'Air India à la lumière de la nature changeante du terrorisme. Il décrit comment cet attentat rompt avec la pratique antérieure selon laquelle les terroristes cherchaient davantage à se faire connaître qu'à tuer un grand nombre de personnes. Il associe l'évolution de la puissance de destruction du terrorisme à la montée du terrorisme d'inspiration religieuse; ainsi, au milieu des années 1990, les groupes de

⁵ Ibid, point b (ii).

⁶ Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India : Le financement du terrorisme et les organisations caritatives, vol. 2 des études de recherche; Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India : La relation entre le renseignement et la preuve, vol. 4 des études de recherche.

terroristes d'inspiration religieuse représentaient près de la moitié de tous les groupes de terroristes.

Le professeur Hoffman aborde ensuite le rôle des services du renseignement et des autorités policières en matière de prévention du terrorisme. À son avis, ce sont les premiers qui joueront le rôle de premier plan à cet égard, mais les uns comme les autres auront dans bien des cas la tâche délicate de concilier la nécessité de répondre à la menace avec celle de respecter les libertés civiles. Le professeur Hoffman souligne que les fonctions des agents du renseignement et des agents de police se distinguent tant au plan des compétences qu'elles nécessitent que des préoccupations qui les sous-tendent. Les renseignements ne sont pas nécessairement recueillis d'une façon qui en permet dans tous les cas l'admission devant le tribunal. Bien que certains parallèles existent entre les fonctions de l'application de la loi axées sur le crime organisé et sur le terrorisme, le professeur Hoffman précise que le terrorisme est un crime unique, parce qu'il vise à produire des effets qui dépassent les conséquences physiques de l'acte et qu'il cible une audience plus large que les victimes immédiates.

Le professeur Hoffman termine son étude par un survol de différentes pratiques touchant le financement du terrorisme. Il montre que l'attentat-suicide à la bombe nécessite le plus souvent un investissement minime, mais peut engendrer de lourdes pertes humaines et financières. En dernier lieu, il présente une série de recommandations au sujet de l'importance des services du renseignement nationaux et étrangers pour empêcher les actes terroristes, qu'il s'agisse de l'attentat à la bombe commis en 1985 contre le vol 182 d'Air India ou d'une attaque terroriste ultérieure.

Michael A. Hennessy : Terrorisme international : document d'information

Le professeur Michael Hennessy, qui est président du département d'histoire au Collège militaire royal du Canada, présente un survol de l'évolution du terrorisme et souligne que le terme a d'abord été popularisé par Edmund Burke, qui parlait avec mépris des « terroristes » de la Révolution française. Il examine les nombreuses causes du terrorisme et les approches connexes, notamment certains actes qui peuvent être perçus comme des tactiques instrumentales et rationnelles, tandis que d'autres peuvent être liés au désir de quelques personnes de se faire

connaître ou simplement d'exprimer une « pensée de groupe ». Le professeur Hennessy termine en soulignant que l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India aurait pu avoir été conçu comme une mesure de représailles contre le gouvernement indien, mais il aurait pu également s'agir d'une action visant à renforcer la cohésion et l'identité chez un petit groupe de personnes. Son essai nous rappelle la complexité du terrorisme et ses nombreuses motivations différentes.

Peter M. Archambault : Tout est dans le contexte : l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India et les attentats du 11 septembre, et jusqu'où peut aller l'analogie

Le Dr Peter Archambault, qui a été directeur de recherche tant pour la présente Commission que pour le comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et professeur agrégé adjoint au Collège militaire royal du Canada, critique l'idée selon laquelle l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India était le pendant canadien des attentats du 11 septembre ou le résultat d'un échec des services du renseignement.

Le Dr Archambault souligne qu'aucun organisme de renseignement n'est omniscient et que le fait de blâmer ces organismes pour les attaques terroristes peut avoir pour effet de diluer la responsabilité des terroristes eux-mêmes et de passer sous silence les succès que ces mêmes organismes connaissent. Il ajoute que l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India s'apparente probablement davantage à un acte perpétré dans un dessein criminel, tandis que la menace d'Al Qaida vise bien davantage un but guerrier. À son avis, une intervention du système de justice pénale ne suffira pas pour lutter efficacement contre le terrorisme d'Al Qaida.

Martin Rudner : Constituer une force contre-terroriste pour le Canada : une démarche pangouvernementale proactive aux fins d'un contre-terrorisme axé sur les renseignements

L'essai suivant du présent volume est rédigé par Martin Rudner, professeur distingué émérite à la Norman Paterson School of International Affairs de la Carleton University. Le professeur Rudner décrit un cycle du terrorisme dont les étapes sont les suivantes : 1) la planification stratégique, 2) le recrutement d'activistes et d'agents, 3) la formation, 4) les communications, 5) le ressourcement, 6) le financement et les transferts d'argent, 7) l'obtention, la préparation et la livraison de matériel, 8) la création

d'une infrastructure pour les cellules dormantes, 9) la propagande et l'incitation, 10) l'infiltration des terroristes dans les activités secrètes du gouvernement, 11) les préparations tactiques et la reconnaissance des cibles et, enfin 12) les agressions terroristes. Le professeur Rudner soutient que des mesures de contre-terrorisme propres à chaque étape de ce cycle peuvent être prises, y compris l'utilisation de différents renseignements d'origine humaine, technique et électromagnétique ainsi que le partage de l'information.

Le professeur Rudner plaide en faveur d'une plus grande coordination des activités du renseignement, y compris le déplacement du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), créé en 2004, au Bureau du Conseil privé; il serait également souhaitable que le CIEM relève du conseiller national pour la sécurité auprès du premier ministre, qui devrait du même coup être habilité à affecter des ressources budgétaires et des ressources en personnel supplémentaires aux organismes opérationnels afin de permettre à ceux-ci d'accorder une plus grande attention à certains objectifs et cibles du contre-terrorisme. Ces objectifs seraient établis en fonction des activités du renseignement de façon que la collecte des renseignements repose sur l'analyse de l'information, et non l'inverse, comme c'est traditionnellement le cas. Le professeur Rudner prévient également que, pour que l'analyse des renseignements soit plus efficace, il faudra améliorer la formation offerte dans les universités et offrir des avenues de carrière intéressantes au sein du gouvernement.

Wesley Wark : Le lien entre le renseignement et la police : étude de la coopération entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada, entre 1984 et 2006, dans le contexte de l'attentat contre le vol d'Air India

Le professeur Wesley Wark, du département d'histoire et du centre Munk de l'Université de Toronto, présente un survol historique des relations entre le SCRS et la GRC sous l'angle des liens entre l'exécution de la loi et le renseignement. Il déplore les limites auxquelles sont exposés les chercheurs qui se fondent uniquement sur des documents publics, y compris, inévitablement, les jugements du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, l'organisme qui a le plus fréquemment évalué les relations entre la GRC et le SCRS.

Selon le professeur Wark, au cours de ses premières années d'existence, le SCRS s'est intéressé surtout au projet de civilisation, comme l'illustrent

le rapport de 1987 du groupe consultatif indépendant et l'examen parlementaire quinquennal, qui n'ont pas porté directement sur les relations entre le SCRS et la GRC. Dans cette mesure, il a été décidé délibérément de distinguer le SCRS d'avec la GRC. Le rapport de 1992 du CSARS sur l'enquête relative à l'attentat commis contre le vol d'Air India et les rapports que ce même organisme a publiés en 1998 et 1999 ont révélé l'existence de tensions entre le SCRS et la GRC, lesquelles tensions découlent principalement des différents mandats dont chacun est investi et de la réticence du premier à dévoiler ses sources et ses méthodes. Selon les premiers protocoles d'entente et directives, les relations entre le SCRS et la GRC devaient être fondées sur une communication à sens unique de renseignements du premier à la seconde; après les attentats du 11 septembre, seuls quelques changements ont été apportés par la création d'équipes de gestion mixtes, la mise sur pied du Centre intégré d'évaluation des menaces et la reconnaissance de la nécessité que la GRC génère des renseignements à l'appui de sa fonction d'enquête.

Le professeur Wark estime également que le dossier public concernant Air India montre des failles touchant les activités du renseignement. L'omission de traduire et de conserver les résultats de l'écoute électronique concernant Talwinder Singh Parmar et l'absence de surveillance adéquate constituent à son avis des lacunes flagrantes. Une autre faille a trait à l'analyse de la spécificité de la menace du terrorisme sikh; il se pourrait bien que les lacunes touchant les activités du renseignement soient répandues.

Jean-Paul Brodeur : La Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité : analyse comparée des cultures organisationnelles et professionnelles

Le professeur Jean-Paul Brodeur, qui est directeur du Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal, présente une comparaison générale des cultures organisationnelle et professionnelle de la GRC et du SCRS. À l'instar du professeur Wark, il critique les limites inhérentes à l'utilisation de documents publics, notamment les rapports publics du CSARS. Il ajoute que, lorsque le SCRS a été créé en 1984, son personnel et ses hypothèses de travail étaient issus en bonne partie de l'ancien Service de sécurité de la GRC. L'accent était mis davantage sur l'analyse tactique à court terme et les opérations individualisées que sur le renseignement stratégique. En se fondant sur ses propres recherches

concernant le travail de détective, le professeur Brodeur souligne que l'omission de procéder à des arrestations au début de l'enquête sur l'attentat constituait probablement une faille majeure qui était davantage imputable à des problèmes de transition et de concurrence entre les deux organismes qu'à des différences entre les cultures professionnelles des services de police et des services de renseignement de sécurité.

Le professeur Brodeur impute une bonne partie de la rivalité et des tensions qui existent entre le SCRS et la GRC à la relation entre le renseignement et la preuve et aux préoccupations du SCRS, qui veut éviter que ses dossiers et ses registres de surveillance soient communiqués au tribunal et que ses employés et collaborateurs témoignent dans les poursuites judiciaires. La difficulté la plus importante réside dans le personnel et les informateurs, car la plupart des bons informateurs joueront un rôle actif. À son avis, les agences de renseignement de sécurité devraient se familiariser avec certaines des techniques que la police emploie pour protéger les témoins, mais les exigences en matière de communication dans les poursuites pénales devraient aussi être clarifiées.

Le professeur Brodeur termine en s'attardant à un certain nombre de différences entre la GRC et le SCRS, y compris l'orientation de la première vers la preuve et les tribunaux et celle du second vers les renseignements secrets et le pouvoir exécutif. À son avis, ces différences entre les deux organisations pourraient contraindre la GRC à cibler le même individu ou le même groupe que celui que vise le SCRS, mais pour ses propres fins liées à la preuve. Cette démarche serait surveillée par un comité de coordination composé de cadres supérieurs.

Conclusion

Ensemble, les six essais du présent volume présentent un aperçu de l'environnement de menace et de la nature changeante du terrorisme ainsi que des différents mandats dont le SCRS et la GRC sont investis dans ce contexte. Les essais comportent également un certain nombre de recommandations intéressantes en vue de réformes éventuelles, y compris le renforcement du rôle de coordination du conseiller à la sécurité nationale au sein du Bureau du Conseil privé, l'amélioration de la coordination entre les décisions du SCRS et de la GRC quant au choix des cibles et objectifs et l'application de programmes de protection des témoins par les organismes de renseignement de sécurité. De plus, le premier essai du présent volume renferme une entrée en matière sur le thème du financement du terrorisme, qui sera exploré plus à fond dans

le volume 2 des études de recherche. Dans les deux derniers essais du volume, le lecteur trouvera également un bref exposé sur la relation entre les renseignements secrets et la preuve publiquement accessible, sujet qui sera étoffé dans le volume 4 des études de recherche.

ÉTUDE SUR LE TERRORISME INTERNATIONAL
Rapport écrit déposé devant la
Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à
la suite de l'attentat à la bombe commis
contre le vol 182 d'Air India

Professeur Bruce Hoffman
Georgetown University, Washington, D.C.

Avant le 11 septembre 2001, il y avait eu la tragédie du vol 182 d'Air India. Dans tout le XXe siècle, pas moins de quatorze incidents terroristes — internationaux et nationaux¹ — ont fait plus de cent victimes². Parmi ceux-ci, l'explosion en plein ciel du vol 182 d'Air India, survenue, en 1985 s'est distinguée comme ayant été l'acte de terrorisme international le plus meurtrier de toute l'histoire³. Seul le détournement de quatre avions vers le World Trade Center et le Pentagone l'a surpassée en termes de pertes de vies aux mains de terroristes.

Fait également significatif, du seul point de vue des façons d'opérer des terroristes, les attentats simultanés – comme celui commis contre le vol 182 d'Air India, précédé de moins d'une heure par l'explosion d'un bagage transféré du vol 003 de la Canadien Pacifique (en provenance de Vancouver, Canada) à l'aéroport Narita de Tokyo dans un avion en attente d'Air India (tuant deux manutentionnaires et en blessant quatre autres)⁴ — sont relativement rares. Pour des raisons que nous ne nous n'expliquons toujours pas clairement, les terroristes ont rarement pensé à organiser des opérations coordonnées, et ils en ont rarement exécuté. Il s'agit sans doute moins d'une question de choix que du fruit d'une réflexion sur la logistique et les diverses autres contraintes opérationnelles que seuls les groupes terroristes les plus déterminés et les mieux organisés peuvent surmonter. C'est d'ailleurs le synchronisme des attaques qui a stupéfait le monde entier le 11 septembre. De par l'orchestration de l'opération, combinée au grand nombre de morts et de blessés qu'elle a faits, il s'agit là d'une opération terroriste sans précédent. Pendant trente ans, il y avait eu relativement peu d'attaques terroristes simultanées spectaculaires⁵. L'explosion en plein ciel du vol 182 d'Air India et l'explosion à l'aéroport

¹ On définit le terrorisme international comme étant des incidents où les auteurs se rendent à l'étranger pour toucher leurs cibles, choisir des cibles nationales associées à un état étranger ou créer un incident international en s'en prenant aux passagers ou aux installations d'une ligne aérienne. On définit le terrorisme intérieur comme étant les incidents perpétrés par des ressortissants contre une cible purement nationale. Voir : *Terrorism Update: Understanding the Terrorism Database* dans Oklahoma City National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, Bulletin trimestriel du MIPT, premier trimestre 2002, p. 4.

² Brian M. Jenkins. *The Organization Men: Anatomy of a Terrorist Attack*, dans James F. Hoge, Jr. et Gideon Rose. « How Did This Happen? Terrorism and the New War » (NY: Public Affairs, 2001), p.5.

³ L'attentat terroriste intérieur ayant fait le plus grand nombre de morts fut l'incendie volontaire d'un cinéma à Abadan en Iran en 1979, qui causa la perte de 477 personnes. Voir Richard Falkenrath, Robert D. Newman, et Bradley A. Thayer. *America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack* (Cambridge, MA: MIT Press 1998), Table 1. Mass-casualty Attacks By Terrorists in the Twentieth Century (100 or more fatalities), p. 47.

⁴ Stewart Bell. *Cold Terror: How Canada Nurtures and Exports Terrorism Around The World* (Toronto: John Wiley & Sons Canada, Ltd., 2007), p. 37.

⁵ Voir Jenkins. *The Organization Men: Anatomy of a Terrorist Attack*. p. 6.

de Narita se distinguaient donc dans la mesure où l'attentat visait la destruction coordonnée de deux avions de ligne d'Air India en plein vol⁶.

Le présent rapport ne porte toutefois pas spécifiquement sur l'explosion en 1985 du vol 182 d'Air India et de l'explosion à l'aéroport de Narita. D'autres, mieux qualifiées et plus compétentes que je ne le suis, sont davantage en mesure d'évaluer et d'analyser toutes les dimensions de cet attentat terroriste et de ses répercussions. Ce rapport vise plutôt à situer ces deux incidents dans le contexte de notre compréhension et de nos connaissances du terrorisme au moment des explosions et aujourd'hui, à évaluer l'impact et la signification de l'attentat dans la perspective globale du terrorisme international en 1985 et de son évolution depuis.

Le document se divise en trois parties. La première dresse un portrait du terrorisme et des réactions qu'il suscitait dans le milieu des années 1980, ainsi que de sa transformation et de son évolution depuis cette période. Il traite également de l'adéquation entre l'extrémisme Sikh et le paradigme du terrorisme d'inspiration religieuse ainsi que de la structure et de la place du terrorisme en 1985 comparativement à aujourd'hui. La deuxième partie porte sur le terrorisme, l'exécution de la loi et le renseignement de sécurité. Les thèmes abordés sont nombreux : le rôle du terrorisme et des organes d'exécution de la loi dans le climat actuel; l'influence réciproque des services policiers et des services de collecte de renseignements de sécurité; la substitution de ces renseignements à l'exécution de la loi et à la déclaration de culpabilité des criminels comme principal outil de lutte

6 Exception faite des attaques menées le même matin d'octobre 1983 du camp des Marines américains à Beyrouth (faisant 241 victimes) et de celle du quartier général des parachutistes français voisin (faisant 60 victimes), ainsi que de la série d'attaques menées à Bombay en mars 1993, où environ une douzaine d'explosions simultanées de voitures piégées a fait près de 300 victimes et plus de 700 blessés, il n'y a jamais eu d'incidents terroristes simultanés faisant plus de cent victimes durant le XXe siècle. On pourrait mentionner encore : le détournement, en 1981, de trois avions de ligne du Venezuela par un commando mixte de gauchistes salvadoriens et d'indépendantistes portoricains; les attaques des aéroports de Rome et de Vienne, organisées par le groupe Abu Nidal en décembre 1986, qui a fait vingt victimes; deux attentats simultanés revendiqués par l'IRA en 1979, soit l'assassinat de Lord Mountbatten et l'explosion à la mine télécommandée des troupes britanniques à Warrenpoint, en Irlande du Nord, où dix-huit militaires ont été tués. Figure également dans cette série le détournement spectaculaire de quatre avions de ligne par le FPLP (Front populaire de libération de la Palestine) en 1970, dont deux ont été détournés, minés et détruits à Dawson's Field en Jordanie. Le nombre d'attentats terroristes simultanés marquants est donc relativement faible. Divers autres attentats simultanés susceptibles de faire de nombreuses victimes ont été prévenus durant les années 1980, dont le complot palestinien visant à faire exploser deux avions de la Pan Am en 1982, et ce qui a peut-être constitué le plus ambitieux de tous les plans dressés avant le 11 septembre 2001, le plan « Bojinka » de Khalid Sheikh Mohammed et Ramzi Ahmed Yousef, qui voulaient faire exploser onze avions de lignes au-dessus du Pacifique. Source : Base de données sur le terrorisme de la RAND.

contre le terrorisme; les buts et les outils pertinents dans le continuum de l'exécution de la loi et de l'anti-terrorisme; les caractéristiques du terrorisme et tout ce qui a pu rendre nécessaires la protection des témoins et le recours aux informateurs dans les collectivités radicales. La troisième et dernière partie, consacrée au financement du terrorisme, tente de cerner ce qui s'est maintenu et ce qui a changé à cet égard depuis les années 1980, ce que cherchent les États qui interdisent le financement d'actes de terrorisme, l'utilisation que font les organisations terroristes des sommes rassemblées.

TERRORISME D'HIER (1985) ET D'AUJOURD'HUI (2007) : Contexte et Perspectives

Depuis plus de vingt ans, *Patterns of Global Terrorism* représente une source incontournable d'information. Publié une fois l'an au mois d'avril par le Département d'État des États-Unis depuis 1985, conformément aux directives du Congrès américain, ce recueil offre des analyses détaillées des tendances du terrorisme international observées durant l'année écoulée, traite des incidents importants et fournit une étude détaillée par régions des principaux développements survenus dans certains pays. Il convient de ce fait de citer in extenso le premier paragraphe du rapport de 1985 qui commence par un bref rappel des événements de l'année écoulée :

1985 aura été une année phare pour le terrorisme international. Les terroristes ont effectué plus d'attentats que jamais auparavant depuis le début de la décennie, fait plus de victimes – des morts surtout (329 morts dans la seule explosion d'un avion d'Air India en juin dernier) [souligné par l'auteur]; ont exécuté une foule d'attentats spectaculaires qui ont fait l'objet d'une vaste couverture médiatique et qui ne sont en fait que des assassinats commis de sang froid; se sont attaqués de plus en plus aux milieux d'affaires et à des cibles publiques plus accessibles à mesure que les installations officielles et militaires étaient mieux protégées contre le terrorisme, multipliant alors le nombre des victimes innocentes; ont aggravé les craintes des voyageurs du monde entier, confrontés à l'escalade d'un terrorisme international aveugle⁷.

⁷ United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 1985* (Washington, D.C.: U.S. Department of State, avril 1985), p. 1.

Ainsi, au cours d'une année qualifiée d'« année phare » dans les annales déjà amplement détestables du terrorisme international, il convient de signaler que l'incident qui a attiré le plus d'attention – qui a le mieux révélé le caractère haineux de ces meurtres et mis en relief le choix d'une cible éminemment vulnérable, et qui a eu des conséquences psychologiques profondes quant aux attitudes face aux voyages aériens — a été l'attentat à la bombe commis contre les avions d'Air India.

Que ces attentats aient suscité une telle onde de choc, une telle horreur et une si grande surprise s'explique par le fait que le nombre des victimes dépassait tout ce qu'on pouvait imaginer à l'époque sur le terrorisme. Selon les idées reçues en 1985 – lesquelles avaient déjà cours depuis au moins une dizaine d'années et mettraient encore près de 20 ans à changer –, les terroristes cherchaient la publicité plutôt que l'assassinat. Même si les terroristes disposaient de moyens qui leur permettaient de faire des dégâts énormes en posant des bombes dans les endroits publics, on persistait à croire qu'ils procédaient rarement de cette façon, et même mieux, qu'ils ne tentaient même pas de le faire⁸. On en avait donc déduit que les terroristes s'étaient imposés des règles de conduite. On supposait que les terroristes avaient compris d'eux-mêmes que les attentats de destruction massive, exécutés au hasard, ne feraient que révolter l'auditoire même qu'ils cherchaient à séduire ou à tout le moins influencer. Selon les experts en la matière, en plus de détourner les sympathisants réels ou potentiels, pareille barbarie minait la légitimité et la reconnaissance des buts que l'on s'était fixés auprès de la communauté internationale que l'on tentait d'impressionner, d'intimider, d'influencer par des actes aussi spectaculaires que bien contrôlés et bien organisés. De plus, les terroristes, de l'avis de plusieurs observateurs de l'époque, parvenaient à atteindre leurs objectifs de visibilité et autres par des actions relativement discrètes, sans recourir aux massacres à grande échelle⁹.

On a observé cette tendance avec grande constance dans les actions des deux types d'organisations terroristes dominants de la moitié des années 1980 : les groupements idéologiques de gauche¹⁰ et les organisations

⁸ Voir, par exemple, les arguments avancés par Walter Laqueur dans « Postmodern Terrorism », *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 5 (septembre-octobre 1996), pp. 24-36; et Ehud Sprinzak. « The Great Superterrorism Scare », *Foreign Policy*, no. 112 (automne 1998), pp. 110-125.

⁹ Voir par exemple J. Bowyer Bell. *A Time of Terror: How Democratic Societies Respond to Revolutionary Violence* (New York: Basic Books, 1978), p. 121. Walter Laqueur. *Terrorism* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1977), p. 231; Jeffrey D. Simon. « Terrorists and the Potential Use of Biological Weapons: A Discussion of Possibilities » (Santa Monica, CA: RAND, R-3771-AFMIC, décembre 1989), p. 12.

¹⁰ Les mouvements de type marxiste-léniniste, maoïste, trotskiste ou d'orientation similaire.

ethno-nationalistes-séparatistes¹¹. Ces deux entités terroristes semblaient avoir compris que la perspective d'actes de destruction massive ou de massacres n'aurait pour seul résultat que de dégoûter le public, d'aliéner leurs sympathisants potentiels et la communauté internationale et de provoquer des mesures de représailles graves de l'État. En conséquence, leurs principaux impératifs tactiques étaient délibérément conçus pour attirer la sympathie. Malgré cette retenue toutefois, les terroristes continuaient à recourir à la violence pour impressionner, intimider, forcer ou embarrasser, leur cible étant la plupart du temps un gouvernement ou un régime contre lequel ils luttaient.

Ces groupes perpétraient donc des actes de violence contre des cibles choisies avec soin. Ils choisissaient de faire exploser divers symboles représentant la source de leur animosité (comme des ambassades, des banques, des lignes aériennes nationales, etc.) ou d'enlever et d'assassiner des personnalités choisies parce qu'elles étaient considérées comme la cause de leur exploitation économique ou de la répression politique, pour attirer l'attention sur eux et sur leurs causes. À cette fin, ces terroristes dosaient leurs actes de violence de façon à plaire à leurs sympathisants réels ou potentiels, sans dépasser les limites qu'ils estimaient que ces sympathisants jugeaient « acceptables ». On croyait donc que ces groupes prenaient soin de ne rien tenter qui risquait de les couper de leurs bases et de leurs sympathisants. Ils semblaient être au fait que des actes de destruction massive ou des massacres pourraient non seulement révolter le public et le dissocier de leur cause, mais également donner lieu à des représailles ou des contre-mesures sévères de la part du gouvernement. En outre, ces actes pouvaient également créer un état de crise que les gouvernements pourraient saisir pour justifier des mesures de représailles graves en vue d'éliminer complètement toute organisation qui oserait recourir à des actes d'une telle gravité.

Pour cette raison, la violence, chez les groupes terroristes de gauche, par exemple, était toujours rigoureusement concentrée. Leurs soi-disant croisades en faveur de la justice sociale étaient souvent dirigées contre des institutions ou des personnalités gouvernementales ou commerciales représentant, à leurs yeux, l'exploitation capitaliste, la répression politique et un « régime » foncièrement corrompu et injuste. Des personnalités choisies – des riches industriels comme Hanns Martin Schleyer, enlevé

¹¹ Par exemple, les divers groupes constituant de l'Organisation de libération de la Palestine (comme al-Fatah, le Front populaire de libération de la Palestine, al-Sa'ïqa); l'Armée républicaine irlandaise provisoire, le groupe basque ETA; le mouvement indépendantiste de Puerto Rico aux États-Unis, et le FLQ au Canada.

et assassiné par la Faction de l'Armée Rouge en Allemagne (le groupe Baader-Meinhof) en 1977, des parlementaires connus comme Aldo Moro, également enlevé et assassiné par les Brigades rouges d'Italie un an plus tard, d'autres parlementaires, des maires, des conseillers municipaux, des cadres intermédiaires de l'état, des fonctionnaires, des gérants d'entreprises, des chefs syndicaux – constituaient les principales cibles. Lorsque les groupes terroristes de gauches procédaient à des attentats à la bombe, leur violence s'exprimait également en termes « symboliques », l'acte lui-même visant à donner de l'éclat ou à attirer l'attention sur les revendications ou les causes politiques des terroristes, et étant souvent fait expressément de manière à épargner la vie humaine.

Cette approche n'était pas vraiment différente de celle adoptée par les principaux groupements ethno-nationalistes ou séparatistes de l'époque, les groupements affiliés à l'Organisation de Libération de la Palestine, l'armée républicaine irlandaise provisoire (PIRA) et le groupe séparatiste Basque ETA, entre autres. Même si les attentats de cette faction de terroristes étaient souvent plus destructeurs et plus meurtriers que ceux des groupes de gauche, tout porte à croire qu'ils respectaient les mêmes règles internes de retenue et d'équilibre visant à rendre la violence acceptable aux yeux de leurs sympathisants réels ou potentiels. Dans une plus vaste perspective, le terrorisme séparatiste ou ethno-nationaliste vise également à alerter l'opinion internationale aussi bien que nationale sur les revendications nationalistes ou irrédentistes des terroristes. De ce fait, pour continuer d'avoir l'appui de leurs sympathisants, pour susciter des mouvements de sympathie sur la scène internationale et peut-être aussi pour prévenir l'adoption de contre-mesures massives par l'État, ces terroristes cherchaient également à restreindre et à doser leur violence. La plus grande partie de leurs cibles était de ce fait souvent constituée de fonctionnaires des échelons inférieurs de l'administration comme des militaires du rang ou des agents de police, d'autres « agents de l'État » et de membres de collectivités ou de groupes ethniques rivaux.

Si radical ou révolutionnaire qu'un de ces groupes ait pu être politiquement, il faut également admettre que la majorité d'entre eux se montraient fondamentalement conservateurs dans leurs actions. On disait des terroristes de l'époque qu'ils fonctionnaient « plus par imitation que par innovation », en raison du répertoire fort limité de tactiques, lesquelles visaient en majorité un bassin tout aussi limité de cibles¹². Ils

¹² Brian Michael Jenkins. « International Terrorism: The Other World War » (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, R-3302-AF, novembre 1985), p. 12.

semblaient hésiter à tirer parti des situations inédites, et encore plus à les susciter. Pour cette raison, les quelques innovations que les terroristes ont pu apporter à cette époque se rapportaient plus au choix des cibles¹³, ou aux méthodes utilisées pour dissimuler et faire exploser des charges, qu'à des tactiques inédites.

En fait, l'aphorisme du célèbre Brian Michael Jenkin, de la RAND Corporation, l'un des plus brillants analystes du terrorisme de cette époque et de la nôtre, à savoir que « les terroristes veulent attirer l'attention, se trouver un auditoire, et non pas multiplier les victimes »¹⁴, a été généralement accepté. On l'a appliqué directement chaque fois que la létalité du terrorisme semblait devoir augmenter. On s'en servait aussi pour expliquer le manque d'imagination de la plupart des complots qui étaient découverts, des tentatives moins vérifiables d'assassinats massifs par des organismes terroristes. On croyait donc que le terrorisme continuerait de se cantonner dans certaines limites mal définies que s'imposaient les groupes eux-mêmes. Parce qu'on croyait aussi que les terroristes sont des personnes foncièrement rationnelles¹⁵, on voyait mal pourquoi ils prendraient le risque de s'aliéner la communauté internationale dont ils recherchaient impérieusement la reconnaissance, la légitimation et l'acceptation en s'adonnant à de véritables carnages¹⁶.

Malgré les événements de la première moitié des années 1980 – notamment les attentats-suicides par voiture et par camion contre des cibles militaires et diplomatiques des États-Unis au Moyen-Orient, (dont un causa la mort de 241 Marines) –, plusieurs analystes n'ont pas

13 Par exemple, le détournement en 1985 du navire de croisière italien *Achille Lauro*, perpétré par des terroristes palestiniens, par opposition aux détournements plus typiques d'avions de ligne par les terroristes.

14 Brian Michael Jenkins. « International Terrorism: A New Mode of Conflict », dans David Carlton et Carlo Schaefer (éditeurs.), *International Terrorism and World Security* (London: Croom Helm, 1975), p. 15.

15 Voir, par exemple, les études menées par la RAND Corporation durant les années 1970 pour le laboratoire national Sandia et en particulier, Gail Bass, Brian Jenkins, et autres. « Motivations and Possible Actions of Potential Criminal Adversaries of U.S. Nuclear Programs » (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, R-2554-SL, février 1980).

16 Voir, par exemple, l'exposé dans Peter deLeon, Bruce Hoffman, Brian Jenkins et Konrad Kellen. « The Threat of Nuclear Terrorism: A Reexamination » (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, N-2706, janvier 1988), pp. 4-6.

jugé nécessaire de changer leurs positions. En 1985, Jenkins rappelait, par exemple, que « le massacre d'un grand nombre de personnes était rarement un objectif terroriste.... Les terroristes ont adopté le principe de la force minimale nécessaire. Ils estiment qu'il est inutile de tuer beaucoup de monde, lorsque l'assassinat d'un petit nombre suffit à leurs objectifs »¹⁷

Selon les idées reçues de l'époque, la violence terroriste était moins un moyen de semer la mort et la destruction qu'un appel aux sympathisants, un moyen d'attirer l'attention sur les terroristes et sur leurs objectifs, de parvenir à un but ou de négocier une concession, comme la libération de militants emprisonnés, diverses mesures d'autonomie politique, l'indépendance d'un foyer national historique ou un changement de gouvernement. Les terroristes croyaient donc que seule la violence mesurée ou restreinte permettait d'obtenir les appuis populaires et internationaux recherchés et les buts politiques souhaités. Cette position a été très clairement exprimée par un combattant de l'IRA provisoire de l'époque qui avait déclaré : « On ne tue pas pour le plaisir de tuer! »¹⁸

Toutefois, entre le début et le milieu des années 1980, les restrictions que s'étaient imposées les terroristes se sont de toute évidence érodées. Les attaques terroristes sont devenues indéniablement plus létales et les intentions meurtrières de plus en plus apparentes. Des attaques comme celles des kamikazes à l'ambassade américaine de Beyrouth en 1983 et 1984, celle de 1983 contre le camp du corps des Marines des États-Unis à l'aéroport international de Beyrouth, et celle contre le vol 182 d'Air India, ne correspondaient pas vraiment aux stéréotypes tactiques du terrorisme des années précédentes. La situation tient peut-être au simple fait que certains terroristes ont fini par conclure qu'il devenait de plus en plus difficile de retenir l'attention du public, des gouvernements et des médias, que ces trois auditoires privilégiés avaient cessé de s'intéresser à l'incessante litanie des incidents terroristes ou à la répétition d'opérations faisant peu ou pas de victimes comme les détournements d'avions, les assassinats de personnes choisies ou les attentats à la bombe de faible intensité, perpétrés au hasard, dont le bilan mortel se comptait en unités ou en dizaines, atteignant plus rarement la cinquantaine et plus encore la centaine. On en a donc déduit que les terroristes s'étaient sentis obligés d'entreprendre des actions encore plus dramatiques ou plus destructrices pour atteindre la même notoriété que leurs prédécesseurs. La même

¹⁷ Brian Michael Jenkins. « The Likelihood of Nuclear Terrorism » (Santa Monica, CA: The RAND Corporation, P-7119, juillet 1985), p. 6.

¹⁸ Cité par Gerald McKnight. *The Mind of the Terrorist* (London: Michael Joseph, 1974), p. 179.

logique s'applique encore aujourd'hui. L'exemple le plus frappant de cette mentalité nous a été fournie en 1995 par Timothy McVeigh, le terroriste condamné pour l'explosion de l'immeuble fédéral Alfred P. Murrah, à Oklahoma City, qui, lorsque son avocat lui a demandé s'il aurait pu obtenir la même publicité sur ses griefs contre le gouvernement américain sans tuer personne, aurait répondu : « On ne nous aurait pas écouté. Il fallait des morts pour qu'on nous écoute¹⁹. » À cet égard, McVeigh s'est peut-être senti obligé de surpasser les attaques terroristes antérieures en termes d'intensité destructrice pour que son attaque attire suffisamment l'attention des médias, du public et du gouvernement. Cette relation faite par les terroristes entre la publicité, le carnage et la réussite aurait pu avoir pour conséquence d'aspirer certains terroristes dans une spirale ascendante de violence dans le seul but d'attirer l'attention des médias et du public²⁰. Par exemple, Ramzi Ahmad Yousef, condamné pour avoir organisé l'attentat de 1993 contre le World Trade Center de New-York, avait prévu de faire suivre cette attaque par une autre visant à faire exploser onze avions de ligne américains en vol²¹.

Dans certains cas aussi, la vengeance et les représailles à la suite de préjudices réels ou imaginaires causés par un gouvernement détesté, un groupe ethnique rival ou une majorité oppressive pourraient avoir joué un rôle non négligeable dans la motivation des terroristes et dans l'escalade de la violence observée à cette époque. Par exemple, l'un des attentats terroristes les plus sanglants – l'attaque à la mitrailleuse et à la grenade contre une synagogue à Istanbul survenue en septembre 1986, qui a fait vingt-deux victimes chez les fidèles – a été qualifié par ses organisateurs, le groupe Abu Nidal, de représailles à la suite d'un raid israélien effectué un peu plus tôt contre une base de la guérilla palestinienne dans le Sud-Liban.²²

Enfin, la montée du terrorisme d'inspiration religieuse durant la moitié des années 1980 a joué un rôle particulièrement significatif dans l'escalade de la violence des attaques terroristes observée à l'époque. La relation

19 Cité dans James Brooke. « Newspaper Says McVeigh Described Role in Bombing », *New York Times*, 1er mars 1997.

20 Voir, par exemple, David Hearst. « Publicity key element of strategy », *The Guardian* (London), 31 juillet 1990 et David Pallister. « Provos seek to play havoc with British nerves and lifestyle », *The Guardian* (London), 31 juillet 1990.

21 James Bone et Alan Road. « Terror By Degree » *The Times Magazine* (London), 18 octobre 1997.

22 Karen Gardela et Bruce Hoffman. *The RAND Chronology of International Terrorism for 1986* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, R3890-RC, mars 1990), p. 54.

entre religion et terrorisme n'avait rien de nouveau²³, mais jusqu'aux années 1980, ce sont le terrorisme idéologique (de gauche, par exemple), le terrorisme ethno-nationaliste ou le séparatisme qui prenaient l'avant-scène. En effet, parmi les onze groupes terroristes actifs²⁴ dénombrés en 1968, date à laquelle on fait remonter la naissance du terrorisme international moderne, aucun n'avait un caractère religieux²⁵. Ce n'est qu'en 1980, à la suite de la révolution iranienne qui avait éclaté l'année précédente, que les premiers groupes terroristes religieux « modernes » voient le jour²⁶. Toutefois, ils n'étaient que deux sur les 64 groupes actifs dénombrés cette année-là. Douze ans plus tard, par contre, leur nombre s'était multiplié par six : ils constituait dorénavant le quart des 48 groupes ayant revendiqué des attentats en 1992. En 1994, le tiers (16) des 49 groupes terroristes reconnus pouvaient être qualifiés de religieux, du fait de leurs objectifs ou de leurs actions. En 1995, ils représentaient près de la moitié (26, soit 46 p. 100) des 56 organisations terroristes actives connues.²⁷

L'augmentation de la létalité attribuable au terrorisme motivé par des impératifs religieux est également mise en évidence par la série d'enquêtes chronologiques faites par deux économistes américains à la fin des années 1990. En appliquant une méthode quantitative, ils sont parvenus à la conclusion que le que « la croissance du terrorisme d'inspiration religieuse semble expliquer l'augmentation de la gravité des attaques terroristes observée depuis la décennie précédente²⁸. Cette relation de cause à effet entre la religion et la hausse de la létalité est également mise en évidence par la violence de divers groupes islamiques chiites durant les années 1980. Même si ces organisations n'ont perpétré que huit pour

23 Comme David C. Rapoport le souligne dans son étude magistrale sur ce qu'il appelle la « terreur sainte », jusqu'au XIXe siècle, la religion fournissait la seule justification valable de la terreur. (David C. Rapoport. « Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions », *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, septembre 1984, p. 659).

24 Le nombre de groupes terroristes *identifiables* en activité de 1968 à aujourd'hui, est tiré des bases de données sur le terrorisme de la RAND Corporation.

25 À vrai dire, nombre des groupes terroristes contemporains – comme la très catholique Armée républicaine irlandaise provisoire, ses pendants protestants organisés en milices loyalistes comme la Ulster Freedom Fighters, l'Ulster Volunteer Force et les Red Hand Commandos, tout comme l'Organisation de libération de la Palestine à prédominance musulmane – comportent tous un fort penchant religieux du fait de leurs adhérents. Toutefois, ce sont les mobiles politiques et non les mobiles religieux qui caractérisent ces groupes, comme le démontre leurs objectifs nationalistes et irrédentistes.

26 Le groupe chiite *al-Dawa* soutenu par l'Iran et le Comité de protection de la révolution islamique.

27 Données dérivées des bases de données sur le terrorisme de la RAND Corporation.

28 Walter Enders et Todd Sandler. « Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening? A Time Series Investigation », mémoire inédit. (octobre 1998), résumé précédant la page 1 et p. 21.

cent de tous les attentats terroristes reconnus entre 1982 et 1989, elles sont tout de même responsables de trente pour cent du nombre total de décès durant la même période²⁹.

En fait, certains des principaux et des plus meurtriers des attentats terroristes survenus durant les années 1990 étaient tous reliés à la religion. Rappelons :

- l'explosion d'une bombe en 1993 dans le World Trade Center de New-York, posée par des islamistes radicaux qui voulaient faire tomber une des tours jumelles sur l'autre;
- la série de 13 explosions quasi-simultanées de voitures et de camions qui a frappé Bombay en 1993, faisant 400 victimes et plus de 1000 blessés, en guise de représailles par suite de la destruction d'un temple islamique en Inde;
- le détournement en décembre 1994 d'un avion de ligne d'Air France par un groupe islamique de la mouvance des GIA (Groupes islamiques armés d'Algérie) et leur tentative avortée de faire exploser l'appareil en plein vol avec ses 283 passagers alors que l'avion serait au-dessus de Paris, pour que les débris en feu causent plus de dommages au sol³⁰;
- l'attaque au gaz sarin en mars 1995 dans le métro de Tokyo, perpétré par un culte apocalyptique japonais (Aum Shrinrikyo) qui fit une douzaine de morts et plus de 5000 blessés, et les rapports voulant que ce groupe ait également planifié une attaque similaire aux États-Unis³¹;

29 Entre 1982 et 1989, des groupes terroristes chiites ont perpétré 247 attentats terroristes qui ont fait 1057 victimes. Source : bases de données sur le terrorisme de la RAND Corporation.

30 Le plan fut toutefois contré lorsque les autorités françaises apprirent quelles étaient les intentions des terroristes et ordonna aux commandos de prendre l'appareil d'assaut pendant une escale pour faire le plein à Marseille.

31 Nicholas D. Kristof. « Japanese Cult Planned U.S. Attack », *International Herald Tribune* (Paris), 24 mars 1997; et Robert Whyman. « Cult planned gas raids on America », *The Times* (London), 29 mars 1997.

- l'attentat à la bombe contre un immeuble du gouvernement fédéral à Oklahoma City en avril 1995, qui a fait 168 victimes, perpétré par deux chrétiens patriotes qui voulaient lancer une révolution raciale à la grandeur du pays³²;
- la vague d'attentats à la bombe dans les métros, les marchés extérieurs, les cafés, les écoles et les endroits touristiques perpétrés par le Groupe islamique armé (GIA) en France entre juillet et octobre 1995, qui a fait 80 victimes et plus de 180 blessés;
- l'assassinat en novembre 1995 du premier ministre d'Israël Itzhak Rabin par un fanatique religieux juif qui considérait que ce geste serait le premier pas d'une campagne d'assassinats qui ferait dérailler le processus de paix;
- les attentats-suicides du Hamas qui ont fait basculer les résultats des élections nationales en Israël et qui ont fait plus de 60 victimes en février et mars 1996;
- les militants islamiques égyptiens qui ont perpétré une attaque brutale à la mitraillette et à la grenade contre un groupe de touristes occidentaux devant leur hôtel au Caire en avril 1996, tuant 18 d'entre eux;
- l'attentat au camion rempli d'explosifs en juin 1996 commis par des militants religieux opposés au régime d'al-Saoud contre une base de l'aviation américaine à Dhahran, en Arabie saoudite, qui a fait dix-neuf victimes;
- les massacres incessants perpétrés par les extrémistes islamiques en Algérie qui, selon les estimations, auraient fait 75 000 victimes depuis 1992;

32 C'est une erreur que de voir dans le mouvement des milices américaines et d'autres organisations de la suprématie blanche (dont McVeigh et son complice Terry L. Nichols faisaient partie) de simples mouvements de lutte contre l'État fédéral ou de résistance extrémiste contre les impôts. Leurs objectifs et leurs motivations couvrent en fait un vaste éventail de croyances séditeuses et anti-fédéralistes qui s'ajoutent à la haine religieuse et à l'intolérance raciale, le tout dissimulé sous un fin vernis de préceptes religieux. Ils sont liés par l'ethos du grand mouvement patriote chrétien qui puise allègrement dans les Écritures pour défendre ses activités violentes et qui se fonde sur la Bible pour justifier sa paranoïa et ses appels aux armes. On trouvera une analyse plus détaillée dans Bruce Hoffman. *Inside Terrorism* (London: Victor Gollancz and New York: Columbia University Press, 1998), pages 105-120. Il convient en outre de souligner que McVeigh a admis ouvertement aux enquêteurs sa foi dans le patriotisme chrétien et sa participation aux activités des patriotes, admettant tacitement son adhésion aux constructions théologiques décrites précédemment. Voir Tim Kelsey. « The Oklahoma suspect awaits day of reckoning », *The Sunday Times* (London), 21 avril 1996.

- le massacre en novembre 1997 de 58 touristes et de quatre Égyptiens par un groupe terroriste du Gamat al-Islamiya (groupe islamique) au temple de la reine Hatshepsout à Louxor en Égypte;
- l'attentat à la bombe des ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie, en août, 1998 qui ont fait 257 morts et environ cinq mille blessés.

Comme les incidents susmentionnés le montrent, le terrorisme lié de quelque façon à des motifs religieux a souvent donné lieu à des actes de violence plus intense, causant un plus grand nombre de décès – à tout le moins si on le compare aux incidents relativement plus sélectifs et moins mortels perpétrés par les organisations terroristes séculières³³.

Cela peut s'expliquer par des systèmes de valeurs, des mécanismes de légitimation et de justification, des concepts moraux radicalement différents et par une vision manichéenne du monde adoptée par les terroristes religieux, mais non par leurs pendants séculiers³⁴. Pour le terroriste religieux, la violence est avant tout un acte sacramentel ou un devoir divin qui répond directement à une exigence ou à un impératif théologique. L'action violente acquiert donc alors une dimension transcendante,³⁵ et ses auteurs ne semblent pas astreints aux mêmes contraintes politiques, morales ou pratiques que les terroristes séculiers. Alors que ceux-ci estiment en règle générale que la violence aveugle est immorale et contre-productive,³⁶ les terroristes religieux la jugent moralement justifiée et y voient un expédient nécessaire pour atteindre un objectif, ou une réponse essentiellement défensive contre un État agressif ou prédateur, une société hostile, ou un groupe religieux rival.

La religion devient alors un facteur de légitimation – par le truchement d'un texte sacré ou d'un engagement prêché par des autorités religieuses qui disent parler au nom de la divinité. C'est pour cette raison que la sanction ecclésiastique est si capitale pour les terroristes religieux et

³³ Voir Enders et Sandler. *Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening? A Time Series Investigation*, page 21 où ils allèguent que le changement vers un terrorisme d'inspiration religieuse remonte à la prise de l'ambassade des États-Unis à Téhéran en 1979. Depuis cet incident, le terrorisme est devenu plus meurtrier et plus dangereux. Voir également Mark Juergensmeyer. « Terror Mandated By God » *Terrorism and Political Violence*, vol. 9, no. 2 (été 1997), pp. 16-23.

³⁴ Voir la discussion sur les différences de pensée qui existent entre le terrorisme séculier et le terrorisme religieux, et sur les mesures de légitimation dans Bruce Hoffman. « The Contrasting Ethical Foundations of Terrorism in the 1980s » *Terrorism and Political Violence*, vol. 1, no. 3 (juillet 1989), pp. 361-377.

³⁵ Voir par exemple, Rapoport, *Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions*, p. 674.

³⁶ Jenkins. *The Likelihood Of Nuclear Terrorism*, pp. 4-5.

que les autorités religieuses sont parfois appelées à bénir (c'est-à-dire, approuver) les opérations terroristes avant qu'elles se produisent. Par exemple, le groupe de terroristes messianiques juifs qui, en 1984, a comploté pour faire sauter la coupole du Rocher, à Jérusalem, troisième en importance parmi les lieux saints de l'Islam, afin de provoquer une guerre sainte nucléaire qui anéantirait tous les ennemis arabes d'Israël,³⁷ avait clairement fait savoir à ses chefs qu'il ne mettrait pas ses plans à exécution sans avoir obtenu une bénédiction rabbinique³⁸. De même, les auteurs de l'attentat contre le World Trade Center n'ont commencé à planifier leur coup qu'après avoir obtenu une fatwa, un édit religieux, prononcé par Sheikh Omar Abdel-Rahman (actuellement emprisonné aux États-Unis)³⁹. Les leaders des groupes chrétiens de la suprématie blanche des États-Unis sont souvent eux-mêmes des religieux – comme le fondateur et « général » de la Milice du Michigan⁴⁰, le pasteur Norman Olson, leader du groupe Aryan Nation, basé en Idaho, le révérend Richard Girnt Butler, ou encore le chef du Ku-Klux-Klan, le pasteur Thom Robb – qui s'abritent derrière leurs titres religieux pour donner à leurs organisations un vernis religieux qui prône et justifie la violence.

La sanction religieuse, sinon la bénédiction, joue également un rôle critique dans le concept de martyr qui est présent dans nombre de mouvements terroristes. Les religieux musulmans ont soutenu et même béni des candidats au martyr, même si la loi islamique interdit le suicide. Par exemple, immédiatement après l'attaque suicide perpétrée en 1983 au quartier général des parachutistes français et des Marines américains par l'organisation chiite libanaise Hezbollah, Hussein Mussawi, l'un des chefs du mouvement, déclarait : « Je proclame haut et fort que la double attaque de dimanche est un acte valide. Et je salue, aux portes de la mort, l'héroïsme de ces kamikazes qui sont maintenant sous la protection du

37 Voir Thomas L. Friedman. « Jewish Terrorists Freed By Israel » *New York Times*, 9 décembre 1984; Grace Halsell, « Why Bobby Brown of Brooklyn wants to blow up Al Aqsa » *Arabia*, août 1984; Martin Merzer. « Justice for all in Israel? » *Miami Herald*, 17 mai 1985 et « Jail Term of Jewish terrorist reduced » *Jerusalem Post* (édition internationale), 12 octobre 1985. L'information sur le fait que l'objectif des terroristes était de provoquer une guerre sainte cataclysmique entre les musulmans et les juifs a été vérifiée à l'auteur lors des discussions avec un agent d'exécution de la loi américain qui participait à des enquêtes des incidents terroristes aux États-Unis mettant des juifs en cause et qui connaissait l'incident de Jérusalem.

38 Voir Ehud Sprinzak. *The Ascendance of Israel's Radical Right* (New York & Oxford: Oxford University Press, 1991), pp. 98-99.

39 Voir Youssef M. Ibrahim. « Muslim Edicts Take on New Force », *New York Times*, 12 février 1995.

40 Un des groupes avec qui Timothy McVeigh, l'inculpé pour l'attentat d'Oklahoma City, aurait entretenu d'étroites relations.

Tout-Puissant et de ses anges⁴¹ ». On retrouve le même goût du sacrifice et du martyr chez de nombreuses organisations terroristes islamistes sunnites – ou rattachés à d'autres religions –, comme al-Qaïda, diverses organisations jihadistes pakistanaises, le mouvement palestinien Hamas, le Jihad islamique palestinien et ainsi de suite. La violence dans ce contexte est inéluctablement un acte sacramentel, un devoir divin, commandé par les textes saints selon l'interprétation qu'en donnent les autorités religieuses. Elle ne vise donc pas seulement à détruire l'ennemi, mais aussi à permettre à son auteur d'accéder au paradis.

Enfin, les terroristes séculiers et religieux ont des perceptions diamétralement opposées d'eux-mêmes et de la violence qu'ils commettent. Si les premiers considèrent la violence comme un outil servant à corriger une faille dans un système foncièrement acceptable ou à instaurer un ordre nouveau, les seconds ne se considèrent pas comme des membres d'un ordre à préserver, mais plutôt comme des « étrangers » désireux de changer radicalement l'ordre établi. Ce sentiment d'aliénation permet au terroriste religieux d'envisager des attaques beaucoup plus destructrices et plus meurtrières que ne peut le faire le terroriste séculier, et en fait, de distinguer un nombre infiniment plus élevé de catégories « d'ennemis » à attaquer, soit tous ceux qui ne font pas partie de leur organisation ou de leur secte. Ce sentiment explique la rhétorique commune aux manifestes de terreur sainte qui décrivent les personnes qui ne font pas partie de leur organisation religieuse en termes vils et déshumanisants comme « infidèles », « chiens », « fils de Satan » et « boueux ». Le recours délibéré à une telle terminologie pour faire l'apologie et la justification du terrorisme est significatif en ce sens qu'il affaiblit toujours un peu plus les principes de retenue face à la violence et aux massacres en dépeignant les victimes du terrorisme comme des sous-humains ou des personnes indignes de vivre.

Le mouvement séparatiste Sikh qui a vu le jour dans les années 1980 semble conforme au modèle et aux caractéristiques du terrorisme d'inspiration religieuse à plusieurs points de vue importants⁴². Le

41 Cité dans l'ébauche du rapport de la Commission du Département de la Défense des États-Unis sur l'attentat terroriste de 23 octobre 1983 à l'aéroport international de Beyrouth (BIA) (appelée la « Commission Long », du nom de son président, l'amiral à la retraite Robert L. J. Long, US Navy), p.38.

42 Babbar Khalsa, l'organisation sikhe impliquée dans l'explosion de l'avion d'Air India est décrite par un auteur comme l'une des plus importantes organisations terroristes de l'Inde aurait été inscrite au Canada comme une organisation caritative et religieuse sans but lucratif. Voir Stewart Bell. *Cold Terror: How Canada Nurtures And Exports Terrorism Around The World* (Toronto: John Wiley & Sons, Ltd., 2007), p. 24.

professeur Mark Juergensmeyer de l'université de Californie à Santa Barbara est une autorité mondiale et un expert en matière de militantisme religieux violent et probablement le premier à s'être penché sur ce volet des études sur le terrorisme. Spécialiste formé à l'étude des religions du sud de l'Asie, le professeur Juergensmeyer est l'auteur ou a dirigé la publication de trois livres majeurs sur la religion et le terrorisme : *Terror in the Mind of God*, *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State*, et *Violence And The Sacred In The Modern World*. Chacun de ces ouvrages novateurs traite du phénomène du militantisme religieux sikh, de ses racines intellectuelles et théologiques et du militantisme croissant qui a débouché sur une escalade dramatique de la sédition et de la violence inter-communautés en Inde durant les années 1990. La description d'un mouvement intrinsèquement nationaliste et religieux que fait le professeur Juergensmeyer correspond tout à fait aux grandes caractéristiques du terrorisme religieux déjà citées. Selon son analyse, même si les campagnes antérieures de revendication autonomistes et de participation accrue aux affaires sikh étaient plus politiques, le mouvement que ce ferment a produit au cours des années 1980 était clairement « plus intense, plus religieux » que son prédécesseur⁴³ avec son objectif de légitimation politique de l'identité sikhe et de son nationalisme religieux⁴⁴. En fait, le professeur Juergensmeyer retrace la montée de Jarnail Singh Bhindranwale, leader de cette génération de militants sikhs depuis l'époque où il était prédicateur rural, qui, très jeune, s'était joint à la Damdami Taksal, une école religieuse et un centre de retraite fondé par le grand martyr Sikh Baba Deep Singh, avant d'en devenir le chef⁴⁵. Il aurait affiché un mépris particulier pour ceux que Bhindranwale avait qualifiés « d'ennemis de la religion »⁴⁶. De ce fait le professeur Juergensmeyer conclut que le cas des Sikhs est incontestablement une affaire de légitimation religieuse et il explique de façon convaincante comment son nationalisme et ses objectifs irrédentistes se sont fusionnés à une identité et une justification religieuse. Une exigence politique n'a toutefois pas été fortement appuyée au début, précise-t-il :

il avait besoin de toutes les sources de légitimité possibles, dont celle de la religion. C'est de là qu'est née la revendication du Kalistan, d'une nation sikhe distincte. Même si, au début, cette revendication a été vue comme

43 Mark Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God* (Berkeley; Univ. of California Press, 2000).

44 Mark Juergensmeyer. *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State* (Berkeley; Univ. of California Press, 1994), p. 95

45 Juergensmeyer. *The New Cold War?*, p. 94.

46 Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 172.

une solution politique répondant aux désirs des Sikhs d'une identité distincte, elle s'est rapidement transformée en croisade religieuse⁴⁷.

En somme, conclut le professeur Juergensmeyer, l'instrument de la violence religieuse a donné le pouvoir à ceux qui n'en avaient pas auparavant⁴⁸.

Le volet séparatiste du mouvement d'identification nationaliste et religieux sikh reflète, selon d'autres écoles de pensée, le caractère hybride du mouvement. Héritiers modernes d'un mouvement de réforme de l'hindouisme fondé au Panjab il y a environ 400 ans, les Sikhs sont le creuset de différentes croyances et pratiques qui, selon certains avis, manquent de fondements théologiques propres. Pour cette raison, la foi sikhe a longtemps lutté pour se distinguer, elle et ses fidèles, de l'hindouisme, en insistant fortement sur des symboles religieux manifestes et sur des moyens d'identification personnelle comme le Temple d'Or d'Amritsar, les écritures sacrées, et les signes personnels d'appartenance comme le port du turban, de la barbe et des cheveux longs ainsi que du kirpan⁴⁹. Le principal objectif des Sikhs est donc devenu l'établissement et la régénération d'un pays appelé Khalistan – « La Terre des purs »⁵⁰. L'analyse du professeur Juergensmeyer met l'accent sur le même point. Le mouvement militant sikh des années 1980, écrit-il, « revendiquait un Panjab où seule la langue panjabi serait parlée, une exigence qui, dans les faits, visait à créer un État majoritaire sikh. Bhindranwale s'est rapidement impliqué dans une nouvelle organisation, le Dal Khalsa (« le groupe des purs »)⁵¹.

À cette fin, les Sikhs ont entrepris une campagne d'éradication de toute influence étrangère au Panjab⁵². Des bandes de jeunes Sikhs, par exemple, avaient commencé à assassiner sans raison des Indiens, mais en 1981, la campagne a pris un nouveau tour plus spectaculaire, tant du point de

47 Juergensmeyer. *The New Cold War?*, p. 163.

48 Ibid. p. 169.

49 Bernard Imhasly. « A Decade of Terrorism in the Punjab », *Swiss Review of World Affairs*, mars 1991, p. 23.

50 Ian Grieg. « The Punjab: Plagued By Terror », *Conflict International*, juillet 1992.

51 Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 97.

52 On estime à 20 000 le nombre de personnes assassinées au cours de la violente campagne qui en découla au Panjab. En 1991 seulement, un nombre record de 4 700 assassinats ont eu lieu au Panjab. Si la majorité des victimes provenaient de la population minoritaire indoue, des Sikhs déclarés traîtres ou apostats furent également visés (ceux que Bhindranwale appelait « les ennemis de la religion »). Les attaques menées par les Sikhs étaient, selon un observateur, totalement faites à l'aveugle, les trains bondés constituant la cible privilégiée. Cent passagers indous furent assassinés et 70 furent blessés lors de deux de ces attaques en 1991. Voir Ian Grieg. « The Punjab: Plagued By Terror », *Conflict International*, juillet 1992.

vue tactique que géographique, lors du détournement d'un avion de l'Indian Airlines au Pakistan. « La violence véritable, note le professeur Juergensmeyer, venait de commencer⁵³. » Elle explosait en effet le 5 juin 1984 lorsque la première ministre de l'Inde, Indira Gandhi, ordonnait aux Forces indiennes de prendre d'assaut le Temple d'Or, le plus important des temples sikhs, pour briser les reins du mouvement de revendications. Appelée « Operation Bluestar », l'opération n'avait rien d'une frappe bien planifiée et rapidement exécutée. Il a fallu à l'armée indienne deux longues journées sanglantes pour venir à bout de la résistance acharnée des militants. La bataille a fait plus de deux mille morts, dont d'innocents pratiquants. Bhindranwale fut parmi les premiers à mourir, acquérant de ce fait le statut de vénérable martyr. Comme le rappelle le professeur Juergensmeyer, « même les Sikhs modérés du monde entier ont été horrifiés par le spectacle des soldats indiens pénétrant dans les lieux saints avec leurs bottes aux pieds, tirant dans les façades de marbre ouvragées. » La rétribution pour ce blasphème vint moins de six mois plus tard, lorsque deux des gardes du corps sikhs de Mme Gandhi l'assassinaient. L'événement marqua le début d'une nouvelle escalade de la violence intercommunautaire dès le lendemain matin, des foules désordonnées à Delhi et ailleurs tuant plus de deux mille Sikhs⁵⁴. Rétrospectivement, il semble évident que la chaîne d'événements qui devait mener à ces représailles du 23 juin 1985 ne fait que perpétuer un cycle de violence contre l'État et intercommunautaire qui s'alimente tout seul. Dans les réunions tenues au Madison Square Garden de New York et ailleurs, des appels fébriles à la vengeance et au sacrifice alimentaient et tentaient de justifier la violence sectaire (p. ex. contre les Hindous et contre l'Inde). Dans *Terreur froide*, le journaliste canadien Stewart Bell rappelle comment un Sikh canadien nommé Ajaib Singh Bagri attisait ces sentiments : « Lorsque le sang des martyrs coule, le destin des communautés change ... À partir de maintenant, toute personne qui dira « Les Hindous sont nos frères » sera déclaré traître à la communauté. »

« Mort à ... » clamait la foule.

« Traîtres à la nation! » hurlait le porte-étendard qui dirigeait les chants de la congrégation.

« Vive le Khalistan ... »

« Nous ferons l'ultime sacrifice! »

« Nous ferons le Khalistan ... »

« Pour la rétribution des sacrifices. »⁵⁵

⁵³ Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 98.

⁵⁴ Juergensmeyer. *The New Cold War?*, pp. 95-96. Voir aussi Bell. *Cold Terror*, p. 24.

⁵⁵ Cité par Bell. *Cold Terror*, pp. 23-25.

Le caractère aveugle de la violence sikhe est bien une caractéristique du terrorisme d'inspiration religieuse, reflétant les positions manichéennes et extrêmes du bien et du mal, sans aucune nuance ni aucune subtilité. Il apparaît clairement dans la philosophie du sikhisme et de Bhindranwale. Celui-ci aurait, dit-on, prêché le concept sikh du miri-piri, selon lequel les pouvoirs spirituels et temporels sont liés. Selon Juergensmeyer, Bhindranwale projette l'image d'une vaste guerre entre le bien et le mal à notre époque⁵⁶, une guerre qui, selon ses propres termes, qui est une lutte pour la foi, pour la nation sikhe, et contre l'oppression⁵⁷.

Le sentiment d'exclusion, du « seul contre les autres » fait partie intégrante de cette vision manichéenne du monde commune aux terroristes religieux, il exacerbe la conviction des adeptes que leur violence n'est qu'une réaction de défense – l'ultime recours de guerriers forcés d'agir contre un État répressif ou une population rivale prédatrice. La religion sikhe, par exemple, prône la non-violence et condamne le meurtre. Selon Juergensmeyer, même Bhindranwale reconnaît que pour un Sikh, c'est un grave péché que de prendre une arme et de tuer son semblable, ce qui ne l'empêche pas de soutenir, dans un même élan, que la violence est justifiée dans des circonstances extraordinaires⁵⁸. « C'est un péché encore plus grand d'avoir une arme et de ne pas s'en servir pour obtenir justice », dit Bhindranwale pour se justifier⁵⁹. Un autre chef militant sikh, Sohan Singh, qui a dirigé le groupe éponyme qui a joué un rôle important de coordination, le Sohan Singh Panthic Committee, avance une justification similaire de ce qu'il appelle une violence défensive. « Si d'autres tentent de vous assassiner, vous avez le droit de tenter de les abattre », a déclaré Sohan Singh au professeur Juergensmeyer au cours d'une entrevue. Il allègue en outre que « la violence des Sikhs au cours des dernières années était avant tout une réaction à la violence de l'État », soutenant que « les meurtres perpétrés par les militants avaient toujours un but, que ce n'étaient pas des meurtres gratuits. » Plus important encore, Sohan Singh affirme que « des avertissements ont été servis et que la punition n'a été appliquée que dans les cas où les contrevenants continuaient à se conduire d'une manière que les militants jugeaient offensante⁶⁰. » Comme le souligne le professeur Juergensmeyer :

⁵⁶ Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God*, p. 98

⁵⁷ Jarnail Singh Bhindranwale. « Two Lectures » Deux sermons faits le 19 juillet et le 20 septembre 1983, traduits à partir des captations originales sur bandes vidéo par R.S. Sandhu et distribués par le Sikh Religious and Educational Trust, Columbus, Ohio. Le martyre est l'honneur suprême, comme le cite Juergensmeyer. *The New Cold War?*, p. 92.

⁵⁸ Juergensmeyer. *The New Cold War*, p. 164

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 99.

La rhétorique de la guerre est présente dans la foi religieuse moderne. Elle l'est aussi dans le vocabulaire religieux moderne, puisque c'est le langage du sacrifice et que pratiquement toutes les métaphores culturelles regorgent de métaphores martiales. Les idées d'une Armée du Salut dans la chrétienté et celles de la Dal Khalsa (« l'Armée des croyants ») dans le sikhisme, par exemple, révèlent des organisations religieuses disciplinées⁶¹.

Les extrémistes sikhs qui se sont mobilisés durant les années 1980 pour lutter contre l'État indien se sont donc vus comme des guerriers malgré eux, en fait des martyrs qui luttèrent pour préserver leur collectivité religieuse contre une force malveillante d'une extrême puissance. « L'histoire du sikhisme, écrit Juergensmeyer, est également un histoire de luttes violentes, généralement dans le but de protéger la tradition »⁶². Le goût du martyr est évident dans cette perspective. En fait, Juergensmeyer allègue que le martyr est l'honneur suprême accordé à ceux qui ont donné leur vie à la cause⁶³. Il pense que

... c'est un hindouisme pieux fleurissant dans une région du nord de l'Inde dominée par l'Islam qui aurait pu être influencé par la notion islamique de martyr. Le concept est un fondement de la foi. L'un des dix gourous fondateurs de la tradition, Tegh Bahadur, est vu comme un martyr des forces mogholes hostiles et la majorité des héros les plus magnifiés de l'histoire sikhe sont également des martyrs. Parmi eux figure Baba Deep Singh, que les artistes religieux modernes dépeignent comme tellement vaillant dans la lutte qu'il continua de lutter même une fois décapité. Avec cette réputation, il n'est pas étonnant de constater que le plus récent chef de l'ordre qu'il avait fondé devienne lui aussi un martyr. L'héritier spirituel de Baba Deep Singh, Jernail Singh Bhindranwale, a dirigé une bande de Sikhs armés dans une mission suicide évidente contre la première ministre Indira Gandhi et fut lui-même abattu lors de la prise d'assaut du Temple d'Or d'Amritsan par l'armée indienne. En guise de représailles madame Gandhi fut assassinée – certains Indous pieux diront martyrisée – quelques mois plus tard⁶⁴.

Les dernières paroles des deux militants sikhs qui ont assassiné un général indien montre clairement que le concept de martyr peut mobiliser et

61 Mark Juergensmeyer. « Sacrifice and Cosmic War », dans Mark Juergensmeyer (ed.), *Violence And The Sacred In The Modern World* (London: Frank Cass, 1992), p. 106.

62 Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 95.

63 Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 96.

64 Juergensmeyer. « Sacrifice and Cosmic War », pp. 103-104.

soutenir plusieurs groupes terroristes religieux. On a dit que les deux meurtriers ont décrit le nœud qui devait les pendre comme « l'étreinte d'une maîtresse » et qu'ils avaient hâte de mourir de cette étreinte parce leur sang fertiliserait les champs du Khalistan⁶⁵.

RENSEIGNEMENTS ET APPLICATION DE LA LOI

Fondamentalement, les citoyens de partout dans le monde s'attendent à ce que leur gouvernement les protège et les défende contre la violence et les menaces internes et extérieures. Depuis toujours, cette entente entre les peuples et leur gouvernement a été assurée par une répartition traditionnelle du travail entre l'application de la loi – c'est-à-dire les services de police, qui veillent au respect de la loi et au maintien de l'ordre, et les forces militaires, qui sont responsables de la défense nationale, principalement en cas de menaces provenant de l'étranger. À cheval entre les deux se trouvent les services de renseignements d'un pays, responsables de la collecte de renseignements à l'intérieur et à l'étranger et de la « zone grise » intermédiaire qui entre en jeu lorsque des menaces internes pour la sécurité proviennent de l'extérieur. Les multiples agences de renseignements maintenues par la plupart des pays illustrent la complexité des rôles et des missions des intervenants et la délimitation problématique des secteurs de compétence.

Par exemple, les services de renseignements militaires, policiers et nationaux d'un pays constituent souvent des entités séparées, qui servent généralement des fins distinctes. Les missions, les méthodes et les programmes de formation des services sont différents, bien que la collaboration et la coordination entre eux soient essentielles⁶⁶. Les services de renseignements nationaux sont souvent partagés entre les menaces extérieures et les menaces internes et nationales; il est cependant difficile de « compartimenter » lorsque les terroristes assurent leur présence ou mènent des opérations dans un pays à partir de bases étrangères ou de sanctuaires outre-mer. Les renseignements militaires sont avant tout des renseignements opérationnels courants visant à discerner les intentions ou les ordres de bataille ennemis ou à acquérir de l'information essentielle à la protection des forces, et ainsi prévenir et neutraliser les attaques

⁶⁵ Cité dans Juergensmeyer. *Terror in the Mind of God*, p. 203

⁶⁶ Plus souvent qu'autrement toutefois la concurrence bureaucratique et les conflits entre les services de ces institutions préviennent ou minent toute collaboration efficace. Voir Bruce Hoffman et Jennifer Morrison Taw. « A Strategic Framework for Countering Terrorism » dans Fernando Reinares (ed.), *European Democracies Against Terrorism: Governmental policies and intergovernmental cooperation* (Aldershot, UK: Ashgate Dartmouth, 2000), pp. 15-16.

contre des cibles et des effectifs militaires. Les renseignements policiers, en revanche, touchent plutôt les renseignements sociaux, économiques et – particulièrement lorsque le terrorisme est en cause – politiques qui définissent le milieu opérationnel criminel que les autorités d'un pays doivent percer. Les services de renseignements policiers doivent en particulier s'assurer de respecter fermement la règle de droit lorsque les renseignements obtenus afin de prévenir un crime doivent être transformés en éléments de preuve admissibles devant un tribunal.

Dans le cadre d'interventions en cas de menaces terroristes au niveau d'un pays, des renseignements de nature « environnementale » et opérationnelle sont clairement essentiels si les autorités doivent être en mesure d'identifier et d'appréhender des terroristes dissimulés parmi la population au sein de communautés précises, puis de mettre en oeuvre avec succès des procédures d'arrestation, d'instruction, de reconnaissance de culpabilité et de détermination de peine et – lorsque cela est inévitable – d'appliquer une force létale dans des circonstances justifiables, et ce, sans enfreindre la loi, ni aliéner ou ni neutraliser la confiance et l'appui du public. Dans un contexte libéral-démocrate, cela exige l'atteinte d'un équilibre subtil. Les préoccupations relatives à la violation des libertés civiles, par exemple, rendent souvent la collecte de renseignements intérieurs plus complexe que l'obtention de renseignements étrangers. De plus, la diffusion et le partage de renseignements avec des organismes gouvernementaux extérieurs au milieu du renseignement peuvent se révéler particulièrement difficiles. En outre, la manière de traiter des renseignements collectés selon une norme différente de celle utilisée par les organismes d'exécution de la loi dans le contexte de poursuites criminelles entraîne une difficulté supplémentaire. La sensibilisation aux sources de renseignements et aux méthodes, des points de vue de la manière dont les renseignements sont obtenus et de la provenance de ces renseignements, constitue une question particulièrement saillante. D'une part, les autorités responsables de la collecte des renseignements seront réticentes à l'idée que leur provenance soit divulguée en audience publique. D'autre part, les renseignements – quelles que soient leur véracité et leur exactitude – ne sont pas nécessairement admissibles en droit pour divers motifs, que ce soit parce qu'il s'agit de témoignages par ouï-dire ou parce qu'ils sont impossibles à corroborer. Les préoccupations de ce type — lorsqu'elles ne sont pas équilibrées adéquatement — peuvent nuire gravement aux moyens opérationnels et aux capacités de lutte contre le terrorisme. Dans certains cas, elles peuvent également freiner la capacité de prévenir et d'éliminer les menaces terroristes, et

saper la confiance du public à l'égard du gouvernement et son appui envers les autorités, à cause de la perception d'une atteinte ou de menaces touchant les libertés civiles.

Le terrorisme pose donc un dilemme particulièrement complexe lié à la nécessité de préserver les libertés civiles fondamentales, d'une part, et de protéger la société contre les attaques ou contre les agressions énigmatiques de la part d'adversaires clandestins, d'autre part. Le défi que présente cet équilibre a été décrit de manière convaincante par M. Roy Jenkins, secrétaire de l'intérieur du Royaume-Uni au plus fort de la violence en Irlande du Nord au début des années 1970. « Les gouvernements, observait-il, doivent trouver une façon de naviguer entre deux dangers, premièrement l'incapacité de prendre des mesures efficaces et pratiques pour faire face au terrorisme et, deuxièmement, la possibilité de réagir de manière exagérée et de porter gravement atteinte au respect de la liberté et de la dignité humaines⁶⁷ ». La clandestinité, l'impénétrabilité, le raffinement organisationnel et la portée des opérations terroristes obligent donc les autorités à disposer des pouvoirs juridiques nécessaires (dans certains cas exceptionnels) pour identifier, surveiller, arrêter et poursuivre les terroristes, et ainsi neutraliser cette menace particulière pour la société. Toutefois, en même temps, ces pouvoirs doivent être exercés et coordonnés de manière à ce que toute violation des droits de la personne soit évitée. En résumé, les agents d'application de la loi et de renseignements nationaux doivent être dotés des outils juridiques dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions, tout en établissant un équilibre entre l'impératif de sécurité et la nécessité d'éviter la violation ou la transgression des droits de la personne. L'élément clé permettant d'atteindre cet équilibre adéquat a été résumé par l'ambassadeur Henry A. (Hank) Crumpton, qui jusqu'à récemment occupait le poste de haut fonctionnaire principal du Département d'État des États-Unis responsable de la lutte au terrorisme et qui avait auparavant accumulé de longs états de service au sein de la Central Intelligence Agency. Bien qu'ils aient été écrits dans le contexte des problèmes de sécurité et des menaces terroristes contre les États-Unis qui ont suivi les attentats du 11 septembre, les propos de l'ambassadeur Crumpton sont pertinents à d'autres régimes libéraux et démocratiques qui font face à des dilemmes semblables. « Les services de renseignements des États-Unis et le peuple américain, écrivait-il, doivent également résoudre un paradoxe. Les

⁶⁷ *The Times* (London), du 24 décembre 1986, cité par Bruce Hoffman et Jennifer Morrison Taw. *A Strategic Framework for Countering Terrorism and Insurgency* (Santa Monica, CA: RAND, 1992, N-3506-DOS), p. 51.

services de renseignements doivent se conformer aux fondements de leur fonction, en protégeant secrètement leurs sources d'information et leurs méthodes tout en allant au-delà de leurs limites conventionnelles de manière à établir une relation d'interdépendance avec la société américaine. Les citoyens américains, pour leur part, doivent sauvegarder farouchement la justice et la démocratie, tout en s'efforçant de comprendre et d'appuyer la collecte de renseignements internes afin de lutter contre les ennemis étrangers. Si les mécanismes de renseignements intérieurs fonctionnent correctement, ils ne saperont pas la démocratie ni les libertés civiles; sinon, les structures de renseignements se transformeront en mécanismes pseudo sécuritaires qui serviront les intérêts des instances au pouvoir au détriment de⁶⁸.

Quelle que soit la nature du crime, il faut recueillir des renseignements touchant tous les actes criminels qui contribueront à leur résolution, suivie de l'identification, de l'arrestation, de la judiciarisation et de la condamnation des coupables. À cet égard, les similitudes les plus marquées se trouvent au niveau du crime organisé et du terrorisme, puisque tous deux comportent des réseaux d'individus aux vues semblables qui fonctionnent selon un cadre opérationnel défini dans lequel la sécurité est essentielle afin de préserver l'intégrité de l'organisation et la résilience ou le maintien de ses opérations – en adoptant des buts lucratifs et politiques, respectivement. Par conséquent, chacun doit maintenir un niveau de sécurité qui facilite l'exécution d'opérations efficaces, qu'elles soient financières ou informationnelles. Il est donc impératif que les deux types d'organisations évitent de se laisser infiltrer par des espions des gouvernements, afin d'empêcher que des informateurs éventuels aient accès à des renseignements essentiels. De même, ils doivent s'assurer de ne pas prêter le flanc à des témoins extérieurs à leurs organisations qui pourraient signaler ce qu'ils ont vu ou entendu aux autorités et, dès lors, témoigner devant un tribunal. Dans son traité fondamental sur la question intitulé *Terrorism and America : A Commonsense Strategy for a Democratic Society*, M. Philip B. Heymann, ancien sous-procureur général des États-Unis et actuellement professeur de droit James Barr Ames à la faculté de droit de Harvard, affirme que « chaque type d'organisation met tout en oeuvre pour qu'il soit très difficile, pour le gouvernement, d'obtenir la collaboration de témoins complices, en choisissant minutieusement ses membres, en contrôlant rigoureusement la diffusion de l'information et

⁶⁸ Henry A. Crumpton. « Intelligence and Homeland Defense » dans Jennifer E. Sims et Burton Gerber (eds.). *Transforming U.S. Intelligence* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005), p. 198.

en utilisant une intimidation sans scrupule. Les deux types d'organisations font en sorte qu'il soit difficile d'obtenir la collaboration de témoins victimes, d'une part, parce que les victimes sont généralement parties volontaires à un crime, notamment les acheteurs de produits ou de services illicites, ou des victimes d'extorsion terrifiées et, d'autre part, pour des raisons semblables ou parce que les crimes ne permettent pas d'établir facilement une concordance entre l'acte et le criminel, notamment la pose de bombes qui exploseront ultérieurement⁶⁹.

De plus, le crime organisé et le terrorisme représentent des menaces en série pour la société, c'est-à-dire que leurs actes criminels et leur violence ne sont pas isolés; il s'agit non pas de manifestations spontanées de rage, de cupidité ou d'avarice, mais plutôt d'actes planifiés, prémédités et collusoires destinés à promouvoir les buts des organisations (qu'ils soient financiers ou politiques) et à assurer leur vitalité, leur viabilité et leur résilience à long terme. À cet égard, les ressources et les capacités essentielles pour appuyer une entreprise criminelle organisée ou une campagne terroriste s'étendent au-delà des exigences liées à la perpétration d'un crime unique et sont tout aussi collusoires que contributives. De fait, dans certains cas, les moyens et le raffinement de groupes criminels organisés ou terroristes peuvent concurrencer, voire éclipser, ceux des gouvernements et des États-nations établis. Enfin, afin de se préserver et de protéger leurs opérations, les gangs de criminels organisés et les organisations terroristes s'adonnent souvent à une intimidation énergique et gratuite de témoins. « Dans les deux cas, poursuit Heymann,

Les procureurs, les juges et les enquêteurs séculiers peuvent faire l'objet de pratiques d'intimidation; le rôle de juge ou de procureur dans une affaire liée au crime organisé à Palerme ou à Bogota n'est guère plus sûr que la fonction de juge dans une affaire de terrorisme à Belfast. Dans les deux cas, l'organisation peut bénéficier d'équipements et de ressources largement supérieurs à ceux d'un criminel ordinaire⁷⁰ ».

Il n'est donc pas surprenant qu'au cours de la dernière décennie, les organismes de renseignements et les services de sécurité nationaux aient prêté une aide croissante aux organismes d'exécution de la loi dans le cadre d'enquêtes relatives à des crimes graves, notamment lors que des opérations

69 Philip B. Heymann. *Terrorism and America: A Commonsense Strategy for a Democratic Society* (Cambridge, MA: MIT Press, 1998), p. 113.

70 Heymann. *Terrorism and America*, p. 113.

transfrontalières, voire internationales sont en cause. Deux événements survenus au cours des années 1990 ont accéléré le processus : la fin de la Guerre froide, qui a libéré des ressources souvent très perfectionnées et à la fine pointe de la technologie en matière de renseignements d'origine électromagnétique (SIGINT) et a permis la réorganisation de formidables activités liées aux renseignements humains (HUMINT) afin de neutraliser les groupes criminels organisés. En outre, le phénomène émergeant de « mondialisation » a remanié les communications et les échanges transnationaux et les règles qui les régissaient, et a ainsi offert de nouvelles possibilités aux organisations criminelles et aux syndicats de la drogue multinationaux qui manœuvraient tout aussi habilement entre les frontières des États et les interstices de la gouvernance nationale⁷¹. Ainsi que l'explique M. Michael Herman qui, jusqu'à sa retraite, a occupé plusieurs postes de coordination de niveaux supérieurs et très critiques dans les milieux de renseignements britanniques, Dans ce contexte, les services de renseignements comportent des efforts particuliers au niveau de la collecte, mais ils sont principalement liés à la coordination et à l'étude approfondie des informations provenant de toutes les sources; ils « ciblent le criminel plutôt que le crime ». Ils produisent des évaluations et des prévisions destinées à appuyer les mesures prises à tous les niveaux d'application de la loi, de la poursuite de dossiers particuliers aux décisions stratégiques de mise en œuvre d'activités d'application de la loi. Ce type de services de renseignements organisés liés à l'application de la loi constitue donc une structure parallèle au système de renseignement gouvernemental. ... »⁷²Évidemment, le financement du terrorisme donne lieu depuis longtemps à des « mariages » ou des alliances de convenance entre les terroristes et les criminels, lorsqu'il existe des intérêts et des bénéfices communs. Toutefois, cet aspect est abordé dans la section suivante.

Cependant, indépendamment de ces similitudes, les différences entre la neutralisation du crime organisé et la lutte contre le terrorisme sont tout aussi profondes que majeures. Le terrorisme se distingue nettement de l'activité criminelle par son incidence sur la société. Certes, tout comme les terroristes, les criminels ont recours à la violence pour atteindre une fin précise. Cependant, bien que l'acte violent lui-même soit semblable – meurtre, enlèvement, extorsion et incendie criminel, par exemple – le but ou la motivation ne l'est manifestement pas. Que le criminel utilise

71 Michael Herman. *Intelligence Power In Peace And War* (Cambridge; Cambridge University Press, 1996), p. 348.

72 Ibid. p. 350.

la violence pour obtenir de l'argent, pour acquérir des biens matériels ou pour tuer ou blesser une victime particulière à des fins financières, il est principalement motivé par un but égoïste, personnel (généralement le gain matériel). De plus, contrairement au terrorisme, l'acte violent commis par un criminel ordinaire n'est pas censé avoir de conséquences, ni entraîner de répercussions psychologiques au-delà de l'acte en soi. Évidemment, le criminel peut avoir recours à la violence à court terme afin de « terroriser » sa victime, par exemple, en agitant une arme à feu sous le nez d'un commis de banque pendant un braquage, afin de s'assurer de l'obéissance empressée de ce dernier. Cependant, le braqueur de banque ne communique alors aucun « message » (politique ou autre) par le biais de son acte violent, outre le fait de faciliter la remise rapide de son « butin ». L'acte criminel n'est donc pas présumé avoir de répercussion au-delà de l'incident proprement dit ou de la victime immédiate. De plus, la violence n'est pas destinée à transmettre un message à quiconque, mis à part le commis de banque, dont la collaboration rapide constitue l'unique objectif du braqueur. La distinction sans doute la plus fondamentale a trait au fait que le criminel n'est pas préoccupé par la volonté d'influencer ou d'affecter l'opinion publique : il veut simplement disparaître avec son argent ou accomplir sa tâche mercenaire le plus rapidement et le plus facilement possible, afin de pouvoir toucher sa récompense et profiter du fruit de son labeur. En revanche, le but fondamental de la violence terroriste est plus vaste et plus profond. De la démarche visant à modifier fondamentalement la situation socio-économique et politique d'un pays au déclenchement d'un changement de la politique intérieure ou étrangère, en passant par des actions visant à attirer l'attention sur les terroristes et sur leur cause, ces questions ne préoccupent manifestement pas le criminel ordinaire⁷³. Comme l'affirme Herman, « quelle que soit la nature criminelle de l'acte, le terrorisme s'entend du recours à la violence à des fins strictement politiques. D'une manière générale, il existe divers intérêts et objectifs du point de vue des cibles et du traitement dont elles font l'objet en termes de renseignements⁷⁴ ». Heymann reprend le même point, mais l'approfondit d'une manière utile en observant ce qui suit :

La raison pour laquelle il a semblé nécessaire de modifier bien davantage les règles qui régissent l'application de la loi en matière de terrorisme est en partie liée au fait que le terrorisme suscite beaucoup plus la crainte et la colère du public que ne le fait même le crime organisé. Néanmoins,

⁷³ Konrad Kellen. *On Terrorists and Terrorism* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, N-1942-RC, December 1982), p. 9. Voir également l'exposé dans Herman. *Intelligence Power In Peace And War*, p. 351; et dans Heymann. *Terrorism and America*, pp. 112-113

⁷⁴ Herman. *Intelligence Power In Peace And War*, p. 351.

il existe également deux différences réelles. La première... [est] qu'il est d'autant plus difficile de réduire la liste de suspects à un nombre gérable dans le cas du terrorisme. De plus, les enjeux de la lutte au terrorisme sont souvent beaucoup plus élevés que ceux visant à freiner le crime organisé. Le terrorisme crée souvent la menace d'un processus continu de violence et de mort. En outre, contrairement au crime organisé, les victimes ne sont pas des membres du milieu qui sont en partie responsables du danger auquel ils font face. Devant la menace d'une violence aléatoire permanente, l'éradication des actes terroristes peut simplement être jugée plus importante par les dirigeants d'un pays, et susciter des exigences beaucoup plus fermes de la part de la population, que le fait de mettre le grappin sur les auteurs d'autres crimes, même les chefs du crime organisé⁷⁵.

De fait, dans la conjoncture postérieure aux attentats du 11 septembre, la menace terroriste contre l'État-nation est fréquemment abordée d'un point de vue existentiel, particulièrement en termes de recours éventuel aux armes de destruction massive (ADM) à des fins terroristes. À ce sujet, M. Walter Laqueur, l'un des pères fondateurs du domaine des études sur le terrorisme, a mis le public en garde dans une réévaluation fondamentale de la pensée et des tendances terroristes publiée en 1996 : « la prolifération des armes de destruction massive signifie non pas que la plupart des terroristes utiliseront probablement ces armes dans un avenir prévisible, mais que la plupart s'en serviront sûrement, malgré tous les facteurs dissuasifs dont elles font l'objet⁷⁶ ». À cet égard, c'est la présumée fabrication d'armes chimiques par Ben Laden, en vue de leur utilisation contre les forces américaines en Arabie saoudite, que l'on a évoquée deux ans plus tard pour justifier l'attaque américaine controversée par missiles de croisière contre l'usine pharmaceutique d'Al-Shifa à Khartoum, au Soudan⁷⁷. En outre, des renseignements irréfutables sont dévoilés depuis de façon répétée et mettent en lumière les efforts concertés de longue date d'al-Qaïda afin de mettre au point un

⁷⁵ Heymann. *Terrorism and America*, p. 113.

⁷⁶ Walter Laqueur. « Postmodern Terrorism », *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 5 (septembre-octobre 1996), p. 34.

⁷⁷ Voir les deux comptes rendus des explications de la frappe par Barbara Crossette et autres. « U.S. Says Iraq Aided Production of Chemical Weapons in Sudan », *New York Times*, 25 août 1998; Michael Evans. « Iraqis linked to Sudan Plant », *The Times* (London), 25 août 1998; James Risen. « New Evidence Ties Sudanese To Bin Laden, U.S. Asserts », *New York Times*, 4 octobre 1998; Gregory L. Vistica et Daniel Klaidman. « Tracking Terror », *Newsweek*, 19 octobre 1998 et le compte rendu d'un initié, publié par deux membres du personnel du Conseil de sécurité du président Clinton, Daniel Benjamin et Steven Simon, *The Age of Sacred Terror* (New York: Random House, 2002), pp. 259-262 & 353-365.

attirail hétéroclite d'armes chimiques, biologiques, voire nucléaires⁷⁸ ». Ainsi, la menace singulière que présente le terrorisme, de même que les mesures exceptionnelles afin de la neutraliser vont au-delà des arguments d'Heymann relatifs à une campagne de violence soutenue et systématique pour prendre des proportions dont il est permis de croire qu'elles pourraient compromettre le bien-être d'un pays et de sa population.

Il n'est donc pas étonnant que l'État exige une plus grande souplesse et des pouvoirs particuliers pour faire face à la menace terroriste. Étant donné qu'il s'agit d'une menace généralement plus diffuse et difficile à cerner, compte tenu de sa clandestinité inhérente et de sa dimension internationale – et de fait, parce que ses conséquences pourraient exponentiellement se révéler plus graves que dans le passé — les renseignements revêtent une importance primordiale à des fins de prévision, de prévention et d'intervention. Les renseignements permettent ainsi de « balayer l'horizon afin de repérer les menaces éventuelles ». Cette surveillance, ou « patrouille de l'environnement » pour reprendre les mots d'Heymann, comporterait sans doute, mais de manière non exclusive :

- l'examen rigoureux des personnes à l'arrivée et au départ d'un pays;
- la surveillance des achats de mélanges inhabituels ou de quantités importantes de produits chimiques, d'engrais (p. ex. du nitrate d'ammonium) ou de marchandises autres que les produits de commerce légalement accessibles, et qui peuvent être utilisés dans la fabrication de bombes artisanales;
- la surveillance ou la reconnaissance de cibles potentielles probables, que ce soit des monuments historiques, des installations gouvernementales, les réseaux de transport en commun, des centrales nucléaires, un individu particulier, etc.

« Entre ce type de "patrouille" et le fait de connaître l'existence d'un groupe violent, poursuit Heymann, se situe la collecte de renseignements axée sur des individus ou des groupes plus susceptibles de s'engager dans la voie de la violence politique que d'autres. L'information peut provenir de l'étranger... Elle peut prendre la forme d'un indice fourni par un informateur local. Elle peut également découler de l'observation d'un

⁷⁸ John Parachini. « Putting WMD Terrorism into Perspective », *The Washington Quarterly*, vol. 26, no. 4 (automne 2003), p. 44

milieu social dans lequel l'utilisation de la violence à des fins politiques est prônée et prise au sérieux⁷⁹.

Le renforcement des activités de renseignements, et en particulier de leur rôle préventif et prédictif, même dans un contexte entièrement national, est alors compréhensible. « La collecte de renseignements », affirme ainsi Heymann – juriste et ancien haut fonctionnaire du ministère de la Justice des États-Unis – « constitue la forme la plus importante de prévention du terrorisme⁸⁰ ». Cette surveillance accrue des divers types de menaces possibles ne doit pas —il y a lieu de le répéter— se faire au détriment, ni à l'encontre des libertés civiles fondamentales et inhérentes à l'État libéral-démocrate, que rien ne pourrait le justifier. Il existe déjà des précédents consternants en matière d'excès et de violations qui devraient servir de balises, afin de prévenir la répétition des erreurs passées et à établir des contrôles, des mécanismes de surveillance, des dispositions de réexamen et d'autres dispositifs de vérification adéquats à l'égard des services de renseignements et de sécurité. En même temps, il faut définir une ligne de conduite intermédiaire propice à l'établissement d'un équilibre entre la protection des droits fondamentaux de la personne et la capacité de doter les organismes de renseignements et de sécurité d'État des outils qui leur permettront de mieux anticiper et prévoir les actes terroristes potentiels, et ainsi de les signaler d'une manière opportune et convaincante à leurs dirigeants politiques⁸¹. « L'objectif principal de la collecte de renseignements », poursuit Heymann, est de faire face aux menaces éventuelles, et non pas de sanctionner des crimes antérieurs. Tant qu'un groupe voué à la violence politique est libre d'agir, il représente un grave danger. La distinction relative à l'objectif principal se répercute sur les renseignements qu'il est essentiel d'obtenir. Les procureurs en quête de condamnation au criminel n'auront sans doute guère d'intérêt à l'égard des huit questions suivantes, sauf les deux premières :

- Quels membres participent activement à la planification d'actes violents à des fins politiques?
- Quelle est leur motivation?
- Où sont-ils situés?
- Qui, parmi la population, est susceptible de se joindre au groupe ou de fournir le soutien nécessaire au maintien de ses opérations?

⁷⁹ Heymann. *Terrorism and America*, pp. 130-131.

⁸⁰ Heymann. *Terrorism and America*, p. 156.

⁸¹ Voir l'exposé dans Brian Michael Jenkins. *Unconquerable Nation: Knowing Our Enemy Strengthening Ourselves* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2006), p. 170.

- Quelles sont l'étendue et la nature de l'appui que le groupe reçoit d'intervenants de l'étranger, y compris d'autres États?
- Comment le groupe parvient-il à maintenir sa clandestinité, tout en menant des activités axées sur la violence politique? Quelles sont ses méthodes?
- De quel type d'attentats sont-ils capables?
- Quelle stratégie sous-tend leur planification?⁸²

Inévitablement, l'accentuation de l'importance des renseignements dans la lutte contre le terrorisme met nettement en lumière les diverses missions et l'orientation des organismes de renseignements et d'application de la loi. Au début des années 1990, Herman avait prévu, dans ses écrits, l'évolution de l'application de la loi dans des domaines jusqu'alors du ressort des organismes de renseignements nationaux⁸³, y compris l'affectation d'agents de liaison des services de police à l'étranger, selon la pratique créée par le service de police de New York, et les centres de fusion reliant non seulement les entités fédérales, étatiques et locales d'application de la loi, mais aussi d'autres organismes fédéraux, y compris les services de renseignements⁸⁴. Comme l'affirme Crumpton, dans la conjoncture postérieure aux attentats du 11 septembre, des motifs impérieux justifient que les services de renseignements et d'application de la loi collaborent, se complètent mutuellement et se recourent. Tout d'abord, les organismes d'application de la loi constituent le principal utilisateur de renseignements nationaux et étrangers, en cas de menaces à court terme. En outre, les services d'application de la loi peuvent fournir des pistes des plus utiles aux agents de renseignements. Le collecteur de renseignements et l'utilisateur de services d'application de la loi doivent s'efforcer non seulement de partager l'information, mais aussi d'atteindre l'interdépendance⁸⁵.

Cependant, la principale difficulté est liée à la différence entre la collecte d'informations à des fins de renseignements – c'est-à-dire les renseignements nécessaires afin de prévenir une attaque terroriste – et la collecte de renseignements destinés à résoudre une affaire, et donc à

⁸² Heymann. *Terrorism and America*, pp. 129-130.

⁸³ Herman. *Intelligence Power In Peace And War*, p. 350.

⁸⁴ Voir par exemple l'honorable Bennie G. Thompson, membre du Congrès des États-Unis (D-MI), *LEAP: A Law Enforcement Assistance and Partnership Strategy: Improving Information Sharing Between the Intelligence Community and State, Local, and Tribal Law Enforcement* (Washington, D.C.: produit à la demande du congressiste Bennie G. Thompson, membre, par le personnel démocrate du Comité sur la sécurité nationale, octobre 2006), *passim*.

⁸⁵ Crumpton. *Intelligence and Homeland Defense*, p. 210.

être présentés à titre d'éléments de preuve devant un tribunal. De fait, il s'agit également de la distinction fondamentale entre un policier, dont la formation est axée sur les règles de droit et de preuve, et un membre du personnel ou un analyste de renseignements, qui généralement ne reçoivent pas ce type de formation. Il est permis de croire que l'aspect le plus délicat de la collecte de renseignements a trait aux sources et aux méthodes utilisées pour obtenir de l'information. En général, l'accès à ce type d'information fait l'objet d'une surveillance très stricte et est fondé sur le « besoin de savoir ». Par définition, les preuves rassemblées relativement à un crime sont destinées à être partagées, en fin de compte, devant un tribunal, afin d'obtenir une condamnation. On peut soutenir que les renseignements ne sont efficaces que lorsque le public ignore qu'ils sont connus. Heymann propose une délimitation impérieuse de ces distinctions fondamentales. « Toute enquête criminelle, écrit-il, vise à établir une concordance entre les renseignements que l'on peut recueillir au sujet d'un crime et les informations que l'on peut tirer de suspects particuliers, en vue de poursuites judiciaires. La manière dont les renseignements peuvent être recueillis – les méthodes d'enquête – et la manière dont ils peuvent être utilisés dans le cadre de procès sont assujetties à des règlements soigneusement élaborés.

La collecte de renseignements sur un groupe violent sert à diverses fins : prévenir la violence politique et fournir aux dirigeants politiques des moyens de réagir à cette forme de violence, outre les poursuites judiciaires. Les règles régissant la collecte de renseignements et les règlements (les systèmes de classification visant à protéger la confidentialité des documents liés à la sécurité nationale) relatifs à leur utilisation peuvent également être différents de ceux liés à une enquête criminelle. Lorsque les règles qui régissent la collecte de renseignements sont plus laxistes que celles qui s'appliquent aux enquêtes criminelles, c'est parce que l'on accorde une plus grande importance à la prévention de la violence et que, comme les enquêtes ne ciblent pas des suspects particuliers, la nécessité de protéger les droits de la personne peut être moindre⁸⁶.

Les renseignements sont ainsi appelés à jouer un rôle plus essentiel que jamais dans le cadre des mesures préventives et dissuasives à l'égard du terrorisme, et se révèlent particulièrement critiques en regard des nouvelles menaces. Il est donc compréhensible qu'ils constituent – et qu'ils demeureront sans doute – une priorité absolue et irréductible des services de sécurité, et des organismes d'application de la loi, de partout dans le monde.

⁸⁶ Heymann. *Terrorism and America*, p. 129.

FINANCEMENT DES TERRORISTES

Un volet du terrorisme international semble avoir peu changé des années 1980 à aujourd'hui, celui des finances. Depuis longtemps, les terroristes recourent à des activités illégales productrices de recettes, comme la fraude, l'extorsion, les enlèvements, la contrebande, le trafic de migrants, de narcotiques et d'armes, la contrefaçon de monnaie et de marchandises comme les œuvres musicales ou cinématographiques enregistrées sur CD ou DVD, l'évitement fiscal, le prélèvement d'argent lors de transactions légales (par exemple, en modifiant les poids et mesures des achats d'essence) et les dons philanthropiques faits sciemment ou non à des organismes caritatifs servant de façades pour le groupe terroriste. À ces égards, divers groupes de terroristes se sont longtemps tourné vers leurs coreligionnaires ou leurs frères de la même ethnie pour leur demander un appui et une aide active ou passive, volontaire ou forcée. En fait, même si les besoins et les pratiques des terroristes en matière de financement ont peu changé au fil du temps, la participation des communautés de la diaspora au financement du terrorisme ne s'est intensifiée qu'au cours des vingt-cinq dernières années.

Dans le cadre de l'escalade du terrorisme international depuis la fin des années 1960, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et des groupes de Palestiniens ne relevant pas de cette organisation ont été une inspiration et un exemple pour d'autres mouvements terroristes oeuvrant ailleurs en ce qui concerne les finances et la production de recettes. Le fait que l'OLP a réussi à faire connaître les souffrances des Palestiniens grâce à l'« internationalisation » de son combat contre Israël a, depuis ce temps, servi de modèle à d'autres groupes ethniques et nationalistes minoritaires semblablement lésés, ce qui prouve que des causes actives de longue date mais ignorées ou oubliées peuvent être ravivées et remises dramatiquement à l'ordre du jour mondial grâce à une série d'actions bien orchestrées pour attirer l'attention⁸⁷. Certains rapports laissent entendre qu'au début des années 1980, au moins quarante groupes terroristes différents - de l'Asie, de l'Afrique, de l'Amérique du Nord, de l'Europe et du Moyen-Orient - ont reçu une formation de l'OLP dans ses camps de la Jordanie, du Liban et du Yémen, entre autres. Le but des Palestiniens, dans

⁸⁷ Entre 1968 et 1980, les groupes terroristes palestiniens ont été sans conteste les plus actifs du monde, ayant causé plus d'incidents terroristes *internationaux* que tout autre mouvement. Durant cette période, ils ont causé 331 incidents, alors que 170 incidents ont été attribués au deuxième groupe en importance par ordre d'activité, soit le mouvement terroriste cubain anti-Castro, les groupes irlandais et turcs arrivant en troisième position avec 115 incidents chacun (selon les bases de données sur le terrorisme de la RAND Corporation).

ce rôle tutélaire, n'était pas entièrement philanthropique. On a rapporté que l'on avait demandé de 5 000 \$ à 10 000 \$ US à chacun des étrangers participant à un programme de cours de six semaines. De plus, plusieurs de ces participants ont été plus tard recrutés pour participer à des opérations conjointes aux cotés de terroristes palestiniens. Ainsi, selon des sources liées à la défense israélienne, l'OLP, en 1981, avait conclu des ententes de coopération avec environ vingt-deux organisations terroristes distinctes qui avaient auparavant profité d'une formation, de la fourniture d'armes et d'autres soutiens logistiques de la part des Palestiniens⁸⁸.

L'OLP, cependant, a été l'un des premiers groupes terroristes à faire de l'accumulation de capitaux et de richesses l'une de ses priorités. Grâce aux dons de l'Arabie Saoudite et des autres États arabes riches en pétrole dans le golfe Persique ainsi qu'aux contributions de Palestiniens de cette importante diaspora répartie au Moyen-Orient, en Australie, en Europe, en Amérique du Sud, aux États-Unis et ailleurs, l'OLP a pu amasser des sommes considérables. On a estimé qu'au milieu des années 1980, l'organisation avait établi un mouvement de revenus annuels d'environ 600 millions de dollars américains, dont un montant d'environ 500 millions de dollars américains provenait d'investissements⁸⁹. L'accumulation d'une fortune aussi vaste est d'autant plus étonnante que lorsque l'OLP avait été établie en 1964, elle n'avait ni fonds, ni infrastructure, ni direction réelle. Ce n'est que lorsque Yaser Arafat a été élu président en 1968 que l'OLP a commencé à devenir la force importante qu'elle est devenue aujourd'hui en politique internationale. Comme l'ancien journaliste du *Sunday Times*, James Adams, une autorité renommée en matière de terrorisme, l'a observé, comme l'OLP était devenue plus complexe et que ses revenus avaient augmenté en conséquence, elle avait dû s'adapter à l'évolution de son rôle et de son image. Alors que le monde la percevait encore comme un repaire de terroristes fanatiques volant des banques et faisant exploser des avions pour faire valoir leur cause, le côté secret de l'organisation subissait une transformation rapide⁹⁰.

En fait, une décennie après l'ascension d'Arafat à la présidence de l'OLP, le mouvement finançait d'autres groupes terroristes et mouvements révolutionnaires. Il était particulièrement généreux à l'égard du régime sandiniste nouvellement installé au Nicaragua à la fin des années 1970 et au début de la décennie 1980. En novembre 1981, par exemple, l'OLP a

88 James Adams. *The Financing of Terror*, Simon & Schuster, New York, 1986, p. 49.

89 Ibid., p. 243.

90 Ibid., p. 104.

prêté un montant de dix millions de dollars américains aux sandinistes⁹¹. Des prêts additionnels s'élevant à douze millions de dollars américains semblent avoir été accordés dans les années suivantes⁹². L'OLP a en outre joué un rôle majeur dans la création d'une ligne aérienne nationale au Nicaragua. À la fin de 1979, le premier de plusieurs appareils Boeing 727 aurait été donné par l'OLP à la société Aeronica, la ligne aérienne du Nicaragua⁹³. Les largesses de l'OLP à cet égard ont amené certaines sources à laisser entendre qu'elle possédait 25 pour 100 d'Aeronica⁹⁴. Et après que les États-Unis eurent annulé un montant de 75 millions de dollars américains prévu à titre d'aide économique au secteur privé du Nicaragua, l'OLP a pris des dispositions pour que la Libye prête 100 millions de dollars pour une période de six mois⁹⁵.

Parmi les groupes terroristes palestiniens, l'OLP n'était pas le seul à être perspicace sur le plan des profits et des finances. Le groupe dissident connu officiellement sous le nom de Conseil révolutionnaire du Fatah, mais plus souvent sous celui de Groupe Abu Nidal, constitue un cas éminent. Fondée et dirigée par feu Sabri al-Banna, un terroriste palestinien qui avait été employé à des titres divers par la Syrie, l'Iraq et la Libye durant les années 1970 et 1980, Abu-Nidal a profité largement de ce rôle de mercenaire. En effet, en s'enrichissant, le groupe a progressivement abandonné ses motivations révolutionnaires et politiques du début en faveur d'activités destinées presque entièrement à faire de l'argent. Abu-Nidal aurait amassé une fortune considérable d'abord grâce à ses activités terroristes « mercenaire », puis par l'exploitation de ses gains découlant de ces marchés dans des investissements commerciaux et immobiliers futés, dont l'exploitation profitable d'une entreprise multinationale faisant le commerce des armes qui était basée en Pologne. En 1988, les actifs d'Abu-Nidal étaient estimés à 400 millions de dollars américains. Étant donné l'ampleur des profits réalisés, il n'est pas surprenant que le portefeuille

91 Bruce Hoffman. « The PLO and Israel in Central America », *Terrorism and Political Terrorism*, vol. 1, no 4 (octobre 1989), p. 488.

92 Ibid. Voir également James Adams, « The Financing of Terror », TVI Report, vol. 7, no 3 (hiver 1988), p. 31; David J. Kapilow, Castro, Israel and the PLO, The Cuban-American National Foundation, Washington, D.C., 1984, p. ; et Eileen Scully, « The PLO's Growing Latin American Base », *The Heritage Foundation Backgrounder*, no 281, The Heritage Foundation, Washington, D.C., 2 août 1983.

93 Adams. « The Financing of Terror », p. 31; et Center for International Security, « The Sandinista-PLO Axis: A Challenge to the Free World », *Spotlight on the Americas*, CSIS, Washington, D.C., février 1984, p. 3.

94 Adams, « The Financing of Terror », p. 31.

95 Ray Cline et Yonah Alexander. *Terrorism: The Soviet Connection*, Crane Russak, New York, 1984, p. 70. Voir également Kapilow, Castro, Israel and the PLO, p. 13 et 14.

financier du groupe ait été administré au sein de l'organisation par une « direction des finances » distincte dirigée par Abu Nidal lui-même⁹⁶.

Si, dans les années 1970 et 1980, l'OLP et Abu-Nidal ont été des exemples de terrorisme international transformé en entreprises capitalistes — avec des investissements dans les domaines de l'immobilier, des lignes aériennes, des hôtels, des portefeuilles d'actions et des prêts à des gouvernements étrangers —, les activités de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) durant la même période manifestent une participation terroriste dans des entreprises moins distinguées et plus agressives destinées à faire de l'argent. L'IRA a indiqué que des dons et le soutien de la diaspora — dans ce cas, la communauté irlando-américaine — ont entretenu le conflit sévissant en Irlande du Nord au cours des années 1970 et 1980. L'envergure du soutien accordé par les Irlando-américains à la cause républicaine est démontrée par le fait qu'au moins la moitié du budget de l'IRA — en particulier pour le bien-être des prisonniers et l'aide humanitaire — a été levé aux États-Unis⁹⁷. En outre, 70 pour 100 des armes de l'IRA récupérées en Irlande du Nord étaient d'origine états-unienne — ce qui confirme la croyance selon laquelle au moins un cinquième du budget de l'IRA était consacré à des achats d'armes par des agents opérant à partir des États-Unis⁹⁸. En somme, on croyait qu'au milieu des années 1990, l'IRA avait produit 2,5 millions de dollars américains par année à la suite des levées de fonds de son ONG basée aux États-Unis, NORaid (« Irish Northern Aid »), et par la suite 3,5 millions de dollars américains par année pour un total estimé à environ 50 millions de dollars américains⁹⁹.

Le flux de revenus philanthropiques de l'IRA est complété par ses diverses activités criminelles en Irlande du Nord et dans la République d'Irlande. Les rackets, les enlèvements, la fraude, l'extorsion, les clubs illégaux servant des boissons alcoolisées, les services de taxi illégaux, le prélèvement d'argent sur les machines de jeu, l'évitement fiscal, le piratage de vidéos et d'autres activités criminelles de bas niveau constituent également une part importante de son budget. Étant donné que les coûts

⁹⁶ Patrick Seale. *Abu Nidal: A Gun For Hire*, Random House, New York, 1992, p. 202-205.

⁹⁷ Adams. *The Financing of Terror*, p. 136.

⁹⁸ Andrew Wilson. *Irish America and the Ulster Conflict 1968-1995*, Blackstaff Press, Belfast, Irlande du Nord, 1995, p. 290. Voir également la description anecdotique mais détaillée des activités de l'IRA liées à l'acquisition d'armes aux États-Unis dans Peter Taylor, *Provos: The IRA and Sinn Fein*, Bloomsbury, Londres, 1997, p. 84-85.

⁹⁹ Rohan Gunaratna. *International Terrorist Support Networks*, CSTPV Series in Terrorism & Political Violence, Londres, et C. Hurst & Co., à paraître. Voir en outre Gerard Hogan et Clive Walker, *Political Violence and the Law in Ireland*, Manchester University Press, Manchester et New York, 1989, p. 161.

de fonctionnement annuels de l'IRA étaient estimés en 1992 à environ six ou sept millions de livres sterling (pour payer les achats d'armes, les salaires, les frais d'avocats et l'aide financière accordée aux familles des terroristes décédés ou emprisonnés), le mouvement devait avoir diverses sources de revenus¹⁰⁰. Le « gros de leurs finances », allègue une source, provenait de vols perpétrés dans des banques et des bureaux de poste en Irlande du Nord et dans la République. La police croit que cette source de revenus s'élevait à environ 700 000 livres sterling uniquement en 1982 et 1983¹⁰¹. Un vol récent commis contre la principale succursale de la Northern Bank à Belfast a permis au groupe de mettre la main sur un montant d'environ 26,5 millions de livres sterling, soit à peu près 50 millions de dollars américains¹⁰².

Par le passé, des revenus supplémentaires ont été obtenus au moyen d'enlèvements¹⁰³. Parmi les victimes, on compte des magnats du commerce et des supermarchés, et même le cheval de course Shergar dont le propriétaire était l'Aga Khan. On a estimé qu'une avalanche d'enlèvements commis au début des années 1980 avait rapporté 1,5 million de livres sterling¹⁰⁴. Mais à part ces rares vols de banque et enlèvements très profitables, le financement de l'IRA est surtout provenu de rackets et d'autres activités criminelles de bas niveau. La poursuite et la tolérance de ces activités reflètent la relation de l'IRA avec son milieu. Selon David McKittrick, qui serait le journaliste le plus renommé de la province, la structure de levée de fonds bien élaborée de l'IRA est fondée sur des principes directeurs établis avec soin et selon lesquels la structure devrait être largement acceptable dans les secteurs habités par des travailleurs catholiques d'où l'organisation *tire son soutien*. [...] Les méthodes de l'IRA ne sont pas, en général, un grand secret pour la plupart des gens vivant dans les ghettos républicains; on veille à ce que les techniques de levée de fonds n'aliènent pas les partisans réels ou potentiels.

Pour cette raison, l'IRA préfère se procurer des revenus par le truchement des clubs illégaux où l'on consomme des boissons alcoolisées, des taxis

100 Entrevue avec la section du financement du terrorisme, bureau de l'Irlande du Nord, Stormont Castle, Belfast, Irlande du Nord, janvier 1992.

101 Brendan O'Brien. *The Long War: The IRA and Sinn Fein, 1985 to Today*, The O'Brien Press, Dublin, 1993, p. 121.

102 Independent Monitoring Commission. *Fourth Report of the Independent Monitoring Commission: Presented to the Government of the United Kingdom and the Government of Ireland under Articles 4 and 7 of the International Agreement establishing the Independent Monitoring Commission*, Ordered by the House of Commons to be printed 10th February 2005, HC 308, The Stationery Office, Londres, p. 1. Disponible à l'adresse <http://www.independentmonitoringcommission.org/documents/uploads/HC%20308.pdf>.

103 Hogan et Walker. *Political Violence and the Law in Ireland*, p. 162.

104 O'Brien. *The Long War*, p. 212.

sans permis qui les desservent et des machines de jeu éparpillées dans les bars¹⁰⁵. L'IRA a cependant recours à des mesures plus intimidantes et coercitives, comme l'extorsion dans le secteur de la construction¹⁰⁶. On croit que ces activités procurent à l'IRA des milliers de livres par semaine. Un homme d'affaires de l'Irlande du Nord a expliqué la façon dont cela fonctionne :

Deux de ces hommes sont entrés dans mon bureau et m'ont dit très clairement que j'avais besoin d'une protection pour mon commerce. Lorsque je leur ai répondu que je n'en voulais pas, ils ont répliqué que des accidents pouvaient survenir, que des incendies pouvaient se produire... Je suis allé à la police et leur ai dit au sujet des menaces. Ils m'ont montré des photographies et j'ai repéré les deux hommes immédiatement. Ils m'ont demandé si je témoignerais au tribunal, mais ils m'ont dit très clairement qu'ils ne pouvaient pas me protéger ni ma famille si je le faisais.

Le commerçant a retiré sa plainte et l'on présume qu'il a payé aux deux terroristes la somme qu'ils avaient exigée. Il avait sans doute été influencé par un ami qui avait été approché de la même manière, mais qui avait rejeté l'offre de protection; peu après, cet ami avait reçu par la poste une photographie de lui-même, de son épouse et de ses enfants quittant l'église un dimanche. Un autre ami dont on avait également sollicité de l'argent pour sa sécurité a rapporté que son épouse avait reçu un appel téléphonique dont l'auteur s'était contenté de dire que « son fils se portait bien en sortant de l'école aujourd'hui ». Il va sans dire que dans un milieu où les autorités ne sont pas en mesure de protéger les témoins, de telles tactiques sont très convaincantes. Comme une victime l'a indiqué, « ils appellent à un chantier, ou chez un homme, et parlent à son épouse. La chose la plus efficace qu'ils font, c'est de mentionner sa famille; très souvent, c'est suffisant. Ils n'ont pas besoin de fusils ni de cagoules »¹⁰⁷. Bien que l'acquisition d'armes, les salaires et les dépenses de fonctionnement représentent la plus grande part des dépenses de l'IRA, le grand nombre de prisonniers déjà détenus dans les prisons de l'Irlande du Nord constituait une autre ponction dans les recettes du mouvement. Celui-ci versait à chaque famille une contribution hebdomadaire allant de cinq à dix livres sterling. Étant donné que les prisons de l'Irlande du Nord, à un certain moment, comptaient quelque 1 300 détenus reconnus

¹⁰⁵ David McKittrick. *Dispatches from Belfast*, Blackstaff Press, Belfast, 1989, p. 148-149.

¹⁰⁶ Hogan et Walker. *Political Violence and the Law in Ireland*, p. 162.

¹⁰⁷ Cité dans McKittrick, *Dispatches from Belfast*, p. 146-147.

coupables d'infractions liées au terrorisme, les dépenses annuelles de l'IRA concernant ce que l'on appelait le « bien-être des prisonniers », selon McKittrick, « dépassaient certainement les 500 000 livres sterling »¹⁰⁸. Les levées de fonds des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (les Tigres tamouls), toutefois, dépendent plus largement des contributions, volontaires ou forcées, de la diaspora tamoule répartie au Canada, en Australie, au Royaume-Uni et ailleurs¹⁰⁹. Selon une source, dans les années 1990, les Tigres ont maintenu dans 38 pays différents des bureaux chargés de la liaison avec une diaspora composée d'environ 450 000 expatriés tamouls ainsi que de la levée de fonds auprès de cette diaspora. On a estimé à l'époque que grâce à un mélange de recettes légitimes et illicites, les Tigres disposaient d'un revenu annuel se situant entre 24 et 100 millions de dollars américains¹¹⁰ (selon d'autres estimations plus précises, ce chiffre serait d'au moins 50 millions de dollars américains). On croit en outre qu'environ 60 pour 100 du budget des Tigres proviennent de l'Europe et de l'Amérique du Nord¹¹¹. Les revenus du mouvement proviennent de quatre principales sources :

- les contributions directes de communautés de migrants;
- les fonds détournés de contributions versées à des ONG, à des organismes caritatifs et à des groupes de donateurs bénévoles;
- le passage de clandestins;
- les investissements dans des commerces légitimes dirigés par des Tamouls.

Tous comptes faits, ces activités procurent aux Tigres plus de 1,5 million de dollars américains par mois. La plus grande partie de ce montant provient d'une « taxe de base » imposée à toutes les familles vivant dans le pays hôte. Les Tamouls canadiens, par exemple, auraient été taxés au taux de 240 dollars américains par année par ménage en 1999, soit l'équivalent d'un dollar canadien par jour. Deux ans plus tard, on croyait que ce chiffre avait grimpé à 646 \$, soit un montant à peu près identique à celui que les Tamouls vivant au Royaume-Uni devaient payer (c'est-à-dire 300 livres sterling)¹¹². Comme l'IRA, les Tigres, selon une source, préfèrent se procurer cet argent volontairement en se fiant à l'efficacité de la publicité

108 Ibid., p. 148.

109 Daniel Byman et coll. *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, MR-1405-OTI, 2001, p. 50.

110 Gunaratna. *International Terrorist Support Networks*.

111 Ibid.

112

positive pour galvaniser les contributeurs. Lorsque leurs sollicitations ne réussissent pas à leur procurer des dons volontaires, cependant, les Tigres ont rapidement recours à l'intimidation et à la coercition : il menacent les membres de la famille qui peuvent rester dans les régions du Sri Lanka contrôlées par les Tigres, ou les contributeurs réticents eux-mêmes¹¹³.

On peut constater l'efficacité de ces efforts dans certaines estimations de la générosité de la diaspora : on pense que les plus de 200 000 Tamouls vivant au Canada ont versé aux Tigres quelque 730 000 dollars américains par année¹¹⁴. En plus de ces « contributions », les Tigres soutireraient des fonds de montants donnés à des ONG sans but lucratif, à des œuvres de secours et à d'autres organisations de façade et ils seraient en outre activement engagés dans le trafic de marchandises et le passage de clandestins. Ils obtiendraient enfin des revenus de commerces et d'entreprises immobilières légitimes¹¹⁵. Ces montants ont surtout servi à acquérir des armes, à financer dans les années 1990 l'achat de 60 tonnes d'explosif plastique R.D.X. de l'Ukraine et à détourner 47 000 obus de mortier achetés des Forces armées du Sri Lanka auprès d'un revendeur ukrainien aux mains des Tigres¹¹⁶. Comme une source l'indique, « le mouvement des Tigres et sa diaspora sont intimement liés l'un à l'autre. Tant que le groupe peut utiliser sa diaspora pour lever des fonds, ses campagnes de guérilla et de terrorisme peuvent se poursuivre »¹¹⁷.

Il ne reste qu'à considérer le cas d'al-Qaïda – un sujet impossible à ignorer dans une analyse du financement du terrorisme. Comme les mouvements terroristes susmentionnés, celui d'al-Qaïda a également dépendu d'un vaste réseau de levée de fonds mettant en cause des fondations caritatives, des activités illicites comme la contrebande et des investissements dans des entreprises légitimes et d'autres activités commerciales légales. Ses finances et sa production de recettes ont été examinées en profondeur par la Commission du 11 septembre (officiellement nommée la National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States). Parmi les plus importants flux de revenus d'al-Qaïda, on comptait les dons que les musulmans sont obligés de faire dans le cadre des cinq responsabilités de base de l'islam. Al-Qaïda était particulièrement porté à soutirer ces contributions volontaires, appelées zakat en arabe, à ses propres fins.

113 Byman et coll. *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, p. 51.

114 Ibid, p. 50.

115 Ibid, p. 51-52. Voir également l'analyse détaillée des activités des TLET au Canada dans Bell, *Cold Terror*, p. 47-102.

116 Gunaratna. *International Terrorist Support Networks*.

117 Byman et coll. *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, p. 54.

Selon la Commission du 11 septembre, le mouvement « se servait d'un groupe de base de facilitateurs financiers qui levaient des fonds auprès de divers donateurs et d'autres collecteurs de fonds, surtout dans les pays du golfe et en particulier en Arabie Saoudite ». Le mouvement obtenait d'autres fonds à partir de l'argent perçu par des employés d'organismes caritatifs corrompus ou ayant des pratiques laxistes en matière de tenue de livres¹¹⁸.

La fortune personnelle de Ousama ben Laden a certainement aussi joué un rôle important dans la fondation, la genèse et les opérations initiales d'al-Qaïda. En outre, ses largesses étaient essentielles au soutien d'un certain nombre d'organisations égyptiennes du Jihad qui n'auraient peut-être pas pu survivre sans son aide ainsi qu'à la construction de camps d'entraînement de terroristes en Afghanistan et aux cours donnés à des recrues étrangères qui s'étaient rendues là à la fin des années 1980 et au début de la décennie 1990¹¹⁹. Mais dès le début, divers organismes caritatifs ont fourni un soutien financier important à al-Qaïda. Des dons destinés à une aide humanitaire, par exemple, étaient systématiquement soutirés et appliqués aux activités militaires du mouvement, dont la formation, le recrutement, les frais de déplacement et les achats d'armes. Wadih el-Hage, qui était le secrétaire personnel de ben Laden à Khartoum, a été envoyé à Nairobi en 1994 pour superviser les opérations d'al-Qaïda au Kenya et commencer les préparatifs pour l'attentat à la bombe perpétré contre l'ambassade américaine dans ce pays en 1998. El-Hage se faisait passer à la fois pour un homme d'affaires et un directeur d'organisme caritatif. Lorsqu'il ne travaillait pas à titre de négociant de pierres précieuses, par exemple, il gérait Help African People, une ONG qui aurait été faussement enregistrée à titre de succursale locale d'un organisme caritatif allemand de bonne foi. De cette façon, il pouvait percevoir des sommes et les faire passer dans les coffres d'al-Qaïda sans être détecté. Ben Laden aurait également utilisé Human Concern International (HCI), une ONG qu'il avait aidé à fonder durant le Jihad afghan, pour transporter des combattants du Jihad de Bosnie au Soudan et ailleurs¹²⁰.

Malgré les préoccupations d'al-Qaïda et de ben Laden à l'égard des activités productrices de revenus, même certaines de leurs opérations ayant les plus graves conséquences ne se sont pas avérées coûteuses à

118 *The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, The 9/11 Commission Report*, W.W. Norton & Company, New York, 2004, 170.

119 Anonyme. *Through Our Enemies' Eyes: Osama bin Laden, Radical Islam, and the Future of America*, Brassey's, Dulles, VA, 2002, p. 93 et 98.

120 *Ibid.*, p. 94, 128, 140.

orchestrer. En fait, les attaques terroristes elles-mêmes ne sont pas très coûteuses à monter. C'est l'entretien de l'organisation, les salaires et les avantages fournis aux membres ainsi que les dépenses logistiques qui semblent gruger le budget des groupes terroristes. Par exemple, l'engin explosif utilisé au World Trade Center a été fabriqué avec des matériaux ordinaires en vente dans le commerce, comme de l'engrais pour pelouse (du nitrate d'azote) et du carburant diesel, et sa fabrication a coûté moins de 400 \$. Il a néanmoins été extrêmement efficace : il a tué six personnes et en a blessé plus de mille autres; il a creusé un cratère d'une largeur de 55 mètres et d'une profondeur de six étages; et il a causé des dommages à la tour jumelle et une perte de revenus aux entreprises qui y étaient logées d'une valeur estimative de 550 millions de dollars¹²¹. Selon la CIA, les attaques à la bombe perpétrées en Afrique de l'Est en 1998 contre les ambassades des États-Unis à Nairobi et à Dar-es-Salaam, en Tanzanie, n'ont coûté que 10 000 \$ tout en réussissant à tuer 301 personnes et à en blesser 5 000 autres¹²². Et la Commission du 11 septembre a estimé qu'al-Qaïda avait dépensé de 400 000 \$ à 500 000 \$ pour financer les attentats du 11 septembre 2001¹²³. Leurs effets sur l'économie états-unienne et l'économie mondiale, dont les vastes dépenses consacrées aux mesures de sécurité dans le monde entier à la suite de ces attaques, ont bien sûr été immensément disproportionnés. Ben Laden lui-même a loué la rentabilité de ces attaques dans le message vidéo rendu public juste avant les élections fédérales des États-Unis qui eurent lieu le 29 octobre 2004. Après avoir cité une déclaration faite lors d'une conférence tenue par le vénérable Royal Institute of International Affairs de Londres et selon laquelle al-Qaïda « avait dépensé 500 000 \$ pour l'événement alors que les États-Unis, dans l'incident et par la suite, avaient perdu - selon l'estimation la plus basse - plus de 500 milliards de dollars », il a ensuite attribué aux attentats le début des problèmes actuels liés au déficit budgétaire des États-Unis en déclarant que cette somme « avait atteint des chiffres astronomiques record totalisant plus d'un trillion de dollars »¹²⁴. Des attaques antérieures d'al-Qaïda avaient également permis d'obtenir un séduisant rendement de l'investissement. Un mois après l'attentat suicide commis en octobre 2000 contre le U.S.S Cole, un navire de la marine états-unienne détruit alors qu'il était ancré à Aden, au

121 N.R. Kleinfeld. « Legacy of Tower Explosion: Security Improved, and Lost », *New York Times*, 20 février 1993; et Richard Bernstein, « Lingering Questions on Bombing: Powerful Device, Simple Design », *New York Times*, 14 septembre 1994.

122 *The 9/11 Commission Report*, note en bas de page no 127, p. 498.

123 *Ibid.*, p. 172.

124 Al Jazeera.Net, NEWS: Arab World - transcription intégrale du discours de bin Laden, 1er novembre 2004; accessible à l'adresse <http://Englishaljazeera.net/NR/exeres/79C6AF22-98FB-4A1C-B21F-2BC36E87F61F.htm>.

Yémen, on a cité la déclaration du chef d'un groupe terroriste égyptien radical lié au Jihad disant que cette opération n'avait, elle aussi, pas coûté plus de 10 000 \$ à al-Qaïda¹²⁵. En plus de tuer dix-sept marins états-uniens et d'en blesser 39 autres, l'attentat a causé des dommages d'une valeur de 250 millions de dollars au bâtiment¹²⁶.

Un ratio coût-effet semblablement attractif est cité par des organisations terroristes palestiniennes déployant des bombes humaines contre Israël. Selon une estimation, le coût total d'une opération suicide palestinienne typique, par exemple, est d'environ 150 \$¹²⁷. Et pourtant, cette modeste somme produit un rendement très attrayant : en moyenne, les opérations suicides, dans le monde entier, tuent à peu près quatre fois plus de personnes que les autres sortes d'attentats terroristes. En Israël, la moyenne est même plus élevée : elles causent six fois plus de morts et environ 26 fois plus de blessés que les autres actes de terrorisme¹²⁸. En fait, le comité parlementaire de la Chambre des communes britannique qui a enquêté sur les attentats suicides à la bombe commis contre trois voitures de métro et un autobus à Londres a conclu que l'exécution des attaques coûtait moins de 8,00 \$. Cette somme comprenait les deux voyages outre-mer que le chef de la cellule avait faits ainsi que le deuxième voyage au cours duquel il avait été accompagné par l'un des autres attaquants à la bombe, l'achat de tout l'équipement destiné à la fabrication des bombes, le loyer de l'appartement utilisé par les attaquants pendant qu'ils fabriquaient les bombes, la location de voitures, un voyage de descente en rivière en radeau pneumatique pour la formation de l'esprit d'équipe et d'autres activités¹²⁹.

Les opérations de l'IRA dans les années 1990 montrent également que l'exécution d'actes terroristes peut être relativement peu coûteuse tout en produisant des conséquences énormes. Les explosifs utilisés dans les fortes bombes placées dans des camions, par exemple, étaient fabriquées à partir d'engrais ordinaires en vente dans le commerce (comme dans le cas de l'attaque à la bombe contre le World Trade Center en 1993). Ces

125 « Militant Islamist: Attack on Cole cost 10,000 dollars », Deutsche Presse-Agentur, Nicosie, 12 novembre 2000.

126 *The 9/11 Commission Report*, p. 212-213.

127 Nasra Hassan. « Letter From Gaza: An Arsenal of Believers », *The New Yorker*, 19 novembre 2001, p. 39.

128 Bases de données sur le terrorisme de la RAND Corporation.

129 Voir Honourable House of Commons, *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, The Stationary Office, HC 1087, Londres, 11 mai 2006, intitulé « Were They Directed From Abroad? » p. 24-27, disponible à l'adresse <http://www.official-documents.co.uk/document/hc0506/hc10/1087/1087.asp>. p. 23.

explosifs ont cependant réussi à dévaster des districts commerciaux du centre-ville en Irlande du Nord et sur le continent. En avril 1992, dans ce qui a été qualifié d'explosion la plus puissante survenue à Londres depuis la Deuxième Guerre mondiale, une bombe de l'IRA fabriquée avec une tonne d'engrais a explosé à l'extérieur de l'édifice Baltic Exchange au cœur du centre financier de la ville, tuant trois personnes, en blessant 90 autres, laissant un cratère de plus de trois mètres et causant des dommages évalués à 1,25 milliard de dollars¹³⁰. Exactement un an plus tard, une bombe semblable a dévasté le district voisin de Bishops Gate, tuant une personne et en blessant plus de 40 autres. On a estimé au début que les dommages s'élevaient à 1,5 milliard de dollars¹³¹. Pendant longtemps un produit de première nécessité pour les opérations de l'IRA, les engrais coûtent en moyenne un pour cent, à quantité égale, du coût des explosifs plastiques. Bien que, après adultération, les engrais soient beaucoup moins puissants que les explosifs plastiques (par exemple, le Semtex explose à une vitesse de décomposition d'environ 7 300 mètres par seconde et il a une cote d'explosivité élevée de 1,3; les explosifs improvisés explosent à une vitesse de décomposition d'environ 2,7 mètres par seconde et ils ont une cote variant de 0,25 à 0,8), ils ont tendance à causer plus de dommages que les explosifs plastiques, car l'énergie de l'explosion est maintenue et moins contrôlée¹³².

Au cours de la même période, l'IRA a en outre perfectionné l'utilisation de bombes plus faibles détonnées au moyen d'un asservisseur de flash pouvant être déclenché à une distance allant jusqu'à 800 mètres par un éclat de lumière. Le dispositif, dont le prix à l'époque variait de 60 £ à 70 £, est utilisé par les photographes commerciaux pour produire des flashes simultanés durant des prises de photos. Les attaquants de l'IRA attachent l'asservisseur au détonateur fixé sur une bombe et ils n'ont plus qu'à l'activer avec un boîtier de lampe éclair ordinaire vendu sur le marché¹³³.

130 William E. Schmidt. « One Dead, 40 Hurt as Blast Rips Central London », *New York Times*, 25 avril 1993. Voir également William E. Schmidt, « With London Still in Bomb Shock, Major Appoints His New Cabinet », *New York Times*, 12 avril 1992; « Delays Seen in London », *New York Times*, 13 avril 1992; Peter Rodgers, « City bomb claims may reach £1bn », *The Independent*, Londres, 14 avril 1992; et David Connert, « IRA City bomb was fertilizer », *The Independent*, Londres, 28 mai 1992.

131 William E. Schmidt « One Dead, 40 Hurt as Blast Rips Central London », *New York Times*, 25 avril 1993; et Richard W. Stevenson, « I.R.A. Says It Placed Fatal Bomb; London Markets Rush to Reopen », *New York Times*, 26 avril 1993.

132 Roger Highfield. « Explosion could have wrecked city centre », *Daily Telegraph*, Londres, 13 août 1993.

133 Nicholas Watt. « IRA's 'Russian roulette' detonator », *The Times*, Londres, 16 mars 1994; et « Photoflash bomb threat to the public », *The Scotsman*, Edinburgh, 16 mars 1994.

Comme dans le cas de la détonation par flash, le raffinement d'un dispositif réside souvent dans sa simplicité même. Ces dernières années, par exemple, l'IRA a monté une campagne très efficace de « guerre économique » à l'aide de dispositifs incendiaires simples laissés dans des magasins à rayons de Belfast et de Londres. Fabriqués au moyen d'une cassette à ruban en plastique, d'un détonateur miniature, d'une minuterie alimentée par une pile de radio, d'une petite quantité d'explosif plastique ou autre, de deux ou trois capsules d'essence pour briquets et de papier pour assurer la combustion, les dispositifs sont petits, très facilement portables, facilement fabriqués et posés et ne comportent presque pas de risques pour l'attaquant, car la minuterie peut habituellement être réglée pour un délai pouvant aller jusqu'à douze heures. Ces dispositifs coûtent moins de 5 £ à produire¹³⁴ et ils ont jusqu'à maintenant causé des dommages matériels de plus de 15 millions de dollars¹³⁵. Les dispositifs sont généralement déposés par une seule personne, mais celle-ci peut se déplacer pour déposer plusieurs bombes dans une grande zone sans être détectée, donnant ainsi l'impression d'une attaque concertée mettant en cause une équipe nombreuse¹³⁶.

Conclusion

Il y a 22 ans, l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India alors qu'il était dans les airs ainsi que l'explosion survenue à Tokyo alors que des bagages étaient transférés, à l'Aéroport de Narita, du vol 003 des Lignes aériennes Canadien Pacifique à un appareil d'Air India en attente ont stupéfié et choqué le monde entier. Les incidents ont démontré qu'aucun pays n'est à l'abri du terrorisme et que tous les pays ainsi que leurs citoyens peuvent très facilement être atteints sans avertissement par des conflits se déroulant pourtant dans des lieux lointains. La perte tragique de vies au-dessus de la mer d'Irlande et à l'Aéroport de Narita ainsi que les conséquences généralement oubliées des deux attaques à la bombe pourraient, à première vue, sembler incomparables au bilan des morts causées par les attentats du 11 septembre 2001 et aux répercussions profondes de cette journée fatale dans le monde. Mais ce n'est pas le cas en réalité. Toute perte de vie due au terrorisme, quel que soit le nombre des morts, est aussi tragique que lamentable. En outre,

134 Duncan Campbell. « Video Clue to IRA store blitz: Simplicity of incendiary device makes disruption easy », *The Guardian*, Londres, 24 décembre 1991.

135 James F. Clarity. « On Ulster Border, Grim Days for Grenadier Guards », *New York Times*, 23 février 1994.

136 Campbell. « Video Clue to IRA store blitz: Simplicity of incendiary device makes disruption easy », 24 décembre 1991.

les leçons tirées de l'attentat commis contre Air India, bien qu'il date de presque un quart de siècle, occupent le premier plan en ce qui concerne notre compréhension actuelle du terrorisme et nos efforts pour contrer ces menaces.

Tout d'abord, en ce qui concerne le terrorisme, ce qui a été si choquant et stupéfiant au sujet du vol 182 d'Air India et de l'explosion survenue à l'Aéroport de Narita était leur coordination, leur quasi simultanéité et le grand nombre de vies perdues. Tant avant qu'après ces deux événements, des attentats terroristes coordonnés et simultanés, un seul incident terroriste — les attentats du 11 septembre — a causé la perte d'un plus grand nombre de vies. En outre, la coordination et la simultanéité qui ont rendu les incidents d'Air India et de l'Aéroport de Narita si marquants, ont galvanisé de la même façon l'attention du monde le 11 septembre.

Deuxièmement, en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la complexité des rôles et des relations du renseignement et de l'application de la loi à l'égard de la prévention des attentats terroristes, ainsi que les enquêtes effectuées après leur commission en vue de les expliquer sont encore aujourd'hui des questions aussi importantes et compliquées qu'il y a 22 ans.

Troisièmement, l'importance du renseignement sur le milieu et les opérations demeure aussi claire en 2007 qu'en 1985. Une connaissance et une compréhension détaillées des deux sont nécessaires pour que les autorités soient en mesure d'identifier et d'appréhender des terroristes cachés au sein de la population ou de collectivités ethniques, religieuses ou radicales particulières.

Quatrièmement, la relation entre la collecte de renseignements au pays et l'acquisition de renseignements à l'étranger continue d'être une préoccupation dominante pour la sécurité nationale, en particulier quand les terroristes basés outre-mer établissent des réseaux et une infrastructure au sein des communautés d'immigrants ou des groupes ethniques ou religieux dans un pays. Les questions liées aux atteintes perçues ou réelles aux libertés civiles dues au profilage, au contrôle et à la surveillance n'ont en fait que pris de l'ampleur depuis le 11 septembre.

Cinquièmement, en raison de la clandestinité des cellules terroristes, de la difficulté de les infiltrer et de la compartimentation des opérations terroristes, les autorités doivent disposer des pouvoirs légaux et des outils

nécessaires (et, dans certaines circonstances, de pouvoirs extraordinaires) pour neutraliser la menace criminelle unique que le terrorisme pose à la société. L'attribution de ces pouvoirs à des organismes d'application de la loi, de renseignement et de sécurité doit être cependant surveillée et contrôlée en vue de prévenir les atteintes aux droits civils.

Sixièmement, étant donné la nature mondiale du terrorisme, tant aujourd'hui qu'au cours des événements de 1985, il est d'une importance cruciale de recourir à des actifs nationaux de renseignement très perfectionnés et avancés sur le plan de la technologie (comme le renseignement d'origine électromagnétique).

Septièmement, les milieux du renseignement et, dans une mesure croissante, de l'application de la loi ont d'importants rôles de « patrouille » à jouer pour lesquels ils doivent avoir les pouvoirs et les instruments qui leur permettront de « scruter l'horizon à la recherche de menaces potentielles » bien avant qu'un acte de terrorisme se produise en vue d'acquérir les connaissances nécessaires à la prévention d'un tel attentat. Pour prévenir le terrorisme, il faut donc permettre aux autorités d'intervenir à l'égard d'un crime potentiel avant qu'il ne soit commis.

Enfin, on ne peut minimiser l'importance d'examiner un événement terroriste survenu il y a presque un quart de siècle. Cela est essentiel non seulement pour mettre fin au deuil des familles et des êtres chers des victimes de cette tragédie, mais aussi parce que c'est dans l'intérêt de la sécurité d'un pays. Les citoyens s'attendent d'abord et avant tout à ce que leur gouvernement garantisse leur sécurité et leur protection. Lorsque cette garantie fait défaut, il faut mettre en œuvre des mesures appropriées pour corriger les lacunes dans les défenses du pays et prévenir la répétition de l'incident. La valeur d'une telle enquête est claire : démontrer aux terroristes et à tous ceux qui pourraient enfreindre la loi et tuer ou blesser gratuitement qu'en dépit du passage du temps, le gouvernement persistera dans sa détermination à prévenir des désastres futurs de cette nature. Ce but est incontestable.

BRUCE HOFFMAN

M. Bruce Hoffman étudie le terrorisme et les mouvements insurrectionnels depuis plus de 30 ans. Il est actuellement professeur titulaire rattaché au programme d'études sur la sécurité de la Edmund A. Walsh School of Foreign Service, à l'Université de Georgetown, à Washington. M. Hoffman a été titulaire de la chaire de contre-terrorisme et de contre-insurrection de la RAND Corporation ainsi que directeur du bureau de Washington de cette société. Il a été conseiller en matière de contre-terrorisme auprès du bureau de la sécurité nationale de l'Autorité provisoire de la coalition, à Bagdad, en Iraq, au printemps de 2004; puis, en 2004-2005, il était conseiller en matière de contre-insurrection auprès du bureau de la stratégie, des plans et de l'analyse au quartier général des Forces multinationales en Iraq, à Bagdad.

M. Hoffman a été le directeur fondateur du Centre for the Study of Terrorism and Political Violence à l'Université de St. Andrews, en Écosse, où il a également été maître de conférences en relations internationales et président du Département des relations internationales. Il a obtenu des diplômes en administration des affaires publiques, en histoire et en relations internationales, et possède un doctorat de l'Université d'Oxford. En novembre 1994, le directeur de l'Agence centrale de renseignement lui a décerné le médaillon Seal de la collectivité du renseignement des États-Unis, la plus haute distinction conférée à un employé de l'extérieur du gouvernement, en reconnaissance d'un rendement méritoire soutenu qui sert nettement les intérêts des États-Unis et contribue à la sécurité nationale.

Une édition revue et mise à jour de son ouvrage renommé paru en 1998, *Inside Terrorism*, a été publiée en mai 2006 par la Columbia University Press aux États-Unis et par S. Fischer Verlag en Allemagne. Des versions en langues étrangères de la première édition sont parues dans dix pays.

Terrorisme international : Document d'information

Document d'information de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India

**Par Michael A. Hennessy
Président, département d'histoire
Collège militaire royal du Canada**

Objectif

Le présent document porte sur le phénomène du terrorisme international, sa définition, ses diverses facettes et certaines caractéristiques qui contribueront aux études ultérieures.

Introduction

Dans la nuit du 23 juin 1985, un avion d'Air India, le vol 182, s'est effondré dans l'océan à l'ouest des côtes de la République d'Irlande. Les 329 personnes à bord ont péri. Des analyses préliminaires et une enquête ont conclu que l'avion avait été détruit par un petit engin explosif probablement placé à l'intérieur de l'appareil à son point de départ, c'est-à-dire au Canada. Les preuves et les spéculations qui circulent depuis portent à croire que l'attaque a été menée par des éléments d'un groupe religio-nationaliste composé de Sikhs canadiens et indiens et engagé dans une lutte armée visant à mettre en place un État sikh indépendant, le Khalistan. Le présent rapport n'aborde pas la validité de ces informations. Il vise plutôt à mettre en contexte les méthodes utilisées durant cette présumée lutte armée en étudiant le phénomène du « terrorisme international » qui fait des ravages dans le monde d'aujourd'hui.

Terrorisme : les origines du concept

Les termes « terrorisme » et « terroriste » évoquent toujours des sentiments extrêmement forts, mais leur sens et leur usage continuent d'évoluer. Ce sont des termes, des notions, des concepts mentaux que l'on peut qualifier de « vivants ». L'utilisation du terme « terrorisme » pour parler de violences à mobile politique remonte à la France révolutionnaire. Le terme est passé à l'usage après 1792, lorsque les jacobins arrivent au pouvoir et entreprennent ce qui allait devenir « la Terreur ». En 1795, l'observateur anglais Sir Edmund Burke répand l'utilisation des mots « terroriste » et « terrorisme » pour désigner de façon défavorable les révolutionnaires français pour qui l'effusion de sang dans un but déterminé constituait à la fois un élément purificateur et un moyen de défense .

Petit à petit, le « terrorisme » finit par désigner les activités révolutionnaires violentes en général. Dans la dernière partie du XIX^e siècle, le terme est de plus en plus associé à des attaques violentes contre le gouvernement ou un ordre social dominant; la résistance irlandaise contre le contrôle britannique et la campagne russe anti-tsaristes se voient toutes deux attribuer le titre de « terroriste » – un titre que les révolutionnaires russes se sont d'ailleurs appropriés à quelques reprises¹.

La première utilisation péjorative par Burke du terme « terroriste » demeure importante. Là où certains voient un « terroriste », d'autres, souvent, verront un « défenseur de la liberté »². Cette observation est certainement très juste : ceux qui s'engagent dans une campagne de violence généralement qualifiée de terroriste estiment que leurs activités sont justifiées et morales, bien qu'« illégales ».

Mais nous reviendrons sur la certitude morale.

Au milieu du XX^e siècle, le terrorisme commence à être associé davantage aux mouvements de libération nationale qu'aux groupes radicaux, et le terme est en voie d'acquiescer le stigmate universel qu'il possède aujourd'hui. Bruce Hoffman fait remonter la naissance du « terrorisme international » à la fin des années 1960, l'OLP multipliant alors les détournements de vols internationaux³. Le point culminant devait être atteint en 1972 lorsque, dans le cadre des Jeux olympiques de Munich, des athlètes israéliens ont été pris en otage et tués par l'organisation « Septembre noir »⁴. Il s'agissait là d'actes de violence planifiés et organisés contre des personnes ordinairement admises comme innocentes et non combattantes. En outre, ces types d'attaques s'inscrivaient généralement dans une campagne de violence et d'agitation systématique ou soutenue. Ils n'avaient ni la spontanéité ni l'éloquence des émeutes ou des protestations massives organisées. Le terrorisme est une tactique fondée sur la violence qui vise à altérer le paysage ou le processus politique. Les exemples contemporains

¹ Voir, Lindsay Clutterbuck, "The progenitors of Terrorism: Russian Revolutionaries or Extreme Irish Republicans", *Terrorism and Political Violence*, 16:1 (printemps 2004), pp. 154-181.

² Kennedy, Robert. "Is One Person's Terrorist Another's Freedom Fighter? Western & Islamic Approaches to "Just War" Compared", In *Terrorism and Political Violence* Vol. 11, No. 1, (printemps 1999): pp. 1-21.

³ Organisation de libération de la Palestine.

⁴ Front populaire de libération de la Palestine.

de « mouvements terroristes » laissent deviner des motifs nombreux. Ceux-ci peuvent être de nature ethnique, religieuse, économique, politique ou internationale, mais quelle qu'ait pu en être la raison, le terrorisme a été utilisé au sein de nombreux pays et parfois entre des nations pour imposer des changements politiques ou sociaux.

Tous les actes terroristes ne sont toutefois pas fondés sur des objectifs aussi fondamentaux. Depuis la fin des années 1980, on voit apparaître dans la littérature sur le terrorisme une tendance grandissante vers une variante plus nihiliste qui rappelle le radicalisme des mouvements anarchistes du XIX^e siècle. Il convient cependant de faire une importante distinction : tandis que les nihilistes/anarchistes du XIX^e siècle ciblaient les membres ou les représentants des régimes politiques ou sociaux qu'ils attaquaient, ceux des années 1980 ont tout mis en œuvre pour faire le plus grand nombre de victimes possible. Walter Laqueur a repéré cette tendance dans ses travaux sur le terrorisme « post-moderne ». À sa suite, Bruce Hoffman et bien d'autres ont parlé de ce qu'ils appellent le « nouveau terrorisme – une distinction qui est née avant les attentats du 11 septembre 2001. Ce « nouveau terrorisme » est caractérisé par une idéologie beaucoup plus totalitaire, à fondement généralement religieux. Il ne compte pas sur le soutien d'un État souverain et il n'a pas l'intention, ou si peu, de circonscrire les violences ce qui, dans certains cas, prend des allures d'apocalypse⁵.

Ces renseignements sont essentiels pour mettre en contexte les diverses définitions qui nous sont offertes.

Définition du terrorisme

Aucune définition universellement acceptée ne peut être donnée du « terrorisme international ». L'Assemblée générale des Nations Unies continue de préconiser une définition commune, mais de nombreuses lois nationales et de plus en plus d'ententes internationales avancent leur propre définition. Bon nombre de pays ont déjà adopté des lois couvrant la gamme de phénomènes violents associés au terrorisme

⁵ Voir Laqueur, "Postmodern Terrorism: New Rules for an Old Game", *Foreign Affairs*, (sept/oct.1996), qui tranche sur ses derniers travaux et ceux de Bruce Hoffman, et al; voir l'échange dans "America and the New Terrorism: an Exchange", *Survival*, 42:2 (juin 2000), pp. 156-172. et Steven Simon et Daniel Benjamin, "America and the new terrorism", *Survival* 42:1 (printemps 2000), pp. 59-75. Concernant les allures d'apocalypse, voir Robert J. Lifton, *Destroying the World to Save it. Aum Shinrikyo, Apocalyptic Violence, and the New Global Terrorism*, (Henry Holt: New York, 1999, et 2000.).

— meurtre, destruction de propriété, préjudices graves, intimidation, menaces de violence, détournement d'avion. Aucun de ces facteurs ne peut cependant capter tout l'éventail des activités dites « terroristes », sans parler du terrorisme « parrainé par les États »⁶.

Bien que les termes « terroriste » et « terrorisme » soient aujourd'hui d'usage commun, et bien que des règlements gouvernementaux et des ententes internationales sur le contrôle des activités terroristes, on ne retrouve dans les lois nationales qu'une poignée de définitions. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) prévoit l'une des définitions les plus acceptées. On y indique que commet une infraction toute personne qui fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés pour blesser ou tuer un civil dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement⁷.

On pourrait se demander ce que constitue un « civil », mais les mots importants ici sont « intimider » et « contraindre », par la violence ou par la menace de violence; c'est ce que l'on pourrait qualifier de « subversion par la violence ».

Parmi les exemples de définition quasi juridique du terrorisme, notons celle qu'utilise le FBI, le Federal Bureau of Investigation : l'utilisation illégale de la force contre des personnes ou des biens avec l'intention d'intimider ou de forcer des sociétés ou des gouvernements, ou une partie de ces entités, pour des motifs politiques ou sociaux.

⁶ Le terrorisme a également été associé à des types de violence interétatique secrète et déclarée. Ainsi, l'expression « terrorisme parrainé par l'État » est entrée dans l'usage courant. Que ce soit dans le cadre d'une guerre conventionnelle de grande envergure ou d'un conflit par pays interposés, de nombreuses nations ont recouru à des tactiques ou à des méthodes généralement associées au terrorisme. Les conflits par pays interposés ne sont pas étudiés en profondeur dans le présent document, si ce n'est que certains ont allégué que l'attentat contre Air India avait été mené par l'État indien afin de délégitimer le recours à la violence par un groupe d'anciens patriotes sikhs nationalistes habitant au Canada – un phénomène connu dans l'Histoire.

⁷ Voir, <http://untreaty.un.org/French/terrorism.asp> et CRS Report RL 33600 R.F. Perl, "International Terrorism: Threat, Policy and Response", (Washington, 9 août 2006), pp. 29-30. Voir aussi CRS Report RS21021, par Elizabeth Martin, "Terrorism and Related Terms in Statute and Regulation: Selected Language". Pour la définition recommandée par l'ONU, voir Un monde plus sûr : notre affaire à tous, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (New York, 2004), p. 54-55.

À l'instar de nombreuses définitions similaires, cette définition contient trois éléments :

1. les activités terroristes sont illégales et impliquent l'usage de la force;
2. les actes visent à intimider ou à contraindre;
3. les actes sont commis en appui de motifs politiques ou sociaux.

La définition du département d'État américain est la suivante : acte violent prémédité à mobile politique commis contre des cibles non combattantes par des groupes sous-nationaux ou des agents clandestins, généralement pour influencer une entité.

L'on définit le terrorisme « international » comme du « terrorisme impliquant des citoyens ou le territoire de plus d'un pays ».

Les définitions ci-dessus, données par les États-Unis, sont étonnantes en ce sens qu'elles excluent les actes non déguisés de violence et d'intimidation commis par un État.

Au Canada, la définition légale se trouve dans le *Code criminel*. Elle est présentée ci-dessus dans sa presque totalité.

Le Code criminel prévoit ce qui suit :

« activité terroriste »

(a) *Soit un acte - action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger - qui, au Canada, constitue une des infractions suivantes :*

(i) *les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970,*

(ii) *les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971,*

(iii) *les infractions visées au paragraphe 7(3) et mettant en œuvre*

la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1973,

- (iv) les infractions visées au paragraphe 7(3.1) et mettant en œuvre la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979,*
- (v) les infractions visées aux paragraphes 7(3.4) ou (3.6) et mettant en œuvre la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, conclue à New York et Vienne le 3 mars 1980,*
- (vi) les infractions visées au paragraphe 7(2) et mettant en œuvre le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signé à Montréal le 24 février 1988,*
- (vii) les infractions visées au paragraphe 7(2.1) et mettant en œuvre la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988,*
- (viii) les infractions visées aux paragraphes 7(2.1) ou (2.2) et mettant en œuvre le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988,*
- (ix) les infractions visées au paragraphe 7(3.72) et mettant en œuvre la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997,*
- (x) les infractions visées au paragraphe 7(3.73) et mettant en œuvre la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999;*

(b) soit un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :

(i) d'une part, commis à la fois :

(A) au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,

(B) en vue — exclusivement ou non — d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada,

(ii) d'autre part, qui intentionnellement, selon le cas :

(A) cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, par l'usage de la violence,

(B) met en danger la vie d'une personne,

(C) compromet gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population,

(D) cause des dommages matériels considérables, que les biens visés soient publics ou privés, dans des circonstances telles qu'il est probable que l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C) en résultera,

(E) perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels, publics ou privés, sauf dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail qui n'ont pas pour but de provoquer l'une des situations mentionnées aux divisions (A) à (C).

Sont visés par la présente définition, relativement à un tel acte, le complot, la tentative, la menace, la complicité après le fait et l'encouragement à la perpétration; il est entendu que sont exclus de la présente définition l'acte — action ou omission — commis au cours d'un conflit armé et conforme, au moment et au lieu de la perpétration, au droit international coutumier ou au droit international conventionnel applicable au conflit ainsi que les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où ces activités sont régies par d'autres règles de droit international.

« groupe terroriste »

(a) Soit une entité dont l'un des objets ou l'une des activités est de se livrer à des activités terroristes ou de les faciliter;

(b) soit une entité inscrite.

Est assimilé à un groupe terroriste un groupe ou une association formé de groupes terroristes au sens de la présente définition.

Interprétation

(1.1) Il est entendu que l'expression d'une pensée, d'une croyance ou d'une opinion de nature politique, religieuse ou idéologique n'est visée à l'alinéa b) de la définition de « activité terroriste » au paragraphe (1) que si elle constitue un acte — action ou omission — répondant aux critères de cet alinéa⁸.

Toutes les définitions légales, y compris celle du Canada, s'entendent généralement sur ces points, mais il demeure difficile de formuler des lois civiles qui saisissent entièrement la portée des activités des organisations « terroristes » puis les proscrivent, car les grandes organisations terroristes opèrent sur plusieurs plans et attirent des partisans qui ne sont pas directement impliqués dans les violences ou autres activités illégales, mis à part le recrutement formel ou « informel » pour des organisations qu'on pourrait qualifier d'illégales. Une loi civile ne réglerait pas nécessairement le problème, et ne constitue peut-être pas le meilleur outil pour gérer ces luttes armées. L'information touchant les lois spéciales adoptées par le passé reste ambiguë.

⁸ Code criminel du Canada, voir <http://justice.gc.ca>.

Causes

Le terrorisme international parrainé par des acteurs non étatiques a été associé à diverses causes, soit politiques, socioéconomiques ou psychologiques. Souvent, les actes terroristes de cette nature sont liés à des conflits armés permanents ou de grande envergure, à des guérillas continues, à des actes d'insurrection, à des rébellions, à des mouvements de libération nationale ou à d'autres actes violents perpétrés dans un but politique ou social. Souvent, le terrorisme est considéré comme une réponse légitime à des formes de répression étatique (réelle ou perçue); telle était la perception de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) au Royaume-Uni, des Tigres de libération de l'Eelam tamoul dans les conflits au Sri Lanka, ainsi que de Patrie basque et liberté (ETA) dans le nord-ouest de l'Espagne. De plus, les minorités au sein de sociétés divisées, sécessionnistes ou irrédentistes, par exemple les Sikhs Khalsa en Inde, ont recouru à des tactiques terroristes.

Contrairement au terrorisme parrainé par un État, qui peut être justifié par quelque calcul fondé sur des *raisons d'État*, le terrorisme non étatique soulève des questions particulières quant aux personnes qui y participent. L'apparition de « terroristes professionnels », cependant, n'est pas propre à notre époque; les mouvements anti-tsaristes du XIX^e siècle devaient certainement prêcher l'abnégation aux fidèles révolutionnaires impliqués dans leur campagne de violence⁹.

Bien que ce phénomène n'ait rien de foncièrement nouveau, il demeure difficile d'en identifier les adeptes. On s'interroge sur le processus de socialisation des personnes que l'on est arrivé à convaincre de prendre part volontairement à des tueries, par exemple. La littérature psychologique offre diverses interprétations de ce phénomène, mais l'hypothèse selon laquelle la plupart des participants ont des problèmes psychologiques, qu'ils sont des déséquilibrés, des sociopathes, des psychotiques, des malades mentaux diagnostiqués cliniquement, des anti-sociaux ou encore des personnes souffrant d'autres importants troubles de personnalité est loin de faire l'unanimité¹⁰.

⁹ Voir Laqueur, *A History of Terrorism*, *passim*.

¹⁰ Voir John Horgan, *The Psychology of Terrorism* (2006), et Rex . Hudson, "The Sociology and Psychology of Terrorism: Who Becomes and Terrorist and Why?" Federal Research Division, US Library of Congress, 1999.

L'analyse du comportement en groupe donne des résultats beaucoup plus intéressants que l'établissement de profils individuels, notamment lorsqu'il s'agit d'étudier ce qui peut amener des individus à former un groupe qui finit par considérer la violence comme une chose normale. Les travaux de Janis sur la « pensée de groupe » permettent d'expliquer le processus et la physiologie du comportement d'un collectif qui mène à des illusions d'invulnérabilité, renforce la moralité du groupe, crée une vue unilatérale quant à ce que constitue « l'ennemi » et fait en sorte que les enjeux se limitent aux croyances communes des membres du groupe. Ce dernier point sera abordé dans la section sur le terrorisme comme stratégie de communication¹¹. La nature de ces réseaux est étudiée en détail dans les travaux du psychologue Marc Sageman dans *Le vrai visage des terroristes*¹². Bien qu'évidemment chaque groupe soit unique, Sageman indique que tout effort d'établissement de profil doit prendre en considération les relations au sein d'un groupe et sa dynamique, et non uniquement les profils individuels. Ce type d'*analyse des liens* demeure problématique pour les agences de renseignements et les tribunaux car elle côtoie de près les problèmes de culpabilité par association.

Les caractéristiques internes et externes des groupes terroristes sont très importantes. Premièrement, elles permettent de déshumaniser les cibles potentielles en renforçant les stéréotypes à l'égard des « autres »¹³. Le « groupe » quant à lui a en commun une notion de ce qui est juste concernant sa cause et ses actions, et s'est façonné un ennemi; généralement, plus l'ennemi est défini de façon abstraite ou absolue, plus la violence est grande. Mais cela s'applique également à d'autres formes de conflits¹⁴.

Bien que la dynamique du groupe et les paramètres de l'idéologie sous-jacente soient des éléments importants à identifier, ils n'expliquent pas

11 I. Janis, *Victims of Groupthink*, (Boston: H. Mifflin, 1972), Gerald Post, "Terrorist psycho-logic: Terrorist behavior as a product of psychological forces", Walter Reich, ed. *Origins of Terrorism. Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, (Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., 1998), voir également Horgan et Hudson (ci-dessus).

12 Marc Sageman, *Le vrai visage des terroristes*, (Paris : Denöel, 2005).

13 En ce sens, le terrorisme n'est pas singulier; pour des exemples, voir les nombreux cas étudiés par Robert S. Wistrich, ed., *Demonizing the Other : Antisemitism, Racism, and Xnophobia*, (Harwood Academic Publishers, 1999).

14 Concernant la croissance des opinions extrêmes dans le cadre d'une campagne de terreur, voir Michel Wieviorka, *The Making of Terrorism*, D.G. White trans., (Chicago, 1988). Pour un exposé des faits quant à la façon dont les groupes révolutionnaires maintiennent la loyauté interne, voir la discussion comparative dans Jon Lee Anderson, *Guerrillas. Journeys in the Insurgent World*, (London: Penquin, 1992, 2004.)

le choix de la violence ni les formes qu'elle prendra. Les efforts visant à expliquer ce choix se divisent en deux grandes catégories. Les mesures prises contre « l'ennemi » peuvent être considérées comme de la *violence instrumentale*, l'ennemi se voyant alors poussé à changer ses façons de faire. Certains chercheurs disent qu'en ce sens le terrorisme est extrêmement rationnel, qu'il est le résultat d'un choix stratégique. J'aborderai un peu plus loin la question du terrorisme en tant que stratégie.

D'autres experts estiment que la violence n'est instrumentale que lorsqu'il s'agit de renforcer l'identité du groupe, les actes commis justifiant et renforçant alors l'identité et la raison d'être du groupe¹⁵.

Le terrorisme : une stratégie

On peut dire du terrorisme en tant qu'acte instrumental et rationnel qu'il est enchâssé dans un concept stratégique qui n'est pas sans rappeler celui associé à d'autres types plus conventionnels de guerres. En ce sens, il peut être considéré comme un moyen de déclencher une guerre asymétrique, mais un moyen que choisira principalement la partie la plus faible sur le plan de la force militaire conventionnelle. Dans ces cas, les têtes dirigeantes se donnent des objectifs et dressent un plan qui leur permettra de les atteindre. Les moyens et les objectifs sont harmonisés, et des mesures sont prises afin de regrouper des ressources suffisantes et de réaliser les objectifs supérieurs du plan – du moins, pour ce qui est du modèle rationnel. Cela dit, le terrorisme étant une tactique adoptée par des forces qui, généralement, n'ont pas les moyens de mener une campagne conventionnelle, des actes terroristes ciblés pourront s'avérer pour eux la seule forme de violence et ne s'inscrire dans aucun plan global. La faiblesse se trouve ainsi hissée au rang de vertu. Le groupe en cause choisit également de ne pas recourir à d'autres moyens moins violents de « résistance ». En fait, la stratégie ultime peut être simplement de commettre des actes terroristes sporadiques, réduisant ainsi le « terrorisme » à une stratégie fondée sur des tactiques dans laquelle chaque acte constitue une manche complète dans une série de parties entre l'ordre établi (le gouvernement visé) et les terroristes. Dans ce cas, on peut chercher à forcer une réaction excessive des forces responsables de la sécurité, ou à gagner du soutien, ou encore à montrer sa détermination et à motiver les partisans actuels, etc. De telles tactiques peuvent s'avérer intéressantes parce qu'elles sont inférieures aux méthodes militaires

¹⁵ Voir les opinions divergentes de M. Crenshaw et J. Post dans *Origins of Terrorism*, de Reich.

conventionnelles de leurs adversaires. Les lacunes matérielles façonneront donc la campagne de terreur comme partie intégrante d'une lutte armée prolongée. Habituellement, les grandes démocraties modernes ne sont pas bien préparées, notamment sur le plan législatif, pour composer avec un adversaire interne déterminé à mener une *guerre prolongée*.

Les tactiques de base qui s'offrent aux forces déficientes sont généralement bien connues : vol, intimidation, propagande, assassinat, prise d'otage ou kidnapping, détournement d'avion, bombardement. Pour mettre en œuvre l'une ou l'autre de ces tactiques, certains éléments sont nécessaires. Le groupe terroriste doit avoir des membres, avoir accès à la technologie adéquate et aux ressources financières nécessaires pour en faire l'acquisition et, probablement, promouvoir une idéologie inspirante. Pour qu'une campagne prenne de l'expansion, le groupe terroriste doit pouvoir faire grossir son organisation – bien que certains groupes, par exemple l'organisation canadienne Action directe, ne prévoyaient pas officiellement de recruter¹⁶. L'examen détaillé d'un groupe révélera à coup sûr une structure formelle (même dans les cas de « résistance sans chef »¹⁷) possédant sa propre dynamique, mais généralement chargée de fonctions analogues, notamment le recrutement, le financement, la formation, la planification, le renseignement, la propagande et autres ressources essentielles à la perpétration d'actes violents.

Certaines organisations se sont engagées sur cette voie en dernier recours, d'autres, dès le début. On peut dire qu'en partie, la décision de recourir à la violence est généralement prise selon la façon dont divers groupes formulent leur idéologie directrice, quelle soit religieuse, sociale, ethnique ou relative à l'identité d'un autre groupe. Ces motifs sont souvent révélés par les types de propagande qu'utilisent les groupes.

¹⁶ Ann Hansen, *Direct Action. Memoirs of an Urban Guerrilla*, (Between the Lines: AK Press, 2001, 2002.). Ce récit par une terroriste locale ayant grandi au Canada pourrait faire office de manuel de formation de base pour un intéressé. Le chemin vers la radicalisation bien présenté.

¹⁷ L'expression n'est pas utilisée correctement dans la littérature, mais elle décrit bien la tournure que la deuxième partie de la campagne d'al-Qaïda a prise. Elle est tirée de documents paramilitaires américains de droit. Voir Lewis Beam, "Leaderless Resistance," (1992), à www.louisbeam.com/leaderless.htm.

La terreur : une stratégie de communication

Dans leurs écrits, les anarchistes du XIX^e siècle qualifient leurs attaques de « propagande par le fait ». Le terrorisme moderne peut également être perçu comme tel. La terreur comme politique instrumentale peut être une fin en soi, n'avoir pour seul but que de faire étalage d'une capacité. En outre, elle peut contribuer à un effort conscient pour promouvoir une guerre prolongée. L'objectif peut être également de changer une condition actuelle ou une politique ou de modifier le programme politique. Certains groupes ont formulé des politiques visant à créer des conditions révolutionnaires en excitant le peuple ou en éveillant l'imagination de certains groupes de la population pour alimenter le besoin de changement. Ces politiques peuvent avoir pour but d'encourager le gouvernement ciblé à entreprendre une campagne de répression impitoyable, détruisant ainsi la légitimité de l'État ou sa pertinence aux yeux du peuple, ou de le forcer à dégager un compromis. Il peut s'agir également d'une campagne axée seulement sur des faits ponctuels : les attaques sont des messages.

Le terrorisme peut donc être perçu comme s'adressant à divers auditoires, et certains actes peuvent ne pas convenir à tous. Toutefois, les méthodes visent clairement à en cibler quelques-uns, comme l'a indiqué Martha Crenshaw, « d'une façon qui attire l'attention de tous. Ainsi, il est normal de constater un déséquilibre entre les ressources déployées et l'effet créé, ainsi qu'entre le pouvoir matériel des acteurs et la peur que leurs actes engendrent »¹⁸. Comme dans toute forme de propagande, le message peut toucher de nombreuses personnes et demeurer quelque peu ambigu. Tout en inspirant la peur, les actes terroristes peuvent être décrits comme étant héroïques et nobles et démontrant une complète abnégation de soi : ce message interpellera certaines personnes, mais pas tout le monde. Les actes peuvent être commis pour favoriser un compromis, ou l'empêcher, en vue d'inspirer la confiance auprès des groupes terroristes ayant des affinités, tout en détruisant la confiance au

¹⁸ Crenshaw, dans Reich, p. 4.

sein de la collectivité visée. De plus, la justification peut se trouver dans des motifs mixtes, c'est-à-dire que l'idéologie de base n'est pas clairement circonscrite et que des contradictions au sein du groupe terroriste n'ont pas été entièrement résolues. La raison de ces actions se trouve peut être dans une simple explication : la violence est une fin en soi. Telle est la logique du concept de « propagande par les faits »¹⁹.

Dans le cas de l'explosion du vol d'Air India, par exemple, on peut toujours essayer de trouver un motif expliquant la mort de plus de 300 innocentes personnes. Il s'agissait peut-être d'un coup porté contre le gouvernement indien, pour le punir de l'oppression présumée dont est victime la collectivité sikhe, ou encore d'un acte visant à renforcer la cohésion et l'identité du groupe impliqué, et à démontrer aux personnes ayant des vues similaires le potentiel et la portée de ce groupe. Le public « externe » n'était donc pas la cible. En outre, l'attaque peut être considérée comme un effort de « justice » rétributive²⁰.

Analyse de la menace

Une telle ambiguïté complique grandement l'établissement de modèles prévisibles. Il est pratiquement impossible de démêler les motifs. Cela complique également l'analyse et l'évaluation de la menace – méthodes qui ne sont soutenues par aucune norme ou pratique internationale établie. Bien que le Centre intégré d'évaluation des menaces du Canada ait élaboré ses propres méthodes, celles-ci ne sont pas présentées en détails dans la littérature non classifiée. Toutefois, ces « méthodes » ne permettent probablement pas de surmonter les divers problèmes qu'on associe aux autres méthodes²¹. Si l'on considère que le droit criminel vise à dissuader et à punir, la responsabilité de l'État concernant le maintien de l'ordre et de la sécurité devrait englober un plus large éventail d'activités. Les opérations de renseignement et de sécurité visent à dissuader mais aussi à empêcher que des actes soient commis et à protéger la population contre ceux-ci.

¹⁹ Par exemple, on a allégué qu'un concept de guerre coranique prévoit que « la terreur ne vise pas à imposer des décisions à l'ennemi; il s'agit plutôt de la décision que nous voulons lui imposer », dans Yossef Bodansky, *Bin Laden: The Man Who Declared War on America*, (Roseville, CA, 1999), p. xv.

²⁰ Voir Stéphane Leman-Langlois, et Jean-Paul Brodeur, "Terrorism Old and New: Counterterrorism in Canada", *Police Practice and Research*, v.6.n.2. (mai 2005), pp. 121-140.

²¹ Pour un examen des méthodes, voir : US General Accounting Office report, 'Combating Terrorism. How Five Foreign Countries Are Organized to Combat Terrorism', GAO/NSAID-00-85, avril 2000.

Dresser un rapport criminel après coup ne représente qu'une partie du problème associé aux renseignements. Les groupes d'intérêts chargés de la surveillance doivent souvent, à partir d'informations incomplètes, élaborer des évaluations quant aux intentions et aux capacités. Le fait que les problèmes ne soient pas bien cernés et qu'il soit difficile d'établir les véritables intentions criminelles ainsi que la capacité réelle – ce que tentera un ennemi potentiel pour ne pas se faire repérer – complique la mise en commun du renseignement, l'analyse systématique des liens et les autres formes de collectes et d'analyses. Il n'y a pas de solution simple et normative²².

²² Voir "Threat Levels: The System to Assess the Threat from International Terrorism", (UK Home Office, juillet 2006.)

Michael A. Hennessy est professeur d'histoire et d'études sur la guerre au Collège militaire royal du Canada, à Kingston, président du Département d'histoire et doyen des Études permanentes. Ancien directeur de projet adjoint de l'Institut de leadership des Forces canadiennes, il demeure chargé de recherche à l'Institut. M. Hennessy a été directeur de projet fondateur et rédacteur en chef de la *Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal*. Il fait toujours partie du comité de rédaction de cette revue et est membre du comité de rédaction du *Journal de l'Armée du Canada*, de la *Revue de la Société historique du Canada* et de la revue *Defence Studies – The Journal of the Joint Services Command and Staff College* (Royaume-Uni). Il a fait partie du groupe de travail opérationnel mixte du chef de la recherche et du développement – directeur général des plans stratégiques sur la Révolution dans les affaires militaires (RAM), qui a présenté la réponse du Canada à la RAM, à la suite de quoi a été publiée la *Stratégie 2020*. De plus, il a collaboré avec des éléments du Commandement maritime et du Commandement aérien à la préparation de leurs documents de doctrine fondamentaux, en particulier *Point de mire* et *La doctrine aérospatiale des Forces canadiennes*. Il a aussi été le représentant du chef d'état-major de l'Armée de terre au sein du sous-comité de l'analyse des données historiques de l'ABCA.

Il est membre de l'Institut international d'études stratégiques et représentant auprès du groupe de travail sur le terrorisme du Partenariat pour la paix et du conseil d'examen des produits du renseignement criminel de la Gendarmerie royale du Canada. Les domaines dans lesquels il enseigne comprennent la technologie militaire, le renseignement, la politique étrangère, la politique maritime et les conflits de faible intensité.

Il est l'auteur d'articles d'érudition sur divers sujets : histoire navale et maritime du Canada, renseignement, stratégie pendant la guerre du Vietnam, politique étrangère et de défense du Canada et forces d'opérations spéciales. Parmi ses publications figurent : *Strategy In Vietnam: The Marines and Revolutionary War in I Corps, 1965-1971*, (Praeger, 1997); « L'opération "Assurance" : Planifier une force multinationale pour le Rwanda/Zaire », *Revue militaire canadienne* (printemps 2001); en collaboration avec B. J. C. McKercher, *The Operational Art: Developments in the Theory of War* (Praeger, 1996); *War in the Twentieth Century. Reflections at Century's End* (Praeger, 2003).

En 2001, il a reçu une mention élogieuse du chef d'état-major de la Défense pour son travail à l'Institut de leadership des Forces canadiennes et à la *Revue militaire canadienne*.

Tout est dans le contexte : l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India et les attentats du 11 septembre, et jusqu'où peut aller l'analogie

Peter M. Archambault, Ph.D.¹

¹ Voir notice biographique ci-jointe.

Introduction

En analyse stratégique, on dit souvent que tout est dans le contexte. Ce principe peut nous aider à analyser les actions des gouvernements en matière de sécurité nationale, et plus particulièrement dans le contexte de l'acte terroriste qui fait l'objet de l'enquête en cours, c'est-à-dire l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India en 1985 et les mesures qu'a prises par la suite le gouvernement du Canada. Il est important d'établir si l'analyse tient suffisamment compte de l'environnement de sécurité de l'époque, il y a de cela plus d'un quart de siècle. Quelles sont les particularités de cet environnement qui ont contribué à façonner nos politiques, pratiques et lois actuelles, et lesquelles sont liées aux conditions et aux besoins du Canada en matière de sécurité? Et que nous réserve l'avenir? Nous devons être en mesure de prévoir et d'évaluer les menaces à notre sécurité nationale afin de pouvoir intervenir adéquatement.

Les politiques et les pratiques touchant la sécurité nationale ne sont pas élaborées en vase clos, et elles évoluent sans cesse. Les gouvernements évaluent constamment les menaces émergentes, élaborent des stratégies pour y faire face, et mettent en place des politiques visant à renforcer la défense et la sécurité de leur pays. La sécurité nationale repose sur une multitude de compétences et de ressources ainsi que sur un système juridique qui confère des pouvoirs extraordinaires que viennent toutefois compenser un ensemble de freins et de contrepoids (mécanismes de surveillance), autant d'éléments qui doivent être intégrés non seulement aux autres composantes gouvernementales, mais également aux systèmes similaires des pays voisins ou alliés et à ceux de nos divers partenaires internationaux pour les questions de sécurité. Ainsi, bien que l'enquête en cours se concentre principalement sur l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India en 1985, les recommandations qui en découleront seront orientées vers des considérations immédiates ou prospectives en vue d'aider le Canada face au terrorisme, lequel constitue une menace importante et grandissante pour notre sécurité nationale. Le présent document n'offre aucune nouvelle preuve; il examine plutôt le contexte des preuves et propose un cadre conceptuel grâce auquel le commissaire pourra évaluer les éléments qui lui sont présentés relativement à certains aspects du cadre de référence². Il nous apparaît que dans l'environnement de sécurité actuel, le terrorisme est complètement différent de ce qu'il était au milieu des années 1980, et que, nonobstant les leçons à tirer –

² Voir annexe A.

et elles ont été nombreuses jusqu'à maintenant – de l'attentat commis contre Air India, il faut voir les choses à la lumière des changements qui se sont opérés.

Mise en contexte : hier et aujourd'hui

Il est important de relater les faits entourant l'attentat commis contre Air India et l'enquête subséquente, seulement pour les familles des victimes qui, pendant des années, ont exigé des réponses, mais aussi pour tous ceux qui étudient le terrorisme sous toutes ses formes et qui travaillent à freiner son incidence, généralement dévastatrice. Cependant, le mandat régissant l'enquête en cours va bien au-delà de l'établissement des faits proprement dits. On s'attend à des conclusions devant aboutir à des mesures concrètes. En juin 2007, lors du dévoilement d'un monument à la mémoire des victimes, à Toronto, le Premier ministre Stephen Harper (qui avait mis sur pied l'enquête en mai 2006) a indiqué qu'une étape importante avait déjà été franchie : l'événement est maintenant reconnu comme étant une tragédie canadienne. Il a ajouté que la véritable contribution du rapport final du juge Major sera de conseiller le gouvernement et ses organismes quant aux mesures à prendre pour qu'un tel incident ne se reproduise plus jamais³.

Pareille observation, quoique parfaitement justifiée et non moins souhaitable, soulève toutefois des interrogations, notamment quant aux objectifs de l'enquête.

- i. De quel « type » d'incident s'agissait-il? Certainement d'un acte terroriste, d'un acte violent, dévastateur. Une tragédie canadienne aussi : les attaques ont été planifiées et exécutées au Canada, et la plupart des victimes étaient canadiennes. Cela dit, ces caractéristiques communes permettent-elles aux décideurs de tirer des conclusions pertinentes quant au « type » d'incident auquel appartient l'attentat perpétré contre Air India? Est-il réellement possible de garantir qu'un tel événement ne se reproduira jamais?
- ii. De plus, qu'entendons-nous par « événement »? La planification de l'attentat, l'attentat en soi ou

³ Kim Bolan, "9/11 'Gave Life' to Scope of Air India Tragedy", le 23 juin 2007 (édition électronique du National Post)

- l'impossibilité d'en condamner les auteurs?
Le cas échéant, il est certainement impossible de garantir qu'un procès criminel aboutira à la condamnation du ou des prévenus.
- iii. Finalement, le point le plus important, dans quelle mesure l'exposé des faits concernant l'affaire Air India nous aide-t-il à comprendre la menace terroriste actuelle dans le contexte de l'après-11 septembre?

De bien des façons, Air India est un exemple de ce qu'on appelle maintenant le « nouveau terrorisme », dont le nombre accru de victimes le différencie du terrorisme conventionnel que l'on associe aux mouvements gauchistes ou séparatistes. D'un point de vue opérationnel, l'affaire Air India/Narita et les attentats du 11 septembre sont similaires : dans les deux cas, il s'agissait d'attaques complexes dirigées vers des civils au moyen d'avions.

Avec le recul, il est également facile d'avancer que les deux événements résultaient d'un « échec sur le plan du renseignement ». On a dit beaucoup de choses au sujet de la façon dont la Commission du 11 septembre a interprété les avertissements qui ont précédé les attentats - « Tous les clignotants étaient au rouge » -, et l'on pourrait avancer sans trop de risques de se tromper que les responsables canadiens s'étaient retrouvés dans une situation semblable avant juin 1985. En outre, il est tentant d'abonder dans le sens de la Commission et d'affirmer que la collectivité américaine du renseignement a péché principalement par manque d'imagination. L'on peut présumer, en effet, qu'une capacité accrue d'extrapoler aurait amené les analystes à imaginer un scénario dans lequel des avions sont utilisés à des fins terroristes, et peut-être même à prévenir plus efficacement toute attaque surprise. La Commission a déclaré que « l'institutionnalisation » de l'imagination aurait aidé la lourde administration américaine à comprendre et à évaluer la menace devenue imminente⁴.

On pourrait accuser les responsables canadiens d'une même incapacité face à la menace que représentaient les terroristes sikhs du début jusqu'au milieu des années 1980. Ce point a été soulevé dans les médias canadiens, certains journalistes soulignant notamment que la plus mortelle des attaques terroristes de toute l'histoire du Canada aurait pu être évitée si les

⁴ U.S. The 9/11 Commission Report. 585 pages. National Commission on Terrorist Attack Upon the U.S., 2004, pp. 344-348.

avertissements, pourtant clairs, qui s'étaient succédés pendant plusieurs mois avaient été pris en compte⁵. En ce qui concerne les attaques en soi, et notre capacité de reconstituer les événements après coup comme un film au ralenti, il pourrait être tentant de conclure à partir des arguments présentés par les journalistes que l'attentat commis contre le vol d'Air India a été le « 11 septembre du Canada ». Mais aussi séduisante qu'elle puisse être, cette analogie serait erronée.

Le présent document n'a aucunement pour objet de reconstituer ou de mettre en doute les faits qui se rapportent à la genèse de l'attentat, à l'attentat proprement dit, ou encore à l'enquête et au procès criminel qui ont suivi. Il faut éviter toutefois de céder à la tentation de reconnaître aux innombrables mesures et décisions prises par les auteurs aussi bien que par les responsables gouvernementaux une constance et une clarté qu'elles n'ont pas toujours eues. Il faut en outre garder à l'esprit qu'attribuer la réussite d'un attentat terroriste à un manque d'imagination et à un échec des services de renseignement relève d'une logique discutable. Il est impossible, en effet, de prévoir toutes les menaces ou même d'avoir déjà tout mis en œuvre pour s'en protéger. Des efforts exagérés en ce sens tendent à faire porter à d'autres la responsabilité des actes commis par les terroristes.

Prenons par exemple les attentats manqués à la voiture piégée à Glasgow et Londres, en juin 2007. La catastrophe semble avoir été évitée simplement grâce à un coup de chance pour les autorités aussi bien qu'à l'incompétence des terroristes⁶. Mais ces derniers restaient les auteurs de ces attentats, manqués ou non. Est-il vraiment utile d'attribuer les incidents à un échec de la part des services de renseignements, ou à un manque d'imagination des enquêteurs? Si les attentats avaient réussi, n'est-ce pas ce que l'on aurait soupçonné, et beaucoup plus bruyamment? Bien qu'il soit essentiel de disposer de renseignements solides pour devancer les terroristes et éviter les surprises stratégiques et tactiques, aucune agence de renseignement n'est omnisciente⁷. Et la tâche est énorme. Si l'on considère par exemple qu'en novembre 2006, donc seulement huit mois avant que ces incidents ne se produisent, la directrice générale du MI5 avait prononcé à Londres un discours public dans lequel elle parlait de

⁵ Macqueen, Ken et Geddes, John. "Air India: After 22 Years, Now's the Time for Truth" *Macleans*, le 28 mai 2007. pp. 1-7.

⁶ Neil Ellis, "Failed Terrorist Attacks Are Still Terrorist Attacks," *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Commentary*, juillet 2007.

⁷ Stephen Marrin, "Preventing Intelligence Failures by Learning From the Past," in *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 17, 2004.

l'ampleur de la menace terroriste qui guettait le pays : « (...) mes agents et les services de police luttent ensemble contre environ 200 groupes ou réseaux totalisant plus de 1600 individus identifiés (et beaucoup d'autres que nous ne connaissons pas) qui participent activement à la préparation ou à la facilitation d'actes terroristes au pays et à l'étranger⁸ ».

C'est sagesse que de tirer leçon des erreurs passées, et rendre ces erreurs publiques fait partie intégrante du processus démocratique. Les démocraties qui privilégient les libertés et la primauté du droit s'efforcent toujours d'établir un juste équilibre entre les deux, mais la sécurité et la sûreté permanentes n'en demeureront pas moins illusoires.

Le concept d'« échec des services de renseignement » suppose toutefois son contraire, c'est-à-dire qu'un système imparfait est condamnable. Mais ce concept est déficient, car il omet certains faits importants fondés sur un principe simple : « l'ennemi a toujours son mot à dire ». Ceux qui luttent contre le terrorisme s'efforcent par tous les moyens d'éviter d'être surpris, tandis que les terroristes, eux, font tout pour créer la surprise. Les terroristes sont des ennemis qui ont leurs propres objectifs, et il est imprudent et arrogant de prétendre que nous aurons toujours une longueur d'avance. L'on entend très souvent dire concernant la lutte que les services de police livrent au terrorisme depuis des décennies que les gouvernements doivent constamment avoir la chance de leur côté, tandis qu'un seul coup réussi suffit aux terroristes. Autrement dit, « l'échec des services de renseignement » équivaut à une « réussite opérationnelle » pour l'ennemi. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a jamais d'« échec », ou encore qu'il est inutile de faire une analyse après coup. Le fait que les attentats à la bombe commis à Londres le 7 juillet 2005 se sont produits à peine deux mois après que le Centre britannique d'évaluation conjointe du terrorisme (JTAC) eut abaissé le niveau de menace semble aller dans le sens du concept « d'échec des services de renseignement », mais comment pouvons-nous faire la différence entre un échec des services de renseignement et un échec de la politique (p. ex. allocation de ressources aux agences de renseignement)? Si, comme certains l'ont avancé, le MI5 était incapable, sans plus de ressources, de repérer et de stopper les auteurs des attentats du 7 juillet 2005, peut-on parler d'un échec des services de renseignement ou d'un échec de la politique? Pourquoi pas

⁸ Discours de la directrice générale du Service de sécurité, Mme Eliza Manningham-Buller, prononcé au Queen Mary's College, à Londres, le 9 novembre 2006 (<http://www.mi5.gov.uk/output/Page374.html>). Consulté le 5 juin 2007.

des deux⁹? Ou, comme nous savons que l'ennemi a toujours son mot à dire, devrions-nous considérer ces attentats comme une autre victoire des al-Qaïdistes dans leur guerre contre l'Occident¹⁰?

En ce sens, il faut voir comme autant de « victoires » pour les terroristes l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India et les attaques du 11 septembre (ces derniers s'étant produits près de quatre ans avant les attentats de Londres). Toutefois, nous ne devrions pas nous étendre sur les points qu'ont en commun les deux événements et, ce faisant, brouiller leur signification stratégique propre. Les objectifs politiques étaient tout à fait différents, tout comme l'a été leur impact sur le Canada. Les terroristes sikhes avaient peut-être pour objectif de porter préjudice à l'Inde et de détruire des biens appartenant au gouvernement indien au nom de leur cause, mais rien n'indique qu'ils ciblaient sciemment le Canada ou ses politiques nationales ou internationales. L'attentat contre Air India ne visait pas Ottawa; il a été commis notamment en réponse aux massacres d'Amritsar en 1984. La militance sikh était, et demeure, enracinée dans la politique indienne et dans la quête d'un État sikh¹¹. Cela n'est pas sans rappeler les origines des groupes terroristes « traditionnels » tels que l'Armée républicaine irlandaise (IRA), les séparatistes Basques (ETA) ou le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), pour qui le terrorisme sert à atteindre des objectifs irrédentistes limités, et ce, même si le financement et le soutien logistique vient de l'étranger.

En 1985, au moment de la tragédie d'Air India, notre ennemi stratégique, l'Union soviétique, possédait des armes nucléaires. Naturellement, à cette époque, et dans le contexte de la guerre froide, le terrorisme ne paraissait pas constituer une aussi grande menace qu'aujourd'hui, et ce, en bonne partie, parce que les répercussions possibles étaient tout autres. Le Canada, à l'instar de ses alliés de l'Ouest, considérait les politiques et les capacités soviétiques comme une menace existentielle pour la survie des démocraties occidentales, et les décideurs de haut niveau concentraient leurs efforts sur l'élaboration de stratégies et de divers autres moyens de nuire, sinon de porter irrémédiablement préjudice à l'Union soviétique. En définitive, cette vision a donné des résultats : les alliés occidentaux sont sortis vainqueurs de la longue guerre froide.

9 Mark Phythian, "Intelligence, Policy-Making and the 7 July 2005 London Bombings," *Crime, Law and Social Change* (2005) 44: pp. 361-385.

10 Le terme « al-Qaïdiste » fait référence à al-Qaïda et à ceux qui adhèrent aux mouvements idéologiques qu'il inspire, qui peuvent agir indépendamment du commandement ou du contrôle de groupe.

11 Bien que les terroristes n'aient peut-être pas ciblé le Canada à proprement parler, les Canadiens ont été traités comme des pions dans leur guerre contre l'Inde.

Mais cette guerre était une question non pas de pouvoir, mais bien d'idéologie. L'Union soviétique (et ses satellites, les pays signataires du Pacte de Varsovie) et les États-Unis (et leurs alliés de l'OTAN) représentaient deux visions du monde diamétralement opposées et fondamentalement incompatibles – l'une collectiviste et autoritariste face à l'autre, libre et démocratique. Pour le Canada, l'Union soviétique représentait l'ennemi, et le communisme, une idéologie prosélytique et inflexible contre laquelle il fallait lutter. Les mesures énergiques qu'il avait prises peu après sa victoire sur les forces de l'Axe, en 1945, donnaient un aperçu de ce dont l'ennemi était capable et de la voie qu'il avait choisie. L'asservissement de l'Europe de l'Est, l'établissement du « rideau de fer », le blocus de Berlin, les essais nucléaires soviétiques, la guerre de Corée sont autant d'événements qui pouvaient être considérés – et qui l'ont d'ailleurs été – comme une preuve éloquente des intentions hostiles de Moscou. Les gouvernements occidentaux ont eu la tâche de circonscrire et de stopper cette menace étatique contre leur propre sécurité et celle de leurs alliés. Le contexte leur a facilité la tâche : la Deuxième Guerre mondiale avait clairement mis en lumière le danger que représentent les régimes totalitaires et belliqueux qui ont mis sur pied une importante force armée.

Nous n'avons guère de contexte sur lequel nous appuyer dans la longue lutte déclenchée par les événements du 11 septembre, mais de bien des façons, ce jour a marqué l'avènement d'une menace inédite et d'un nouvel environnement de sécurité. À de nombreux égards, cette menace est similaire à celle que représentait l'Union soviétique, en ce sens qu'elle repose sur une idéologie et qu'elle est de longue durée. Il faut toutefois la replacer dans notre nouvel environnement de sécurité pour démontrer la pertinence limitée de l'exposé des faits entourant Air India dans le contexte actuel.

Menaces et enjeux : aspects politiques des priorités

Depuis la chute du mur de Berlin, aucune puissance ne s'est manifestée pour faire concurrence à forces égales aux États-Unis, et aucune menace ne s'inscrit plus dans un contexte manichéen pouvant rappeler celui de la guerre froide. C'est dans cette optique que l'on entend de plus en plus dire que les réflexions en matière de sécurité devraient aller au-delà des évaluations militaires « conventionnelles » des États. En ce sens, les artisans des politiques de sécurité et de défense devraient se pencher non seulement sur les menaces existentielles que représentent leurs ennemis, mais aussi sur une gamme sans cesse croissante de tendances et d'enjeux

qui peuvent avoir une incidence sur la sécurité internationale sans pour autant constituer une menace directe pour les pays qu'ils servent. Pareille approche suppose que « l'état de sécurité nationale » est de moins en moins pertinent et qu'il cède petit à petit sa place à la mondialisation ainsi qu'à (au moins) trois changements globaux en matière de sécurité internationale qui réduisent l'efficacité de chacun des États.

- i. Premièrement, aux conflits de grande intensité qui pourraient mettre en présence des États dotés de capacités réelles se sont substitués des conflits de faible intensité opposant certains groupes au sein d'un même État, ou encore des États possédant des capacités moindres.
- ii. Deuxièmement, des États plus puissants sont confrontés au spectre d'une « guerre postindustrielle » où des individus et des petits groupes, mus par une furie idéologique, sont en mesure de pirater des réseaux informatiques, de perturber l'économie, de commettre des actes terroristes ou de harceler les militaires prenant part à des opérations;
- iii. Troisièmement, les menaces transnationales telles que la dégradation de l'environnement, le changement climatique, le trafic de la drogue, la pauvreté et la propagation de maladies infectieuses peuvent s'avérer impossible à gérer pour les États.

Pour commencer, cette « mondialisation » de l'évaluation de la menace, qui permet d'aller bien au-delà des intérêts strictement nationaux, multiplie les préoccupations. Dans un rapport déposé en 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement affirmait avec force que toutes les transformations survenues dans l'environnement de sécurité internationale constituent autant de menaces, celles-ci étant définies comme suit : « Tout événement ou phénomène meurtrier ou qui compromet la survie et sape les fondements de l'État en tant qu'élément de base du système international constitue une menace contre la sécurité internationale. » À la lumière de cette définition, le Groupe retient six grandes catégories de menaces qui guettent l'humanité aujourd'hui et dans les décennies à venir :

- i. les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.);
- ii. les conflits entre États;
- iii. les conflits internes (guerres civiles, génocides et autres atrocités);
- iv. les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;
- v. le terrorisme;
- vi. la criminalité transnationale organisée¹².

La plupart des listes à partir desquelles on prétend définir la nature des « menaces » visant l'environnement de sécurité international s'inspirent de cette liste de base. Celle-ci, il faut bien l'admettre, fait état d'un certain nombre d'éléments qui, tôt ou tard, frappera un groupe ou une région. Cela dit, ces listes ne sont guère plus, en fait, que qu'un ramassis d'opinions et de tactiques (terrorisme); de moyens d'action (armes de destruction massive [ADM] et missiles balistiques); d'interprétations de certaines situations politiques (États défaillants, qualifiés plus couramment maintenant de « fragiles »); de tendances générales (p. ex. dans les données démographiques, le taux de prévalence des maladies infectieuses et la rareté croissante des ressources). Par leur approche générique, ces listes n'ont aucune réponse à offrir à la question qu'il convient de se poser chaque fois qu'on évalue une menace : qui est menacé, par qui, et pourquoi?

Selon la définition précitée, un groupe menace un autre groupe, ou un État menace un autre État. Les moyens utilisés ne sont guère plus que l'application concrète de la menace. Les menaces à la sécurité nationale dépendent également de la cible choisie; elles sont liées aux perceptions de la « partie menacée », en l'occurrence de l'État-nation, ainsi qu'au rapport qu'elle entretient avec la « partie menaçante », celle-ci disposant des moyens nécessaires de mettre ses menaces, si elles sont réelles, à exécution. Si l'analyse de l'environnement de sécurité échappe à la discipline imposée par l'obligation de relier les menaces à l'« état de sécurité nationale », il devient dès lors plus ardu pour les décideurs d'établir ce qui constitue une menace, un risque, une tendance ou un

¹² Un monde plus sûr : notre affaire à tous (Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement), p. 12. (<http://www.un.org/french/secureworld/>) Consulté le 4 juillet 2007.

problème. L'ambiguïté qui en résulte est parfaitement illustrée par la confusion épistémique que l'on observe dans les analyses de la sécurité : la menace que pose al-Qaïda, par exemple, reste encore à définir avec toutes ses caractéristiques, tandis que celle que pose le changement climatique prend de plus en plus une valeur dogmatique.

Prenons, par exemple, ce que dit l'édition de juillet 2007 du National Intelligence Estimate (NIE) concernant la menace terroriste en sol américain. S'il faut en croire certaines évaluations clés qui ont été déclassifiées, les Américains continueront, pendant les trois prochaines années, de faire l'objet, chez eux, de menaces terroristes persistantes et en constante évolution. Ces menaces proviendront principalement de groupes et de cellules islamistes, al-Qaïda notamment, qui se montreront toujours plus déterminés à frapper, et qui n'hésiteront pas à s'adapter aux situations nouvelles et à se donner d'autres moyens d'action. Soulignant au passage que les mesures antiterroristes ont contribué à déjouer les complots montés contre les États-Unis depuis les attaques du 11 septembre, les auteurs du NIE nous préviennent que la coopération internationale risque de se relâcher au fur et à mesure que se dissipera le souvenir des événements de septembre 2001 et que les évaluations de la menace commenceront à diverger¹³.

Mais pourquoi y aurait-il divergences, et surtout chez les alliés occidentaux? On a beaucoup fait état des perceptions différentes que les Américains et les Européens (auxquels il faut peut-être ajouter les Canadiens) ont de la menace terroriste et des mesures qui s'imposent. Nombreux sont les commentateurs qui persistent à croire que les États-Unis se sont montrés démesurément ambitieux lorsqu'ils ont choisi de répondre par les armes aux attaques du 11 septembre, faisant valoir que la doctrine Bush a malencontreusement confondu les groupes terroristes et les États voyous comme l'Iran, la Libye et l'Irak de Saddam Hussein. Les Européens se seraient davantage efforcés de contrer les causes profondes du terrorisme, la solution militaire ne pouvant à leurs yeux qu'aggraver les choses. Nous pourrions débattre longtemps de ces deux visions du monde : du côté américain « le monde anarchique » imaginé par Hobbes, et du côté européen le projet kantien de « paix éternelle », mais il est certain que ce conflit influence la façon dont la menace terroriste est perçue par rapport à différents autres types de menace¹⁴.

13 On peut consulter le NIE à l'adresse (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/07/20070717-2.html>) Consulté le 1er septembre 2007.

14 Robert Kagan étudie différentes perceptions de l'importance qu'a le pouvoir dans le système international moderne dans *La puissance et la faiblesse : les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial* (New York: Alfred A. Knopf, 2003).

En fait, ce conflit est plutôt superficiel, car si l'on y regarde de plus près, la recherche des « causes profondes » est un exercice purement subjectif. Par exemple, la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, adoptée par le Conseil européen en novembre 2005, souligne la nécessité de s'attaquer aux causes profondes qui peuvent conduire à la radicalisation et au recrutement. On peut y lire ce qui suit : « Il existe, dans la société, une série d'éléments susceptibles de créer un climat favorable à la radicalisation. [...] Parmi ces éléments, on peut citer une gestion des affaires publiques insatisfaisante ou autocratique; [...] une modernisation rapide mais non anarchique; l'absence de perspectives économiques et politiques; [...] un enseignement ou une offre culturelle inadaptes et insuffisants pour les jeunes¹⁵. » Cela dit, l'UE n'est pas seule à vouloir s'attaquer aux « causes profondes ». Dans leur stratégie nationale antiterrorisme, les États-Unis en retiennent quatre :

- i. un sentiment d'aliénation politique;
- ii. des griefs nourris contre les autres;
- iii. une sous-culture de la conspiration et de la désinformation;
- iv. une idéologie qui justifie le meurtre.

La stratégie américaine s'articule aussi autour d'un grand principe : la solution à long terme à la problématique de la guerre contre la terreur passe par l'instauration de la démocratie, cadre naturel de la liberté et de la dignité humaine¹⁶.

Cette compréhension à long terme des causes profondes de la menace est nécessaire pour arriver au degré voulu d'orientation stratégique et de coopération internationale dans le combat livré contre le terrorisme. Les

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 30 novembre 2005. La stratégie énonce les priorités essentielles au chapitre de la prévention du recrutement et de la radicalisation :

- élaborer des approches communes pour détecter les comportements posant problème en particulier l'utilisation abusive d'Internet, et prendre des mesures pour les combattre;
- lutter contre l'instigation et le recrutement, plus particulièrement dans les endroits qui y sont propices, comme les prisons, les lieux de formation religieuse ou de culte, notamment en mettant en œuvre une législation érigeant ces comportements en délits;
- mettre au point une stratégie dans le domaine des médias et de la communication afin de mieux expliquer les politiques de l'UE;
- encourager la bonne gestion des affaires publiques, la démocratie, l'enseignement et la prospérité économique à travers des programmes d'assistance émanant tant de la Communauté que des États membres;
- mettre en place un dialogue interculturel à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union;
- adopter un discours sobre pour parler de ces questions;
- poursuivre les recherches, partager les analyses et les expériences afin d'améliorer notre compréhension des questions et d'élaborer des réponses.

¹⁶ United States National Strategy for Combatting Terrorism, septembre 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/>), pp. 9-10.

écarts notés à cet égard témoignent de la difficulté qu'il y a à maintenir la cohérence des efforts, même chez les alliés occidentaux où des attaques terroristes ont fait un grand nombre de victimes dans la population civile¹⁷. Cela dit, malgré les divergences entre la tendance européenne de s'attarder aux « conditions » et la tendance américaine à accentuer les facteurs idéologiques dans leur stratégie, tous s'accordent à reconnaître dans les attaques du 11 septembre un nouveau type de menace, du moins pour ce qui est de l'ampleur et du potentiel de destruction¹⁸. Il en résulte que les gouvernements des deux côtés de l'Atlantique continuent d'ajuster leurs politiques, leurs lois et leurs pratiques en matière de sécurité nationale de façon à atteindre dès que possible à une collaboration vraiment étroite entre les services de renseignement et d'application de la loi. Européens et Américains ne sont pas toujours au même diapason, mais leurs stratégies respectives face au terrorisme, quoique formulées différemment, comportent de nombreux traits communs¹⁹.

Cette convergence existait déjà, en partie du moins, avant le 11 septembre 2001, quand le Canada et ses alliés au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont entrepris de revoir l'importance que revêtaient les efforts de défense collective depuis la fin de la guerre froide. Le Concept stratégique de l'OTAN, dans sa version de 1999, souligne la menace croissante que posent le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. L'article V du Traité de Washington devait être invoqué au lendemain des attaques du 11 septembre, qualifiées dès lors d'« attaques contre nous tous »²⁰. La réaction de l'OTAN prend toute son importance dans le fait que les attaques de cette ampleur, avec les conséquences que l'on peut imaginer, sont reconnues non plus comme de simples attaques criminelles, mais bien plutôt comme des attaques contre l'Occident, et les efforts de défense collective s'inscrivent dans cette réaction. La tragédie du 11 septembre devait provoquer chez nous et chez nos alliés l'élaboration de politiques et de stratégies plus conformes au nouvel environnement de sécurité. Pour l'Union européenne, cela devait signifier l'adoption d'une stratégie antiterroriste

17 David Omand, "Countering International Terrorism: The Use of Strategy," *Survival*, Vol. 47, no 4, hiver 2005-2006, pp. 107-116.

18 Concernant la convergence plutôt que la divergence dans la façon dont les États-Unis et l'Europe envisagent le terrorisme et la prolifération, voir Anna I. Zakharchenko, "The E.U. and U.S. Strategies Against Terrorism and Proliferation of WMD: A Comparative Study" (George C. Marshall European Center for Security Studies, document hors-série n° 6, janvier 2007)

19 Voir à ce sujet Michael Jacobson, *The West at War: U.S. and European Counterterrorism Efforts, Post September 11* (Washington: The Washington Institute for Near East Policy, 2006)

20 "NATO and the Fight Against Terrorism," (<http://www.nato.int/issues/terrorism/index.html>) Consulté le 2 décembre 2007.

qui prévoit notamment l'utilisation d'un mandat d'arrêt européen, une collaboration plus étroite entre la police et la justice, l'application de mesures visant à contrer le financement du terrorisme, ainsi qu'un cadre décisionnel devant permettre d'imposer aux personnes reconnues coupables d'actes terroristes des sentences plus sévères que celles déjà prévues pour les infractions pénales ordinaires. Après les attaques à la bombe du 11 mars 2004 à Madrid, l'Union européenne devait créer le poste de Coordinateur du Contre-terrorisme, qui aurait pour mandat de faciliter la mise en commun des renseignements et la bonne marche des opérations. Même s'il faut toujours garder à l'esprit que les politiques et les stratégies de l'UE sont assujetties à l'interprétation qu'en font les États membres et à leur volonté de les mettre en application sur leur territoire, force est de reconnaître que ces États, constamment soucieux de ne rien perdre de leur autonomie au chapitre de la justice et des affaires intérieures, ont malgré tout perçu la nécessité d'agir rapidement après les attaques du 11 septembre, et plus encore après celles du 3 mars²¹.

Si l'on revient au principe du « tout est dans le contexte », aucune discussion concernant l'environnement de sécurité ne saurait laisser de côté les divergences d'opinions concernant ce qui constitue réellement une « menace » à la sécurité des nations occidentales, et plus particulièrement celle du Canada. Cela dit, tous les gouvernements doivent distinguer les « menaces » des « difficultés », en raison de la concurrence dont font l'objet la répartition des ressources et l'ordre des priorités « stratégiques ». Il peut s'avérer difficile de se préoccuper strictement de la menace posée par al-Qaïda alors que résonnent des appels enflammés à une mobilisation générale des ressources en vue de faire face à des difficultés qui prennent des allures de menace. Par exemple, en avril 2007, un groupe d'experts américain, formé d'anciens officiers supérieurs à la retraite, a déposé un rapport faisant état de la « menace sérieuse » que les changements climatiques posent pour la sécurité des États-Unis. Le groupe est aussi arrivé à la conclusion que « les changements climatiques, la sécurité nationale et la dépendance énergétique sont autant de problèmes d'envergure planétaire qui sont aussi interreliés. » Il en découle que les États-Unis devront agir rapidement « afin que les changements climatiques n'atteignent pas un niveau tel que la stabilité et la sécurité mondiales risqueraient de s'en trouver perturbées²². »

Convient-il de parler des changements climatiques dans les termes

21 Oldrich Bures, "EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger," *Terrorism and Political Violence*, (2006) Vol. 18, pp. 71-73.

22 Walter Pincus, "Intelligence Chief Backs Intelligence Study," *Washington Post*, 12 mai 2007 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/11/AR2007051102375.html>) Consulté le 5 juin 2007.

couramment utiliser pour parler de nos ennemis? Les changements climatiques posent-ils réellement une menace? Le cas échéant, qui en est la cible? Les États-Unis sont-ils vraiment en mesure de stabiliser les changements climatiques?

Pourtant, le groupe d'experts militaires propose effectivement d'intervenir, se fondant pour cela sur l'hypothèse voulant que les changements climatiques constituent tout à la fois une « menace » à la sécurité nationale et un maillon de la chaîne de « problèmes » interreliés et d'envergure planétaire qu'ils forment avec la dépendance énergétique et la sécurité nationale. Encore une fois, les changements climatiques constituent-ils une menace au même titre que ce que les groupes terroristes et les États voyous laissent planer au-dessus de nos têtes?

De toute évidence, pareille approche pourrait avoir de graves répercussions, compte tenu des manœuvres de couloirs qui pourraient en résulter, fondées sur des éléments réfutables ou exagérés. Fait important à noter, la loi américaine dite « Intelligence Authorization Act » de 2008 prévoit notamment que le directeur du renseignement (Director of National Intelligence) devra consacrer un rapport de synthèse (National Intelligence Estimate, ou NIE) aux répercussions géopolitiques des changements climatiques et à leurs effets sur la sécurité nationale²³. La collectivité américaine du renseignement a désormais pour mandat de prévoir les conséquences présumées (sur le plan géopolitique et sur celui de la sécurité) d'un problème présumé (les changements climatiques). Est-ce là une bonne idée?

Et plus important encore, est-ce là une utilisation des fonds consacrés à la sécurité nationale? Certaines menaces sont d'une urgence plus immédiate, et sont mieux comprises aussi. On ne saurait toutefois les confondre avec des « dangers », des « risques » ou des « difficultés », en partie parce que la « menace » suppose un « ennemi », d'où l'obligation pour le gouvernement de réagir. Si les changements climatiques doivent être considérés comme une « menace », comment rester inactif? Alors, comment expliquer qu'aucune mesure n'a été prise au milieu des années 1970 face aux avertissements de l'imminence d'une nouvelle période glaciaire? Ne serait-il pas plus simple et moins coûteux, comme l'a suggéré l'économiste Bjorn Lomborg, de s'adapter aux changements climatiques plutôt que de s'efforcer d'en renverser le mouvement²⁴?

23 Ibid

24 Entrevue de Ray Suarez avec Bjorn Lomborg, "Author Says Redirect Resources Against Climate Change," PBS Online Newshour, 25 avril 2007 (http://www.pbs.org/newshour/bb/environment/jan-june07/adaptation_04-25.html) Consulté le 5 novembre 2007.

Ce sont là des questions importantes que les analystes devraient approfondir comme ils le feraient face à n'importe quelle autre difficulté. Cela dit, les véritables menaces à la sécurité nationale (que posent des ennemis bien réels qui se sont fixés des objectifs stratégiques et qui disposent de forces meurtrières bien attestées) ne manquent pas, et nous ne saurions nous laisser distraire inutilement par des « menaces » non corroborées, intangibles, abstraites. Il est essentiel de distinguer les « menaces » des « difficultés » : en effet, compte tenu de tout ce qui menace réellement, et délibérément, la sécurité des nations occidentales, une liste générale et désordonnée de menaces, de difficultés, de risques et de dangers ne nous sera d'aucune utilité, et qui plus est, limitera notre capacité d'accorder aux enjeux fondamentaux de la sécurité nationale toute l'attention qu'ils méritent.

Et contrairement à ce que l'on peut dire des changements climatiques, il est impossible de nous « adapter » à la menace que représente al-Qaïda.

Vers une meilleure compréhension de la menace stratégique

À une époque où les nations semblent se coaliser (du moins en théorie) autour de cette « menace » inchoative que représentent les changements climatiques, pourquoi est-il si difficile d'arriver à un consensus quant à la gravité de la menace que posent al-Qaïda et ses fidèles de par le monde – surtout qu'ils ont déjà posé certains gestes qui témoignent de leurs intentions, des moyens dont ils disposent et de leur acharnement?

Cela tient notamment au fait que, malgré la série d'attaques lancées depuis le début des années 1990 contre des intérêts occidentaux, il s'en trouve encore pour affirmer qu'al-Qaïda et l'idéologie que le groupe représente posent moins une menace stratégique à la sécurité nationale qu'un problème qui relève simplement de la loi pénale. Et nous ne pouvons guère nous en étonner : par son essence même, le terrorisme a une portée politique. Même si les alliés occidentaux se sont engagés dans ce qui s'est appelé tour à tour « la guerre au terrorisme », « la campagne contre le terrorisme », « le combat contre le terrorisme » et « une guerre longue » depuis les attaques lancées contre les États-Unis le 11 septembre 2001, il leur reste encore à s'entendre quant à la portée, à l'ampleur ou même aux objectifs de leurs activités antiterroristes.

Ce désaccord est souvent lié à l'absence d'une définition acceptable à l'échelle internationale du terrorisme. Pourquoi est-il si compliqué de

définir le terrorisme? Peut-on encore penser qu'une opération aussi soigneusement préparée que l'écrasement de deux avions contre deux gratte-ciel dans l'intention manifeste d'infliger le plus de dommage possible et de tuer le maximum de personnes ne constitue pas purement et simplement un acte terroriste? Point n'est besoin de reprendre les nombreuses définitions qui existent déjà — les auteurs d'une étude publiée il y a presque vingt ans ont réussi à en éliminer jusqu'à 109 –, mais il conviendrait certainement de recenser ce que l'on s'accorde généralement à reconnaître comme étant les principales composantes du terrorisme²⁵. Bruce Hoffman passe en revue ce qui distingue le terrorisme de la guerre de partisans ou de l'insurrection, ce qui l'amène à dresser la liste qui suit de traits caractéristiques de l'acte terroriste :

- inévitablement politique de par ses motifs ou les buts recherchés;
- violent – ou, ce qui est tout aussi important quant au résultat, potentiellement violent;
- conçu pour avoir des répercussions psychologiques qui ne se limitent pas nécessairement à la population ou à la zone visée;
- orchestré par une organisation dotée d'une chaîne de commandement bien connue ou d'une cellule de conspiration (dont les membres ne portent ni uniforme ni insigne distinctif), ou par des individus ou un petit groupe d'individus qui sont directement influencés, motivés ou inspirés par les visées idéologiques ou par l'exemple d'un autre mouvement terroriste et/ou de ses dirigeants;
- perpétré par un groupe infranational ou une entité non étatique.

Hoffman tente ensuite de définir le terrorisme comme étant « l'installation et l'exploitation délibérées de la peur, par la violence ou la menace d'un recours à la violence, dans le but d'opérer un changement politique²⁶ ».

Nous avons là une définition satisfaisante du terrorisme en tant que doctrine ou système de valeurs et de principes. Elle nous donne du terroriste une image totalement différente de celle du criminel. Le motif doit se trouver au cœur même de toute définition intellectuellement honnête du terrorisme, comme celle que donne notre propre Loi antiterroriste de

²⁵ Alex P. Schmidt, Albert J. Jongman et autres. *Political Terrorism* (SWIDOC, Amsterdam et Transaction Books, 1988), p. 5.

²⁶ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (New York: Columbia University Press, 2006), p. 40.

2001²⁷. Ce qui n'a pas empêché la Cour supérieure de justice de l'Ontario, dans une décision rendue en 2006, de retirer l'exigence relative au motif de la définition d'« activité terroriste », cette exigence lui paraissant aller à l'encontre de l'article 2 de la Charte canadienne des droits et libertés qui garantit la liberté de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, de réunion pacifique ainsi que d'association²⁸. Dans l'étude indépendante qu'il a réalisée en 2007 concernant la législation britannique antiterroriste, Lord Carlyle déclare ceci : « Pour ce qui est des composantes de l'activité terroriste, je me rallie à ceux qui estiment que les caractéristiques véritables, et définissables, du terrorisme résident dans les motifs aussi bien que dans les moyens d'action. » Il recommande en outre qu'aux motifs politiques, religieux et idéologiques qui figurent déjà dans la définition donnée dans la Terrorism Act soient ajoutés les motifs philosophiques, raciaux et ethniques²⁹.

C'est le recours à la violence, qui peut être dirigée contre une population, contre des biens ou contre des services essentiels, et cela pour des motifs bien précis, qui fait du terrorisme non pas un crime parmi tant d'autres, mais bien une menace véritable contre la sécurité nationale. Les « menaces » stratégiques nécessitent des moyens d'intervention différents de ceux qui seraient utilisés dans le cas d'un « crime » ou d'une « infraction ». Cela dit, il est peu probable que les alliés réussissent à s'entendre sur la menace que pose déjà ou posera éventuellement le terrorisme transnational s'ils n'arrivent pas à clairement percevoir les éléments criminels et stratégiques du terrorisme en même temps que leur interaction. Car c'est à ces deux niveaux que se situe la menace.

Peut-être est-il plus facile de ne voir dans le terrorisme qu'une autre forme de déviation criminelle; après tout, nous avons affaire ici à des individus

27 L'exigence relative au motif figure dans la définition que le Code criminel donne de l'activité terroriste, laquelle est décrite notamment comme suit : « (...) un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger :
(i) d'une part, commis à la fois :
(A) au nom – exclusivement ou non – d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,
(B) en vue – exclusivement ou non – d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, que la personne, la population, le gouvernement ou l'organisation soit ou non au Canada ». Voir Code criminel (L.R. 1985, ch. C-46), Partie II. 1 « Terrorisme », sous-alinéa 83.01(1)(b)(i)(A) (http://laws.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/C-46/bo-ga:l_II_1/) Consulté le 24 juin 2007).

28 R. c. Khawaja (24 octobre), 04-G30282 (Cour supérieur de justice de l'Ontario).
29 Carlile, Lord of Berriew. "The Definition of Terrorism." A Report by Lord Carlile of Berriew Q. C. Independent Reviewer of Terrorism Legislation, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department, by Command of Her Majesty. March 2007, pp. 33-37.

qui agissent à l'intérieur d'un État et qui, afin d'atteindre leurs objectifs, peuvent recourir (et recourent effectivement) à des moyens qui sont nécessairement criminels : explosifs, attaques de trains, détournements d'avions en vue de s'en servir comme de projectiles. Tous ces actes peuvent certainement être qualifiés de criminels, et tous sont passibles de poursuites en vertu des lois criminelles en vigueur dans l'État où ils ont été perpétrés. Les criminels ordinaires toutefois, ceux qui trouvent leur profit dans des activités illégales, se rendent coupables de divers méfaits ou sèment le désordre, ne semblent pas s'être fixés d'objectifs stratégiques contre l'État qui sert de théâtre à leurs opérations : c'est là ce qui les différencie des terroristes. Les criminels n'agissent pas nécessairement dans l'espoir d'un profit quelconque ou par esprit de vengeance, mais leur comportement, tout en allant à l'encontre de nos lois et de nos valeurs, ne constitue pas pour autant l'expression d'une malveillance envers l'État de la part d'un groupe organisé, ou encore la remise en question de la légitimité d'un gouvernement ou des lois qu'il applique. Le criminel et le terroriste recourent parfois à des méthodes similaires, mais ils se distinguent l'un de l'autre par leurs motifs, leur parcours et la finalité de leurs actions.

Dans la plupart des cas, le crime n'est pas une fin en soi, mais le terrorisme est un moyen d'arriver à un résultat, de provoquer un changement sur la scène politique. Dans cette optique, on reconnaît plusieurs types de « terrorisme »³⁰. Le terrorisme et la menace d'un recours à la terreur constituent souvent un moyen de prendre l'initiative ou d'arracher certaines concessions aux exigences qui ont été formulées; ce sont les tactiques privilégiées, par exemple, par les groupes extrémistes défendant une seule cause. La menace que ces groupes représentent peut se comparer à celle que posent les organisations du crime organisé, et dans certains cas, il arrive même qu'il y ait convergence au niveau des méthodes utilisées et qu'ils soient poussés à agir par la recherche d'un avantage mutuel, auquel cas ils finissent par se confondre. Une étude révèle d'ailleurs comment pareille « hybridation » a fini par se réaliser en Tchétchénie, aux abords de la mer Noire, ainsi que dans la région des trois frontières en Amérique du Sud (Pérou, Paraguay et Argentine)³¹. Profitant des bouleversements politiques et socioéconomiques, les individus qui

³⁰ Laqueur, Walter. "Postmodern Terrorism- New Role for and Old Game." *Foreign Affairs* Vol. 75, n° 5, p.25.

³¹ Shelley, Louise I. et Picarelli, John T. "Methods and Motives: Exploring Links Between Transnational Organized Crime and International Terrorism." *Trends in Organized Crime*, Vol. 9, n° 2, hiver 2005. pp. 52-68.

s'adonnent à la fraude et à l'extorsion se mettent au service des terroristes et des associations criminelles.

En règle générale, les lois en vigueur ainsi que les services conventionnels de renseignement et de maintien de l'ordre viennent à bout de ces « pirates des temps modernes », un terme qui leur convient certainement mieux que « terroristes » (ou que « militants » et « combattants », plus inappropriés encore).

Cela dit, les résultats obtenus dans la lutte contre les défenseurs d'une cause unique ne diminuent en rien la menace que pose le terrorisme transnational ou stratégique (qui caractérise les organisations djihadistes comme al-Qaïda), qui vise l'ensemble des nations occidentales aussi bien que leurs intérêts particuliers ou collectifs. L'idéologie du djihad que pratique al-Qaïda s'appuie sur un recours à une violence catastrophique – et sur la crainte d'une telle violence – en vue d'ébranler l'état actuel des choses et, à la limite, pour le remplacer par un autre. Un crime violent ou un acte commis par les défenseurs d'une cause peut avoir des effets dévastateurs, qu'il s'agisse du nombre des victimes ou encore des dommages causés, mais la portée et l'ampleur de la menace sont généralement limitées. Si l'on considère les groupes « traditionnels » comme l'IRA, l'ETA ou le PKK, les tactiques et les opérations terroristes visent l'atteinte d'objectifs bien précis qui s'appuient sur une revendication territoriale (les moyens financiers et logistiques pouvant venir de l'extérieur). En comparaison, les objectifs d'al-Qaïda sont loin d'être aussi clairement délimités.

Les défenseurs d'une seule cause ne poursuivent pas les mêmes objectifs stratégiques que ben Laden ou Zawahiri, qui ont, eux, des visées planétaires. Et pourquoi donc? Parce que, contrairement aux criminels ordinaires et aux « petits extrémistes », aux vues plus modestes, les fidèles d'al-Qaïda sont des adeptes du terrorisme stratégique, et leurs objectifs, de portée très vaste, sont poursuivis de génération en génération. Leurs opérations ont pour objet de forcer les nations occidentales en général, et les États-Unis en particulier, à se retirer du Moyen-Orient. Dans sa « Lettre à l'Amérique » de septembre 2002, Oussama ben Laden va jusqu'à proclamer que ce que souhaite al-Qaïda en définitive, c'est l'islamisation des États-Unis, ce qui, selon Martin Rudner, assujettirait toutes les nations, occidentales aussi bien que musulmanes, à la loi

sacrée d'un islam planétaire, triomphant et militant³². Dans un premier temps, la stratégie globale de Zawahiri vise à rétablir les grands califats du Dar Al-Islam, les régimes « apostats » qui se sont implantés en Arabie saoudite et en Égypte devant être remplacés par des régimes soumis à une interprétation idiosyncrasique et ultra-conservatrice (autrement dit, celle des terroristes) de l'islam. Dans un deuxième temps, le califat serait appelé à devenir le point de départ d'un djihad lancé contre l'Occident par tout le monde islamique. Il y a plusieurs cadres possibles pour cette grande insurrection, dont le Moyen-Orient, l'Afrique orientale, les Amériques et l'Europe occidentale³³.

Alexander Downer, ex-ministre australien des affaires étrangères, a déposé en 2004 un rapport dans lequel il explique de façon sommaire au grand public la nature et les répercussions possibles de la menace que représente al-Qaïda :

[traduction]

Cette forme de terrorisme transnational pose à l'Australie des problèmes sans précédent. Il se caractérise par ses visées planétaires et par son intransigeance : il s'agit de combattre l'ennemi où qu'il se trouve, et finalement, de mettre en place un super-État panislamique. Le monde entier est son champ d'action. Autant que possible, ses opérations sont exécutées sur une vaste échelle et vise un maximum de dommages. Nous l'avons vu en action le 11 septembre 2001. Nous en avons de nouveau senti les effets un an plus tard, à Bali³⁴.

Les objectifs et les méthodes d'al-Qaïda ne laissent guère de place au doute; une multitude de documents nous en donnent un aperçu. Par exemple, dans « Le djihad, le martyr et la mort d'innocents », Zawahiri proclame que pour gagner la guerre, le recours à des tactiques terroristes comme les attentats-suicides est justifié³⁵. En 2007, il demande que la « guerre sainte » amorcée en Irak s'étende au reste du Moyen-Orient

32 Rudner, Martin. "Challenge and Response: Canada's Intelligence Community and The War on Terrorism." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 11, n° 2 (hiver 2004). pp.17-39.

33 David J. Kilcullen, "Countering Global Insurgency," *The Journal of Strategic Studies*, Vol.28, n° 4 (août 2005), pp. 598-599.

34 Government of Australia, *Transnational Terrorism: The Threat to Australia* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2004) p. vii

35 Raymond Ibrahim (Editor and Translator), *The Al Qaeda Reader* (New York: Doubleday, 2007), pp. 141-171.

en vue de l'établissement d'un vaste « territoire syrien »³⁶. Alors que les gouvernements occidentaux ne s'entendent toujours pas sur le cadre à donner à la « guerre », à la « campagne » ou à la « lutte » contre le terrorisme, ben Laden et ses fidèles expriment en des termes beaucoup plus cohérents en quoi consistent leurs aspirations et ce qui motive leur combat.

Il se trouve cependant un certain nombre d'observateurs pour affirmer qu'al-Qaïda ne possède aucune stratégie franchement cohérente. Selon cette école de pensée, il faut voir dans les attaques du 11 septembre non pas un acte politique rationnel au sens de Clausewitz, fondé sur des rapports de cause à effet soigneusement établis, mais bien la mise en œuvre d'une idéologie fantaisiste devant être guidée par « la main de Dieu ». Cet argument repose en grande partie sur le principe voulant qu'un groupe aussi restreint qu'al-Qaïda ne saurait croire sérieusement qu'il peut vaincre un pays comme les États-Unis³⁷. Mais est-ce là si utopique? Depuis l'expulsion hors d'Afghanistan des troupes soviétiques, un événement dont ils pourraient se servir afin de renforcer leur propos, pourquoi les fidèles d'al-Qaïda jugeraient-ils inimaginable de vaincre un jour les États-Unis, voire toutes les nations occidentales, et de les forcer à se retirer du Moyen-Orient? Oussama ben Laden semble avoir cru que c'est la présence des « Arabo-Afghans », peu nombreux et sans moyens, et non pas les attaques répétées des Moudjahidines soutenus par les Américains, qui a forcé les Soviétiques à quitter l'Afghanistan³⁸. Qualifier de « fantaisiste » l'idéologie d'al-Qaïda ne change rien à la gravité de la menace que représentent ses adeptes.

Même si l'on ne saurait vraiment décrire les membres d'al-Qaïda comme des « combattants », il n'en demeure pas moins que la discipline dont ils font preuve et les méthodes qu'ils utilisent leur donnent un caractère militaire, et que, d'un point de vue stratégique à tout le moins, leurs opérations se distinguent généralement, par leur ampleur, des actes de piraterie et autres crimes motivés par l'appât du gain. Leurs tactiques font partie intégrante d'une campagne qui doit leur permettre d'atteindre certains objectifs, tant politiques que stratégiques. Elles amènent également des individus marginalisés et animés des mêmes idées, de même que ce que nous appelons généralement des « cellules terroristes

³⁶ Uzi Mahnaimi, "Al-Qaeda Chief Urges Iraqis to Export Jihad," Times Online (www.timesonline.co.uk), 27 mai 2007.

³⁷ Harris, Lee. "Al Qaeda's Fantasy Ideology." Policy Review, Hoover Institution, Stanford University. Août et septembre 2002, 14 pages.

³⁸ Lawrence Wright, *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11* (New York: Alfred A. Knopf, 2006), p. 145.

autonomes », à marquer leur adhésion par des actes terroristes. Sans être nécessairement bien structurés ni suivre les ordres provenant d'un centre de commandement et de contrôle, ces groupes et ces individus sont enflammés par les actions d'al-Qaïda et s'attaquent à leur tour à des cibles occidentales. Les individus soupçonnés d'avoir organisé le complot visant à tuer des soldats à Fort Dix, dans le New Jersey, ainsi que l'attentat commis à l'aéroport international John F. Kennedy, en 2007, appartiennent à cette catégorie³⁹. Les observateurs pour qui la menace terroriste est grandement exagérée, les risques d'être tué par des terroristes leur paraissant statistiquement infimes, se méprennent sur la nature même d'une menace stratégique : l'« attaque », en effet, n'est qu'un élément parmi tant d'autres du répertoire terroriste⁴⁰.

Les terroristes qui, inspirés par les opérations d'al-Qaïda, ont organisé les explosions simultanées dans le métro de Madrid en mars 2004, ont réussi du même coup à changer le cours de l'élection fédérale qui a suivi ainsi qu'à provoquer une réorientation de la politique étrangère espagnole. La trêve offerte ensuite par al-Qaïda aux autres nations européennes à la condition qu'ils suivent l'exemple espagnol, témoigne d'une certaine finesse sur le plan stratégique⁴¹. En outre, la désunion entre les États-Unis et les alliés de la coalition en Afghanistan et en Irak n'a peut-être qu'un impact militaire tout au plus négligeable, mais la légitimité de la position américaine en ressort certainement moins évidente : l'antiaméricanisme et le ressentiment que peut susciter la puissance des États-Unis peuvent toujours devenir des déterminants politiques dans bien des pays.

Même si ces terroristes inspirés par un exemple lointain échouent (en raison de l'efficacité des services de renseignement et d'ordre, ou parce qu'eux-mêmes disposent de moyens insuffisants), il est manifeste qu'ils représentent un danger immédiat, et qu'ils se rallient à l'idéologie défendue par al-Qaïda. Les attentats réussis, en plus de semer le désordre, atteignant ainsi le but principal que se sont donné les terroristes, risque de plonger le pays dans le chaos économique ou d'amener le gouvernement

³⁹ Dale Russakoff et Dan Eggen, "Six Charged in Plot to Attack Fort Dix: 'Jihadists' Said to Have no Ties to Al Qaeda," *The Washington Post*, May 9, 2007, p. A1 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/08/AR2007050800465.html>) Consulté le 8 août 2007. Anthony Faiola et Steven Mufson, "N.Y. Airport Target of Plot: Officials Say 3 Held in Alleged Plot to Bomb JFK," *The Washington Post*, June 3, 2007, p. A1 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/02/AR2007060200606.html>) Consulté le 6 août 2007.

⁴⁰ John Mueller, "Is There a Terrorist Threat: The Myth of the Omnipresent Enemy," *Foreign Affairs* (septembre/octobre 2006)

⁴¹ Mark Burgess, "Explaining Religious Terrorism Part 2: Politics, Religion and the Suspension of the Ethical" (Center for Defence Information, 23 August 2004) (<http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=2384>)

à modifier ses politiques. Ils ont également pour objet d'inciter d'autres individus partageant les mêmes convictions à s'engager à leur tour sur la voie de la violence, ainsi que d'enhardir les États commanditaires, dont l'Iran, qui éprouve la même haine pour les États-Unis et pour les nations occidentales en général. De toute évidence, ces individus et ces organisations ont la volonté, et les moyens, de faire du tort, comme ils l'ont d'ailleurs prouvé à maintes reprises – somme toute, autant de traits distinctifs de ce qu'est une « menace ».

Pour bien cerner le terrorisme à l'heure actuelle, nous devons comprendre que même s'il présente bon nombre de caractéristiques de l'activité criminelle, les individus qui s'y adonnent poursuivent des objectifs beaucoup plus ambitieux – rien de moins, entre autres choses, qu'une restructuration pure et simple de l'ordre mondial. Les États-Unis représentant le principal garant de la stabilité internationale, il était logique qu'Oussama ben Laden choisisse de leur déclarer la guerre en février 1998, proclamant qu'il est du devoir de tous les croyants d'attaquer les Américains et leurs alliés en tout lieu, et aussi souvent que possible (notamment au moyen d'armes de destruction massive). Le danger qu'il représente, de même que, d'une façon générale, tous les fidèles d'al-Qaïda, a fini par devenir une menace stratégique très réelle pour la sécurité des pays occidentaux, une menace qui appelait une réaction tout aussi stratégique.

Il est impératif de bien saisir le caractère stratégique de la menace terroriste. En effet, le djihadisme est tout aussi diamétralement opposé à la démocratie libérale occidentale que pouvait l'être le communisme durant la guerre froide. Les chutes accidentelles feront sans doute plus de victimes en Occident que les attaques terroristes, mais ce raisonnement purement statistique ne rend pas compte de la réalité : les extrémistes n'ont pas à être nombreux pour être dangereux, et chacune de leurs victoires donne de l'audace à leurs sympathisants et les multiplie. C'est pourquoi on ne peut plus affirmer que seuls les États représentent une menace stratégique pour d'autres États.

L'utilisation de l'adjectif « stratégique » dans ce contexte rend compte de la nature du danger que posent les fidèles d'al-Qaïda. Si nous acceptons que leur objectif, ou leur « politique », consiste à mettre en place des régimes qui soutiennent activement leur interprétation de l'islam, ou du moins qui ne s'y opposent pas, dans l'espoir d'un rétablissement du grand « califat », il s'ensuit que leur « stratégie » correspond aux moyens

qu'ils comptent employer pour atteindre cet objectif. Leur « stratégie » peut prendre des formes diverses, comme de tenter d'amener les gouvernements à modifier leur politique étrangère à l'égard des pays musulmans, question d'accélérer la réalisation de l'objectif qu'ils se sont donné⁴². On constate donc que les attaques, ou la menace d'une attaque, ne constituent pas une fin en soi, mais bien plutôt un moyen d'arriver à une fin. Ce qui nous apparaît comme pure folie de leur part constitue, en fait, leur façon d'opérer.

Les activités antiterroristes ont certainement porté un dur coup à al-Qaïda, mais ses fidèles demeurent toujours aussi actifs et l'idéologie qu'il a inspirée n'a marqué aucun recul. En fait, comme l'expert en terrorisme Paul Wilkinson l'a fait remarquer, c'est un spectre qui continuera de planer sur nous pendant plusieurs décennies encore. « Même si le cerveau dirigeant n'est plus à l'avant-scène, ceux qui s'apprêtent sans doute déjà à lui succéder partagent les mêmes visées globales et n'hésiteront pas non plus à recourir au terrorisme. Quiconque prendra la tête du mouvement conservera très probablement, dans leurs grandes lignes, l'idéologie et la doctrine du combat d'al-Qaïda, et continueront de lancer leur djihad à partir des États de la ligne de front (Irak, Afghanistan, Pakistan, Arabie saoudite) ainsi que d'exhorter leurs sympathisants installés dans les pays occidentaux à lancer des attaques terroristes sur le territoire des alliés de la coalition, dont, naturellement, les États-Unis et le Royaume-Uni. »

Et, bien sûr, le Canada. Car il ne fait aucun doute que le Canada est perçu par al-Qaïda comme un allié de la coalition. Dans un message diffusé sur la chaîne al-Jazeera en novembre 2002, Oussama ben Laden inclut le Canada parmi les pays qui se trouvaient dans sa mire pour avoir pris part à l'opération Enduring Freedom. La menace de représailles contre ceux qui appuient la politique étrangère américaine constitue en même temps un outil de propagande : ben Laden mentionnait aussi l'Australie parmi les pays visés, ajoutant qu'« après avoir refusé d'entendre les avertissements, elle est sortie de sa torpeur au son des explosions à Bali⁴³. La mission canadienne en Afghanistan n'était pour lui qu'un prétexte parmi tant d'autres, d'autres groupes islamiques sunnites ayant menacé le Canada bien avant les événements du 11 septembre⁴⁴.

42 Jessee, Devin D. "Tactical Means, Strategic Ends: Al Qaeda's Use of Denial and Deception." *Terrorism and Political Violence*, 2006, Vol. 18, pp. 367-388.

43 BBC Monitoring, "Full Text: 'Bin Laden's Message,'" (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2455845.stm) Accessed 4 August 2007.

44 Rudner, Martin. "Challenge and Response: Canada's Intelligence Community and The War on Terrorism" *Canadian Foreign Policy*, ISSN 1192-6422, Vol. 11, n° 2 (hiver 2004), pp.17-39.

La menace persiste. En novembre 2007, le président de la Lloyd's of London, Lord Peter Levene, déclarait que « le profil de risque du Canada a changé ces dernières années. Selon les services de renseignement, après avoir servi de plaque tournante pour les campagnes de financement et la planification d'attaques dirigées vers d'autres nations – les États-Unis, par exemple –, il pourrait fort bien devenir une cible (...)»⁴⁵. D'autres facteurs aussi confirment que le danger qui guette le Canada est maintenant plus marqué qu'il ne l'a été⁴⁶. La subtile manœuvre d'intimidation utilisée par ben Laden pour nous amener à changer notre politique étrangère – notamment en ce qui a trait à notre appui à la mission de l'OTAN en Afghanistan – témoigne des prolongements pratiques de ce que Rohan Gunaratna appelle la perspective stratégique, et non pas apocalyptique, d'al-Qaïda : « Contrairement à la croyance populaire (...) les objectifs d'al-Qaïda n'ont jamais eu une dimension apocalyptique. Si on l'examine de plus près, on découvre un groupe très pragmatique dont les buts et les objectifs sont clairs et qui, tel le caméléon, peut se déplacer sans se faire remarquer⁴⁷. » En fait, il est facile de voir que la liste des revendications d'al-Qaïda se transforme sans arrêt : la colère de ben Laden face à la présence de troupes américaines en Arabie saoudite s'est métamorphosée en une singulière obsession pour des éléments très diversifiés qui vont d'événements historiques comme les croisades et la reconquête espagnole (Reconquista), à des thèmes sociopolitiques du XXe siècle comme la mondialisation, la lutte des classes et le capitalisme⁴⁸.

45 Tara Perkins, "Canada Coming into Terrorists' Crosshairs: Lloyd's," *Globe and Mail*, 28 November 2007 (<http://www.globeinvestor.com/servlet/story/RTGAM.20071128.wlloyds1128/GIStory/>) Consulté le 29 novembre 2007.

46 Voir, entre autres, le rapport déposé cette année par Janusian Security Risk Management (<http://www.riskadvisory.net/news/62/81/>) Consulté le 10 décembre 2007.

47 Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, (New York: Columbia University Press, 2002), p. 94.

48 Fawaz A. Gerges, "Bin Laden's New Image: Younger, More Marxist," *The Christian Science Monitor*, 13 September 2007 (<http://www.csmonitor.com/2007/0913/p09s01-coop.htm>) Consulté le 14 septembre 2007.

Conclusion

« Tout est dans le contexte » donc, mais il ne suffit pas simplement d'établir ce qui distingue ces deux notions abstraites que sont l'activité terroriste et l'activité criminelle. En effet, nous devons distinguer le terrorisme international, celui auquel nous devons faire face à l'heure actuelle, du terrorisme traditionnel. Comme l'a souligné Walter Lacquer, même les attaques du 11 septembre ne faisaient que marquer une étape vers ce que nous appellerons le mégaterrorisme, caractérisé par le recours à des armes de destruction massive⁴⁹.

Il est essentiel de bien comprendre où se situe le terrorisme dans le contexte actuel de sécurité nationale, et non pas dans celui de 1985. Pour définir ce contexte, il faut voir comment le Canada en tant que pays perçoit le danger que représente le terrorisme par rapport à d'autres enjeux d'importance nationale. Le manichéisme de la guerre froide, la notion de lutte entre le bien et le mal, semble s'appliquer tout naturellement aux changements climatiques (que l'on pense ici au combat des environnementalistes contre tous ceux qui y « contribuent »), et la médiatisation de cette lutte paraît avoir orienté la perception que bon nombre de Canadiens ont du problème. Dans un sondage réalisé en décembre 2007, 36 % des répondants voyaient dans les changements climatiques la plus grave menace visant l'humanité, le terrorisme n'ayant été cité que par 11 % d'entre eux⁵⁰. Les Canadiens paraissent donc ne pas se préoccuper outre mesure du terrorisme. Par contre, dans un sondage mené à peine quatre mois plus tôt, 64 % des Canadiens disaient croire que les terroristes pourraient essayer d'acquérir des armes de destruction massive en passant par la Russie, et un nombre presque équivalent croyait que les scientifiques russes pourraient fort bien mettre leurs connaissances à la disposition des groupes terroristes⁵¹. Pareil écart pourrait s'expliquer tout simplement du fait que des méthodes communicatives différentes ont été utilisées pour faire saisir aux participants des menaces abstraites par rapport à d'autres, davantage ancrées dans le « monde réel ».

Il est tout aussi vital de ne pas regrouper toutes les menaces terroristes « réelles » – des plus lointaines aux plus récentes – en croyant qu'on peut

⁴⁹ Walter Lacquer, "The Terrorism to Come," Policy Review, août et septembre 2004.

⁵⁰ Marcus Gee, "Poll Highlights Unease Over US Foreign Policy," Globe and Mail, 11 December 2007 (<http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20071211.POLL11/TPStory/Business/columnists>) Consulté le 11 décembre 2007.

⁵¹ Jack Aubry, "Canadians Fear Terrorist Access to Russian WMDs: Poll," 23 August 2007 (www.canada.com) Consulté le 23 août 2007.

les définir et y faire face de la même façon. Les analogies rétrospectives peuvent avoir une valeur heuristique indéniable pour les analystes et les décideurs, mais nous devons encore une fois revenir au cœur même du problème. Le terrorisme sikh n'a jamais représenté pour le Canada une menace stratégique directe, mais celle que pose al-Qaïda d'un genre tout à fait différent.

Il est certainement intéressant, toutefois, de voir combien il est tout aussi difficile aujourd'hui (comme en 1985) de bien faire comprendre au grand public toute la gravité de la menace terroriste, et combien il demeure insuffisant de n'aborder la question que du point de vue de la justice pénale. Le mandat de la Commission d'enquête vise à mieux cerner ce qui a pu faire en sorte que le procès criminel intenté par suite de la tragédie d'Air India, qui a duré plusieurs mois et à grands frais, a pris fin sans qu'aucune condamnation n'ait été prononcée. Cette portion de ses travaux l'obligera à se pencher sur les principes qui régissent la préparation et la présentation des affaires pénales concernant des incidents terroristes ou des allégations d'activités terroristes. Cependant, la stratégie antiterroriste ne saurait se limiter aux facteurs de succès d'une poursuite criminelle : elle doit aussi donner à l'État les moyens d'empêcher que d'autres actes d'hostilité soient commis. C'est pourquoi nous devons comprendre le caractère stratégique de la menace que représente al-Qaïda aussi bien que les éléments qui la différencie de celle que représentaient les auteurs de l'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India.

Avec le recul, on voit que, dans le spectre des dangers ayant menacé ou menaçant toujours le Canada, les attentats à la bombe contre Air India appartiennent sans doute à la catégorie des « actes criminels ». Le danger qu'al-Qaïda représente maintenant, et représentera encore longtemps, se rapproche davantage des « actes de guerre ». Mais les mêmes règles s'appliquent-elles vraiment aux deux extrémités de ce spectre?

C'est la façon dont nous percevons la réalité actuelle – danger stratégique, comme dans une guerre, ou danger criminel, de quoi s'agit-il principalement? – qui déterminera l'orientation à donner aux recommandations qui seront présentées relativement aux différents éléments qui composent le mandat de la Commission, notamment le rapport recherche des faits/renseignements. Si l'on reconnaît le caractère stratégique, et non pas simplement criminel, du danger qu'al-Qaïda et ses fidèles représentent pour le Canada et ses alliés, il conviendrait alors

selon nous de répondre d'abord à la question suivante : dans les enquêtes terroristes, qu'est-ce qui compte d'abord et avant tout – s'assurer que les prévenus seront condamnés, leur offrir un procès équitable, ou prévenir de nouvelles attaques? D'un point de vue stratégique, cette dernière considération doit peser davantage, car les terroristes sont surtout des adversaires sur qui nous devons conserver un avantage tactique. Pour sortir vainqueurs de ce combat, nous devons puiser dans l'arsenal militaire, politique, économique, diplomatique, juridique et financier dont dispose l'État, mais nous devons nous mettre à l'abri des faiblesses de notre système que les terroristes pourraient exploiter. La nécessité de garder un avantage tactique sur nos adversaires devra primer dans la formulation des recommandations visant les relations entre la GRC et le SCRS, et toute la question, essentielle, de l'équilibre à maintenir entre la recherche des faits et l'utilisation du renseignement. Nous devons garder à l'esprit que la sécurité nationale est un système complexe : nous devons veiller à ne pas apporter à un niveau donné des changements qui risquent de compromettre l'efficacité de ce qui se fait aux autres niveaux.

Après tout, comme l'a bien fait remarquer le juge Richard Posner :

[TRADUCTION]

Comme c'est le cas de plusieurs dichotomies en droit, celle qui oppose « crime » à « guerre » n'a guère sa place dans cette réalité nouvelle qu'est celle du terrorisme mondial. Les avocats finissent toujours par se perdre en réflexions d'ordre sémantique. Plutôt que de se demander dans quelle mesure le terrorisme moderne tient davantage de la guerre que de l'activité criminelle, autrement dit, à quelle grande catégorie il se rattache, il faudrait plutôt tenter d'expliquer pourquoi il existe pour chacun un appareil juridique distinct, et orienter en conséquence l'établissement d'un régime qui permette véritablement de combattre le terrorisme. Ce n'est pas tant la guerre que les dangers qui s'y rattachent qui justifient la restriction des libertés civiles. Pareille restriction s'impose peut-être face aux dangers que font planer sur nous des terroristes impatients de se procurer des armes de destruction massive⁵².

52

Richard A. Posner, *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency* (New York: Oxford University Press, 2006), pp. 72-73.

Notre capacité de prévenir une attaque ou d'y réagir adéquatement influera sur l'évolution d'une insurrection d'envergure planétaire, mais non sur celle d'une campagne nationaliste/séparatiste. Comme l'a souligné un ancien membre de haut niveau des services de renseignement britanniques, David Omand, concernant les tensions inhérentes à la coexistence des services secrets et d'un système judiciaire accusatoire, « la collecte du renseignement de sécurité à l'échelle internationale (...) serait gravement compromise si tous les renseignements opérationnels touchant les groupes terroristes devaient être traités, enregistrés et transcrits selon les règles strictes qui régissent la recherche des faits, simplement parce qu'ils pourraient servir un jour dans le cadre d'un procès⁵³ ». Une observation aussi judicieuse mérite certainement qu'on s'y arrête, tandis que les enjeux ne cessent de monter et que des groupes ou individus disposent de la motivation et des moyens nécessaires pour semer la destruction.

Autrement dit, tout est dans le contexte, et nous devons prendre garde à l'impossibilité d'obtenir des résultats vraiment concluants à partir d'une comparaison directe des moyens utilisés pour dissuader les terroristes de 1985, puis pour les poursuivre et pour les juger, et des moyens qu'exige la situation actuelle. Aussi tentant que cela puisse être de décrire l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India comme étant « le 11 septembre du Canada », pareille analogie n'est pas justifiée. Comme pour toutes les nations occidentales qui se sont retrouvées dans la mire d'al-Qaïda, le 11 septembre est une date unique dans l'histoire du Canada.

⁵³ David Omand, "Security Dilemmas," *Prospect Magazine*, Issue 129, December 2006. Concernant les dimensions internationales de la coopération, voir Stephane Lefebvre, "The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation," in *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 16, 2003, pp 527-542.

Annexe A

- i. Extrait du mandat de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India
- ii. Si l'évaluation de la menace future du terrorisme sikh faite par les représentants du gouvernement du Canada avant ou après 1985 ou de la réponse à cette menace comportaient des lacunes, convient-il d'apporter des changements aux pratiques ou à la législation afin d'éviter, à l'avenir, des lacunes semblables dans l'évaluation des menaces terroristes?
- iii. S'il y avait, dans les faits, des problèmes de coopération entre les ministères et organismes du gouvernement, y compris le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada, relativement à l'enquête sur l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, avant ou après le 23 juin 1985, convient-il d'apporter des changements aux pratiques ou à la législation afin d'empêcher la reprise de problèmes semblables au cours d'éventuelles enquêtes sur des actes terroristes?
- iv. Comment le gouvernement canadien peut-il relever le défi, révélé par l'enquête et les poursuites qui ont suivi l'affaire Air India, de concilier efficacement le renseignement de sécurité et la preuve qui peut être utilisée en matière criminelle?
- v. Le droit canadien actuel permet-il de restreindre adéquatement le financement d'activités terroristes au moyen de fonds provenant du Canada, s'y trouvant ou y transitant, notamment l'utilisation ou l'abus de fonds provenant d'organisations

caritatives? Les pratiques et la législation en vigueur assurent-elles une protection adéquate des témoins contre l'intimidation au cours d'enquêtes ou de poursuites portant sur des actes terroristes?

- vi. Les pratiques et la législation actuelles suffisent-elles pour faire face aux défis uniques — révélés par les poursuites dans l'affaire Air India — que présentent les poursuites engagées à la suite d'actes terroristes? Sinon, quels changements conviendrait-il d'y apporter? En particulier, y aurait-il avantage à faire entendre les causes sur des actes terroristes par une formation de trois juges?
- vii. Est-ce que d'autres changements doivent être apportés aux pratiques et à la législation pour répondre aux manquements à la sécurité aérienne liés à l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, en particulier ceux ayant trait au contrôle des passagers et de leurs bagages?

Peter Archambault détient un baccalauréat et une maîtrise de l'Université du Nouveau-Brunswick et un doctorat en histoire militaire de l'Université de Calgary en 1997. Entre 1998 et 2002, M. Archambault est directeur de la recherche pour le Comité de surveillance des changements (CSC) au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Le CSC assure la surveillance et rend compte au ministre et au public des réformes apportées au MDN et aux FC par suite de plusieurs enquêtes menées dans les années 90 sur des sujets tels que les opérations, la justice et l'éducation militaires. En plus de seconder le président et les membres du Comité dans les travaux de recherche et d'analyse préliminaires et dans la rédaction de cinq rapports rendus publics, il soutient le président, l'honorable John A. Fraser, dans l'exercice de ses fonctions de conseiller spécial auprès du ministre sur la restructuration de la réserve de la Force. Cela se traduit, en 2000, par la publication d'un rapport intitulé : *Au service de la nation : Citoyens soldats du Canada pour le XXI^e siècle*.

En juillet 2002, M. Archambault devient analyste stratégique au Centre d'analyse et de recherche opérationnelle du ministère de la Défense nationale. Depuis, il travaille à la Direction de l'analyse stratégique (DA Strat), au sein du Groupe des politiques, à Ottawa. Analyste de l'OTAN/ Union européenne, il est corédacteur des éditions 2004 et 2005 de l'Évaluation stratégique, document ministériel qui analyse les tendances de sécurité mondiale.

En septembre 2005, il se joint à l'équipe d'analyse stratégique chargé du développement des forces au sein de la Division de la planification stratégique. Ses fonctions l'amènent notamment à étudier l'environnement de sécurité et à prévoir les tendances, à élaborer des scénarios d'application nationale ou continentale, ainsi qu'à explorer les nouvelles notions en matière de défense et de sécurité.

Il travaille à l'heure actuelle à l'État-major du Commandement Canada, en qualité d'analyste stratégique.

Il est également professeur agrégé adjoint au Collège militaire royal du Canada où il enseigne dans le cadre du programme Études sur la conduite de la guerre. Depuis dix ans, il donne des cours sur l'histoire militaire, l'analyse du renseignement ainsi que la politique canadienne de sécurité et de défense.

En 2002, M. Archambault reçoit la Médaille du jubilé d'or pour services rendus au Canada.

**CONSTITUER UNE FORCE CONTRE-TERRORISTE POUR LE CANADA :
UNE DÉMARCHE PANGOUVERNEMENTALE PROACTIVE AUX FINS
D'UN CONTRE-TERRORISME AXÉ SUR LES RENSEIGNEMENTS**

**Martin Rudner
Professeur distingué émérite
Norman Paterson School of International Affairs
Université Carleton
Ottawa**

OBJECTIF

Cet essai a pour but de proposer une démarche pangouvernementale de contre-terrorisme pour soutenir et coordonner toute opération de collecte de renseignements dans le cercle des activités terroristes.

MISE EN SITUATION

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont propulsé le contre-terrorisme en tête des priorités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Bien que le Canada ait lui-même subi des attaques terroristes dans le passé, notamment l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, ce sont les événements du 11 septembre qui ont incité le Gouvernement à instaurer sans plus tarder une Politique de sécurité nationale, à promulguer la Loi sur l'antiterrorisme — qui confère des pouvoirs nouveaux et plus grands au SCRS — et à allouer des sommes additionnelles importantes aux ministères et aux agences concernés afin que ceux-ci puissent mener plus efficacement leurs efforts pour contrer les actions terroristes¹. Quoi qu'il en soit, il importe de souligner ici que ces nouvelles politiques et initiatives ont été établies sans que ne soit revue la structure de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité dans le contexte actuel du contre-terrorisme. Bien sûr, des remaniements bureaucratiques ont été entrepris : le regroupement de diverses unités en un ministère de la Sécurité publique et une Agence des services frontaliers du Canada, en 2003; la formation du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), en octobre 2004; la création des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui collaborent avec d'autres organismes du renseignement et d'application de la loi au niveau local et tactique. Cependant, le cœur même de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité ainsi que les rôles et principes opérationnels des divers éléments qui la composent n'ont guère été modifiés, voire restent inchangés malgré les menaces qui se profilent à l'horizon.

¹ Pour en savoir plus sur la réaction du Canada contre la menace terroriste internationale à la suite de l'attaque du 11 septembre contre les États-Unis, consulter : Martin Rudner, « Challenge and Response: Canada's Intelligence Community and the War on Terrorism », *Canadian Foreign Policy*, vol. 11, n° 2, 2004; David Daubney, Wade Deisman, Daniel Jutras, Errol Mendes, Patrick Molinari, éditeurs, *Terrorism, Law & Democracy: How is Canada Changing Following September 11* (En français : *Terrorisme, droit et démocratie — Comment le Canada a-t-il changé après le 11 septembre?*, Les Éditions Thémis, Faculté de droit, Université de Montréal, 2002).

En revanche, les principaux alliés du Canada en matière de relations dans le domaine du renseignement — les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie — ont procédé à une revue exhaustive de leurs systèmes du renseignement au cours des cinq premières années de cette décennie, réagissant alors aux failles de leurs services qu'ont mis au jour les événements du 11 septembre, puis le fiasco des recherches d'armes de destruction massive en Iraq. Ces revues ont été effectuées indépendamment des collectivités du renseignement de ces pays. Aux États-Unis², un comité du Congrès ainsi que des commissions nationales indépendantes s'en sont chargés, tandis qu'en Australie³ et au Royaume-Uni⁴, des commissions d'enquête officielles ont été constituées spécifiquement à cette fin. Chacune de ces entités a proposé de réformer l'architecture de sécurité et les fonctions des services du renseignement de leur pays respectif. Ainsi en décembre 2007, le ministère responsable de la sécurité nationale du Royaume-Uni, le U.K. Home Office, a commandé à DEMOS, un groupe de réflexion prééminent, un rapport sur les transformations qu'il faudrait effectuer au sein du gouvernement et de ses services du renseignement pour que ceux-ci soient désormais en mesure d'affronter efficacement le contexte actuel de la menace. Ce rapport a souligné la nécessité d'adopter une [TRADUCTION] « approche holistique de la sécurité nationale fondée sur une pensée systémique » afin d'encourager [TRADUCTION] « les personnes, les agences et les ministères à porter un regard beaucoup plus étendu qu'à l'habitude sur la situation⁵ ». Telle qu'elle est recommandée, cette approche pangouvernementale annoncerait une vision plus approfondie et systémique du contexte actuel de la menace :

2 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, W.W. Norton & Co., n.d., New York, 2004; Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, *Report to the President of the United States*, US Government Printing Office, Washington, DC, 2005. Consulter également : Richard Posner, *Uncertain Shield: The U.S. Intelligence System in the Throes of Reform*, Lanham, MD: Rowman et Kittlefield, 2006; Jennifer Sims « Understanding Friends and Enemies: The Context for American Intelligence Reform » in Jennifer Sims et Burton L. Gerber, éditeurs, *Transforming U.S. Intelligence*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2005; Arthur Hulnick, « U.S. Intelligence Reform: Problems and Prospects », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 19, n° 2, 2006; et « Intelligence Reform 2007: Fix or Fizzle? », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 20, n° 4, 2007.

3 Sir Philip Flood, *Report of the Inquiry into Australia's Intelligence Services*, Canberra, Gouvernement de l'Australie, 2004.

4 « The Rt. Hon. The Lord Butler of Brockwell, Report of a Committee of Privy Counsellors », *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, HC 898, The Stationery Office, Londres, 14 juillet 2004.

5 Charlie Edwards, *National Security for the Twenty-first Century*, DEMOS, Londres, 2007.

[TRADUCTION] « Ceci inclut de considérer en cycles et en systèmes un ensemble de structures et de modèles plutôt que de se concentrer sur des événements ou des mesures spécifiques. »

L'analyse des rapports susmentionnés et des recommandations de ceux-ci met en évidence la préoccupation de chacun à promouvoir un changement radical de la structure habituelle du système de sécurité nationale, changement qui viserait notamment (a) la coordination des activités des services nationaux du renseignement; (b) la consolidation des services analytiques; (c) l'amélioration du partage des renseignements entre les instances responsables de la sécurité nationale; et (d) le rapprochement des services du renseignement et d'application de la loi. Chacune de ces réformes créent un nouvel équilibre entre les principes fondamentaux du renseignement, d'abord mis au point à l'occasion des deux Grandes Guerres, puis raffinés à l'avènement de la Guerre froide, et le sentiment d'urgence que fait naître le climat actuel de menace. Ainsi, pour ce qui est de la coordination des activités du renseignement, l'enjeu se situe à mi-chemin de la centralisation et de la décentralisation des postes de commande. À ce jour, les services du renseignement des démocraties se sont toujours assurés d'une importante décentralisation du pouvoir sur leurs activités, sous la gouverne bien sûr de leur ministère et en restant assujettis à tout examen prévu par la loi. Pourtant, tout effort vers un coordination plus serrée des activités de la collectivité du renseignement et de la sécurité nécessiterait une plus grande centralisation du pouvoir de diriger les opérations, annulant alors les tendances aux agences individuelles. Il en est de même pour la consolidation des services analytiques : l'accroissement indispensable des fonctions centralisées entraînerait un recul du rôle analytique des ministères et agences secondaires. Quant à améliorer le partage des renseignements, un tel changement porterait à intensifier une approche globale centralisatrice de la sécurité nationale, réduisant du même coup la valeur distincte des agences individuelles au risque de compromettre les sources et méthodes propres à chacune. Enfin, le rapprochement des services du renseignement et d'application de la loi risquerait de soumettre le secret opérationnel entourant la collecte des renseignements aux obligations d'information de la poursuite en cour de justice.

Le dilemme de mettre au point un plan de sécurité nationale efficace réside justement dans cette difficulté d'adapter les principes de collecte du renseignement et les exigences opérationnelles toujours changeantes

du contre-terrorisme. Tandis que le rendement optimal des activités du renseignement semble dépendre d'une décentralisation des postes de commande, d'une répartition des services analytiques, de sources et de méthodes cultivées indépendamment les unes des autres et d'enquêtes secrètes légalement autorisées, l'efficacité du contre-terrorisme reposerait sur une coordination plus centralisée, une intégration des secteurs analytiques, un partage accru des renseignements et une collaboration étroite entre les services du renseignement et d'application de la loi.

Le terrorisme international demeure une menace sérieuse contre les démocraties occidentales⁶. La plupart des régimes démocratiques, tels l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, Israël, les Pays-Bas, les Philippines, l'Espagne, le Sri Lanka, la Turquie et les États-Unis, ont été la cible d'attaques, peu importe si celles-ci ont été réelles ou déjouées⁷. Cet essai explore les moyens d'assurer la capacité du Canada à se défendre contre la menace terroriste. L'approche adoptée pose un paradigme de réorganisation de la structure de sécurité du Canada qui satisfasse à une analyse fonctionnelle des besoins dans le contexte actuel du terrorisme international, tout en tenant compte de l'ensemble des rôles qui incombent à la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité au regard des menaces terroristes. Il prime que le Canada aborde l'enjeu de manière résolue, proactive, efficace et légale, de telle sorte qu'il puisse déjouer les actions terroristes pour la sécurité du pays, la protection du citoyen, voire pour les pays alliés et amis.

⁶ Consulter à ce sujet : J. Michael McConnell, directeur du renseignement national, *Annual Threat Assessment by the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence*, Washington, 5 février 2008. La plus récente évaluation publique des menaces terroristes au Canada a été effectuée par le Service canadien du renseignement de sécurité en 2004 et 2005 : *Rapport public de 2004-2005*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2006, p. 1 à 7 spécifiquement. Consulter également : Lorenzo Vidino, « The Tripartite Threat of Radical Islam to Europe », *inFocus*, vol. 1, n° 3, 2007.

⁷ Pour prendre connaissance des plus récentes enquêtes sur la menace terroriste internationale dans les pays d'Asie, d'Europe, du Moyen-Orient et de l'Amérique du Nord, consulter entre autres : U.S. Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism 2006*, Washington, DC, 2007, chap. 1 et 2 spécifiquement; The Netherlands General Intelligence and Security Service, *Violent Jihad in the Netherlands Current Trends in the Islamist Terrorist Threat*, La Haye, 2006; Rohan Gunaratna, « Islamic Terrorism: Can We Meet the Challenge? », *Global Asia*, vol. 2, n° 3, 2007; Lorenzo Vidino, *Al Qaeda in Europe. The New Battleground for International Jihad*, Prometheus Books, Amherst, New York, 2006; Angela Rabasa et al., *Beyond al-Qaeda. Part 1 – The Global Jihadist Movement; Part 2 – The Outer Rings of the Terrorist Universe*, RAND, Santa Monica, Californie, 2006.

Cet essai procédera donc à une analyse méticuleuse du cycle terroriste afin d'établir la séquence des activités qui mènent aux actes de terreur sur des cibles civiles. Il examinera ensuite la portée des actions que pose le Canada en matière du renseignement de sécurité aux différentes étapes de ce cycle terroriste. En se fondant sur les données ainsi obtenues, l'équipe de recherche étudiera de quelle façon les services du renseignement devraient analyser l'information recueillie pour favoriser une approche pangouvernementale, solide, et judicieusement dosée des mesures proactives de prévention du cycle terroriste. L'essence même de cette approche consiste en un schème de coordination, indispensable pour assurer une gestion cohérente des efforts nationaux de contre-terrorisme, qui serait aussi conforme aux rôles et aux responsabilités des organismes d'opération des divers domaines du renseignement de sécurité.

Enfin, il importe de souligner que toute référence dans cet essai à un terrorisme fondé sur des convictions religieuses ou ethniques ne suggère nullement que quelque personne, organisation ou institution que ce soit de même appartenance serait également engagée dans une activité terroriste. Les agents terroristes forment un ensemble de personnes militantes, extrémistes, dédiées à leur cause et enclines à la violence, et c'est sur de telles gens — et les actions de celles-ci — que porte cet essai.

3. LE CYCLE TERRORISTE

Le terrorisme international repose sur une suite complexe d'activités, dont les principales peuvent être présentées comme suit :

- planification stratégique;
- recrutement des agents et activistes;
 - formation;
 - communications
 - ressourcement, financement et transfert monétaire;
 - approvisionnement, préparation et livraison du matériel (y compris les passeports);
 - constitution d'une infrastructure de maisons de passeurs et de cellules dormantes;
- propagande et incitation;

- infiltration terroriste des institutions, agences et ministères clés;
- manœuvres tactiques;
- reconnaissance des cibles;
- attaques.

L'information relative à ces activités figure dans le manuel sur le terrorisme qu'a rendu public l'organisation al-Qaida, dans l'*Encyclopaedia of the Afghan Jihad*⁸ — déposée en preuve lors du procès du jihadiste Sheikh Hamza al-Masri, poursuivi pour actes terroristes en Angleterre en janvier 2006 — et dans d'autres documents de référence et d'affaires judiciaires. Conformément à la structure décentralisée par laquelle al-Qaida et ses filiales opèrent, chaque cellule terroriste est responsable d'une seule et unique fonction, par exemple le financement ou l'approvisionnement du matériel. Il est clair qu'un tel cloisonnement des fonctions vise à protéger le réseau terroriste contre toute mésaventure ou dénonciation à laquelle un membre pourrait faire face. Ce réseau de cellules décentralisées et distinctes compose une structure si complexe qu'il s'avère alors difficile pour quelque service faisant autorité d'effectuer une surveillance fiable qui permettrait la mise en pièces de l'organisation terroriste. Quoi qu'il en soit, une analyse rigoureuse de chacune des activités qui composent le cycle terroriste pourrait aider à révéler les failles du système, rendant ainsi possible l'application d'opérations contre-terroristes coordonnées et réglées au détail près.

La planification stratégique : Les mouvements terroristes actuels font preuve d'une planification stratégique adroite qui assure l'effet de surprise lors des opérations. Les données disponibles montrent que la planification stratégique des groupes terroristes peut constituer un processus assez long , nécessitant des mois, voire des années, de préparatifs avant de passer à l'assaut. Bien souvent, les planificateurs se déplaceront d'un site à l'autre, se rencontrant dans différentes villes, changeant même de pays pour réduire le risque d'être découverts avant la fin des opérations. C'est ainsi qu'entre autres, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, l'offensive du 11 septembre contre les États-Unis et les explosions

⁸ Transcription des débats judiciaires du Royaume-Uni, *The Encyclopedia of the Afghan Jihad*, sur le site web <http://www.thesmokinggun.com/archive/jihadmanual.html>, p. 10.

⁹ The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Report*, St. Martin's, New York, 2004, p. 548.

dans le métro de Londres en 2005 auraient été préparés. D'ailleurs, la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis a observé que ni les déplacements ni les armes ne semblent être une source de préoccupation pour les terroristes⁹.

La planification stratégique d'al-Qaida rend compte d'une poursuite assidue, prolongée et centralisée des objectifs du jihad, et ce, malgré une cession des activités de direction et de contrôle des opérations aux cellules disséminées. La stratégie d'al-Qaida semble suivre un processus en trois temps : la proclamation de la stratégie jihadiste, la planification tactique et la préparation des assauts. La stratégie du jihad relève des dirigeants des échelons supérieurs, parmi lesquels figure Osama bin Laden, qui dispense l'enseignement théologique, l'argumentaire politique et les mises en garde quant au combat religieux qu'entend mener l'organisation. On rapporte qu'en 2004, un « sommet » tenu dans un village reculé du Waziristan, une région éloignée du nord-ouest du Pakistan, aurait servi à revoir la stratégie d'al-Qaida et à communiquer la nouvelle doctrine aux différents planificateurs des opérations¹⁰.

Le recrutement : Le recrutement des agents et activistes est essentiel à la constitution et au fonctionnement de tout groupe terroriste. Un rapport du ministre de la Justice du Danemark sur le recrutement d'islamistes terroristes en Europe décrit l'activité comme suit : [TRADUCTION] « Le recrutement constitue le lien entre la croyance personnelle et l'activisme violent¹¹ ». Certains sont recrutés comme activistes pour accomplir les diverses tâches nécessaires à la viabilité de l'organisation, par exemple le financement, la logistique et les communications. D'autres le sont à titre d'agents, responsables de la formation et du déploiement des membres qui participeront aux attaques terroristes, y compris les kamikazes. Le recrutement terroriste est fréquent au sein des collectivités canadiennes¹².

⁹ The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Report*, St. Martin's, New York, 2004, p. 548.

¹⁰ Daniel McGrory et Michael Evans, « Net widens as al-Qaeda bomb link is confirmed » *The Times*, Londres, 15 juillet 2005.

¹¹ Michael Taarnby, *Recruitment of Islamic Terrorists in Europe. Trends and Perspectives*, rapport de recherche par le ministère de la Justice du Danemark, Centre for Cultural Research, université d'Aarhus, Danemark, 14 janvier 2005, p. 6.

¹² Greffier du Conseil privé, *Radicalisation et jihad en Occident*, mémoire sur le renseignement préparé par le SCRS à l'intention du Premier ministre du Canada, S-15(1), 7 juin 2006; SCRS, *Rapport public 2004-2005*, p. 2.

Compte tenu de leur caractère illicite, les organisations terroristes ne peuvent recruter leurs membres ouvertement et publiquement. L'activité de recrutement est elle-même clandestine. Des renseignements récents montrent que le recrutement des membres d'al-Qaida et des organisations affiliées à celle-ci au sein de la diaspora musulmane s'effectue maintenant en grande partie sur une base volontaire. Des liens d'amitié ou d'appartenance sont tissés, souvent à l'invitation de prêcheurs ou d'enseignants religieux locaux¹³. Pour le reste, le recrutement s'effectue au moyen d'Internet où les sites jihadistes foisonnent au profit du militantisme religieux.

Indépendamment de l'autorecrutement, les témoignages montrent qu'al-Qaida et les organisations qui y sont affiliées désignent des responsables pour superviser et contrôler tant les activités de recrutement que les aspirants eux-mêmes, pour affermir la discipline et pour militer contre l'infiltration¹⁴. Des « prospecteurs » sont placés en divers groupes, par exemple des associations universitaires, communautaires ou religieuses, afin de repérer les candidats qui vaudraient d'être recrutés¹⁵. Pour al-Qaida et d'autres groupes terroristes internationaux, les universités constituent un environnement de choix où découvrir et recruter un effectif éduqué¹⁶. Même dans un pays aussi paisible que la Norvège, où le multiculturalisme est minimal, le chef de la Sécurité et de la Police (Politiets sikkerhetstjeneste - PST) ainsi que les services norvégiens du renseignement de sécurité ont récemment révélé publiquement que des jihadistes extrémistes procèdent à l'intérieur du pays au recrutement de jeunes musulmans afin de mener à terme des attaques terroristes et de poursuivre la guerre sainte¹⁷.

13 Vide. Arnaud de Borchgrave, Thomas Sanderson, Jacqueline Harned, *Force Multiplier for Intelligence, A Report of the Transnational Threats Project, Center for Strategic and International Studies, Centre for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2007*, p. 13.

14 Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda*, Berkeley, New York, 2002, p. 77; Taarnby, *Recruitment of Islamist Terrorists in Europe*.

15 Daniel McGrory et Zahid Hussain, « New wave of British terrorists are taught at schools, not in the mountains » *The Times*, Londres, 14 juillet 2005; Stewart Bell, « Authorities wary of 'homegrown' terrorists: The next generation: Recruiting locals allows extremists to thwart security », *National Post*, Toronto, 14 juillet 2005.

16 UK Department for Innovation, Universities and Skills, *Promoting Good Campus Relations, Fostering Shared Values and Preventing Violent Extremism in Universities and Higher Education Colleges*, Londres, janvier 2008, consulter spécifiquement l'annexe A : « Al-Qa'ida Influenced Violent Extremism and the Recruitment and Grooming Process Used by Violent Extremist Groups », p. 20; Anthony Bergin et Raspal Khosa, *Australian Universities and Terrorism*, exposé de principe n° 8, Australian Strategic Policy Institute, 2007.

17 « Extremists target local youth », *Aftenposten*, Oslo, 6 février 2008.

De l'Angleterre et la France à l'Australie, comme dans nombre de pays de par le monde, des religieux islamistes radicaux visitent activement les prisons afin de promouvoir la conversion et d'instiller des convictions extrêmes parmi les détenus¹⁸. Une fois libérés, ces individus sont dirigés vers des mosquées radicales où ils sont soumis à un endoctrinement intensif pour ensuite être recrutés par les militants.

Les autorités en matière de sécurité affirment qu'al-Qaida et les organisations qui lui sont affiliées axent délibérément leurs efforts sur le recrutement de jeunes États-Uniens, Canadiens ou Européens¹⁹. Ces présumées recrues « à peau blanche » seraient en meilleure mesure de franchir les postes sécuritaires et frontaliers sans être interpellés. Elles attireraient également moins l'attention lors des activités clandestines dans les pays ciblés. Une réévaluation du directeur des services du renseignement des États-Unis confirme le recrutement d'Occidentaux par al-Qaida, car ceux-ci peuvent mieux se fondre dans la collectivité américaine et ainsi attaquer des cibles locales²⁰.

Quant aux recrues elles-mêmes, une évaluation faite par des auteurs connus d'al-Qaida dresse les caractéristiques suivantes au sujet d'actuels militants du jihad²¹ :

La plupart des jihadistes militants font partie de diasporas musulmanes, notamment celles de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord. Plusieurs participent au jihad depuis des pays étrangers. De fait, un nombre croissant de militants sont issus d'une diaspora de deuxième, voire de troisième génération ou en ont du moins reçu l'enseignement.

18 Jamie Doward et Anushka Asthana, « Al-Qaeda threat to British prisons », *The Observer*, Londres, 10 février 2008; John Rosenthal, « The French Path to Jihad », *Policy Review*, n° 139, 2006; Richard Ford, « Jail 'helps to radicalise Muslims' », *The Times*, Londres, 13 avril 2007; Jamie Doward, « Terror training in prisons as al-Qaeda targets young », *The Observer*, Londres, 15 juillet 2007; Richard Kerbaj, « Radicals brainwashing Aborigines in prison », *The Australian*, Sydney, 17 août 2006.

19 Elaine Shannon, « Al Qaeda Seeks Canadian Operatives to get around Tighter U.S. Security. Osama Bin Laden is Trying to Recruit Disaffected Muslims North of the Border », *Time Magazine*, 8 juillet 2003.

20 J. Michael McConnell, directeur du service national du renseignement aux États-Unis, *Annual Threat Assessment by the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence*, Washington, DC, 5 février 2008. Consulter également : Mark Mazzetti, « Intelligence Chief Cites Qaeda Threat to U.S. », *New York Times*, 6 février 2008.

21 *Vide.* de Borchgrave, et al., *Force Multiplier for Intelligence*, p. 13 et 14.

Préférentiellement, les cellules comptent huit membres, souvent des amis rencontrés durant les années de formation entre l'âge de 15 ans et de 30 ans. Avant l'âge de 15 ans, la famille semble plus présente.

La plupart des jihadistes sont mariés et assument leurs responsabilités familiales. Les femmes joueraient un rôle important dans la promotion de cellules constituées par petits groupes.

La majorité des jihadistes — et une part importante de kamikazes — sont instruits et ont complété des études universitaires ou une formation poussée dans un domaine de la technologie (exception faite, toutefois, des militants européens issus du Maghreb et des kamikazes qui opèrent en Irak). Un très grand nombre de jihadistes sont ingénieurs. Les sciences de l'informatique constituent également une discipline courante parmi les jihadistes instruits. Par ailleurs, la plupart des membres des cellules n'ont aucun casier judiciaire. Ils sont souvent plus aisés et mieux entourés socialement que les gens de leur quartier.

Les militants jihadistes et les dirigeants de la diaspora auraient en commun leur participation antérieure à des activités collectives axées sur l'action, par exemple le soccer, le cricket et d'autres sports.

La formation : La formation a pour but de faire des recrues des activistes et des agents terroristes accomplis. Les aptitudes et connaissances souhaitées couvrent un large éventail, depuis des cours de pilotage aérien jusqu'à des spécialités en chimie, en biologie et en technologie informatique, en passant par l'enseignement de la gestion financière, tout comme depuis la préparation des explosifs et de leurs engins jusqu'à la livraison du combat. Durant la domination des talibans en Afghanistan, quelque 70 000 recrues jihadistes se sont rendues dans ce pays afin de recevoir une formation militaire dans les camps dirigés par al-Qaïda²². Depuis, les militants jihadistes ont trouvé d'autres lieux de formation : ce peut être des installations secrètes établies dans des pays sympathiques à leur cause, comme l'Iran, le Liban, le Soudan ou le Pakistan; des zones

22

« Al Qaeda camps 'trained 70,000' », BBC News, sur le site web <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4146969.stm>.

de combat telles la Tchétchénie ou la Bosnie; ou encore des bases rebelles irakiennes²³. Des camps de formation ont même été observés dans des lieux aussi lointains que la Grande-Bretagne, le Canada, l'Europe et les États-Unis. On rapporte également des camps de formation urbains dans des maisons de passeur de la Grande-Bretagne, du continent européen et du Canada. Les instructeurs d'al-Qaïda y prodigueraient des connaissances spécifiques à l'exécution des missions, à savoir l'armement, les explosifs et les tactiques²⁴. Au cours des dernières années, des recrues terroristes de l'Europe, du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud-Est, de l'Australie et de l'Amérique du Nord ont convergé vers le Pakistan afin de recevoir une formation opérationnelle dans les camps d'al-Qaïda²⁵.

Les communications : Les réseaux terroristes, leurs cellules, leurs organisations de front et leurs bases secondaires comptent sur les communications pour affermir leurs liens, faciliter la coordination et le partage des renseignements entre les différents éléments de leur groupe, diffuser toute information d'ordre stratégique, tactique ou opérationnelle à propos de leurs cibles, de leurs objectifs et de leurs intentions et pour transmettre le modus operandi. Internet est un élément clé des communications terroristes : le courrier électronique (préférentiellement codé), les sites à libre accès ou protégés par mot de passe sont couramment utilisés. Al-Qaïda préconise les communications sécuritaires. Le manuel de directives de l'organisation insiste d'ailleurs pour que les communications restent aussi concises, secrètes et pertinentes que possible²⁶. Loin d'ignorer cependant la vulnérabilité des échanges par service postal ou par voie électronique — car ceux-ci peuvent facilement être interceptés — les groupes terroristes ont tendance à privilégier le recours à des messagers fiables et dévoués pour livrer aux branches lointaines de leur organisation leurs renseignements les plus confidentiels²⁷. Ces messagers peuvent être porteurs de missives ou encore de cassettes audio ou vidéo, mais le plus souvent ils se limiteront à mémoriser le message afin de le livrer en toute sécurité²⁸.

23 McGrory et Hussain, « New wave of British terrorists are taught at schools, not in the mountains »; Dana Priest et Josh White, « War Helps Recruit Terrorists, Hill Told », *Washington Post*, 17 février 2005.

24 Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Berkeley, New York, 2002, p. 111.

25 Dirk Laabs et Sebastian Rotella, « Terrorists in training head to Pakistan
A dangerous new pattern emerges, illustrated by cases in Denmark and Germany », *Los Angeles Times*, 14 octobre 2007.

26 Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Berkeley, New York, 2002, p. 108 et 109.

27 Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Berkeley, New York, 2002, p. 108.

28 Robert Fisk, « With Runners and Whispers, al-Qaïda Outfoxes US Forces », *The Independent*, Londres, 6 décembre 2002.

Le ressourcement : Al-Qaida, ses filiales et d'autres groupes jihadistes terroristes organisent systématiquement des activités de financement et de blanchiment d'argent afin de subvenir aux multiples besoins de leur réseau, de leurs cellules, de leurs filiales ou encore de leurs bases secondaires ainsi qu'aux frais de leurs activités²⁹. D'importantes sommes d'argent sont également consacrées aux nombreux déplacements de leurs membres de par le monde³⁰. D'ordinaire, les organisations terroristes amassent des fonds en sollicitant des dons auprès de particuliers, en détournant les revenus obtenus au moyen d'activités plus ou moins légitimes, ou encore par l'entremise d'organisations de façade ou non gouvernementales, et en s'adonnant à quelque opération criminelle. Les groupes islamistes militants n'hésitent pas à tirer parti des recommandations de charité de l'Islam pour obtenir des dons auprès des fidèles ou par l'intermédiaire d'institutions religieuses ou d'organisations ethno-culturelles sympathisantes³¹. Al-Qaida est connue pour avoir mis sur pied des associations caritatives paravent, comme le « Fonds international du bénévolat », pour financer ses activités terroristes. D'après un rapport du Centre de recherche norvégien de la défense traitant du jihad en Europe, des mosquées de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et d'ailleurs auraient été détournées par des éléments radicaux afin de servir de centres de financement, de recrutement, d'incitation, de propagande, voire de préparation des assauts terroristes³². Enfin, les groupes militants cumulent aussi des sommes substantielles en vendant des pamphlets, de la documentation partisane, des cassettes audio, des bandes vidéo, des disques compacts et bien d'autres articles de promotion³³.

-
- 29 Martin Rudner, « Using Financial Intelligence Against the Funding of Terrorism », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 19, n° 1, 2006. Consulter également : Fonds monétaire international, Département juridique, *Suppressing the Financing of Terrorism: A Handbook for Legislative Drafting*, FMI, Washington, DC, 2003; et Stewart Bell, « Blood Money: International Terrorist Fundraising in Canada », in Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, éditeurs, *Canada Among Nations 2002. A Fading Power*, Presses de l'Université Oxford, Toronto, 2002.
- 30 US National Counterterrorism Center, *National Strategy to Combat Terrorist Travel* (NCTC National Counterterrorism Center) 2 mai 2006, p. 17. Consulter également : Martin Rudner, « Misuse of Passports: Identity Fraud, the Propensity to Travel, and International Terrorism », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 31, n° 2, 2008.
- 31 Matthew Levitt, *Charitable Organizations and Terrorist Financing: A War on Terror Status Check*, mémoire présenté dans le cadre de la conférence *The Dimensions of Terrorist Financing*, université de Pittsburgh, 19 et 20 mars 2004; Daniel Pipes, « U.S. Court Blows Terrorists' Cover », *Chicago Sun-Times*, 15 décembre 2004.
- 32 Netter, *Jihad in Europe*, p. 50. Consulter également : Lorenzo Vidino, *Al Qaeda in Europe. The New Battleground for International Jihad*, Prometheus Books, Amherst, New York, 2006, p. 89 à 94.
- 33 Consulter : Thomas Friedman, « Giving the Hatemongers No Place to Hide », *New York Times*, 22 juillet 2005.

Les activités criminelles sont aussi un moyen d'acquérir des fonds pour les organisations terroristes. Par exemple, les cellules marocaines d'al-Qaida ont pu financer les attentats à la bombe contre le service ferroviaire de Madrid, en mars 2004, en dérobant des institutions financières d'Espagne et en trafiquant des guichets automatiques bancaires de France³⁴. En janvier 2005, les forces policières de cinq états d'Allemagne ont procédé à des descentes et ont arrêté 14 suspects appartenant à une organisation criminelle islamiste qui aurait participé à des activités de trafic d'immigrants, de falsification de documents, de recrutement de militants, d'incitation au jihad et de financement d'actions terroristes³⁵. On compte également parmi les activités criminelles pratiquées par les groupes terroristes internationaux la vente de faux passeports et de pièces d'identité, le trafic de personnes, la fraude par carte de crédit, le narcotrafic, la contrebande, le vol et le recel à l'étranger de véhicules automobiles³⁶.

Le financement des activités terroristes s'effectue aussi largement au moyen de systèmes financiers, notamment des systèmes de transfert de fonds (des hawalas) informels, par lesquels les organisations peuvent effectuer des dépôts ou des retraits d'argent³⁷. Il vaut également de souligner que certaines richesses, comme les diamants, les narcotiques et autres marchandises de contrebande, sont expédiées clandestinement par l'entremise de messagers dignes de confiance vers des destinations choisies³⁸.

L'approvisionnement : Le matériel nécessaire aux activités terroristes comprend, entre autres, des armes, des explosifs, des véhicules et des faux passeports. Faute d'assises industrielles qui leur soient propres, les groupes terroristes doivent se procurer ce matériel en le subtilisant à des industries et organisations légitimes. Un message d'al-Qaida intercepté

34 Damien McElroy, « Cashpoint Fraud Funded Terror Attacks in Spain », *Daily Telegraph*, Londres, 4 novembre 2004.

35 « German Police Arrest Suspected Islamic Extremists », *Washington Post*, 12 janvier 2005.

36 Stewart Bell, *Cold Terror. How Canada Nurtures and Exports Terrorism Around the World*, Wiley, Toronto, 2004, p. 197; Timothy Appleby, « Scam allegedly funnelled cash to Tamil Tigers », *Globe and Mail*, Toronto, 31 janvier 2008.

37 Au sujet du financement des activités terroristes, consulter : Martin Rudner, « Using Financial Intelligence Against the Funding of Terrorism »; J. Millard Burr et Robert Collins, *Alms for Jihad*, Presses de l'université Cambridge, 2006.

38 Douglas Farah, *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror*, Broadway Books, 2004; *For a Few Dollars More. How al Qaeda Moved into the Diamond Trade*, Global Witness, avril 2003.

par l'Italian Divisioni Investigazioni Generali e Operazioni Speciali (la DIGOS, division italienne de services secrets) expliquait le rôle d'éléments logistiques comme suit :

[TRADUCTION] « ... si nos frères veulent se cacher, nous les cachons; si nos frères ont besoin de pièces d'identité, nous les leur fournissons; si nos frères souhaitent être déplacés, nous les déplaçons; s'il leur faut une arme, nous la leur procurons... »³⁹

Parfois, les organisations terroristes parviennent à se procurer subrepticement tout le matériel nécessaire. Ainsi en 2005 et en 2006, une cellule terroriste islamiste établie au Royaume-Uni a réussi à expédier des cargaisons complètes d'équipement à des confrères situés au Pakistan en profitant des réseaux d'assistance aux sinistrés des tremblements de terre⁴⁰. Dans d'autres cas, les organisations terroristes se procurent plutôt des matières premières — ce qui leur permet de mieux dissimuler leurs intentions —, puis elles fabriquent elles-mêmes les explosifs et les armes dont elles ont besoin. Par exemple, des groupes jihadistes de la Belgique, de l'Angleterre, de l'Italie et de l'Espagne appréhendés avaient sous la main des éléments chimiques nécessaires à la fabrication d'explosifs et d'armes chimiques⁴¹.

Les preuves qui démontrent les tentatives d'al-Qaida et d'autres groupes jihadistes de se procurer un arsenal chimique, biologique, radiologique et nucléaire constituent un des aspects les plus inquiétants du terrorisme international⁴². Dans un article publié en juin 2002, Sulaiman Abu Gaith, porte-parole d'al-Qaida, soulignait le droit de l'organisation à combattre [les États-Uniens] au moyen d'armes chimiques et biologiques⁴³. En outre, des groupes jihadistes de la Belgique, de l'Angleterre, de l'Italie et de l'Espagne ont mis la main sur les ingrédients nécessaires à la fabrication d'explosifs et d'armes chimiques⁴⁴. On soupçonne également

39 DIGOS, *Report al Mhajoroun 1*, Milan, 2 avril 2001, in Lorenzo Vidino, *Al Qaeda in Europe. The New Battleground for International Jihad*, Prometheus Books, Amherst, New York, 2006, p. 77.

40 David Byers, « Gang plotted to behead Muslim soldier 'like a pig' », *The Times*, Londres, 29 janvier 2008.

41 « Suspicious Attempts Made to Buy Bomb Materials », *Globe and Mail*, Toronto, 6 janvier 2005.

42 SCRS, *Rapport public* 2003, Ottawa, 2003, p. 2 et 5.

43 MI-5 The Security Service, *The Threats*, sur le site web <http://www.mi5.gov.uk/output/Page25.html>

44 « Suspicious Attempts Made to Buy Bomb Materials », *Globe and Mail*.

les terroristes de tenter de recruter des agents dans les universités et les centres de recherche de pays riches en industries de pointe afin de pouvoir bénéficier eux-mêmes de la formation et de la recherche dans des domaines sensibles à double usage comme la science nucléaire et le génie informatique⁴⁵.

L'infrastructure : Pour assurer le soutien de leurs agents en mission et des activités secrètes qu'ils mènent aux fins de prochaines actions terroristes, les réseaux de terrorisme internationaux ont besoin de maisons de passeur et de cellules dormantes. Ils possèdent ainsi des maisons de passeur dans nombre de villes de par le monde, et ils n'hésitent pas à relocaliser celles-ci durant les préparatifs de leurs opérations afin d'éviter que leurs intentions puissent être mises au jour⁴⁶. Certaines maisons de passeur sont inutilisées ou prêtées à des tierces parties non associées à l'organisation jusqu'à ce qu'elles soient nécessaires à l'exécution d'une action terroriste. Tout autant, les cellules dormantes incluent des unités terroristes laissées inactives, et ce, pour des années parfois⁴⁷. En agissant ainsi, les réseaux terroristes peuvent mieux échapper à la surveillance des services de contre-terrorisme, tout en se maintenant en mesure de réactiver ces cellules lorsque l'exigeront de prochaines missions⁴⁸.

La propagande : C'est par le truchement de leurs organisations de front que les réseaux terroristes internationaux diffusent leur propagande et incitent leurs partisans à militer pour leur cause. En février 2006, Sheik Abu Hamza, ex-imam de la mosquée de Finsbury à Londres, était accusé en vertu de la loi antiterroriste britannique de 2001 (Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001) d'avoir sollicité les meurtres de juifs et de non-croyants et incité à la haine raciale⁴⁹. Un autre extrémiste islamiste britannique, Adbullah e-Faisal, a été condamné en 2003 à neuf ans d'emprisonnement pour avoir [TRADUCTION] « incité à la haine raciale et au meurtre »⁵⁰. Un réseau terroriste d'Allemagne ayant des ramifications

45 Francis Elliot, « Universities Unwittingly Training 'Kitchen Sink' Terrorists », *Daily Telegraph*, Londres, 13 janvier 2003; « Science and National Security », *Washington Times*, 22 janvier 2003.

46 US Department of State US Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism 2005*, Washington, DC, 2006, p. 17.

47 Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Berkeley, New York, 2002, p. 105 et 106.

48 Lorenzo Vidino, *Al Qaeda in Europe. The New Battleground for International Jihad*, Prometheus Books, Amherst, New York, 2006, p. 78 et 79; Gunaratna, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Berkeley, New York, 2002, p. 105 et 106.

49 Sean O'Neill et Daniel McGrory, « Kill and be killed: how cleric raised generation of terrorists », *The Times*, Londres, 8 février 2006.

50 US Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, p. 57.

dans diverses mosquées du pays n'a pas hésité à à utiliser celles-ci pour répandre de la propagande islamiste militante dans le but de persuader des recrues à participer à la jihad contre l'Occident⁵¹. Aussi, certains groupes commanditent les déplacements de religieux et d'activistes itinérants pour que ceux-ci enracinent les fidèles et exaltent leur ferveur aux fins du militantisme. Les partisans ainsi endoctrinés sont ensuite encouragés à se rendre dans des camps de formation où ils acquièrent les connaissances liées à l'action terroriste pour devenir des moudjahidin accomplis.

La propagande et l'incitation au terrorisme contre de présumés ennemis visent à justifier les activités militantes et à rassembler des fidèles et sympathisants. Elles ont comme objectif de mobiliser un effectif de soutien, de susciter l'engagement au sein de la communauté ethnique ou religieuse et de recruter de nouveaux partisans du mouvement⁵². Il est connu que certains éléments de la chaîne propagandiste d'al-Qaida œuvrent au Canada, notamment des groupuscules appartenant au Front islamique mondial de l'information, la branche médiatique d'al-Qaida. Ceux-ci publient des textes d'incitation au jihad qu'ils distribuent dans toute l'Amérique du Nord, en Europe et ailleurs dans le monde⁵³. Ces agitateurs propagandistes du mouvement jihadiste cherchent à fomenter la radicalisation à l'intérieur du pays où ils agissent, au Canada par exemple, pour exalter l'inimitié et créer ainsi un climat propice au recrutement et à l'activisme terroriste⁵⁴. Des éléments terroristes du Canada ont eu recours aux organisations de front à des fins partisanses : ils ont ainsi contraint et manipulé des communautés locales pour que celles-ci se prêtent à leurs intentions militantes et les soutiennent⁵⁵. Dans d'autres communautés, les éléments terroristes ont corrompu tantôt des institutions religieuses ou ethnoculturelles, tantôt des organisations non gouvernementales, ou encore s'en sont emparé afin d'en faire des bastions au service de leur cause. De fait, des personnes modérées ont été marginalisées, manipulées, voire corrompues, jusqu'à devenir serviles.

51 Tony Paterson, « Raids on Mosques Broke Terror Network, Claim German Police in Berlin », *The Independent*, Londres, 13 janvier 2005.

52 Pour en savoir plus sur les activités et principes propagés par les groupes islamistes radicaux de différentes branches, consulter : Olivier Roy, *Globalised Islam. The Search for a New Ummah*, Hurst & Co, Londres, 2004, p. 234 à 257; consulter également Lorenzo Vidino, *Al Qaeda in Europe. The New Battleground for International Jihad*, Prometheus Books, Amherst, New York, 2006, chap. 1 spécifiquement.

53 Graeme Hamilton, « Al-Qaeda's 'Spokesman' », *National Post*, Toronto, 1er février 2008.

54 SCRS, *Les radicalistes : La menace intérieure des islamistes extrémistes au Canada*, essai 2006-7/09(a), 15 décembre 2006.

55 SCRS, *Rapport public 2003*, p. 4.

Al-Qaida dispose de ses propres ressources du renseignement capables d'infiltrer les ministères, les agences et les institutions sensibles des gouvernements. Elle compte des agents de toutes sortes — y compris des agents dormants, des agents doubles et des agents provocateurs —, des « taupes » — chargées de recruter des partisans de l'intérieur — et des membres de la Cinquième Colonne⁵⁶. En voici les principaux objectifs :

- infiltrer les services secrets de la Sécurité nationale afin de mettre la main sur des renseignements et des plans confidentiels;
- mettre au jour les activités de sécurité nationale pour y faire obstacle;
- acquérir les techniques de pointe d'intérêt;
- déjouer les plans stratégiques afin de trafiquer les connaissances de l'organisation sur la situation;
- manipuler et déformer l'opinion publique pour s'approprier la sympathie.

Ces agents seraient passés maîtres en ce domaine. Leurs cibles d'infiltration incluent les services du renseignement de sécurité, les ministères clés des gouvernements, des industries dans des domaines d'intérêt, des universités, des groupes pour les droits de la personne et des organisations juridiques⁵⁷. Ces activités d'espionnage sont si importantes que l'enseignement d'al-Qaida désigne l'infiltration dans les ministères, agences et institutions d'intérêt comme le pendant stratégique du « royaume des martyrs » promis aux kamikazes qui se sacrifient contre l'ennemi⁵⁸.

Les manœuvres tactiques : En général, les manœuvres tactiques aux fins des attaques terroristes se limitent à des petits groupes « tissés serré » à l'intérieur des cellules opérationnelles. Il n'est pas rare que ces groupes échangent des conseils tactiques avec d'autres éléments opérationnels de l'intérieur ou de l'étranger. Un cas notoire du Royaume-Uni (Operation

56 Brian Fishman, *Al-Qa'ida's Spymaster Analyzes the U.S. Intelligence Community*, Académie militaire de West Point, West Point, New York, 2006.

57 Consulter : Lisa Kramer et Richards Heuer Jr., « America's Increased Vulnerability to Insider Espionage », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 20, n° 1, 2007, p. 50 à 64; Stephen Wright, « Revealed: Islamist extremists have penetrated the heart of Britain », *Daily Mail*, Londres, 12 février 2008; Ben Leapman, « Al-Qaeda supporters working at strategic sites », *Sunday Telegraph*, Londres, 29 avril 2007.

58 Abu Bakr Naji, *The Management of Savagery*, traduction. William McCants, Académie militaire de West Point, Combating Terrorism Centre, West Point, New York, 2006, section 9.

Crevice) rapporte que la cellule terroriste chargée de l'attaque d'usines à gaz et de centrales électriques de l'Angleterre a obtenu de l'information technique auprès de cocomploteurs du Canada⁵⁹. À l'occasion, la préparation tactique des activités de terrorisme nécessite que chefs et agents se rencontrent à divers moments et en différents lieux, voire dans des pays variés, afin de déjouer la surveillance et de ne pas être découverts. Ces préparatifs peuvent durer plusieurs mois et même des années. Pour l'attaque du 11 septembre, les assaillants ont participé à maintes et longues réunions de planification et de préparation tactiques, tenues dans diverses villes des États-Unis, avant d'entreprendre leur mortelle mission⁶⁰.

La reconnaissance des cibles : Al-Qaida, comme bien d'autres organisations jihadistes terroristes, procède habituellement à une reconnaissance minutieuse de ses cibles. Diverses équipes de reconnaissance successive peuvent être appelées à étudier de près ces dernières. Elles feront souvent preuve d'habiletés et de méthodes exceptionnelles, allant jusqu'à subtiliser des dessins d'architecture et des plans des infrastructures. Les missions de reconnaissance, soutenues par les cellules locales, ont pour but de déceler les points vulnérables des cibles, de déterminer les approches tactiques et les voies d'évasion et de fournir aux chefs et agents l'information essentielle à l'accomplissement de l'assaut⁶¹. De fausses pièces d'identité aident à rendre plus aisés les déplacements et les entrées clandestines des chargés de mission, et ce, même dans les pays dont les services frontaliers sont réputés des plus vigilants. Quels que soient les risques de mise au jour liés aux missions de reconnaissance, ces dernières sont effectuées avec une extrême minutie afin d'être garantes d'une attaque réussie, c'est-à-dire causer le maximum de dommages à la cible.

Les attaques terroristes : Les attaques terroristes reposent sur la discrétion, la surprise et une férocité impitoyable. Nombre de tactiques peuvent être déployées pour arriver aux fins souhaitées : utilisation de bombes, d'armes à feu ou de missiles, attentats-suicides, embuscades, prises

59 Philippe Naughton, « Five given life for fertilizer bomb terror plot. Link to 7/7 bombers can be revealed for the first time », *The Times*, Londres, 30 avril 2007.

60 The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Report*, St. Martin's, New York, 2004, p. 226 à 231.

61 Rohan Gunaratna et Peter Chalk, *Jane's Counter Terrorism*, 2e édition, Jane's Information Group, Coulsdon, Surrey, 2002, p. 52.

d'otages, assassinats et armements de véhicules (automobiles, camions, avions, navires, trains, etc.). Les récentes attaques qui ont eu lieu à Jakarta, à Londres, à Tel Aviv, à Bagdad, à Alger et à Madrid, pour ne nommer que celles-ci, prouvent que les attentats-suicides à la bombe et l'utilisation d'autos ou de camions armés sont les tactiques privilégiées des terroristes actuels⁶². D'autres attentats attribués à al-Qaida ou aux filiales de cette organisation contre des cibles situées en Égypte, en Grande-Bretagne, en Indonésie, au Maroc, en Espagne, en Arabie saoudite et en Turquie ont été préparés par l'intermédiaire de cellules et de réseaux opérant depuis l'intérieur de ces pays. Il n'est toutefois pas rare que les terroristes jihadistes rassemblent leur effectif depuis diverses cellules locales ou internationales. Une cellule jihadiste terroriste condamnée en avril 2007 pour avoir planifié des attaques contre des cibles britanniques, notamment des usines à gaz et des centrales électriques, se composait non seulement d'éléments résidant au Royaume-Uni, mais de cocomploteurs établis aux États-Unis, au Canada et au Pakistan⁶³.

4. LES FAILLES PROPICES AUX OPÉRATIONS DE CONTRE-TERRORISME

Dans la plupart des cas, les services du renseignement de sécurité disposent de cinq moyens pour dépister, mettre au jour et scruter les intentions et les capacités des organisations terroristes :

- placer des agents à l'intérieur des cellules et réseaux terroristes suspects;
- sélectionner des « infiltrateurs » ou désigner des « taupes » qui pénétreront les cellules et les réseaux terroristes;
- déployer des moyens techniques pour surveiller les activités de cellules et de réseaux terroristes suspects, notamment en utilisant des techniques de pointe des domaines de la communication, de l'imagerie, du renseignement financier ou de la détection;
- scruter les éléments terroristes tombés entre leurs mains, par exemple des agents arrêtés, des documents interceptés, des disques durs d'ordinateurs saisis ou des analyses judiciaires

62 David R. Sands, « Reading minds of suicide bombers », *Washington Times*, 24 juillet 2005; Craig Whitlock, « Al Qaeda Leaders Seen in Control », *Washington Post*, 24 juillet 2005.

63 « Five Given Life for Fertiliser Bomb Terror Plot . Link to 7/7 Bombers can be Revealed for the First Time », *The Times*, Londres, 30 avril 2007.

- partager des éléments de liaison ou du renseignement avec les services du renseignement de sécurité et d'application de la loi de pays alliés ou amis.

Les renseignements fournis par une source humaine — qu'il s'agisse d'agents placés sciemment dans les organisations terroristes, « d'infiltrateurs » ou de « taupes » ou encore de suspects appréhendés — sont dits « renseignements humains » (HUMINT). Au Canada, ces HUMINT relèvent habituellement de la compétence du SCRS, de la GRC, de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ou d'autres services d'application de la loi⁶⁴. Pour ce qui est des moyens techniques utilisés, ils sont surtout de la responsabilité de services de spécialité fonctionnelle désignés, dont les plus connus sont le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), spécialisé dans la collecte du renseignement sur les communications et l'électronique, et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), chargé des renseignements financiers. Évidemment, le SCRS, la GRC et les autres services d'application de la loi ont également le droit d'utiliser ces moyens de collecte du renseignement, ou tout autre, pour arriver à leurs fins. La liaison internationale avec les pays alliés et amis constitue également une source de plus en plus importante de partage du renseignement, particulièrement en cette ère de globalisation des réseaux terroristes. Cependant, il va sans dire que cette dépendance à l'égard de sources externes peut fragiliser les efforts de sécurité nationale du pays à la suite d'anicroches, de manipulations, de malversations ou de simulacres⁶⁵.

⁶⁴ Quoique publié il y a déjà quelques années, le document du Bureau du Conseil privé du Canada, *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement : Préserver la sécurité du Canada et des Canadiens*, Ottawa, 2001, présente une enquête sur les rôles et responsabilités des différents services du renseignement, de la sécurité et de l'application de la loi. Pour une information plus à jour, consulter : Martin Rudner, « Challenge and Response: Canada's Intelligence Community and the War on Terrorism ».

⁶⁵ Consulter le rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme de révision pour les activités de sécurité nationale de la GRC*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2006, p. 431 et 432. Consulter également *Liaison internationale et contre-terrorisme*. Consulter aussi Stéphane Lefebvre, « The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 16, n° 4, 2003; Martin Rudner, « Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 17, n° 2, 2004; Jennifer E. Sims, « Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals, and Details », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 19, n° 2, 2006.

L'analyse du cycle opérationnel terroriste montre certaines faiblesses que pourrait exploiter les services du renseignement, d'application de la loi et de la sécurité nationale dans le cadre de leurs opérations de contre-terrorisme. De fait, ces opérations mettent en œuvre un large éventail de moyens opérationnels puisés dans diverses disciplines du renseignement de sécurité : les HUMINT recueillis par l'entremise d'organisations du renseignement intérieur, étranger ou criminel; le renseignement d'origine électromagnétique (SIGINT); le renseignement par imagerie (IMINT), les renseignements financiers, le contrôle frontalier, les autorités administratives, la Direction de l'analyse des renseignements et la Section de l'évaluation des menaces. Par ailleurs, bien que les opérations avancées ne soient pas nécessairement toutes exécutées par les services responsables, elles se doivent de respecter les mandats et les rôles opérationnels respectifs de chacun.

La planification stratégique : La propension caractéristique d'al-Qaida et de ses filiales à se lancer dans d'interminables discours sur les préceptes de l'islam dans le but d'une planification stratégique, comme la déclaration de fatwas (ces autorisations de faire justice) contre des cibles spécifiques, procure un aperçu des intentions de l'organisation, de ses possibilités tactiques et de sa doctrine opérationnelle. En effet, ces discours et les fatwas qui en résultent doivent nécessairement être partagés avec des agents, des sympathisants et des partisans, par voie électronique ou imprimée ou encore par l'intermédiaire de prêcheurs et de messagers qui les transmettront oralement — ce qui les soumet au risque d'être interceptés. Plus encore, la loi canonique de l'islam, la charia, exige des guerriers musulmans qu'ils adressent des avertissements à qui subiront leurs attaques, et les jihadistes ne font pas exception à cette règle. Évidemment, ces avertissements ne sont pas toujours formulés dans un langage ou un vocabulaire familier aux non-musulmans.

Pour que les services responsables de la sécurité mettent la main sur l'information primordiale relative aux projets que planifient al-Qaida et ses filiales, il faudrait que ceux-ci puissent, d'une part, se procurer ces messages et, d'autre part, les analyser et les décoder. Pour ce faire, ils peuvent recourir au SIGINT, qui pourra intercepter et déchiffrer les communications par Internet et accéder à des sites web protégés par mot de passe. Quant au Service du renseignement de sécurité, il a les capacités d'infiltrer des cercles religieux dans le but d'obtenir des renseignements de source humaine relativement à la prédication extrême. Il incombera toutefois aux responsables de l'appréciation des renseignements de

mettre en lumière le contenu et les répercussions possibles de telles activités de planification stratégique et de la doctrine opérationnelle des organisations terroristes. Cette évaluation pourrait de surcroît être approfondie au moyen d'études de recherche effectuées par des experts d'institutions universitaires ou de groupes-conseils, qui mettraient en contexte l'idéologie jihadiste militante afin de pouvoir déterminer à l'avance quelles sont les intentions véritables de l'adversaire.

Le recrutement : Lorsqu'il y a suffisamment de motifs raisonnables de soupçonner des groupes de fomenter des opérations terroristes, il est possible d'enquêter légalement sur leur organisation, de surveiller leurs activités et même d'infiltrer leurs rangs par l'intermédiaire d'agents du renseignement. Le principal objectif d'une telle enquête sera bien sûr d'identifier les membres de la cellule ou du réseau terroriste suspect, y compris les membres récemment recrutés. Parallèlement à cette enquête, on pourrait attendre des services du renseignement de sécurité et d'application de la loi qu'ils tâchent de découvrir la portée des efforts de recrutement et de prospection des organisations terroristes ainsi que les méthodes que ces dernières appliquent pour ce faire. De plus, une surveillance des sites web terroristes par le SIGINT permettrait de repérer les personnes susceptibles de se porter volontaire au mouvement jihadiste militant.

La formation : On peut également s'attendre à ce que la surveillance qu'exercent les services du renseignement de sécurité et d'application de la loi vis-à-vis des cellules et réseaux terroristes suspects permette de dévoiler et de guetter les activités de formation de ces derniers. Sachant qu'al-Qaida recourt à des capacités de formation à l'étranger, par exemple au Pakistan, il y a lieu pour les services de contrôle frontalier de mettre au jour les déplacements des formateurs et des stagiaires en partageant les renseignements obtenus de l'intérieur et d'ailleurs dans le monde.

Les communications : Les communications terroristes par Internet ou par téléphone peuvent être légalement interceptées par les services du renseignement de sécurité et d'application de la loi, au moyen de mandats à l'intérieur du pays ou du SIGINT à l'échelle internationale. Bien sûr, les défis que le SIGINT doit relever pour découvrir et intercepter les communications terroristes sont considérables tant technologiquement que quantitativement. Les techniques de communications sont en effet de plus en plus sophistiquées et des systèmes de sécurité de l'information hautement performants sont plus que jamais faciles à obtenir. Tout

ceci complique encore plus la tâche du SIGINT. Plus encore, l'échange de messages est tel qu'il devient plus ardu de dépister les messages suspects. Néanmoins, le SIGINT est en mesure de jouer un important rôle antiterroriste, notamment par ses alliances au niveau international qui lui procurent les moyens de partager tant le fardeau de la surveillance que le lot des renseignements qui transitent sur Internet⁶⁶. Par ailleurs, l'utilisation des services de messagerie par les organisations terroristes n'est pas sans faille et pourrait être percée à la suite d'une surveillance des cellules et réseaux terroristes de la part des services du renseignement et d'application de la loi, et ce, avec l'aide des agents du contrôle frontalier.

Le ressourcement : Le financement, les levées de fonds et les transferts d'argent liés au terrorisme peuvent aussi faire l'objet d'une surveillance rigoureuse des services de renseignements financiers spécialisés comme le CANAFE, d'une part, et des services du renseignement de sécurité et d'application de la loi, d'autre part. De même, les agences du revenu des gouvernements peuvent passer en revue les déclarations des organisations caritatives, y compris les institutions religieuses, afin de neutraliser toute activité illégitime de donation. Les contrôles frontaliers peuvent aussi être mis à contribution afin de stopper l'importation illicite d'instruments monétaires non déclarés.

L'approvisionnement : Il n'est pas facile de surveiller et de contrôler l'approvisionnement en fournitures et matériel des organisations terroristes dans des sociétés démocratiques ouvertes, à moins que la loi n'ait été enfreinte. Pis encore, une grande partie de l'attirail nécessaire aux opérations terroristes peut être obtenue tout à fait légalement, même les explosifs. En de telles circonstances, il incombe aux principales autorités administratives et aux services d'application de la loi des démocraties de tout mettre en œuvre pour empêcher toute acquisition illégale de fournitures et de matériel à des fins terroristes. Par exemple, Ressources naturelles Canada peut réglementer l'utilisation des explosifs; Passeport Canada, l'émission des passeports; et l'ASFC peut surveiller les importations de cargaisons dangereuses. C'est d'ailleurs grâce à un agent

⁶⁶ Vide. Martin Rudner, « Canada's Communications Security Establishment, Signals Intelligence and Counter-Terrorism », *Intelligence and National Security*, vol. 22, n° 4, 2007.

portuaire britannique vigilant si des membres d'une cellule terroriste du Royaume-Uni ont pu être interceptés alors qu'ils cherchaient à combler une liste d'approvisionnement en équipements de pointe pour des alliés terroristes établis au Pakistan⁶⁷.

L'infrastructure : Le réseau des maisons de passeur et de cellules dormantes des organisations terroristes est intentionnellement structuré de sorte qu'il soit quasi impossible de le mettre au jour et de le surveiller. De fait, un ensemble solidement ancré de maisons de passeur et de cellules dormantes peut être difficile à défaire. Il faudra un travail patient, rigoureux et soutenu sur une longue période pour que les services du renseignement et d'application de la loi arrivent à percer la plupart, des infrastructures terroristes clandestines, sinon toutes.

La propagande : En matière d'incitation, de propagande et d'endoctrinement, les organisations terroristes recourent plus souvent qu'autrement à Internet et aux prédications de religieux radicaux pour diffuser leurs messages de militantisme. Ces médias peuvent faire l'objet — et le sont d'ailleurs souvent — d'une surveillance des services de renseignement sur les communications, du renseignement de sécurité, des renseignements criminels ou d'application de la loi. Ils peuvent aussi être assujettis à une veille par des agences de recherche non gouvernementales. En ce sens, le Front islamique mondial de l'information ainsi que des propagandistes établis au Canada auraient été découverts et intercepté par les services SIGINT de l'Autriche, qui ont communiqué leurs renseignements à leurs homologues canadiens⁶⁸. Il arrive que les messages véhiculés par al-Qaïda, tout comme d'autres déclarations de jihadistes militants, évoquent des actions ou des cibles prévues en vue de contester toute sanction jurisprudentielle religieuse pour leurs futures opérations⁶⁹. Il vaut donc d'accorder une attention toute particulière à leurs agitateurs propagandistes. Toutefois, leur message est souvent obscur; il utilise une terminologie nuancée ou fait allusion à des phénomènes islamiques que les non-initiés ne peuvent connaître. Par conséquent, il importe de faire analyser en profondeur de semblables

⁶⁷ David Byers, « Gang plotted to behead Muslim soldier 'like a pig' », *The Times*, Londres, 29 janvier 2008.

⁶⁸ Graeme Hamilton, « Al-Qaeda's 'Spokesman' », *National Post*, Toronto, 1er février 2008, p. A1

⁶⁹ Service général du renseignement et de la sécurité des Pays-Bas (AIVD), *The Radical Dawā in Transition*, ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume des Pays-Bas, La Haye, 2007, p. 11 et suivantes.

déclarations par des experts afin de saisir toute la portée idéologique et les répercussions opérationnelles des actes de propagande des jihadistes militants.

L'infiltration : Les infiltrations terroristes dans les ministères, les services du renseignement de sécurité, les industries d'intérêt ou les organisations de la société civile peuvent causer une menace intérieure, qui peut considérablement affaiblir la capacité d'une démocratie à se défendre. Cette menace s'alimente de l'exploitation insidieuse et de la manipulation des susceptibilités humaines dans le but de révéler la fragilité de l'institution infiltrée. Cependant, ces tentatives d'espionnage intérieur des organisations terroristes sont elles-mêmes assujetties à des méthodes de contre-ingérence, dont voici les plus utilisées pour mettre au jour les cas d'infiltration⁷⁰ :

- l'approche par anomalie et incompatibilité;
- l'approche par test décisif;
- l'approche par mobile;
- l'approche par comptabilité analytique;
- l'approche par test de prédisposition.

Pour assurer une protection contre l'infiltration terroriste et les menaces intérieures, les disciplines de contre-ingérence doivent être engagées dans le processus de contre-terrorisme. C'est d'ailleurs en raison d'une telle vigilance que le Service de sécurité du Royaume-Uni a pu découvrir et contrecarrer des « douzaines » de tentatives d'al-Qaida d'infiltrer ses rangs à l'occasion de récentes activités de recrutement⁷¹.

Les manœuvres tactiques : L'habitude des réseaux terroristes de confier les manœuvres tactiques à de petits groupes aux liens étroits, à l'intérieur de cellules opérationnelles, rend difficile l'infiltration d'informateurs par les services du renseignement ou d'application de la loi, et ce, même si ceux-ci exercent déjà une surveillance de la cellule. Malgré tout, les communications des terroristes avec des cocomploteurs et des dirigeants du Pakistan constituent un point faible qu'il serait possible d'intercepter et les déplacements des principaux organisateurs et de leurs cocomploteurs pourraient faire l'objet d'une surveillance serrée par les contrôles frontaliers. Il se peut également que les précisions relatives

70

Kramer et Heuer, « America's Increased Vulnerability to Insider Espionage », p 50 à 64.

71

« Al Qaeda Fanatics in Bid to Join MI5 », *Daily Express*, Londres, 8 mai 2007.

aux manœuvres actuelles ne soient pas évidentes à démêler pour les services du renseignement, si ceux-ci ne peuvent profiter d'une source humaine qui aurait infiltré la cellule responsable. Quoi qu'il en soit, la propension des tacticiens terroristes à sauvegarder sur disque dur leurs plans d'opération rend ceux-ci plus aisés à dépister lors d'une prochaine enquête.

La reconnaissance des cibles : La tendance des terroristes à procéder à une reconnaissance poussée de leurs cibles futures ouvre certaines failles. Les agents terroristes chargés de telles missions n'ont pas d'autre choix que de risquer d'être découverts et de révéler leurs intentions lorsqu'ils approchent de leur cible. Dans le cas d'un groupe déjà sous surveillance, une mission de reconnaissance devrait être vue comme un signal d'alerte précoce de la part des services du renseignement et d'application de la loi. En effet, la reconnaissance d'une cible n'annonce-t-elle pas une intention franche d'attaquer? Lorsque des infrastructures nationales clés sont ciblées, un plan de sécurité préventive rigoureux devrait être mis en place par les propriétaires et les exploitants.

Les attaques terroristes : Une attaque terroriste constitue la phase la plus périlleuse du cycle terroriste. Il va de soi que les services responsables peuvent interrompre une opération d'attaque terroriste s'ils ont reçu une alerte suffisamment à l'avance. Autrement, par le temps qu'une escouade terroriste ou qu'un véhicule chargé d'explosifs atteigne la cible, l'objectif n'est plus de prévenir, mais d'atténuer afin de limiter les pertes et les dégâts. Poster des gardes, ériger des barrières, mettre sur pied des plans d'urgence et de récupération doivent figurer aux premiers rangs des interventions de contre-terrorisme. À la suite d'une frappe terroriste, la planification préliminaire pour la prise en charge des dommages corrélatifs, la mise en application de réparations urgentes et une capacité de récupération rapide constituent en fait le meilleur antidote contre les efforts de destruction d'intérêts nationaux des organisations terroristes.

Le tableau de la page suivante dresse un modèle des interventions que peuvent entreprendre les différents services du renseignement et de la sécurité contre les diverses étapes du cycle du terrorisme.

Tableau 1**LES INTERVENTIONS AXÉES SUR LE RENSEIGNEMENT
DANS LE CYCLE TERRORISTE**

Étape du cycle terroriste *SCRS* *GRC* *Autres* *Principale(s) discipline(s)*

Planification stratégique	X		CST, BEI, CIEM	ANALYSE
Recrutement	X	X		HUMINT
Formation	X	X	ASFC	HUMINT, CONTRÔLE FRONTALIER
Communications		X	CST, ASFC	SIGINT, CONTRÔLE FRONTALIER
Ressourcement	X	X	CANAFE, ARC, ASFC	FININT, CONTRÔLE FRONTALIER
Propagande et incitation	X	X	CST	HUMINT, SIGINT
Infrastructure	X	X		HUMINT
Manœuvre tactique	X	X	CST	HUMINT, SIGINT
Reconnaissance	X	X		HUMINT, IMINT
Attaque		X	GARDES SUR PLACE	HUMINT, GESTION DES DOMMAGES
Infiltration	X	X	AGENTS DE SÉCURITÉ	CONTRE-INGÉRENCE

Principaux services : SCRS : Service canadien du renseignement de sécurité; GRC : Gendarmerie royale du Canada; CST : Centre de la sécurité des télécommunications; BEI : Bureau de l'évaluation internationale du Bureau du Conseil privé; CIEM : Centre intégré d'évaluation des menaces; ASFC : Agence des services frontaliers du Canada; CANAFE : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada; ARC : Agence du revenu du Canada.

Disciplines : HUMINT : renseignement humain; SIGINT : renseignement d'origine électromagnétique; FININT : renseignement financier; IMINT: renseignement par imagerie

5. VERS UN SERVICE DU RENSEIGNEMENT FONDÉ SUR L'ANALYSE

En matière du renseignement et de la sécurité, la principale fonction de l'analyse est de tirer des conclusions en jumelant des renseignements obtenus à l'intérieur du pays à d'autres reçus de pays alliés, dans le but de produire des outils d'évaluation que les différents services gouvernementaux concernés pourront utiliser par la suite. Avec le temps, le Canada s'est doté d'un réseau complexe d'unités d'évaluation du renseignement, certaines centralisées, d'autres non. Exception faite de l'unité d'évaluation du renseignement militaire, qui est particulièrement imposante, plusieurs de ces unités sont d'une taille relativement petite. (La plus importante ne compte qu'un effectif de 30 à 40 personnes.) Elles reçoivent une diversité de mandats pour l'analyse stratégique, tactique ou opérationnelle du renseignement.

En général, les différents éléments de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité possèdent des moyens d'analyse du renseignement qui leur sont propres. C'est une situation qui convient, puisqu'elle permet de répondre aux besoins spécifiques des unités, conformément au mandat et à la mission de chacune. Par exemple, le SCRS dispose du Service d'évaluation du renseignement; la GRC recourt à la Sous-direction des analyses criminelles; le CANAFE a des ressources analytiques internes; les Forces canadiennes ont mis sur pied un service du renseignement militaire (J2); et, enfin, tous les services d'application de la loi du pays peuvent utiliser le Service canadien de renseignements criminels, outre leurs propres unités analytiques. Tout autant, d'autres ministères et services visés par le domaine de la sécurité ont la capacité d'analyser les données du renseignement qu'ils génèrent. Parmi ceux-ci se trouvent l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Défense nationale (Direction de l'analyse stratégique — D A Strat), le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Transports et Ressources naturelles Canada. En outre, deux organes de haut niveau ont été mis sur pied pour fournir des évaluations du renseignement stratégique de toutes origines à la clientèle gouvernementale. Ainsi l'organisme central du gouvernement, le Bureau du Conseil privé, dispose de son propre Bureau de l'évaluation internationale (précédemment nommé Secrétariat de l'évaluation du renseignement). Celui-ci met ses évaluations du renseignement à la disposition du Cabinet et des décideurs interministériels. D'autre part, en 2004, le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) a été constitué en un centre de fusion national où sont rassemblées les évaluations

du renseignement de nature terroriste et contre-terroriste de toutes sources, aux fins des différents paliers gouvernementaux, des services du renseignement et d'application de la loi et des premiers intervenants.

Compte tenu de la complexité institutionnelle de la collectivité du renseignement et de la sécurité, l'analyse du renseignement est habituellement fonction de la collecte du renseignement. En ce sens, les analyses consistent en grande partie en interprétations, synthèses et évaluations des menaces possibles, produites à l'intention des responsables des orientations stratégiques, tactiques et politiques. De telles analyses ne pourraient être utiles à des opérations et à des enquêtes continues de sécurité nationale. En vertu du fonctionnement de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité, l'analyse du renseignement mène rarement, sinon jamais, à une collecte du renseignement.

Ce paradigme classique de l'analyse du renseignement tranche nettement avec le rôle plus contemporain, plus global et plus concret qu'attribuent aujourd'hui à cette fonction les rapports de la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis, du Comité Butler en Angleterre et de l'enquête Flood en Australie. L'approche nouvelle se distingue par la création de centres de fusion qui composent ensemble un système centralisé et global des évaluations du renseignement de toutes sources⁷². Le National Counterterrorism Center des États-Unis, le Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) de l'Angleterre, le National Threat Assessment Centre de l'Australie et, bien sûr, le CIEM du Canada font tous la preuve de cette notion de fusion centralisée et globale en matière d'analyse du renseignement. Tout en continuant de procurer des évaluations du renseignement aux décideurs et dirigeants politiques, ces centres se voient investis d'un rôle novateur, plus distinct, qui est de fournir une analyse recevable de toutes sources, indispensable aux opérations proactives contre la menace terroriste. Le concept ainsi clairement défini, il ne reste plus qu'à voir si les responsables des politiques et les ressources appropriées sauront convertir ces analyses du renseignement en outils opérationnels concrets et pertinents pour de prochaines interventions contre le cycle terroriste⁷³.

72 Vide. Martin Rudner, « Intelligence Analysis and Counter-Terrorism: How Lies the Landscape? » in Magnus Ransorp, éditeur, *Mapping Terrorism Research*, Studies in Intelligence series, Routledge, Londres, 2007; Stéphane Lefebvre, « A Look at Intelligence Analysis », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 17, n° 2, 2004.

73 Vide. Mark Lowenthal, « Intelligence Analysis: Management and Transformation Issues », in Jennifer Sims et Burton L. Gerber, éditeurs, *Transforming U.S. Intelligence*.

Une stratégie de contre-terrorisme ayant pour but des interventions préventives contre le cycle terroriste doit être fondée sur une analyse du renseignement fiable, tenant compte de toutes les sources possibles, méticuleusement menée et recevable. Cette analyse doit mener à la production d'outils d'évaluation des activités terroristes aussi précis que pertinents, pour chacune des étapes du cycle terroriste, selon les groupes ciblés. Ces outils pourraient alors être remis aux services du renseignement et d'application de la loi qui les mettraient en application lors de prochaines enquêtes, signalant les lacunes de l'information couramment disponible. Déjà en Angleterre, le rôle du JTAC combine la préparation d'évaluations stratégiques pour les décideurs et les leaders du gouvernement avec des analyses concrètes directement liées aux opérations de contre-terrorisme des services de la sécurité (MI-5) et du renseignement confidentiel (MI-6).

Contrairement à l'approche classique qui place l'analyse à la suite de la collecte de renseignement, le nouveau modèle proposé ici fait de l'analyse un « moteur » de la collecte du renseignement. Un processus de coordination, qui sera expliqué plus loin, permettrait d'orchestrer les activités d'enquête entreprises par les différents services concernés et de partager l'information recueillie par ceux-ci en vue de combler les vides et de broser un portrait plus complet de la situation. Ainsi, tandis que des disciplines comme les renseignements humains, les renseignements d'origine électromagnétique et les renseignements financiers mettront en évidence les détails d'une organisation, l'analyse permettra de s'en faire une idée globale.

Pour que l'analyse du renseignement remplisse efficacement le rôle accru de prévention attendu, il faudra doter la collectivité du renseignement et de la sécurité de capacités beaucoup plus grandes. Trois sources de préoccupation devront être prises en considération : (a) le lieu institutionnel capable de combler les besoins d'une telle activité d'analyse du renseignement; (b) la professionnalisation des activités d'analyse du renseignement dans le contexte canadien du renseignement de sécurité; et, par ricochet, (c) la formation et le développement professionnel d'analystes du renseignement chevronnés. Actuellement, les unités d'analyse du renseignement du Canada, y compris celles de haut niveau, sont décentralisées et fragmentées en de nombreuses organisations comme le CIEM, le BEI, le SCRS, la D A Strat. Exception faite du ministère de la Défense nationale, elles ne disposent que d'un faible effectif, insuffisant à la tâche. En général, l'analyse du renseignement est effectuée par des

agents responsables détachés d'autres postes. Qui plus est, très peu de ces responsables sont des analystes professionnels et la formation en ce domaine est souvent limitée à une connaissance rudimentaire.

Considération faite de cette situation, il s'avérerait avantageux de relocaliser le centre de fusion d'évaluation du renseignement au Bureau du Conseil privé en fusionnant le CIEM et le BEI. Cette fusion procurerait la masse critique, en termes d'effectif et de couverture, pour créer un centre de fusion du renseignement de haut calibre, plus solide, plus synergique et plus complet. Il vaut de souligner ici que les États-Unis et l'Australie ont tous deux établis leurs bureaux d'évaluation du renseignement au sein de leur organisme central respectif. Aux États-Unis, le National Counterterrorism Center des États-Unis occupe les locaux du Director of National Intelligence; en Australie, l'Office of National Assessment partage l'espace du Département du Premier ministre et du Cabinet. La fusion du CIEM et du BEI augmenterait la capacité d'analyse du renseignement du Canada. En outre, le lien avec le Bureau du Conseil privé conférerait plus d'importance, si non plus d'influence, aux outils d'évaluation que produirait un tel centre de fusion. Ce centre devrait être placé sous la responsabilité de la Conseillère pour la sécurité nationale auprès du Premier ministre. Les outils d'évaluation qu'il produira seront distribués parmi la clientèle gouvernementale et remis aux services du renseignement de sécurité afin de favoriser une stratégie de contre-terrorisme mieux dosée et plus proactive.

L'organisation d'un service du renseignement national, mieux ancré et plus complet, demandera également une plus grande professionnalisation des activités d'analyse du renseignement du pays. À ce jour, il n'existe aucune fonction spécifique à une telle responsabilité dans la collectivité du renseignement et de la sécurité, bien que des postes semblables aient été créés dans d'autres domaines. Hormis la D A Strat, le CANAFE et quelques minuscules unités d'analyse ministérielles qui recrutent eux-mêmes les analystes dont ils ont besoin, la plupart des unités d'analyse du gouvernement confient ce mandat à des fonctionnaires détachés d'autres postes, et ce, au besoin seulement. La carrière d'analyste du renseignement offre peu de débouchés pour l'instant. Pour accroître sa capacité d'analyse du renseignement, la collectivité du renseignement et de la sécurité devra donc créer un cadre professionnel susceptible d'attirer des analystes chevronnés ayant les compétences et les habiletés requises pour accomplir efficacement les tâches inhérentes à la fonction. Il faudra un programme d'avancement professionnel, offrant des mesures

incitatives et des récompenses adéquates. En fait, il faudra modifier radicalement la culture de gestion de la collectivité du renseignement et de la sécurité, procéder à un changement qui privilégiera la fonction d'analyste au même titre que d'autres professions propres au domaine du renseignement.

À leur tour, le développement d'une telle capacité d'analyse et l'élaboration de normes professionnelles pertinentes nécessiteront la mise sur pied d'un programme de formation et de développement professionnel adéquat, bien plus poussé que le module élémentaire actuel qu'offre le BEI aux analystes nouvellement désignés. À ce point de vue, les États-Unis appuient un large éventail de programmes et de cours de formation et de développement professionnel destinés aux analystes, dont ceux offerts par la Sherman Kent School for Intelligence Analysis de l'université de l'Agence centrale de renseignement (la CIA), le National Security Agency's Analysis Training Program, la FBI Academy et le National Defence Intelligence College.

Bien que le groupe analytique de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité soit trop petit pour permettre la désignation d'une école professionnelle qui lui soit exclusivement consacrée, il ne faudrait pas pour autant empêcher l'introduction de programmes de formation et de développement professionnel en analyse du renseignement par le biais d'autres institutions. Pour autant qu'on en assure le financement et l'appui politique, il serait assurément possible de mettre sur pied un programme d'études pour le développement professionnel d'analystes du renseignement sous le patronage d'instituts gouvernementaux de formation comme le Collège canadien de police ou l'École de la fonction publique du Canada. Ce programme pourrait aussi être offert en association avec d'autres cours universitaires portant sur le renseignement et la sécurité.

6. LA COORDINATION D'UNE DÉMARCHE ANGOUVERNEMENTALE AUX FINS D'UN CONTRE-TERRORISME AXÉ SUR LES RENSEIGNEMENTS

La démarche aux fins d'une politique de contre-terrorisme axée sur les renseignements doit être fondée sur une coordination efficace des activités du renseignement de sécurité. À cette fin, la centralisation des activités de coordination favorisera une interaction continue entre l'évaluation des menaces, tenant compte de renseignements de toutes sources, et

l'application appropriée de mesures de sécurité en vue de contrer les menaces terroristes à quelque étape que ce soit du cycle terroriste. La coordination est donc au cœur d'une réponse pangouvernementale aux menaces terroristes, fondée sur les renseignements, bien jaugée et proactive. Elle assurera également la cohérence et l'efficacité des actions interministérielles dans le but de protéger les ressources nationales clés, de limiter les dommages indirects et de soutenir les capacités de récupération dans l'éventualité d'une attaque terroriste. L'Office of the National Coordinator for Counterterrorism des Pays-Bas est un exemple d'une telle coordination centrale : il regroupe une vingtaine de services et de ministères tous axés sur un même effort de lutte nationale contre le terrorisme⁷⁴.

Par essence, la coordination doit relever d'un organisme central gouvernemental de haut niveau. Au Canada, la ressource la mieux placée serait donc le bureau de la Conseillère pour la sécurité nationale auprès du Premier ministre dont le rôle auprès du Bureau du Conseil privé inclut déjà la coordination des différents éléments de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité. En vertu de cette nouvelle disposition, les évaluations du renseignement produites par le centre de fusion du Bureau du Conseil privé serait remises à la Conseillère qui verrait à en coordonner la distribution vers tout service du renseignement spécifiquement concerné par la menace terroriste analysée. Une telle démarche proactive, axée sur les renseignements, nécessiterait une bonification significative de la fonction de coordination afin d'assurer la cohérence des politiques, la coopération entre les services ainsi qu'une synergie efficace parmi les services du renseignement, de la sécurité et d'application de la loi, les ministères concernés (à tous les paliers) de même que les propriétaires privés et les exploitants d'infrastructures nationales importantes. Il importe de souligner ici que le gouvernement australien nouvellement élu a annoncé son intention de mettre sur pied un nouveau bureau du conseil de la sécurité national qui serait responsable de la coordination des opérations des services de renseignement et de sécurité du pays⁷⁵.

74 Ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume des Pays-Bas, *The National Coordinator for Counterterrorism* (NCTb), La Haye, 2005. NOTA : Le Bureau du coordonnateur national pour le contre-terrorisme est situé au ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume des Pays-Bas.

75 Sushi Das, « US-style security chief to fight terror », *The Age*, Melbourne, 28 janvier 2008; consulter également : Anthony Bergin et Mark Thomson, *An Office of National Security: Making it Happen*, Australian Strategic Policy Institute, Canberra, 2007.

Toujours conformément à cette nouvelle disposition et en vue d'assurer une coordination hautement efficace, le bureau de la Conseillère pour la sécurité nationale bénéficierait de trois ressources déterminantes pour la promotion d'interventions fondées sur l'analyse du renseignement, à savoir les suivantes :

- des crédits budgétaires supplémentaires;
- l'affectation d'un personnel additionnel;
- et le recours à la persuasion morale.

La Conseillère pour la sécurité nationale pourrait également accorder des sommes budgétaires et un ressourcement en personnel en sus aux services opérationnels de sorte que ceux-ci aient la capacité accrue souhaitée pour consacrer plus d'attention aux cibles et aux objectifs clés, et ce, sans pour autant porter atteinte à leur autonomie.

Comme il en est dans tout l'appareil gouvernemental, les activités courantes du renseignement de sécurité nécessitent la quasi intégralité des ressources allouées annuellement au service, notamment en matière de financement et d'effectif. Par conséquent, toute tâche additionnelle demande un apport supplémentaire de ressources afin de maintenir l'efficacité opérationnelle du service. À cet effet, le bureau de la Conseillère pour la sécurité nationale devrait disposer de fonds budgétaires et de quelques postes de plus qu'il pourra affecter aux besoins du renseignement et de la sécurité afin de permettre le déploiement d'opérations coordonnées de contre-terrorisme. Par exemple, à la demande de la Conseillère, un coordonnateur du renseignement et de la sécurité pourrait être désigné. Il va aussi de soi que chaque service opérationnel ayant droit à des ressources supplémentaires dans la suite des activités du renseignement de sécurité en rende pleinement compte au Bureau du contrôleur général, à la fin de l'exercice financier. Enfin, le recours à la persuasion morale devrait aussi justifier une redistribution des ressources venant du bureau de la Conseillère pour la sécurité nationale. Somme toute, ces mesures incitatives de ressourcement valent d'être considérées comme garantes d'une démarche pangouvernementale proactive de contre-terrorisme axé sur les renseignements.

Donc, le processus de coordination constitue fondamentalement l'outil clé de cette approche pangouvernementale holistique aux fins de la sécurité nationale. En tant qu'organisme de la coordination, le bureau de la Conseillère pour la sécurité nationale aura la responsabilité de consacrer tout élément essentiel de l'analyse du renseignement à la réalisation des activités proactives du renseignement et de la sécurité pour que celles-ci puissent rompre le cycle terroriste. En fait, pour être pleinement efficace, le contre-terrorisme exige que la structure du système de sécurité nationale repose sur l'excellence de ses institutions.

7. L'APRÈS-COUP : INTÉGRER LE POTENTIEL CONTRE-TERRORISTE À LA CULTURE DE SÉCURITÉ NATIONALE

La viabilité d'un système de sécurité nationale d'une démocratie dépend en grande partie de la confiance qu'a le public envers l'utilité, l'opportunité et l'efficacité dont ce système fera preuve une fois mis à l'œuvre. L'acceptation par le public se confirme par l'existence d'une culture de sécurité nationale, la reconnaissance élargie de la nécessité d'une législation et d'initiatives stratégiques ainsi que par la présence d'institutions chargées de la sécurité nationale en vue de protéger le public contre d'éventuelles menaces. Dans les démocraties, la culture de sécurité constitue l'assise même de la sécurité publique. Les prochaines pages de cet essai traiteront de trois éléments de la culture de sécurité qui sont essentiels à l'application d'un modèle de contre-terrorisme proactif, axé sur les renseignements, à savoir les suivants :

(a) l'assurance de la responsabilité des services du renseignement et de la sécurité nationale; (b) l'éducation du public quant aux raisons d'être du renseignement et de la sécurité nationale; et (c) l'encouragement de la reconnaissance publique de la capacité du pays à préserver la sécurité nationale. Bien que le Canada ait mis en place des mécanismes valables de responsabilisation pour certains éléments de sa collectivité du renseignement et de la sécurité nationale, il a laissé à désirer, voire a été négligent, sur les plans de l'éducation et de la reconnaissance du public relativement à une culture de sécurité nationale. Pourtant, le caractère multiculturel même de la société canadienne exige une culture de sécurité, notamment en ce climat international de terrorisme.

Plusieurs démocraties, dont le Canada, ont constitué des systèmes de responsabilisation de l'appareil de sécurité nationale dans le but, d'une part, de surveiller et d'évaluer la conformité de ce dernier avec les exigences de la politique, de la loi et du rendement et, d'autre part, de gagner la confiance du public. Cette responsabilisation est d'autant plus importante en ces temps où les services secrets n'ont pas d'autre choix que de faire intrusion dans la société domestique pour la protéger contre les actions terroristes⁷⁶. À ce jour, la responsabilisation publique des services du renseignement de sécurité du Canada a davantage mis en évidence les inspections et les revues administratives que la surveillance exercée par le Parlement. Le système de responsabilisation actuel fonctionne par service et par fonction. Ainsi le SCRS fait l'objet d'une surveillance rigoureuse de la part du Bureau de l'inspecteur général et du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, un organisme indépendant, et le Centre de la sécurité des télécommunications, d'un commissaire. La vérificatrice générale du Canada, la Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire aux droits de la personne surveillent tous l'ensemble de la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité, de concert avec d'autres ministères et services ayant des mandats spécifiques à cette fin⁷⁷. Cependant, aucun système de responsabilisation ne s'applique aux activités de la GRC qui sont liées à la sécurité nationale, sinon que la procédure de plainte habituelle. À ce sujet, les recommandations de la commission d'enquête O'Connor (sur l'affaire Arar) quant à l'importance d'établir tout un ensemble de règles de responsabilisation au regard de la sécurité nationale et visant entre autres la GRC et d'autres services de sécurité, comme l'ASFC et le CANAFE, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international attendent toujours une décision gouvernementale pour être mises en application⁷⁸.

76 Paul Wilkinson, *Terrorism and Liberal Democracy*. MacMillan, Londres, 1999; Martin Rudner, « Challenge and Response: Canada's Intelligence Community and the War on Terrorism », *Canadian Foreign Policy*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 31 à 34.

77 Gary Filmon, « The Canadian Model of Security and Intelligence Review » in *Accountability of Intelligence and Security Agencies and Human Rights*, Comité de surveillance des services du renseignement de sécurité (CTIVD) et Faculté de droit de l'université Radboud de Nijmegen, La Haye, 2007; Martin Rudner, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », in Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, éditeurs, *Canada Among Nations 2002. A Fading Power*, Presses de l'Université Oxford, Toronto, 2002.

78 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, *Un nouveau mécanisme de révision pour les activités de sécurité nationale de la GRC*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2006.

Par ailleurs, la surveillance qu'exerce le Parlement sur la collectivité canadienne du renseignement et de la sécurité se compare difficilement à l'exercice rigoureux que pratiquent ses contreparties des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie. De fait, les gouvernements et les services du renseignement du Canada ont plutôt cherché à minimiser leur soumission à l'œil parlementaire. Par conséquent, le Parlement canadien ne figure guère comme un centre de débats sur la responsabilisation des services des opérations, des finances ou du renseignement. D'autre part, la structure par comités du Parlement du Canada a joué contre une surveillance efficace de la collectivité du renseignement et de la sécurité. Tandis que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense mène diverses audiences sur différents enjeux de la sécurité nationale, la structure par comités de la Chambre des communes est fonction des portefeuilles spécifiques des ministères, ce qui dissémine les délibérations sur le renseignement et la sécurité entre quantité de comités et de sous-comités. Au cours des dernières années, des échanges ont eu lieu à savoir s'il serait pertinent de mettre sur pied un comité parlementaire sur le renseignement et la sécurité nationale. Cependant, rien n'a encore abouti à ce sujet. Pour que le Parlement canadien se distingue comme un joueur clé de la responsabilisation en matière de sécurité nationale, il faudrait que les législateurs fassent preuve de la même volonté de compétence, de recrutement des comités et d'accès au renseignement que leurs pairs des États-Unis et de l'Angleterre.

Un public instruit constitue un atout primordial à la conception et au maintien d'une culture de sécurité. Malgré toute l'attention publique accordée à la question du renseignement et de la sécurité nationale, particulièrement depuis le 11 septembre, les institutions universitaires canadiennes ne figurent toujours pas aux premiers rangs dans ce domaine d'enseignement. Certes, l'intérêt des étudiants canadiens pour un programme universitaire sur le renseignement et la sécurité nationale est on ne peut plus manifeste, tant par le nombre que les qualifications⁷⁹. Pourtant, les universités du Canada peinent à satisfaire cette demande. À ce jour, seuls quelques cours ou programmes universitaires traitent du renseignement ou de la sécurité nationale. L'université Carleton se démarque ici : en plus d'études de premier cycle reconnues en histoire et en sciences politiques, elle offre le seul programme du domaine, sous le patronage de la *Norman Paterson School of International Affairs*. Reste à voir

79 Mark Cardwell, « Intelligence Failure », *University Affairs / Affaires universitaires*, Association des universités et collèges du Canada, février 2008, p. 25 à 27.

si les nouvelles écoles d'études internationales supérieures, annoncées par les universités d'Ottawa et Wilfrid Laurier de Waterloo, proposeront des cours sur le renseignement et la sécurité nationale. Une des lacunes les plus fragrances dans cette matière est sans conteste la pauvreté du matériel d'apprentissage : l'histoire du renseignement canadien est bien peu documentée. Sauf quelques livres et des articles scientifiques parus dans des revues du monde, les documents sur l'histoire du renseignement canadien, pourtant riche, ne sont guère foison. Étudiants et citoyens canadiens n'ont toujours pas eu droit à ce rendez-vous avec l'histoire.

N'oublions pas que le développement futur des capacités d'évaluation et d'analyse du renseignement du Canada nécessitera un personnel instruit en la matière. Il incombera aux universités canadiennes, plus spécifiquement au moyen de programmes d'études sur le renseignement et la sécurité nationale, de fournir cette expertise. Les études et les langues internationales, l'analyse de conflits, les mathématiques, les finances, la sociologie, l'anthropologie, la psychologie, les affaires juridiques, l'informatique et le génie seront les disciplines les plus demandées, toutes dans les contextes du renseignement, de la sécurité et du terrorisme.

Les faiblesses du système canadien d'enseignement supérieur en renseignement et sécurité s'observent également dans le milieu de la recherche universitaire. Peu d'essais ont porté sur les grands enjeux de la sécurité nationale et du terrorisme. En 2002, l'université Carleton a institué le premier (et le seul à ce jour) centre de recherches portant sur la question du renseignement et de la sécurité au pays, le Canadian Centre of Intelligence and Security Studies. Malgré l'accomplissement de travaux importants, la recherche demeure très limitée, faute d'un manque flagrant de personnel et d'un soutien financier approprié, notamment en fonds et bourses. Depuis l'an 2000, plus de 1 800 chaires de recherche ont été créées dans les universités du Canada, à la suite d'une initiative fédérale visant la promotion de l'excellence universitaire. Pourtant, aucune ne vise des études sur le renseignement. Les universités étaient libres de choisir le programme de recherche qu'elles souhaitaient soutenir. Qu'aucune n'ait décidé d'approfondir le sujet du renseignement et de la sécurité nationale démontre à quel point ce domaine n'est pas vu comme prioritaire. Seule l'Université Laval, à Québec, a récemment établi une chaire de recherche sur le terrorisme. Comparativement aux universités et instituts de recherche des États-Unis, de l'Australie et du Royaume-Uni, le Canada a encore beaucoup à faire pour se distinguer dans les domaine de la formation et de la recherche sur le renseignement et la sécurité.

Bien qu'ils soient peu nombreux et répartis dans une douzaine d'universités du Canada, les professeurs universitaires spécialisés dans le domaine ont fait une contribution importante en constituant l'Association canadienne pour les études de renseignement et de sécurité (ACERS), une des organisations les plus éminentes du monde sur le sujet. Dirigée conjointement par des universitaires et des spécialistes canadiens, l'Association propose des conférences annuelles, à Ottawa ou ailleurs au Canada. Ces réunions rassemblent un vaste auditoire d'universitaires, de représentants gouvernementaux, de journalistes, de professionnels du secteur privé, d'étudiants et plus encore, du Canada et de l'étranger. Les conférences de l'ACERS traitent d'enjeux importants; ses conférenciers font autorité dans leur domaine respectif. Souvent, les médias dressent un bilan de ces conférences. Malgré tout ce succès et ce souci d'informer judicieusement les Canadiens sur la question du renseignement et de la sécurité, l'ACERS ne bénéficie que d'un maigre soutien administratif et financier. La reconnaissance publique et le savoir dans les domaines du renseignement et de la sécurité nationale ne figurent toujours pas parmi les priorités des gouvernements canadiens ou des fondations privées. Par conséquent, une organisation aussi applaudie de par le monde que l'ACERS ne cesse de vivoter, année après année.

Encourager la reconnaissance des enjeux de la sécurité nationale est donc essentielle au maintien de la culture de sécurité d'une démocratie. Habituellement, la reconnaissance publique repose sur la transparence des politiques, et ce, pour la majorité des sphères de gouvernance, comme l'économie ou la politique sociale. Il est vrai cependant que la transparence soulève quelques problèmes lorsqu'il est question du renseignement de sécurité et, surtout, pour ce qui est d'opérations contre-terroristes qui doivent rester secrètes. Il faudra donc utiliser d'autres moyens pour gagner l'appui et la confiance des citoyens. Les relations avec les médias seraient certainement un outil de choix pour soumettre une information juste, des journalistes au public. Des reportages et articles de qualité serviraient assurément la cause du renseignement et de la sécurité nationale pour qu'elle soit mieux comprise et acceptée du public. Pareillement, la mise en circulation des archives sur le renseignement attesterait l'expertise du pays en la matière et, en ce cas aussi, contribuerait à une plus grande reconnaissance publique⁸⁰. Mieux encore, ces archives confirmeront

⁸⁰ Wesley Wark, « La Loi sur l'accès à l'information et la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement », Rapport de recherche 20, Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, Ottawa, 2002.

l'habileté politique dont le Canada a toujours su faire preuve. Il est étonnant d'ailleurs de constater que les archives canadiennes relatives à la Deuxième Guerre mondiale figurent toujours sur la liste des documents secrets. Rendre cette documentation accessible favoriserait assurément la rédaction d'autres manuels d'histoire, propices à un savoir plus pointu qui servirait tant les enseignants que les citoyens canadiens en général.

Les musées peuvent aussi être utiles à la promotion du renseignement de sécurité auprès du public. Déjà, la galerie consacrée à la « guerre secrète » (la Secret War Gallery) du Musée impérial de la guerre de Londres et le Musée international de l'espionnage de Washington ont contribué à une plus grande reconnaissance et à une meilleure appréciation du public du rôle des services du renseignement de sécurité dans le contexte actuel des menaces terroristes. Leurs expositions sont en tous points immensément populaires. Différemment, aucun musée du Canada n'expose les objets liés à l'expérience canadienne en renseignement de sécurité, qui est pourtant fort louable. Donc, l'ignorance des Canadiens quant au patrimoine de leur pays en la matière s'excuse peut-être par la négligence de consacrer des ressources à la diffusion de ce sujet.

La culture de sécurité peut être un élément clé d'une réforme soutenue du système du renseignement. Tout comme les services du renseignement de sécurité des démocraties ont besoin de la confiance du public, la réorganisation de la structure de sécurité nationale doit pouvoir reposer sur une plus grande reconnaissance publique et une meilleure compréhension des paramètres de changement. En encourageant une plus grande culture de sécurité fondée sur la confiance publique en la responsabilisation des mécanismes du renseignement de sécurité, sur une connaissance plus poussée de la question et sur un appui indéfectible des mesures de renseignement de sécurité, il sera plus facile d'obtenir l'aval de la population en vue de déployer de nouvelles initiatives pour contrer le terrorisme. Il est du devoir du gouvernement d'être attentif à l'état de la culture de sécurité au pays pour faire en sorte que sa collectivité du renseignement et de la sécurité bénéficie de tout l'appui nécessaire pour grandir et se renouveler.

MARTIN RUDNER

Professeur distingué émérite à l'École des affaires internationales Norman Paterson de l'Université Carleton, à Ottawa, Martin Rudner est le directeur fondateur du Canadian Centre of Intelligence and Security Studies de cette même université. Né à Montréal, au Québec, il a fait ses études à l'Université McGill et à l'Université d'Oxford, ainsi qu'à l'Université hébraïque de Jérusalem, où il a obtenu son doctorat. Il est l'auteur de plus de 90 livres et articles savants traitant des affaires internationales, de l'Asie du Sud-Est et d'études sur le renseignement et la sécurité. Ses récentes publications comprennent « Protecting North America's Energy Infrastructure Against Terrorism », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (2006); « Canada's Communications Security Establishment, Signals Intelligence and Counter-terrorism », *Intelligence and National Security* (2007); « Misuse of Passports: Identity Fraud, The Propensity to Travel, and International Terrorism », *Studies in Conflict and Terrorism* (2008). M. Rudner a donné des conseils et des conférences sur les questions de sécurité et de lutte contre le terrorisme à divers ministères et organismes gouvernementaux et a témoigné à titre d'expert devant des tribunaux, des commissions d'enquête et des comités parlementaires. Il a fait partie du comité consultatif chargé de l'examen des politiques dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'affaire Arar présidée par le juge Dennis O'Connor.

Le lien entre le renseignement et la police

Étude de la coopération entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada, entre 1984 et 2006, dans le contexte de l'attentat contre le vol d'Air India

**Professeur Wesley Wark
Munk Centre for International Studies
Université de Toronto**

PRÉFACE

La destruction du vol 182 d'Air India par la bombe d'un terroriste reste l'un des événements les plus importants, mais les moins analysés de l'histoire contemporaine du Canada. Les études publiées sur cette catastrophe sont rares et sont surtout des comptes rendus de journalistes. Les documents historiques restent dans l'ensemble inaccessibles à cause de leur classification sécuritaire et de l'absence de politique de divulgation systématique des documents historiquement importants du gouvernement fédéral (sauf en ce qui concerne les documents du Cabinet). Les principales informations du domaine public sont le fruit d'études commandées par le gouvernement, du travail effectué par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) et des dossiers judiciaires reliés aux efforts déployés pour poursuivre les auteurs présumés de l'attentat.

De ce fait, quiconque voudrait étudier un aspect quelconque de la tragédie d'Air India en se fondant uniquement sur les seuls documents publics buterait sur de sérieux écueils, le principal étant l'obligation de s'en remettre aux jugements formulés dans les études du gouvernement et par le CASRS sans avoir la possibilité d'évaluer sérieusement les données sur lesquelles ils reposent.

La nature et l'évolution de la coopération entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada se situent au cœur même de la manière dont le gouvernement canadien a répondu à la menace du terrorisme sikh et dont il a agi après l'attentat d'Air India. Malgré les limites de la documentation publique disponible, on peut tirer certaines conclusions potentiellement importantes sur l'état des relations entre le SCRS et la GRC depuis la naissance du SCRS en 1984, un an avant l'attentat d'Air India, et la révision en septembre 2006 d'une entente entre les deux organismes destinée à améliorer les relations entre le service du renseignement et les organismes d'application des lois.

Toute politique efficace de lutte contre le terrorisme comprend de nombreux ingrédients, notamment une bonne coopération entre le service du renseignement et les forces policières. En étudiant l'évolution de la coopération entre le SCRS et la GRC dans le contexte de l'attentat d'Air India, notre objectif est d'évaluer la qualité de la relation au fil des ans, les sources de tension entre les deux organismes ainsi que les problèmes hérités du passé qui restent à régler.

LE RAPPORT RAE

Après l'acquiescement de deux personnes accusées de l'attentat contre le vol d'Air India, en mars 2005, le gouvernement du Canada, confronté à une controverse publique de plus en plus vive, demande à l'honorable Bob Rae de le conseiller « sur ce que nous devons savoir sur cette tragédie, qui serait possiblement resté en suspens ». Le rapport, intitulé « Leçons à tirer », est publié fin novembre 2005¹, et M. Rae y aborde quatre questions appelant selon lui une étude plus approfondie. Trois d'entre elles concernent les activités de renseignement et la coopération entre le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). À son avis, il convient de déterminer si le processus d'évaluation du renseignement de sécurité a bien fonctionné et s'il n'y a pas eu des questions systémiques qui n'auraient pas encore été résolues. En outre, son étude le porte à penser qu'il y avait dans la relation entre le SCRS et la GRC des « problèmes » qui ont pu avoir une incidence sur la collecte de renseignements et sur les enquêtes criminelles. Il estime aussi que l'historique de la tragédie d'Air India illustre les difficultés qui surgissent quand on essaie d'établir un lien entre le renseignement de sécurité et la preuve pouvant être utilisée dans une procédure pénale². De ce fait, il recommande la tenue d'une nouvelle enquête publique axée sur les politiques gouvernementales afin d'examiner les questions soulevées dans son rapport et d'en tirer des leçons pour poursuivre la lutte contre le terrorisme³.

La recommandation de M. Rae est rapidement acceptée et le gouvernement le charge en novembre 2005 de mener cette enquête publique. En 2006, toutefois, le gouvernement conservateur nouvellement élu abandonne cette enquête afin de tenir la promesse qu'il a faite de mener une enquête judiciaire exhaustive sur l'attentat d'Air India. Le 1er mai 2006, il confie à l'honorable John C. Major la responsabilité de mener cette enquête sur les attentats commis contre le vol 182 d'Air India en l'invitant à tenir compte des constatations des études antérieures, notamment du rapport Rae. Le mandat confié au juge Major est inspiré du rapport Rae dans la mesure où le Commissaire est invité à déterminer notamment s'il y avait des lacunes dans l'évaluation des menaces, des problèmes de coopération entre le

¹ L'honorable Bob Rae, « Leçons à retenir », novembre 2005. Disponible en ligne à l'adresse : www.securitepublique.gc.ca.

² *ibid.*, p. 25.

³ *ibid.*, p. 35.

SCRS et la GRC, et des défis pour concilier efficacement le renseignement de sécurité et la preuve pouvant être utilisée en matière criminelle⁴.

Aussi bien dans le rapport Rae que dans le mandat de la commission d'enquête du juge Major, les questions d'évaluation de la menace par le service de renseignement, de coopération entre le SCRS et la GRC et de lien ininterrompu entre le renseignement et la preuve sont traitées comme des questions séparées et distinctes. Dans mon étude, je m'efforcerai d'examiner les liens et synergies entre ces questions dans le contexte général de l'évolution des relations SCRS-GRC. À mon avis, les questions concernant la qualité et l'utilisation des évaluations de la menace, la nature des relations entre l'organisme civil du renseignement de sécurité et l'organisme fédéral d'application des lois, et l'utilisation du renseignement de sécurité comme preuve judiciaire sont indissociables et enracinées dans la genèse de nos structures et politiques de renseignement.

CONTEXTE HISTORIQUE

Le Service canadien du renseignement de sécurité a été créé par voie législative en 1984 en réponse aux recommandations de la Commission royale McDonald qui, après s'être penchée sur les activités du Service de sécurité de la GRC, avait constaté à la fois des actes illégaux dans l'exercice de ses fonctions - notamment en ce qui concerne la surveillance et la déstabilisation des groupes séparatistes du Québec - et un manque général de succès face à un éventail complexe de menaces à la sécurité nationale. En retirant la fonction de renseignement de la Gendarmerie royale du Canada, où elle résidait depuis 1920 et même, si l'on considère les organisations l'ayant précédée, depuis 1864, le gouvernement de l'époque choisissait de séparer nettement les pouvoirs et mandats des deux organismes. La création du SCRS était destinée à créer un service civil du renseignement de sécurité mieux équipé pour juger les menaces à la sécurité nationale. Le SCRS aurait un fondement législatif (la Loi du Service canadien du renseignement de sécurité) et ses activités seraient supervisées par deux organismes, l'un interne et l'autre indépendant : respectivement l'Inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. En même temps, il était entendu que la GRC continuerait de jouer un rôle dans les enquêtes concernant les infractions à la sécurité nationale.

⁴ Décret, Conseil privé, 2006-293, 1er mai 2006

Bien que certains documents permettent de penser que l'on s'attendait à ce que des problèmes surgissent dans les relations entre le nouveau SCRS et une GRC privée de sa fonction de renseignement de sécurité, il est clair que le principal souci dans les premières années d'existence du SCRS concernait sa mise en route et l'établissement de son caractère civil. Évidemment, ces premières années furent aussi caractérisées par les événements tragiques de l'attentat d'Air India, commis un an seulement après la création du Service.

Le système de renseignement de sécurité mis sur pied avec le SCRS constituait pour le Canada un changement radical par rapport aux pratiques antérieures dans la mesure où il se rapprochait de ceux existants en Grande-Bretagne et dans les autres pays du Commonwealth où la séparation des mandats entre le renseignement de sécurité et l'application des lois se manifestait par des agences séparées. Parallèlement, le nouveau système éloignait le Canada de la structure institutionnelle de son allié américain où le Federal Bureau of Investigation englobait à la fois une fonction d'application des lois et une fonction de renseignement. Au milieu des années 1980, le centre de gravité des liens du Canada en matière de renseignement de sécurité s'était déplacé en s'écartant de l'adhésion traditionnelle à la pratique et au partenariat britanniques, qui remontait à la Deuxième Guerre mondiale, pour se rapprocher plus étroitement de la communauté du renseignement des États-Unis. De ce fait, les occasions d'apprendre des leçons dès le départ sur la manière de faire fonctionner le nouveau système furent réduites. De plus, l'idée de bâtir un système de renseignement de sécurité sur la base de ministères et d'organismes individuels poursuivant chacun des mandats spécialisés et distincts, avec peu de centralisation ou de contrôle, concordait avec la pratique historique du renseignement au Canada depuis la Deuxième Guerre mondiale. C'est finalement une nomenclature de la Guerre froide qui vint à décrire le mieux le système canadien : un système reposant sur des « silos », unités indépendantes et autonomes d'activités secrètes ayant peu de liens les unes avec les autres.

Des terroristes sikhs frappèrent le vol 182 d'Air India en juin 1985 alors que le SCRS en était encore à ses premiers balbutiements. Quand l'avion d'Air India explosa en plein vol, le gouvernement canadien essuya un échec cuisant sur le plan du renseignement. Toutefois, ces facteurs historiques — premiers balbutiements et échec du renseignement — doivent être envisagés séparément pour résister à la tentation de croire que les balbutiements expliquent l'échec et, par inférence, que la fin des

balbutiements annulerait la nécessité de continuer à chercher les causes de l'échec au plan du renseignement.

L'échec des activités de renseignement est un aspect crucial de l'affaire Air India. Cet échec résultait de l'inaptitude du service nouvellement créé de renseignement et de contre-terrorisme du Canada, le SCRS, et de son homologue policier fédéral depuis longtemps établi, la GRC, à surveiller attentivement et à évaluer correctement la menace du terrorisme sikh. Sans une analyse de renseignement claire, le SCRS et la GRC ne pouvaient ni prévoir ni prévenir l'attaque. Ensuite, les carences du renseignement ont entravé les poursuites contre les auteurs de l'attentat, notamment aux premières étapes cruciales de la procédure. Étudier l'échec du renseignement qui était au cœur de l'attentat d'Air India nous oblige à nous interroger sur l'aptitude des organismes de renseignement et de police à coopérer efficacement et à collaborer à l'atteinte d'un objectif commun de contre-terrorisme. Air India nous force également à nous demander dans quelle mesure on a tiré les bonnes leçons, en particulier en ce qui concerne la nature des activités de renseignement et la coopération entre la GRC et le SCRS depuis les événements de 1985.

S'efforcer de répondre à ces questions n'empêchera pas que d'autres attentats soient commis à l'avenir au Canada ou contre des intérêts canadiens à l'étranger, mais pourrait servir à rehausser les capacités canadiennes et la compréhension de la vraie nature des menaces futures, à formuler des politiques réalistes et, en ce qui concerne le public, à avoir des attentes réalistes quant à la performance du gouvernement.

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCHEC DU RENSEIGNEMENT

Les causes de l'échec des activités de renseignement ont fait l'objet de nombreuses études. En employant les méthodes des études de cas et en analysant en détail les documents disponibles sur des événements tels que la Bataille du Jutland en mai 1916, l'opération Barbarossa et Pearl Harbour en 1941, la crise des missiles de Cuba en 1962, la guerre du Yom Kippour en 1973 et, plus récemment, l'évaluation de la menace posée par les prétendues armes de destruction massive de l'Irak en 2002-2003, les spécialistes ont produit un écheveau touffu d'idées sur les causes

profondes de l'échec des activités de renseignement⁵. La plupart de ces études ont été guidées par une certaine interprétation de la manière dont fonctionne le renseignement. À cet égard, le concept de « cycle du renseignement » possède une valeur heuristique dans la mesure où il permet de cerner les diverses activités cruciales d'un système de renseignement comme étant la recherche, la collecte, l'analyse et la diffusion⁶.

L'échec des activités de renseignement résulte de l'échec systémique d'une ou plusieurs de ces activités cruciales. Chaque partie du processus est complexe, exigeante et fragile. L'ensemble, qui est censé engendrer un ordre de priorité parmi les tâches confiées aux services de renseignement et déboucher sur des informations exactes qui sont rapidement et adéquatement communiquées aux décideurs, comporte un risque d'échec élevé. On trouve souvent dans les études de cas historiques une série d'échecs en cascade. Une mauvaise définition de la mission de recherche contribue à une collecte inadéquate, ce qui empêche l'analyse de déboucher sur des jugements éclairés. Un processus de renseignement inefficace empêche généralement de créer les canaux de diffusion (et de rétroaction) qui sont tellement cruciaux pour asseoir l'utilité des renseignements et éclairer la prise de décisions.

Les échecs du renseignement contribuent inévitablement à des politiques déficientes et à des réponses opérationnelles inadéquates. Il convient cependant de faire une distinction importante entre renseignement, politiques et opérations, tout en admettant que les frontières qui les séparent sont floues. Les échecs du renseignement révèlent des pathologies de savoir et d'apprentissage. Il s'agit dans tous les cas de

5 Pour ce qui est du renseignement relatif à la Bataille du Jutland en 1916, voir : Patrick Beesly, *Room 40: British Naval Intelligence 1914-1918* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1982), ch. 10. L'analyse la plus récente de l'Opération Barbarossa est la suivante : David Murphy, *What Stalin Knew* (Yale University Press, 2006). Pour ce qui est de Pearl Harbor, le récit classique de Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor n'était pas possible* (Stock, 1962) demeure exceptionnel. Il est question de la crise des missiles de Cuba dans : James G. Blight and David Welch, eds., *Intelligence and the Cuban Missile Crisis* (London: Frank Cass, 1998). L'échec des opérations de renseignement juste avant la guerre du Yom Kippour a fait l'objet d'une analyse incisive dans : Avi Shlaim, « Failures in National Intelligence Estimates: The Case of the Yom Kippour War », *World Politics*, 28, no. 3 (April 1976), 348-80. Les analyses de l'échec de l'évaluation de la menace posée par les prétendues armes de destruction massive de l'Irak sont nombreuses, mais l'une des meilleures demeure celle-ci : Lawrence Freedman, « War in Iraq: Selling the Threat », *Survival*, 46, no. 2 (Summer 2004), 7-50.

6 Voir la définition utilisée par la Central Intelligence Agency, « The Intelligence Cycle », à l'adresse : www.cia.gov/cia/publications/facttell/intelligence_cycle.html.

sources de malentendus. L'échec des politiques et des opérations peut avoir pour origine des erreurs d'analyse et de jugement des services de renseignement, mais ce ne sont pas les seuls facteurs en cause.

Hélas, les échecs dans le domaine du renseignement sont peut-être ubiquitaires. L'une des études fondatrices en la matière contient le constat que [TRADUCTION] « les échecs du renseignement ne sont pas seulement inévitables, ils sont naturels ». Richard Betts arrive à cette conclusion fataliste après avoir attentivement réfléchi à la présence inévitable de pathologies de jugement, d'ambiguïté et d'ambivalence entourant les flux d'informations, l'imperfection des structures bureaucratiques et le phénomène des décideurs politiques portés à croire qu'ils sont leurs propres meilleurs analystes du renseignement. Betts conclut en ces termes : [TRADUCTION] « Mon analyse du fait que le caractère inadéquat du renseignement est inévitable et qu'il est inséparable des erreurs de décision débouche sur une dernière conclusion qui est probablement la plus outrageusement fataliste de toutes : la tolérance des catastrophes »⁷.

La principale difficulté que pose cet argument, outre qu'il est difficile à accepter, est que tolérer les catastrophes peut éteindre les efforts déployés pour améliorer les systèmes et le rendement et tirer des leçons du passé. Ce qui ressort utilement du travail de Richard Betts et d'une foule d'autres analyses de l'échec des activités de renseignement, c'est une certaine appréciation de la complexité du travail de renseignement et des sources d'échec : appréciation faisant ressortir le mauvais jugement analytique comme facteur central et pérenne.

Il n'y a rien de déterminant dans ce constat mais les études consacrées aux échecs du renseignement peuvent servir de guide pour analyser l'aspect renseignement d'Air India. Elles nous donnent une feuille de route pour mener l'étude, les éléments de recherche, de collecte, d'analyse et de diffusion étant tous identifiés comme zones d'erreur potentielles. Elles nous indiquent également qu'il faut prêter une attention particulière à l'analyse du renseignement - à la fois au produit et au contexte institutionnel - qui est la clé du rendement dans ce domaine.

⁷ Richard Betts, « Analysis, War and Decision: Why Intelligence Failures are Inevitable », *World Politics*, 31, no. 1 (octobre 1978), p. 89.

LE RAPPORT SEABORN

Le tout premier rapport rétrospectif effectué par le gouvernement canadien après l'attentat d'Air India fut dirigé par le bureau nouvellement créé du coordonnateur de la sécurité et du renseignement, poste qu'occupait alors Blair Seaborn. M. Seaborn avait fait une carrière longue et distinguée au ministère des Affaires extérieures avant d'assumer le poste de coordonnateur, carrière durant laquelle il avait été largement exposé aux activités de renseignement, notamment lorsqu'il était en poste à l'étranger. Pourtant, le rapport Seaborn, qui était en réalité un produit du mécanisme de coordination du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, minimisait l'importance du rôle du renseignement en ce qui concerne à la fois Air India et de futures attaques terroristes.

On dit dans le rapport Seaborn, publié le 24 septembre 1985, que les autorités canadiennes étaient conscientes d'une vague possibilité qu'Air India devienne la cible du terrorisme sikh, mais qu'elles n'avaient pas de renseignements précis à ce sujet⁸. Dans une brève discussion, l'auteur ne trouve rien à reprocher au système de renseignement, mais exprime aussi un doute quant à son utilité générale. Il soutient « qu'il est plutôt rare » qu'on dispose d'informations concernant des cibles de terrorisme précises et que les efforts destinés à améliorer la collecte de renseignements n'auront probablement qu'une utilité marginale⁹. Selon ce rapport, « il n'est donc pas pratique de se fier uniquement au renseignement comme principal, voire comme seul moyen de lutter contre le terrorisme »¹⁰. Le rôle principal du renseignement est plutôt d'aider les autorités à déterminer les niveaux de sécurité appropriés, fonction qui est jugée « importante » et qui doit reposer sur une bonne analyse et une bonne diffusion des informations.

Un contre-terrorisme efficace ne doit donc pas dépendre du renseignement, mais plutôt d'une « série de mesures de sécurité suffisamment rigoureuses... afin de protéger d'éventuelles cibles contre les actes terroristes ou les incidents semblables »¹¹. Le reste – et l'essentiel

⁸ Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, « Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada », 24 septembre 1985, p. 1. Ci-après le « Rapport Seaborn ». Disponible en ligne à l'adresse : www.securitepublique.gc.ca/prg/ns/airs/ai_rep-fra.aspx.

⁹ *ibid.*, p. 2.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *ibid.*

– du rapport est consacré à des questions de sécurité dans les aéroports et dans les compagnies aériennes.

On trouve dans ce premier rapport rétrospectif des échos, probablement inconscients, de certaines des analyses effectuées des années auparavant par Richard Betts. Les attentes concernant le rendement des activités de renseignement doivent être ancrées dans la réalité, on doit s'attendre à des échecs et on doit prêter attention au processus d'analyse et de diffusion des informations.

Toutefois, la position minimaliste du rapport Seaborn en matière de renseignement reflétait aussi les attitudes gouvernementales de l'époque à l'égard de cette fonction. L'absence d'attentes substantielles sur le plan du rendement de la fonction de renseignement empêchait toute critique sérieuse des carences en la matière et tout examen attentif de l'efficacité de la coopération SCRS-GRC. Le rapport Seaborn avait été préparé à un moment où l'enquête concernant l'attentat venait juste de commencer et où on ne possédait encore aucune information « solide » sur les auteurs, ni même sur la nature exacte de la destruction du vol 182. En outre, ce rapport était le produit d'un comité et d'un système dépendant de la contribution des organismes clés de renseignement, dont la GRC et le Service canadien du renseignement de sécurité. Le pouvoir et l'autorité du coordonnateur pour la sécurité et le renseignement n'avaient pas été mis à l'épreuve. Tous ces facteurs ont peut-être milité contre une meilleure compréhension du rôle du renseignement et étouffé toute velléité de critique soutenue et approfondie. Toutefois, il est impossible de juger correctement la dynamique réelle du travail du CISR et du rapport Seaborn à partir des documents publics étant donné que les dossiers pertinents, s'ils existent, ne font pas partie du domaine public.

Les deux premières recommandations du rapport Seaborn reflètent fidèlement une vision limitée de la fonction de renseignement. On y affirme que les organismes clés du gouvernement – Transports Canada, le SCRS et la GRC – devraient avoir les moyens d'évaluation nécessaires et qu'un comité interministériel présidé par le ministre du Solliciteur général devrait examiner régulièrement les évaluations de la menace et les canaux de diffusion des informations¹². Les documents publics

¹² *ibid.*, Annexe B, p. 11.

ne permettent pas de juger si ces propositions, au demeurant bien modestes, d'ajustement des capacités et des opérations bureaucratiques furent mises en œuvre.

LE CSARS : PREMIERS RAPPORTS

En vertu de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, un mécanisme de révision indépendant avait été mis sur pied, c'est-à-dire le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Le CSARS préparait un rapport annuel à l'intention du ministre et du Parlement sur la manière dont le SCRS s'acquittait de son mandat et suivait les exigences de la Loi et des directives ministérielles. Dans ses premiers rapports, à partir de 1985, le CSARS attira l'attention sur la coopération entre le SCRS et la GRC en parlant à l'occasion de « saine tension » pour décrire la situation. C'est dans son troisième rapport annuel, produit à l'automne de 1987, qu'il exprima la préoccupation la plus précise au sujet du SCRS et de la GRC en évoquant la nécessité de revoir le protocole d'entente entre les deux organismes et en réclamant une plus grande intervention ministérielle¹³. Aux yeux du CSARS, les rôles respectifs du SCRS et de la GRC étaient complémentaires. C'était probablement dans les affaires de contre-terrorisme que le risque de friction était le plus grand, là où il risquait d'y avoir le plus de chevauchement entre le mandat de la GRC de mener les enquêtes de sécurité nationale et celui du SCRS de recueillir des renseignements de sécurité. Le CSARS souhaitait, au mieux, une meilleure syntonisation du système pour assurer en pratique la coopération prévue en théorie.

En général, le souci du CSARS dans ses premières années d'examen du SCRS fut d'assurer que le nouvel organisme atteindrait les objectifs énoncés par la Commission McDonald et dans la Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité subséquente, notamment en devenant un service civil efficace de renseignement. Les questions d'ordre théorique et pratique concernant la manière dont le nouvel organisme collaborait avec la GRC dans le cadre de son mandat sur la sécurité nationale étaient périphériques par rapport à cet objectif central.

¹³ Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel, 1986-1987, p. 33-34. Disponible en ligne à l'adresse : www.sirc-csars.gc.ca.

LE RAPPORT OSBALDESTON

Une autre indication que la coopération SCRS-GRC n'était pas considérée comme une question centrale à l'époque nous est fournie par le rapport d'une équipe consultative indépendante mise sur pied par le solliciteur général en réponse aux préoccupations exprimées au sujet du rendement du SCRS à ses débuts. Dans ce rapport, on attire l'attention sur des carences critiques en leadership, en gestion et en formation des ressources humaines, en choix des cibles et en production de renseignements. Aucune question concernant la nature de la relation entre le SCRS et la GRC ne figure dans le rapport de l'étude présidée par Gordon Osbaldeston, achevée en octobre 1987¹⁴.

RÉVISION PARLEMENTAIRE DE LA LOI SUR LE SCRS

De même, lors de la révision parlementaire de la Loi sur le SCRS, prévue dans la loi même et effectuée en 1989-1990, on ne fit qu'évoquer en passant les questions de coopération entre le SCRS et la GRC. Le comité parlementaire exprima certaines préoccupations au sujet de la coopération en-dessous du niveau de la haute direction, mais il se déclara satisfait de l'esprit général et de l'intention du protocole d'entente entre le SCRS et la GRC, révisé en 1989¹⁵. Dans son rapport, le comité se dit préoccupé par « d'importants problèmes techniques à résoudre lorsqu'il s'agit de transformer en preuve criminelle les renseignements rassemblés par le SCRS » mais se réjouit aussi de l'établissement d'un comité « technique » au ministère de la Justice pour étudier ces problèmes de manière continue¹⁶. Aucune des 117 recommandations du Comité ne portait explicitement sur les relations entre le SCRS et la GRC.

Dans les premières années d'existence du SCRS, qui furent marquées par l'attentat d'Air India et la première phase des enquêtes à ce sujet, l'ensemble des études effectuées par plusieurs organismes d'examen différents montre que l'on prêtait relativement peu d'attention aussi bien à la question de l'échec du renseignement qu'à la dynamique particulière des relations SCRS-GRC.

14 Solliciteur général Canada, « Des ressources humaines et un processus en transition : rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité », octobre 1987.

15 Chambre des Communes, Rapport du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité, « Une période de transition mais non de crise », septembre 1990, p. 108.

16 Ibid., p. 108.

L'ÉTUDE DE 1992 DU CSARS SUR AIR INDIA

Il faudra en fait attendre sept ans après le rapport Seaborn pour que soit entreprise une autre étude externe systématique sur les questions de renseignement reliées à l'attentat d'Air India. Le CSARS avait maintenu une surveillance du dossier d'Air India pendant que la GRC menait son enquête, mais, en novembre 1992, il produisit une étude massive intitulée « Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India »¹⁷.

Le CSARS bénéficiait de plusieurs avantages par rapport à M. Seaborn : le passage du temps, une meilleure compréhension des causes probables de l'attentat d'Air India, des ressources indépendantes spécialisées et la volonté, découlant de son mandat, d'examiner à la loupe le rendement du SCRS.

Le CSARS découvrit ainsi que le problème de l'extrémisme sikh avait été examiné attentivement par le prédécesseur du SCRS, le Service de sécurité de la GRC, à partir de la fin de 1974¹⁸. Certaines préoccupations avaient subsisté après la création de trois prétendus « consulats du Khalistan » au Canada pour faire avancer l'idée d'une patrie sikhe indépendante¹⁹. Toutefois, l'événement qui allait attirer une attention considérable sur la menace de l'extrémisme sikh au Canada serait la réaction des Sikhs du Canada à l'attaque du gouvernement indien contre le Temple d'or d'Amritsar en juin 1984²⁰. Tout ce brouet fermentait lors de la création du Service canadien du renseignement de sécurité, le 16 juillet 1984, et l'extrémisme sikh au Canada allait devenir l'une des premières cibles du nouvel organisme. L'un des premiers canaux de communication d'informations sur les menaces par le SCRS à la GRC fut ouvert par l'envoi d'analyses à la Direction de la sécurité des personnes de marque de la GRC²¹.

17 Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, « Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 », 16 novembre 1992. Document classé, à l'origine, très secret. Version de l'AIPRP offerte par le bureau de l'AIPRP, CSARS.

18 *ibid.*, p. 4.

19 *ibid.*

20 *ibid.*, p. 8.

21 *ibid.*, pp. 10 et 12.

D'autres premières formes de coopération entre le SCRS et la GRC au sujet de l'extrémisme sikh firent leur apparition lors du premier anniversaire du massacre d'Amritsar, en juin 1985. Le 6 mai 1985, un groupe de travail interministériel fut mis sur pied, composé de représentants de la GRC, du SCRS, des Affaires extérieures (maintenant le MAECI) et du ministère du Solliciteur général²². Son mandat était d'analyser les risques reliés à l'anniversaire et le niveau de protection à accorder au personnel diplomatique et aux établissements indiens au Canada²³.

La coopération SCRS-GRC durant les semaines précédant immédiatement l'attentat d'Air India avait également une dimension régionale. Les deux organismes menaient des opérations décentralisées, leurs bureaux régionaux jouant un rôle important dans la collecte de renseignements, pour le SCRS, et les enquêtes criminelles, pour la GRC. Une équipe de surveillance du SCRS de la région de la Colombie-Britannique avait dans son collimateur Talwinder Singh Parmar, pseudo prêcheur sikh en vue prônant la création d'un Khalistan indépendant, et elle partageait certaines de ses informations avec la division E de la GRC, basée à Vancouver et ayant son propre service de sécurité des personnes de marque, ainsi qu'avec le SNRC (Service national de renseignements sur la criminalité). Parmi les informations partagées, mentionnons la surveillance d'un voyage de Parmar à Nanaimo, avec un détour dans les bois par Parmar et Inderjit Singh Reyat et la détection subséquente d'un « rapport de bruit » que l'on avait d'abord cru être un coup de fusil, mais qu'on découvrira plus tard avoir été la mise à l'essai d'un engin explosif²⁴. Reyat finira par être condamné d'homicide involontaire pour son rôle dans l'attentat d'Air India. Parmar, tué lors d'un affrontement avec la police en Inde en 1992, sera plus tard considéré comme le principal auteur de l'attentat.

L'analyse des archives par le CSARS montre clairement que le SCRS et la GRC étaient tous deux préoccupés par la menace de l'extrémisme sikh, que le SCRS envoyait des informations à la GRC et que celle-ci avait suffisamment d'appétit à ce sujet pour demander indépendamment des analyses mises à jour. En tout, quelques 70 analyses de la menace concernant l'extrémisme sikh et la sécurité du transport aérien furent diffusées par le SCRS à d'autres organismes gouvernementaux durant la

22 Le rapport Rae le situe au 17 mai 1985(p. 7-8).

23 *ibid.*, p. 18.

24 *ibid.*, p. 22.

période allant de la fondation du SCRS, le 14 juillet 1984, au 1er juin 1985. La plupart furent envoyées à la Direction de la sécurité des personnes de marque de la GRC²⁵. Le CSARS en tirera deux conclusions : que le SCRS n'avait pas d'informations précises à l'avance sur une menace concernant le vol 182 d'Air India, et qu'il n'y avait pas avant l'attentat de carences notables dans les échanges d'informations entre le SCRS et la GRC²⁶.

Il ressort également clairement de l'étude du CSARS que la capacité du SCRS d'exploiter pleinement la surveillance technique de Talwinder Singh Parmar était déficiente (essentiellement par manque de compétences linguistiques) et que les ressources utilisées pour maintenir une surveillance physique à temps plein de M. Parmar durant la période cruciale précédant l'attentat d'Air India étaient inadéquates. L'analyse de toutes les caractéristiques de l'attentat d'Air India fait clairement ressortir un échec de la collecte de renseignements.

On ne peut répondre avec autant de certitude aux questions concernant les échecs ou faiblesses sur le plan de l'analyse, bien qu'il semble évident que les premières évaluations de la menace par le SCRS manquaient de précision et souffraient d'une série de postulats acceptés sans réflexion critique au sujet de la nature et des cibles du terrorisme sikh sous toutes ses formes. On supposait que la cible la plus probable de toute réaction violente destinée à marquer l'anniversaire d'Amritsar serait le fils du premier ministre de l'Inde, Rajiv Gandhi, durant sa visite aux États-Unis, début juin. Cette conclusion était nourrie par les préoccupations des agences de sécurité américaines, notamment le FBI, qui avaient précisément cette crainte et qui étaient en contact avec les autorités canadiennes par divers canaux de liaison.

Pour ce qui est de la sécurité des transports aériens, la crainte traditionnelle d'un détournement primait sur toute autre inquiétude dans l'esprit des agents de sécurité canadiens, ce qui a peut-être entravé la prise en considération plus imaginative d'autres scénarios, comme l'explosion d'une bombe en plein vol. Les mises en garde de cette nature diffusées au sujet des menaces à l'aviation civile semblent avoir été affectées par le syndrome du « crier au loup » : une série d'alertes, nombre d'elles émanant du gouvernement indien et toutes apparemment sans fondement, a peut-être fini par engendrer une sorte de lassitude au sujet de ces menaces.

25 *ibid.*, p. 27.

26 *ibid.*, p. 28.

-Le CSARS ne trouvera aucune indication de problèmes sérieux de coopération entre le SCRS et la GRC avant l'attentat, ce qu'il souligne avec force dans sa conclusion à ce sujet²⁷. Air India représenterait un échec du renseignement caractérisé par l'effet en cascade habituel d'une collecte inadéquate de renseignements et d'une analyse trop superficielle, mais pas, en tout cas selon le CSARS, par une quelconque faillite systémique des relations entre les organismes sur le plan de la diffusion.

Le vrai problème de coopération entre le SCRS et la GRC concerne la phase d'investigation après l'exécution de l'attentat. Un protocole d'entente avait été signé entre le SCRS naissant et la GRC, le 17 juillet 1984, pour régir le transfert et l'échange de renseignements²⁸. Ce premier protocole d'entente reposait sur le besoin explicite d'un partage complet et mutuel des renseignements sur les menaces et infractions à la sécurité nationale, réelles ou potentielles. On avait ainsi clairement délimité les mandats respectifs des deux organismes et on avait aussi indiqué la nécessité d'exercer prudence et contrôle sur la diffusion des renseignements, ainsi que le droit de protéger les sources de renseignement. S'il y avait une tension quelconque dans le document, c'était la tension inhérente au désir de partager les renseignements tout en respectant les mandats et sensibilités respectifs à l'égard des sources.

Le protocole d'entente SCRS-GRC s'appuyait sur une directive ministérielle adressée au SCRS par le Solliciteur général, Bob Kaplan, le 29 juillet 1984, avec copie au commissaire de la GRC²⁹. Comme le fait remarquer le CSARS, la directive ministérielle [TRADUCTION]« énonce clairement que la séparation du rôle du renseignement de sécurité et de la GRC ne doit pas nuire à l'échange d'informations entre la GRC et le SCRS. »³⁰. Le problème est que la théorie de l'échange des renseignements dans le sillage d'un incident de sécurité nationale n'avait jamais encore été mise à l'épreuve en situation réelle et que ni le SCRS ni la GRC n'avaient eu beaucoup de temps pour permettre à leurs identités distinctes dans le secteur de la sécurité nationale de s'épanouir.

27 *ibid.*, pp. 35, 36.

28 Le protocole d'entente de 1984 est reproduit à l'Annexe A de l'étude du CSARS de 1992.

29 La directive ministérielle, « Bill C-9 and the Conduct of RCMP Security Responsibilities » se trouve à l'Annexe B de l'étude du CSARS de 1992.

30 *Ibid.*, p. 38.

Comblent l'écart entre la théorie et la pratique aurait dû être une responsabilité de la haute direction du SCRS à l'époque. Le CSARS reprochera au directeur du SCRS et à ses adjoints de ne pas avoir communiqué de directives claires à l'organisation sur la manière de « se joindre à » l'enquête policière immédiatement après la destruction du vol d'Air India³¹. Ce sont plutôt des réponses ponctuelles des bureaux régionaux du SCRS qui durent se charger de combler l'écart, le bureau régional de la Colombie-Britannique jouant le rôle le plus important à cet égard³². Des mises à jour sur la situation et des comptes rendus de coopération avec la GRC furent adressés à l'administration centrale du SCRS par les bureaux régionaux. La conclusion du CSARS sera que la coopération au niveau opérationnel entre le SCRS et la GRC [TRADUCTION]« semblait efficace » dans le sillage immédiat de l'attentat contre Air India³³. Au niveau de gestion supérieur, le CSARS prendra note d'un échange de correspondance troublant entre le SCRS et la GRC, mais les preuves disponibles l'amèneront à conclure qu'il n'eut aucun effet durable sur la relation de travail entre les deux organismes.

La question cruciale de la manière dont les renseignements tirés des sources du SCRS auraient pu être utilisés par la GRC fut mise en exergue par les efforts déployés par la GRC pour utiliser les informations du SCRS dans des affidavits préparés pour obtenir des mandats d'interception des communications des principaux suspects, dont Parmar et Reyat. Le souci de la GRC d'avancer dans ses investigations entra en conflit avec celui du SCRS de protéger ses sources et ses méthodes. Au départ, le SCRS considéra que ses informations ne devraient être utilisées par la GRC que pour obtenir des « pistes d'investigation » et ne pas être introduites dans le domaine judiciaire dans le cadre de demandes de mandats. Le CSARS notera qu'il y eut de « longues négociations » à ce sujet fin 1985 (en octobre et en novembre), mais qu'elles eurent pour résultat une entente sur l'utilisation des renseignements du SCRS par la GRC ainsi que l'accès de la GRC aux dossiers du SCRS aux fins « d'analyse ». Cette entente fut conclue en novembre ou en décembre 1985³⁴. Les détails du règlement de cette question furent communiqués au CSARS le 11 février 1992 lors d'une séance d'information donnée par le Commissaire de la

31 *ibid.*, pp. 41, 56.

32 *ibid.*, p. 42

33 *ibid.*, p. 44.

34 *ibid.*, pp. 55 et 63. À noter que les témoignages de Reid Morden, directeur du SCRS, et du commissaire de la GRC, diffèrent sur la date.

GRC qui indiqua que [TRADUCTION] « le SCRS permet à la GRC d'utiliser les renseignements recueillis par le Service afin d'obtenir des mandats de perquisition pour autant que les renseignements soient paraphrasés de manière à protéger l'identité des sources et les méthodes du SCRS. »³⁵.

Un dernier chapitre du rapport de 1992 du CSARS concerne la question controversée de l'effacement des enregistrements des communications interceptées par le SCRS durant la surveillance de Talwinder Singh Parmar entre mars et juillet 1985. Il n'est pas exagéré de dire que, selon le CSARS, la politique de 1985 relative à ces enregistrements était caractérisée par la confusion, celle-ci résultant de la volonté de distancer le SCRS du rôle probant de l'ancien Service de sécurité de la GRC tout en continuant d'appliquer la politique d'interception des communications de l'époque de la GRC sous forme modifiée. La confusion de cette politique se doublait de ressources totalement inadéquates pour traiter les renseignements résultant de la surveillance électronique de Parmar étant donné que le bureau régional du SCRS en Colombie-Britannique n'avait pas de traducteur du panjabi. Deux jours avant l'attentat d'Air India, une centaine d'enregistrements de surveillance n'avaient pas encore été traduits³⁶.

Après l'attentat d'Air India, seulement 54 d'un total de 210 enregistrements de surveillance de Parmar échapperont à l'effacement effectué conformément à la politique de l'époque du SCRS. En fait, ces enregistrements n'ont survécu que par accident. Cinquante ont été conservés parce qu'on considérait, même s'ils avaient été examinés par un enquêteur de la GRC, qu'ils n'avaient pas été étudiés indépendamment par le SCRS du point de vue du renseignement, et quatre autres pour faire une analyse technique de l'empreinte vocale.

La question de savoir quelles informations ont été perdues à cause de l'effacement des bandes reste ouverte même si, en théorie et selon les affirmations du SCRS, toutes les bandes effacées avaient d'abord été traitées, c'est-à-dire qu'on les avait écoutées, traduites et transcrites. Le CSARS estime qu'il est [TRADUCTION] « peu probable que toute information sur les enregistrements effacés concernant des projets d'attentat contre l'avion aurait échappé à l'attention des surveillants, des traducteurs et des enquêteurs. ». Il ajoute que « la GRC a déterminé, en

35 Ibid., p. 63.

36 Ibid., p. 75.

fonction des comptes rendus des traducteurs et des transpositeurs sur les enregistrements effacés et des 54 enregistrements conservés et examinés après la catastrophe, qu'aucune information criminelle importante n'a été révélée. »³⁷.

Quoi qu'il en soit, la politique de l'époque du SCRS à l'égard des enregistrements de surveillance était inadéquate pour répondre à ses besoins et à ceux de la GRC. Il faudra quatre ans pour la modifier et une nouvelle série d'instructions sera émise par le SCRS en 1989 puis modifiée sur instruction ministérielle en avril 1991. La politique révisée semblait établir des lignes directrices claires pour le traitement et la conservation des enregistrements de surveillance. Elle fixait également les circonstances dans lesquelles le SCRS conserverait des informations de surveillance pour les transmettre à la GRC, à savoir les cas dans lesquels la GRC ne pourrait pas obtenir autrement ses propres preuves indépendantes et où des facteurs « exceptionnels » concernant la gravité des renseignements entreraient en ligne de compte, parallèlement à l'incidence potentielle de leur utilisation sur les sources, méthodes et relations « de tierce partie » du SCRS³⁸. Le CSARS se dira satisfait en affirmant que [TRADUCTION] « la politique récente comble nombre des lacunes qui existaient dans le contexte de la politique précédente. »³⁹.

En résumé, l'étude réalisée par le CSARS en 1992 n'a pas révélé de « preuve tangible » au sujet des relations entre le SCRS et la GRC, que ce soit avant l'attentat contre Air India ou après, durant la phase d'investigation jusqu'à la production du rapport. Ce qu'a constaté le CSARS, ce sont des organismes confrontés à une situation totalement inattendue les obligeant à traduire des politiques théoriques sur le partage des renseignements et le travail en commun en pratiques concrètes de collaboration sur le terrain. Ils semblent dans l'ensemble y être parvenus, malgré des conflits de personnalité occasionnels et certaines négociations interminables sur l'accès aux renseignements du SCRS et sur leur utilisation.

Ce que le CSARS a découvert, c'est un rendement médiocre du SCRS en ce qui concerne l'évaluation des menaces. Les analyses de menaces émises par le SCRS durant la période précédant l'attentat d'Air India manquaient de précision et ne comportaient aucun examen d'autres

³⁷ *ibid.*, p. 90.

³⁸ *ibid.*, p. 87.

³⁹ *ibid.*, p. 88.

scénarios possibles, notamment l'éventualité d'attaques à la bombe contre les vols d'Air India. À titre d'exemple, dans son rapport, le CSARS affirme que l'évaluation des menaces par le SCRS s'était considérablement améliorée entre 1985 et 1992. Avec la création du Service et le transfert à cet organisme de la fonction de renseignement de sécurité en 1984, la GRC avait beaucoup moins de possibilité d'utiliser ses capacités restantes d'analyse pour questionner les constatations du SCRS. Après 1984, la GRC était censée recevoir des analyses de renseignement de sécurité du SCRS et non pas en produire elle-même.

Bien qu'on ne trouve dans le rapport du CSARS, dans sa version publique expurgée, aucune conclusion ferme à ce sujet, il est clair que des carences en collecte de renseignements, notamment une surveillance physique inadéquate et l'incapacité d'utiliser de manière opportune les communications interceptées, ont également affecté les rapports de renseignement avant l'attentat. La collecte et l'analyse du renseignement sont des tâches synergiques. Toute défaillance à un niveau engendre des défaillances dans l'autre. Dans le cas des activités de renseignement avant l'attentat, il paraît clair que le SCRS avait pris conscience de la menace posée par l'extrémisme sikh au Canada et avait pu identifier des cibles clés de surveillance. Ce qu'il n'avait pas réussi à faire, c'était aller au-delà d'une appréciation générale des menaces ou tirer pleinement parti des opérations de collecte de renseignements qu'il avait lancées. L'attentat d'Air India a été le fruit d'un échec du renseignement, mais il se peut fort bien qu'il corresponde exactement au type d'échec que Richard Betts juge inévitable. L'attentat n'a pas été le fruit d'une défaillance profonde au plan de la coopération SCRS-GRC.

L'ÉTUDE DE 1998 DU CSARS SUR LES RELATIONS SCRS-GRC

Six ans après l'achèvement de son étude sur l'attentat d'Air India, le CSARS consacre une étude de suivi aux relations SCRS-GRC. Ce projet est suscité par les préoccupations qui subsistent en son sein quant au risque de conflit entre les services, et il est réalisé en deux étapes. La première porte sur la coopération entre les deux services à l'échelon des administrations centrales et elle s'achèvera en octobre 1998. La deuxième, qui s'achèvera l'année suivante, porte sur la coopération à l'échelon régional. Seule la première étude est actuellement accessible au public, sous forme expurgée.

L'étude de 1998 du CSARS commence par l'examen du protocole d'entente existant entre les deux services, qui remonte à 1990. On indique dans le rapport que le programme d'agents de liaison instauré pour cimenter les relations entre les deux services et jouer le rôle de principal canal d'acheminement contrôlé des informations a été couronné de succès. Toutefois, on relève aussi l'incidence potentielle de l'arrêt R. c. Stinchcombe de 1991 de la Cour suprême. L'affaire dont était saisie la Cour suprême à cette occasion n'avait rien à voir avec des questions de renseignement de sécurité, mais, en rendant son jugement, la Cour avait fait une déclaration très ferme sur l'obligation faite à la Couronne, lors des procès, de divulguer à la défense toute l'information qu'elle possède sur l'affaire en cause afin « d'assurer que justice soit rendue »⁴⁰. Comme l'indique le CSARS, [TRADUCTION] « Par suite de cette décision, tous les renseignements que le SCRS divulgue à la GRC, qu'ils soient ou non présentés comme preuve par la Couronne, doivent être divulgués à la Cour. »⁴¹.

En fait, l'arrêt Stinchcombe menaçait le compromis délicat qui s'était établi pour assurer l'échange de renseignements entre le SCRS et la GRC. Ce compromis comportait des mécanismes destinés à protéger les renseignements provenant du SCRS lorsqu'ils étaient transmis à la GRC en imposant des conditions à leur utilisation. Sept ans après Stinchcombe, les deux services se demandaient encore s'ils devraient réclamer des changements législatifs ou apporter d'autres révisions à leur protocole d'entente. L'arrêt Stinchcombe semblait avoir eu pour effet de renforcer l'image propre du SCRS comme organisme de renseignement recueillant des informations de sécurité nationale et non pas des preuves judiciaires. Il risquait d'aggraver les difficultés de la GRC à maintenir le flux de renseignements en provenance du SCRS jugés utiles comme pistes d'investigation. Du haut de son examen des dossiers entre janvier et août 1997, le CSARS se contentera de remarquer que [TRADUCTION] « si ce développement n'a pas stoppé le flux d'informations entre les deux organismes, il a toutefois exacerbé certaines des préoccupations de part et d'autre, notamment à l'échelon régional et divisionnaire »⁴².

40 R. c. Stinchcombe, no du greffe 21904, [1991] 3 R.C.S. 326

41 CSARS, « CSIS Cooperation with the RCMP, Part 1. » 16 octobre 1998. Étude du CSARS de 1998 à 2004. Version de l'AIPRP offerte par le bureau de l'AIPRP du CSARS, p. 9.

42 Ibid., p. 10.

Le CSARS exprima aussi un certain intérêt à l'égard des efforts, menés par la GRC, pour créer un groupe de travail commun qui ferait enquête sur l'activité criminelle transnationale. Il examina ce problème à travers la lentille des risques de friction entre les deux services, susceptibles d'avoir une incidence sur les échanges de renseignements. En fait, ce que cela révélera, ce sont deux conceptions antinomiques de leurs rôles respectifs en matière d'évaluation des menaces. Le SCRS souhaitait définir son rôle au sujet de la criminalité transnationale comme celui de fournisseur d'analyses à caractère stratégique, la GRC se concentrant sur les questions touchant des causes particulières. Le CSARS comprit qu'une telle division du travail ne serait peut-être pas réaliste, mais il n'eut d'autre solution à offrir qu'implorer les services à éviter les désaccords⁴³.

SIDEWINDER

Bien que le CSARS ne s'en doutait pas à l'époque, le projet conjoint sur la criminalité transnationale qu'il avait étudié en 1997 et dont il avait fait rapport en 1998 était une bombe à retardement. Cette bombe à retardement serait le projet Sidewinder, effort conjoint de la GRC et du SCRS pour étudier la menace posée par l'activité criminelle chinoise, peut-être reliée à des activités d'espionnage dirigées par l'État chinois. Le SCRS et la GRC avaient dressé en mars 1996 un plan analytique appelant chaque service à détacher deux analystes qui composeraient une équipe commune pour produire des rapports de renseignement sur cette menace. Une analyse « Sidewinder » était longue à produire et suscitait des controverses. Une première ébauche de rapport fut préparée à la fin de l'automne 1997, mais le SCRS la rejeta au motif qu'elle était « fondée sur des insinuations, non justifiée par les faits ». Cela provoqua la colère de la GRC et le blocage du projet jusqu'au début de 1998. Le travail reprit en janvier 1998, mais de nouveaux désaccords ne tardèrent pas à survenir. Le SCRS assumait la responsabilité du projet et acheva en janvier 1999 un rapport qui ne parvint pas à susciter la pleine approbation de la GRC. La rancœur interne engendrée par le projet était tellement vive qu'elle donna lieu à des fuites dans les médias et auprès de députés fédéraux, et culmina dans une série d'articles du *Globe and Mail* en septembre et en octobre 1999 comportant des allégations d'ingérence politique dans la gestion du projet Sidewinder.

43 *ibid.*, p. 21.

À ce moment-là, le CSARS y alla de sa propre étude. Les allégations étaient très graves, sans compter ce que Sidewinder allait pouvoir révéler au CSARS sur la question déjà sensible et depuis longtemps familière de la coopération entre le SCRS et la GRC.

Le CSARS fut cinglant au sujet de la qualité de la première ébauche du rapport Sidewinder et approuva à toutes fins pratiques la décision du SCRS de ne pas en tenir compte. On a cependant plus de mal à comprendre pourquoi le CSARS affirma que rien dans l'historique du projet n'indiquait l'existence de problèmes plus profonds entre le SCRS et la GRC. En fait, comme effort d'analyse commun, Sidewinder était tout à fait particulier. Le rapport du CSARS montre clairement le profond degré d'insatisfaction suscitée par la décision prise au sujet du résultat du projet, notamment de la part de la GRC. L'effet glacial de cette décision ressort clairement d'une déclaration faite au CSARS par un surintendant en chef de la GRC disant que celle-ci réaliserait des analyses communes avec le SCRS à l'avenir, mais seulement [TRADUCTION] « aux termes d'une entente beaucoup plus détaillée » et « d'un protocole de travail clair ». En outre, de telles analyses communes [TRADUCTION] « ne seront effectuées avec le SCRS [matériel expurgé] que si les deux organismes peuvent réellement tirer parti d'un projet conjoint et y contribuer. »⁴⁴. Ce fut un arrêt de mort.

L'étude du projet Sidewinder par le CSARS sera produite le 6 septembre 2000. En se portant à la défense du rôle du SCRS dans l'affaire, le CSARS atténua les préoccupations quant à la viabilité d'analyses communes futures et renforça la thèse du SCRS comme organisme de tête en matière d'analyse du renseignement de sécurité. Cette thèse était compréhensible. Sa loi organique faisait du SCRS l'organisme de tête en ce qui concerne l'analyse des menaces à la sécurité nationale. Rien dans l'histoire du Service depuis 1984 ne permettait de penser qu'il devait ou pouvait en être autrement. Certes, la performance du Service en matière de collecte et d'analyse des renseignements avant l'attentat d'Air India fut loin d'être brillante, mais cette faiblesse était considérée comme le fruit de l'immaturation, pas de contraintes systémiques.

⁴⁴ CSARS, « Project Sidewinder », étude du CSARS de 1999 à 2010, 6 septembre 2000, p. 11. Version de l'AIPRP offerte par le bureau de l'AIPRP du CSARS.

Ce qui échappa à la sagacité du CSARS, c'est l'idée que la performance canadienne en matière de renseignement de sécurité, que ce soit au sujet d'Air India ou du projet Sidewinder, bénéficierait peut-être d'un certain degré de compétition et de stimulation. Dès la création du SCRS, le souci d'assurer son indépendance comme organisme de sécurité civil avec un mandat distinct a largement prédominé. Les chevauchements, les doubles emplois et les frictions avec la GRC devaient être évités comme la peste. Les informations devaient circuler entre le SCRS et la GRC, mais le postulat était que le flux serait linéaire et essentiellement unidirectionnel. Les renseignements du SCRS seraient transmis à la GRC selon les besoins, avant tout pour servir de pistes d'investigation devant aider la GRC à s'acquitter de son mandat d'application des lois. Le SCRS et la GRC seraient des silos reliés par une passerelle d'information.

L'accent mis sur les mandats distincts et particuliers du SCRS et de la GRC était compréhensible, voire nécessaire, mais il comportait des coûts cachés qui ne furent révélés qu'après les attentats du 11 septembre, lorsque le Canada fut confronté à des menaces de sécurité émanant du terrorisme transnational à une échelle encore jamais envisagée.

SUR LA PISTE DES PROTOCOLES D'ENTENTE

Les efforts déployés pour établir le cadre juridique et politique de la coopération SCRS-GRC ont constamment été axés sur l'adoption de documents officiels - appelés protocoles d'entente - signés par les dirigeants des deux organismes. Le premier remonte à 1984, le dernier, à septembre 2006. Individuellement et collectivement, ils constituent une matrice utile pour comprendre les aspirations fondant les relations entre le SCRS et la GRC. L'histoire de leur formulation, dans la mesure où elle est disponible dans le domaine public, fournit certaines des indications les plus claires quant aux sources de tension entre les deux organismes et au caractère distinct de la manière dont chacun les envisageait.

Le protocole d'entente de juillet 1984 fut le prototype⁴⁵. Il portait simplement sur des dispositions d'échange d'informations entre les deux services, justifiées par leurs mandats respectifs distincts, mais conjugués. Le principe fondamental était qu'il y aurait un échange complet des

⁴⁵ Le protocole d'entente SCRS-GRC de juillet 1984 figure à l'Annexe A du rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, «Les activités du SCRS relativement à la destruction de l'avion affecté au vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 – un examen du CSARS », 16 novembre 1992.

informations sous réserve de restrictions concernant les informations de tierces parties et l'utilisation sans autorisation préalable des informations échangées. Il était dit dans le protocole d'entente que [TRADUCTION] « ni le SCRS ni la GRC n'aura le droit d'accès sans restriction aux dossiers opérationnels de l'autre organisme. ». La notion clef est celle de l'échange, mais d'un échange dicté par les mandats respectifs, et d'un échange exercé avec une certaine prudence. Le protocole de 1984 constituait un reflet exact des préoccupations de l'époque, fondées avant tout sur le fait que la Commission Macdonald avait beaucoup insisté pour que des régimes juridiques idoines encadrent le travail de sécurité et de renseignement, et pour qu'il y ait séparation des mandats et des pouvoirs entre un service de sécurité civil et la GRC.

Le protocole de 1984 donnait au directeur du SCRS et au Commissaire de la GRC l'instruction de formuler des lignes directrices pour sa mise en œuvre. Il s'appuyait sur une directive ministérielle robuste de Bob Kaplan, solliciteur général, émise fin juillet 1984. Comme l'indique cette directive, la séparation structurelle du SCRS et de la GRC signifiait que « les mécanismes de coordination formels et informels d'une structure commune de la GRC et la similarité de l'objectif et de la perspective qui ont encouragé un niveau élevé de coordination entre le renseignement et l'action (application de la loi, protection) au sein de la GRC devront être remplacés par d'autres arrangements et ententes entre la GRC et le SCRS. »⁴⁶. La directive Kaplan enjoignait la GRC de surmonter la fragmentation résultant de la séparation des fonctions du renseignement de sécurité et de l'application des lois en assurant une liaison avec le SCRS. Les dispositions de liaison deviendraient le mécanisme institutionnel d'échange des informations. Le ministre Kaplan était conscient des risques de chevauchement des fonctions et de dédoublement des efforts, et il comprenait aussi qu'il ne serait peut-être pas toujours possible de distinguer nettement les enquêtes « du renseignement de sécurité » des enquêtes « d'application des lois ». Une coopération étroite serait donc nécessaire pour résoudre le dilemme.

Rétrospectivement, la principale faiblesse du protocole de 1984 et de la directive Kaplan était qu'on avait envisagé une transmission linéaire et unidirectionnelle des renseignements du SCRS vers la GRC. On n'avait pas

⁴⁶ Directive ministérielle, « Bill C-9 and the Conduct of RCMP Security Responsibilities » datée du 10 juillet 1984. Bob Kaplan, solliciteur général au directeur du SCRS, 23 juillet 1984. Les deux documents figurent à l'Annexe B de l'étude du CSARS sur Air India, *ibid.*

seulement distingué le SCRS en lui donnant le monopole de l'évaluation des menaces et du renseignement de sécurité, on avait aussi estimé que la GRC aurait relativement peu à contribuer sur le plan du renseignement de sécurité à partir de ses propres sources et connaissances. Cela laissait deux questions en suspens pour l'avenir :

le SCRS serait-il capable de faire un travail vraiment efficace sans la contribution de la GRC (à l'époque, on supposait que oui);

1. comment la GRC pourrait-elle jouer le rôle d'agence « d'application de la sécurité » sans bénéficier de ses propres évaluations des renseignements et des menaces (à l'époque, on supposait simplement que ce travail relevait du SCRS).
2. Selon le CSARS, le SCRS et la GRC signèrent en tout 17 protocoles d'entente pendant les premières années suivant la séparation, certains portant probablement sur des détails de coopération. La deuxième mouture d'un protocole d'entente exhaustif fut produite en 1989-1990 lorsque les documents précédents furent intégrés en un seul texte révisé, en avril 1990.

Le protocole d'entente d'avril 1990 ne s'écartait pas radicalement des principes énoncés en 1984. On continuait de mettre l'accent sur la nécessité d'un échange d'informations entre deux organismes ayant des mandats et des fonctions juridiquement distincts. Le SCRS fut désigné source unique de renseignement sur la sécurité nationale, comme l'indique l'énoncé du premier principe d'échange d'informations :

« la GRC reçoit du SCRS [nos caractères gras] les renseignements pertinents concernant des infractions à la sécurité nationale »⁴⁷.

Le rôle de la GRC comme source d'information était formulé différemment :

« La GRC fournit au SCRS [nos caractères gras] les informations pertinentes au mandat du SCRS »⁴⁸.

⁴⁷ Protocole d'entente entre le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada, avril 1990, p. 3. Accompagne en tant qu'Annexe A l'étude du CSARS de 1998 intitulée « CSIS Cooperation with the RCMP, Part 1 ».

⁴⁸ *ibid.*

On fit un effort dans le protocole de 1990 pour bien distinguer le travail de renseignement du SCRS du travail d'application des lois de la GRC. On y dit ainsi que, même si le SCRS peut de temps en temps fournir à la GRC des renseignements qui auront une valeur comme éléments de preuve, le SCRS [TRADUCTION] « ne recueille généralement pas de renseignements aux fins de la preuve » et qu'une telle utilisation serait exceptionnelle et exigerait son accord préalable⁴⁹. En outre, dans une autre partie du protocole d'entente, on précise que les catégories d'informations que la GRC partagera avec le SCRS seront [TRADUCTION] « des renseignements détaillés concernant l'affaire à l'étude et se rapportant aux responsabilités du SCRS au plan de la sécurité ».⁵⁰

Les mécanismes de liaison autorisés dans la directive ministérielle de Bob Kaplan de juillet 1984 furent réitérés et renforcés au moyen de protocoles particuliers concernant les canaux d'échange d'informations et le règlement des différends ainsi que par la création d'un « comité de liaison supérieur » devant avoir une double fonction d'élaboration de politiques et d'arbitrage⁵¹.

Aucune modification ne sera apportée au protocole d'entente entre avril 1990 et septembre 2006. Certaines tentatives de reformulation furent amorcées en 2000 puis à nouveau en 2002, mais sans succès, en grande mesure parce que le SCRS n'y attachait pas beaucoup d'importance et parce qu'elles ne donnaient pas satisfaction à la GRC qui les jugeait à la fois inadéquates et inefficaces dans le contexte des questions contemporaines de sécurité.

Il faudra attendre le lancement de l'enquête Rae sur l'attentat d'Air India pour que la GRC et le SCRS soient incités à se remettre au travail. La haute direction des deux organismes entamera des discussions entre avril et octobre 2005 sur la « modernisation » de leurs relations. Le directeur du SCRS et le Commissaire de la GRC auront, pendant cette période, deux rencontres en présence de leurs cadres supérieurs pour s'attaquer personnellement au problème. Cet effort débouchera sur un protocole d'entente révisé qui sera finalement signé le 29 septembre 2006.

49 ibid., p. 9.

50 ibid., p. 10.

51 ibid., p. 18.

Le protocole de 2006 réitère la nécessité pour le SCRS et la GRC de coopérer dans le cadre de leurs « rôles distincts, mais complémentaires »⁵². La relation entre les deux organismes est maintenant définie comme un [TRADUCTION] « partenariat dans le cadre duquel les deux organismes s'aident mutuellement à remplir leur mandat »⁵³. Comme cela avait toujours été le cas avec tous les protocoles d'entente entre le SCRS et la GRC, la clef était de trouver le moyen d'opérationnaliser l'accord, et le texte de 2006 comporte quelque chose de nouveau à cet égard. Au lieu de prévoir un échange d'agents de liaison, méthode qui avait apparemment été abandonnée, le protocole d'entente porte création d'un comité de coordination de niveau supérieur pour gérer l'interaction des deux services sur le plan des investigations, pour produire une évaluation commune de la menace terroriste et pour dispenser une formation professionnelle conjointe.

Dans le protocole de 2006, on a éliminé les termes qui indiquaient autrefois que la GRC dépendrait du SCRS sur le plan du renseignement et qui laissaient entendre que ce dernier serait le principal fournisseur d'informations de niveau stratégique à la GRC, celle-ci fournissant des informations d'ordre tactique et axées sur des causes particulières pour aider le SCRS dans ses activités.

La question épineuse de la communication de renseignements par le SCRS aux fins de l'établissement de preuves judiciaires fut traitée dans le protocole de 2006 avec une combinaison de formules traditionnelles et de nouvelles sauvegardes. Le protocole de 2006 reflétait la préoccupation maintenant profondément ancrée au SCRS concernant la divulgation de ses renseignements dans le cadre de procédures judiciaires. Cette préoccupation touchant la divulgation avait été renforcée par l'arrêt Stinchcombe et n'avait cessé de nuire aux relations entre le SCRS et la GRC depuis 1991. Le protocole d'entente de 2006 entérinait deux principes établis de longue date, mais antinomiques. Le premier était que les informations du SCRS communiquées à la GRC peuvent avoir [TRADUCTION] « une valeur potentielle comme preuve au cours d'une enquête sur un acte criminel ou d'une poursuite intentée à cet égard »⁵⁴. L'autre était que le SCRS « ne recueille généralement pas de

52 Protocole d'entente entre le SCRS et la GRC, 29 septembre 2006, p. 1. Fournie par la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, production publique no 1374

53 ibid

54 ibid., para 21

renseignements aux fins de la preuve », ce qui est le reflet de son mandat différent et des motifs juridiques différents pour lesquels il recueille des renseignements sur les menaces à la sécurité du Canada⁵⁵.

Le protocole d'entente de 2006 entérinait clairement le nouveau monde selon Stinchcombe dans lequel toute information que possède la GRC, quelle qu'en soit la genèse ou l'utilisation prévue dans une procédure pénale, peut être sujette à une obligation de divulgation devant un tribunal. Il invoquait aussi le pouvoir énoncé dans la Loi sur la preuve au Canada, généralement appelé l'immunité d'intérêt public, de fournir au gouvernement, selon ses besoins, les outils permettant d'empêcher la divulgation d'informations sensibles devant un tribunal.

En coulisses, au moins un document préparé par la GRC durant la révision du protocole d'entente exprimait un certain scepticisme quant aux conséquences du recours aux dispositions d'immunité d'intérêt public (article 38) de la Loi sur la preuve au Canada, l'argument étant que cela risquait d'entraîner des retards considérables dans les procédures pénales, voire de les faire dérailler. Dans un tel scénario, l'échange de renseignements entre le SCRS et la GRC serait invalidé. Dans un document de recherche interne préparé par la GRC, on comparait les mesures de protection contre la divulgation existant au Canada à celles existant chez nos principaux alliés dans le secteur du renseignement. Les pouvoirs disponibles au Canada y sont considérés comme une arme à double tranchant. Ce document mérite d'être cité :

[TRADUCTION] « Lorsque l'on considère la Charte canadienne des droits et libertés et le vaste pouvoir de divulgation énoncé dans le rapport Stinchcombe, l'article 38 représente un compromis. On peut toujours ordonner que les renseignements qui portent atteinte à l'intérêt national soient divulgués si la déclaration dans l'intérêt public l'emporte sur la non-déclaration. Lorsque l'article 38 est invoqué en dernier recours pour empêcher la divulgation, on peut alors juger inadmissibles les principales preuves à charge ou retirer les accusations portées contre une personne »⁵⁶.

55

ibid

56

RCMP National Security Support Branch, « Information Sharing Among the 'Five Eyes,' » September 6, 2005, pp. 10-11. Version de l'AIPRP fournie par la GRC.

L'aboutissement du processus de transformation des renseignements en preuves judiciaires peut fort bien être un procès tombant dans l'impasse ou échouant. Seule l'expérience pourrait le dire mais le Canada n'en avait pas. Quoi qu'il en soit, il fallait faire marcher le processus, quel qu'en soit le résultat. À cette fin, on avait mentionné dans le protocole d'entente de 2006 la nécessité d'une formation conjointe et de détachements d'agents entre les deux organismes pour partager les connaissances et [TRADUCTION] « mieux comprendre les mandats, les responsabilités et les méthodes de l'autre organisme »⁵⁷. La formation conjointe était un nouveau concept, alors que les détachements se pratiquaient depuis longtemps, mais avaient entraîné des frictions entre les deux organismes et des plaintes du SCRS quant à la sous-utilisation de ses agents. Le protocole de 2006 était destiné à remettre le système des détachements sur les rails.

Le protocole d'entente SCRS-GRC de 2006, comme tous les précédents, n'était qu'un bout de papier - mais un bout de papier signé par le directeur du SCRS et le Commissaire de la GRC. Son efficacité serait déterminée par l'expérience opérationnelle et les événements du monde réel. Il est donc encore trop tôt pour dire s'il permet d'atteindre les objectifs visés. Ce qu'on peut affirmer, c'est que les objectifs eux-mêmes sont fermement ancrés dans une vision sensiblement différente de la relation SCRS-GRC. En 22 ans, on est passé des silos au partenariat.

Le protocole originel de 1984 décrivait un système de silos où le SCRS et la GRC étaient reliés par une passerelle d'information. Le SCRS, à bien des égards, était le silo le plus haut avec sa vision stratégique du renseignement. La GRC, quant à elle, était un silo courtaud s'occupant de renseignement tactique et de traitement de cas dans les tranchées. La passerelle d'information fonctionnait dans un seul sens.

Ce système n'offrit aucun avantage particulier au moment de l'attentat d'Air India. Il est impossible de dire avec certitude si un autre système aurait permis d'empêcher l'attentat, grâce à un meilleur travail de renseignement, ou de mettre ensuite la main au collet des auteurs.

Il fallut longtemps pour tirer des leçons sur le caractère inadéquat du système de renseignement intérieur et de sécurité dont les Canadiens

⁵⁷ CSIS-RCMP 2006 MOU, para. 24

s'étaient dotés après 1984. Elles ne furent pas tirées tout de suite parce que les attentes étaient relativement faibles quant au rôle et à la valeur du renseignement dans le contre-terrorisme, parce qu'on tenait pour acquis que l'attentat d'Air India s'était produit à un moment regrettable « d'immaturation » du SCRS et des nouvelles structures du renseignement de sécurité, et parce que nous avons beaucoup investi dans la notion de caractère distinct des fonctions de renseignement et d'application de la loi. Nous avons bâti notre propre « muraille de Chine » conceptuelle pour séparer le renseignement de sécurité de l'application des lois.

Divers facteurs se sont conjugués pour régler le problème de « l'immaturation » : le temps, l'expérience, l'arrivée de nouveau personnel et de nouveaux dirigeants, le rôle d'aiguillon du CSARS et les conclusions d'études ponctuelles comme celle dirigée par Gordon Osbaldeston. Il se peut que l'expérience d'Air India y ait aussi contribué, mais ce serait difficile à démontrer.

C'est seulement après les attentats du 11 septembre qu'apparaîtront de nouvelles attentes sur la fonction de renseignement, et qu'on repensera la relation entre le renseignement et la police. Cela peut être interprété comme un résultat de l'incapacité à tirer directement des leçons de la catastrophe d'Air India, mais c'était aussi une question d'évolution, d'expérience et de recul croissant par rapport au passé déterminant de scandale et de désillusion suscitée par la performance du Service de sécurité de la GRC, ce qui avait été l'aiguillon originel ayant entraîné la création du SCRS en 1984. Avant tout, le type de relation entre le SCRS et la GRC imaginé dans le protocole d'entente de 2006 est le fruit de notre environnement d'après le 11 septembre. Cet environnement est caractérisé par un sentiment beaucoup plus vif de la menace à la sécurité nationale que tout ce qui a pu résulter de l'avènement de l'extrémisme sikh et de l'attentat d'Air India. Ce sentiment plus vif de la menace s'est accompagné d'une sensibilité beaucoup plus grande à la fonction de renseignement et à l'importance des relations SCRS-GRC.

L'APRÈS 11 SEPTEMBRE

Les attentats suicides commis par al-Qaeda le 11 septembre 2001 aux États-Unis ont été un choc et une surprise pour le milieu canadien du renseignement de sécurité. Ils ont plongé le Canada dans une atmosphère de crise. Dans leur sillage immédiat, les États-Unis déclarèrent une « guerre contre la terreur » à l'échelle mondiale et le Canada, membre

de l'OTAN, signa une déclaration sans précédent de défense collective contre l'agression, au titre de l'article V. La peur d'une deuxième vague imminente d'attaques terroristes suscita une chasse intensive contre d'éventuelles cellules souterraines d'al-Qaeda dans toute l'Amérique du Nord. Le gouvernement canadien fit le point sur ses propres ressources pour faire face à la menace du terrorisme mondial et lança un processus d'investissement national important pour rehausser ses services de sécurité et obtenir de nouveaux pouvoirs juridiques.

La GRC et le SCRS furent les grands bénéficiaires des nouvelles sommes consacrées à la sécurité nationale dans le cadre d'un budget « de sécurité nationale » annoncé en décembre 2001 par le ministre des Finances de l'époque, Paul Martin. Cette largesse budgétaire reflétait le sentiment que les deux organismes seraient appelés à jouer un rôle de pointe dans ce nouvel environnement de menace sans précédent et inattendu.

Il y eut cependant en même temps un facteur plus important que le budget, à savoir l'adoption de la première loi anti-terrorisme du Canada en décembre 2001. Avec le projet de loi C-36, le législateur criminalisait le terrorisme et ajoutait de nouvelles dispositions au Code criminel. Il créait de nouveaux mandats législatifs et en élargissait d'autres pour certains éléments du système canadien de renseignement de sécurité comme le Centre de la sécurité des communications et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Il modifiait sensiblement la Loi sur les secrets officiels, rebaptisée Loi sur la protection de l'information. Il octroyait de nouveaux pouvoirs au procureur général en ce qui concerne l'émission de certificats d'immunité « d'intérêt public ». En bref, il est clair que la Loi antiterroriste méritait bien son qualificatif de loi « omnibus ».

Il importe de souligner que la Loi antiterroriste ne modifiait en rien les mandats respectifs de la GRC et du SCRS. Aucun nouveau « pouvoir » ne leur était accordé, contrairement à une idée fréquemment répandue par les médias. En revanche, il est tout aussi vrai que la criminalisation du terrorisme élargissait la portée des enquêtes de sécurité nationale de la GRC, alors que la menace accrue posée par le terrorisme mondial transnational dans le contexte de l'après 11 septembre allait influencer fondamentalement sur les priorités du SCRS en matière de renseignement, tout comme sur celles du Centre de la sécurité des communications et de nombreux autres éléments de la collectivité canadienne du renseignement de sécurité.

La première phase de la politique canadienne de contre-terrorisme après le 11 septembre fut essentiellement une phase de réaction dictée par un environnement de crise. Le gouvernement du Canada concentra son énergie sur des injections de fonds pour rehausser les capacités du dispositif de sécurité nationale, sur l'adoption de nouvelles dispositions législatives et sur la relation avec les États-Unis, notamment en ce qui concerne la sécurité frontalière et le commerce.

La phase de réaction débouchera sur l'adoption de décisions plus stratégiques et à plus longue échéance. À mesure que les événements du 11 septembre seront digérés et analysés, le gouvernement fédéral commencera à conceptualiser différemment le rôle du renseignement, à remanier en profondeur les structures institutionnelles et à énoncer une vision stratégique exhaustive. Ce processus prendra de l'impulsion avec l'arrivée du gouvernement de Paul Martin en décembre 2003.

Deux grands thèmes caractérisent cette deuxième vague de réactions du gouvernement au nouvel environnement de l'après 11 septembre. Le premier est le concept du renseignement comme « première ligne de défense ». Le deuxième est l'émergence d'une doctrine de sécurité nationale « intégrée ». Les deux constitueront l'assise de la déclaration de partenariat SCRS-GRC formulée dans le protocole d'entente de 2006 entre les deux organismes.

La primauté du renseignement comme outil de la politique de sécurité nationale ressortait déjà de la Politique canadienne de sécurité nationale d'avril 2004 qui contenait une déclaration encore jamais exprimée dans la doctrine stratégique du gouvernement :

« Le renseignement est le fondement de notre capacité à prendre des mesures efficaces pour assurer la sécurité du Canada et celle de sa population. Si l'on veut gérer efficacement le risque, il nous faut la meilleure information possible sur les menaces auxquelles nous faisons face et sur les intentions, les moyens et les activités de ceux qui voudraient nous nuire. Si les décideurs ne disposent pas de tous les renseignements qu'il est possible d'obtenir, il leur sera difficile de prendre les meilleures décisions, notamment celles qui concernent la portée et la conception des programmes de sécurité, l'attribution des ressources et le déploiement de moyens d'action. »⁵⁸

58

« Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale », avril 2004, p. 17.
Disponible en ligne à l'adresse : www.pco-bcp.gc.ca

Cette nouvelle conception du rôle du renseignement confirmait les décisions prises antérieurement sur le plan budgétaire, mais elle venait aussi appuyer la décision de modifier le contexte institutionnel du secteur du renseignement à Ottawa, décision fondée sur l'admission que le vieux modèle des « silos organisationnels » devait être remplacé. Dans sa Politique de sécurité nationale, le gouvernement attirait l'attention sur une série de mesures déjà lancées pour rehausser l'efficacité du travail de renseignement, comme la création d'un nouveau ministère de rang supérieur, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, la création du poste de conseiller national pour la sécurité auprès du Premier ministre et, pour cibler l'évaluation collective des menaces, la mise sur pied du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM). La structure du CIEM était destinée à symboliser la nouvelle manière de pratiquer le renseignement à Ottawa. Le Centre serait fondé sur la contribution collective au renseignement d'un large éventail de ministères et il distribuerait les fruits de son travail à [TRADUCTION] « tous ceux qui en ont besoin »⁵⁹. Expression de la place au moins symbolique qu'il occuperait au cœur de l'analyse gouvernementale, le CIEM relèverait à la fois du ministre de la Sécurité publique et du conseiller national pour la sécurité. Le CIEM était également conçu comme un nouveau mécanisme devant assurer le « partenariat » SCRS-GRC. Autrement dit, non seulement les deux organismes seraient considérés comme les principales entités contribuant au CIEM, celui-ci serait également situé au SCRS, mais dirigé par un cadre supérieur détaché de la GRC.

L'intégration était un thème complémentaire, également mis en relief dans la Stratégie de sécurité nationale de 2004 où l'on disait au sujet de l'importance de l'intégration que :

« Comme la complexité des menaces auxquelles le Canada fait face est de plus en plus grande, il nous faut, pour les contrer, établir un cadre de sécurité nationale intégré. Il est essentiel que nos principaux outils en matière de sécurité fonctionnent d'une façon totalement intégrée pour protéger les intérêts des Canadiens en matière de sécurité. »⁶⁰

Outre la création de SPPCC et du poste de conseiller national pour la sécurité, on soulignait dans le document la mise sur pied d'un comité permanent du Cabinet sur « la sécurité, la santé publique et la protection civile »⁶¹.

⁶⁰ *ibid.*, p. 11

⁶¹ Le comité du Cabinet a, depuis, été modifié pour traiter « des affaires étrangères et de la sécurité publique ».

S'il est vrai que la Stratégie de sécurité nationale s'adressait à un public très large, on y mentionnait aussi des questions cruciales concernant le changement de relations entre le SCRS et la GRC. La notion de « partenariat » enchâssée dans le protocole d'entente de 2006 était une reformulation de la notion « d'intégration » exprimée dans la stratégie de 2004. Comme le protocole de 2006, la stratégie de 2004 représentait une nouvelle politique et établissait un nouveau cadre conceptuel. La mise en œuvre de la stratégie, notamment en ce qui concerne l'intégration, reste un travail en cours. Ni le protocole d'entente de 2006 ni la stratégie de 2004 n'ont été conçus comme des efforts pour tirer des leçons d'Air India. Certes, sur le plan pratique, les deux politiques intégraient des leçons qu'il fallait tirer, mais elles durent aussi attendre l'apparition d'un climat différent en matière de menace après le 11 septembre.

CONCLUSIONS

Le système de renseignement de sécurité érigé au Canada en 1984 avec la création du SCRS était le fruit du climat de scandale et d'incompétence qui entourait alors les fonctions de sécurité nationale exercées par le Service de sécurité de la GRC. En séparant la fonction de renseignement de sécurité de la fonction d'exécution de la sécurité, le gouvernement canadien s'efforçait de régler les problèmes du passé, ce qu'il fit au moyen d'une solution institutionnelle familière au Canada, enracinée dans le concept de « silos » distincts de renseignement et de police ayant des fonctions et des mandats distincts. Historiquement, l'appareil canadien de sécurité et de renseignement avait toujours été décentralisé, avec bien peu de coordination et de leadership centraux. Ce système décentralisé fut, à toutes fins utiles, renforcé par la création du SCRS et la séparation des pouvoirs et mandats du SCRS et de la GRC. Certes, on avait envisagé dès le départ qu'il pourrait y avoir des problèmes de coopération entre les deux organismes, et c'est pourquoi on avait prévu comme solution l'élaboration de protocoles d'entente officiels entre eux, s'appuyant sur des directives ministérielles. Au fond, ce qu'on avait fait au Canada, en 1984 et après, c'était construire une version canadienne d'une « muraille de Chine » entre la GRC et le SCRS en demandant ensuite aux deux organismes de franchir la muraille en coopérant sur le plan de l'échange de renseignements et des pratiques d'investigation. On laissait en grande mesure aux cadres et aux employés des deux organismes le soin d'assurer cette coopération, en veillant seulement à ce qu'ils soient aiguillonnés de temps à autre de l'extérieur, généralement par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

L'attentat contre le vol d'Air India ne fut jamais officiellement considéré comme un échec du renseignement. Au contraire, dans le premier rapport rétrospectif, le rapport Seaborn, on mit plutôt l'accent sur des attentes minimalistes quant au rôle du renseignement face aux menaces terroristes. Dans l'étude beaucoup plus approfondie que le CSARS consacra à l'attentat au début des années 1990, on attira l'attention sur les faiblesses du renseignement au SCRS, mais sans aller jusqu'à qualifier Air India d'échec du renseignement tout court. Le fait de ne pas appeler les choses par leur nom en public eut pour effet de réduire l'attention sur la nécessité de tirer des leçons du travail effectué par le monde du renseignement et de la sécurité.

Bien que le protocole d'entente SCRS-GRC fut révisé et remanié entre sa composition initiale en 1984 et 2002, il n'y eut aucun changement systémique profond dans la relation entre les deux organismes. Durant la majeure partie de cette période de 18 ans, ils continuèrent à fonctionner comme des « silos » dans un système décentralisé. Cela ne résultait pas fondamentalement d'une quelconque rigidité bureaucratique, insularité institutionnelle ou défaillance de leadership. C'était simplement ce qu'on voulait.

Ce qu'on n'avait pas compris avant les attentats du 11 septembre, c'était que la coopération SCRS-GRC exigeait foncièrement que les deux organismes aient une capacité efficace de collecte, d'évaluation et de diffusion de renseignements. Au lieu de cela, ces éléments classiques du cycle du renseignement étaient considérés comme appartenant exclusivement au SCRS, la GRC étant traitée comme un consommateur plutôt qu'un analyste du renseignement. Cette répartition fonctionnelle précise du travail était irréaliste, était vouée à causer des problèmes et eut pour effet de priver le SCRS d'une bonne compréhension de la méthodologie de la GRC, et la GRC, d'une bonne appréciation de la meilleure manière de faire usage du renseignement aux fins de ses enquêtes. De plus, la répartition fonctionnelle du travail établie en 1984 priva le système dans son ensemble des bienfaits qu'aurait pu avoir la concurrence en matière de renseignement. Comme l'a rappelé le juge Richard Posner, les systèmes permettant une concurrence sur le plan du renseignement assurent une meilleure diversité des perspectives et agissent comme un frein sur les idées préconçues⁶².

⁶² Richard A. Posner, *Preventing Surprise Attacks: Intelligence Reform in the Wake of 9/11* (New York: Rowman and Littlefield, 2005), p. 155

Cela ne veut pas dire qu'on aurait pu éviter la catastrophe d'Air India avec un système de renseignement différent ou avec une répartition différente du travail entre le SCRS et la GRC. À cet égard, la remarque de Richard Betts sur le caractère inévitable de l'échec du renseignement est une mise en garde particulièrement utile.

Ce qu'on peut affirmer sans crainte de se tromper, c'est que les aspects inadéquats du système de 1984 n'ont été pleinement saisis qu'après les attentats du 11 septembre. Les efforts déployés ensuite pour les corriger ont été vastes et importants et comprenaient notamment une nouvelle compréhension du rôle de pointe du renseignement, une nouvelle définition d'un « partenariat » entre le SCRS et la GRC - reflétée dans le protocole d'entente de 2006 - et une intensification des efforts d'intégration institutionnelle et stratégique pour surmonter l'effet de silos des années passées.

On pourrait être tenté d'affirmer que les modifications apportées au dispositif canadien de sécurité et de renseignement après le 11 septembre ont finalement permis de tirer les leçons d'Air India, certes avec retard, mais une telle conclusion soulève deux problèmes. Le premier est que l'effort déployé pour tirer des leçons directement d'Air India était réel et soutenu, mais ses limites doivent être comprises dans leur contexte historique. Il fallut le choc intérieur et international beaucoup plus puissant des attentats du 11 septembre pour produire un tremblement de terre dans le système canadien de renseignement. Ces attentats et l'avènement du terrorisme mondial transnational comme principale menace à la sécurité nationale imposèrent des changements qu'Air India n'avait pas réussi à produire.

Le deuxième problème que pose une telle conclusion tirée des changements récents est précisément qu'ils sont récents et n'ont généralement pas été mis à l'épreuve. Cela vaut notamment du protocole d'entente de 2006 et de son invocation du « partenariat ». Comme le rappelle le juge O'Connor dans son rapport sur l'affaire Maher Arar, il y a encore beaucoup de travail à faire pour assurer que le SCRS et la GRC respectent leurs mandats distincts tout en « travaillant ensemble d'une façon coopérative et intégrée »⁶³. L'époque où ce caractère distinct ne

⁶³ Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, Analyse et recommandations, notamment la recommandation no 1, p. 338-341.

semblait pas compliqué et où on laissait le SCRS et la GRC se débrouiller tout seuls pour franchir leur muraille de Chine est révolue. Ce qui nous attend à l'avenir, c'est une nouvelle définition du partenariat dans le secteur du renseignement et une surveillance nouvelle et plus soutenue, aussi bien interne qu'externe, des relations entre les deux organismes. On peut aussi espérer que le Canada s'engagera de manière plus soutenue à étudier les problèmes de sécurité et de renseignement qui continueront de se poser une fois que l'enquête d'Air India aura fermé ses portes et publié son rapport.

L'AVENIR

Comme je l'indiquais dans les directives adressées aux chercheurs, on ne voulait pas formuler de recommandations en tant que telles dans les études pour ne pas limiter la marge de manœuvre du commissaire. Une solution consisterait à abandonner le titre ou à en inclure un autre, comme « L'avenir » ou « Leçons tirées », en les reliant aux distinctions fonctionnelles que vous faites entre 1-6 et 7-13 et en les rendant peut-être plus généraux. Vous pourriez aussi retirer ce chapitre de l'étude devant être publiée et le remettre séparément au commissaire.

Les plus grands défis à relever pour assurer la coopération entre le SCRS et la GRC à l'avenir sont la nécessité de forger un vrai « partenariat » et d'entreprendre une véritable intégration des activités de sécurité nationale. Les progrès réalisés à ce chapitre devront être encouragés et examinés au moyen des mécanismes existants de reddition de comptes dont dispose le gouvernement du Canada. Le parlement, le ministre et les organismes d'examen existants, aussi bien internes qu'indépendants, auront tous un rôle à jouer. De même, le Bureau du vérificateur général devra continuer à surveiller l'efficacité avec laquelle le SCRS et la GRC avancent dans la voie du partenariat et de l'intégration. Il n'y a rien de nouveau à construire dans le système. Ce qu'il faut plutôt, c'est concentrer l'attention sur l'objectif visé, en comprenant bien que le partenariat et l'intégration dans le secteur de la sécurité nationale ne sont pas des tâches faciles, et ne sont notamment pas des tâches que les deux organismes peuvent accomplir tout seuls comme on a cru que ce serait possible durant la majeure partie de la période couverte dans cette étude.

Cette étude a révélé que l'un des problèmes systémiques en matière de renseignement qui a largement nui aux capacités du SCRS et de la GRC et à leur coopération était une définition trop rigide des rôles et

fonctions concernant la production du renseignement. Le système établi en 1984 et maintenu durant toute la période allant jusqu'aux attentats du 11 septembre reposait sur l'idée que le SCRS était un producteur du renseignement et la GRC, un consommateur. Cette idée a privé le système canadien de la possibilité d'avoir des jugements concurrentiels en matière de renseignement, a privé la GRC de la possibilité de produire du renseignement aux fins de sa fonction d'enquête sur la sécurité nationale ou de faire bon usage du renseignement disponible, et a rendu difficile l'interconnexion des deux services. Dans le but louable d'atteindre les objectifs de la Commission Macdonald touchant la création d'un service de renseignement de sécurité civil, nous avons instauré un environnement institutionnel rendant le partage et la coopération plus difficiles que nécessaire, comme en témoigne clairement la triste histoire de Sidewinder.

Avec l'avènement d'une nouvelle appréciation de l'importance du renseignement, à la suite du 11 septembre, et avec la reconnaissance que le renseignement doit être un produit et la manifestation d'un système de sécurité nationale mieux intégré, nous avons maintenant la possibilité de tirer les leçons du passé et de nos erreurs. Toutefois, créer un produit de renseignement de sécurité nationale de grande qualité et intégré ne se fera pas tout seul. Cela exigera du talent, des ressources et, au sein de la communauté du renseignement et de la sécurité, un changement culturel axé sur le partage et sur l'appréciation mutuelle de la contribution d'un large éventail d'organismes. Un véritable environnement compétitif dans le secteur du renseignement suppose une combinaison difficile à réaliser de concurrence, de respect, de partage et d'acceptation de perspectives distinctes.

Que peut-on faire pour favoriser l'épanouissement d'un tel système de renseignement ? Cette question mérite mûre réflexion mais voici deux idées supposant l'exercice d'un examen critique à partir d'angles différents. Le critère ultime d'un produit de renseignement est non seulement sa véracité mais aussi son utilité et son acceptation par les décideurs. L'une des méthodes susceptibles de favoriser la production d'analyses de renseignement intégrées et de grande qualité serait d'obliger les organismes pertinents à soumettre régulièrement un produit de haut niveau au Cabinet. Une autre méthode, qui permettrait aussi d'élargir le principe de concurrence, serait de soumettre certaines analyses de renseignement à l'examen d'un groupe d'experts en la matière. Dans les

deux cas, le SCRS et la GRC ne seraient plus les seuls à devoir assumer le fardeau de l'intégration et du partenariat dans la production du renseignement.

Le SCRS et la GRC sont des institutions publiques qui recrutent leur personnel dans le public et qui, en dernière analyse, rendent des comptes au public. Leur efficacité revêt une importance considérable pour le public. Si celui-ci nourrit des attentes élevées quant au rendement du SCRS et de la GRC, il importe qu'il ait également la possibilité d'examiner et de critiquer de manière réaliste le comportement de ces institutions fondamentales pour la sécurité nationale. Or, cet exercice est rendu foncièrement difficile par le secret qui doit nécessairement entourer les opérations de sécurité nationale. Pourtant, le public a légitimement besoin de savoir, ce que reflète précisément l'enquête d'Air India.

Les leçons tirées de l'enquête sur l'attentat d'Air India devront être des leçons non seulement pour les institutions gouvernementales mais aussi pour la population dans son ensemble. Pour ce faire, il conviendra d'élargir le potentiel d'information du public et de veiller à ce que ce processus subsiste une fois que la Commission aura terminé son travail. Le public a besoin de voir que les défaillances des méthodes passées de production du renseignement et de coopération entre le SCRS et la GRC ont été réglées. Cela suppose que le gouvernement du Canada fera plus d'efforts pour l'informer sur les activités courantes des organismes de sécurité nationale et sur les progrès réalisés du point de vue du partenariat et de l'intégration. Cela suppose aussi une plus grande capacité de recherche publique sur l'histoire de nos institutions de sécurité nationale. Il conviendrait d'encourager le gouvernement du Canada à créer un mécanisme de financement spécial pour favoriser la recherche approfondie et la publication d'études sur la catastrophe d'Air India et sur les autres menaces terroristes contre la société canadienne. Il faudrait aussi l'encourager à remettre aux Archives nationales, à des fins de recherche libre, tous les documents historiques concernant la réaction canadienne à l'extrémisme sikh, en ne protégeant que les documents exigeant absolument le secret pour des raisons de sécurité nationale. Il est temps de soumettre nos activités passées et actuelles de sécurité nationale à un examen public plus minutieux et mieux informé. C'est seulement ainsi que nous aurons des points de référence pour mesurer le succès dans le monde complexe du renseignement de sécurité et de l'exécution des lois.

Wesley Wark

Wesley Wark est professeur agrégé au Centre Munk d'études internationales de l'Université de Toronto, où il enseigne depuis 1988. Il est également professeur de recherche invité à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Il détient un baccalauréat ès arts de l'Université Carleton, une maîtrise ès arts de l'Université de Cambridge et un doctorat de la London School of Economics. Avant de se joindre à l'Université de Toronto, il a enseigné à l'Université McGill et à l'Université de Calgary.

M. Wark est l'une des sommités canadiennes dans le domaine du renseignement et de la sécurité nationale. Il est ancien président de l'Association canadienne pour les études de renseignement et de sécurité (1998-2000 et 2004-2006). Il siège au Comité consultatif sur la sécurité nationale du gouvernement du Canada et au comité consultatif de l'Agence canadienne des services frontaliers.

Il termine un livre sur l'histoire des premières années de la collectivité du renseignement au Canada, allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au cœur de la guerre froide, ainsi qu'une étude sur la politique de sécurité nationale et l'antiterrorisme dans le Canada contemporain. Ses plus récentes publications savantes comprennent un numéro spécial de la revue *International Journal*, publication de l'Institut canadien des affaires internationales et du Conseil international du Canada, consacré au thème de la sécurité à l'ère du terrorisme (hiver 2004-2005) et un ouvrage publié sous sa direction intitulé *Twenty-First Century Intelligence* (Londres, Routledge, 2005). Une nouvelle collection intitulée *Understanding Secret Intelligence*, rédigée sous sa direction en collaboration avec Richard Aldrich et Christopher Andrew, doit paraître vers la fin de 2008.

Il est le codirecteur, avec Mel Cappe, d'un important projet de recherche sur la sécurité et la démocratie, financé par l'Institut de recherche en politiques publiques.

En 2006, il a réalisé une étude pour la Commission canadienne des droits de la personne sur les grandes questions de recherche en matière de sécurité nationale et de droits de la personne et a témoigné en cour à titre d'expert sur l'histoire de la *Loi sur les secrets officiels* du Canada. En 2008, il a rédigé à titre de témoin expert un rapport sur le Programme

d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime du Canada, à l'intention de la Cour fédérale.

M. Wark commente souvent dans les médias les questions liées à la sécurité et au renseignement et signe régulièrement des critiques de livre dans le *Globe and Mail*.

**LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA ET
LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

**ANALYSE COMPARÉE DES CULTURES ORGANISATIONNELLES ET
PROFESSIONNELLES**

**par
Jean-Paul Brodeur
Directeur
Centre international de criminologie comparée
Université de Montréal**

**Pour la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation
prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre
le vol 182 d'Air India**

INTRODUCTION¹

La présente étude consiste en une analyse comparée des cultures organisationnelles et professionnelles du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Le SCRS est un organisme civil dont aucun des membres ne porte l'uniforme. La GRC, au contraire, était à ses débuts, en 1873, une force militaire – la Police à cheval du Nord-Ouest (Brodeur, 1992, p. 175) – et la majorité de son personnel porte encore l'uniforme. Il serait intéressant de comparer sous tous leurs aspects un organisme civil comme le SCRS et une organisation policière dont les membres sont en uniforme. Cependant, pareil exercice ne présenterait qu'un intérêt purement théorique pour la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (CAI), qui, comme son nom l'indique clairement, se penche sur les mesures d'investigation relatives à l'attentat précité. L'enquête ayant été menée par les services de la GRC (et d'autres forces policières) et le SCRS, je me propose d'examiner plus particulièrement la culture respective de ces deux organisations dont les chemins se sont croisés dans le cadre d'une enquête donnée, et d'autres fonctions qui se recoupent partiellement.

Mon étude repose sur des sources ouvertes, qui sont à la fois nombreuses et insuffisantes. Un examen récent des comptes rendus de recherche sur les services de police montre que l'enquête criminelle est la question la moins étudiée dans ce domaine (National Research Council, 2003a, Chapitre 1). Lorsque les enquêteurs criminels font l'objet d'une étude, les chercheurs s'intéressent plus particulièrement à leur rôle dans la poursuite criminelle et moins à leur culture professionnelle (Sanders, 1994; Brodeur, 2005)². Le travail des agents de détection étant enveloppé d'une atmosphère de secret, leur culture professionnelle ne fait généralement pas l'objet d'une étude empirique. La littérature didactique sur l'espionnage relève

habituellement de la recherche historique (Andrews, 1986; Andrews and Gordievsky, 1990; Dewerpe, 1994). Pour avoir un aperçu du « dédale de miroirs » (Martin, 1980), il faut s'en remettre aux rares mémoires de bureaucrates ayant une réputation à protéger ou d'espions mécontents ayant leur intérêt personnel en vue (Allen, 1965; Marchetti, 1974; Colby, 1978; Frost et Gratton, 1994), aux biographies (Powers, 1979; Mangold, 1991) et aux ouvrages publiés par des journalistes enquêteurs (Sawatsky, 1982; Cléroux, 1990; Mitrovica, 2002). C'est précisément en raison de ce manque de sources immédiates sur les cultures organisationnelles et professionnelles des unités d'enquête criminelles et des organismes de sécurité qu'il faut consulter une abondante bibliographie pour glaner des éléments qui peuvent donner une idée de la situation. À cet égard, le champ d'étude est relativement vaste, et il existe une multitude de documents gouvernementaux allant des rapports de commissions d'enquête spéciales et de groupes de travail aux rapports et aux délibérations des comités parlementaires (par ex. Canada, Sénat, 1983, 1987 et 1989), en passant par les rapports annuels des organismes de surveillance du SCRS et de la GRC et les rapports de ces organisations. Comme ce document le montrera, j'ai examiné presque tous ces documents. Les rapports annuels et les études spéciales³ du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)⁴ constituent, à mon avis, une source particulièrement riche en information. Ce comité a mené une enquête sur l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (CSARS, 1991-1992) et a offert de communiquer toutes ses conclusions à une commission royale si le gouvernement jugeait bon de confier à celle-ci le soin de faire enquête sur cet attentat (CSARS, 1994-1995, p. 26). Et plus important encore pour la présente étude, le CSARS a présidé la transition du Service de sécurité de la GRC (SS/GRC) au SCRS et a subséquemment évalué la coopération entre le SCRS et la GRC (CSARS, 1997-1998, rapport no 101, Partie I; CSARS, 1998-1999, rapport no 108, Partie II). Les rapports annuels du SCRS sont, dans une large mesure, un compte rendu du contact répété entre les cultures professionnelles du SCRS et de la GRC.

La présente étude comporte quatre parties. Dans la première, je présente le contexte des analyses des cultures organisationnelles et professionnelles du SCRS et de la GRC. Dans la deuxième, j'examine les principales différences entre ces deux cultures. Et dans la troisième, j'analyse plus succinctement une série d'autres dissemblances. Enfin, je brosse un tableau sommaire des particularités propres au SCRS et à la GRC et donne plus de précisions à cet égard. Pour conclure, je présente des suggestions à la Commission.

1. MISE EN CONTEXTE DES CULTURES

Je placerai dans son contexte l'analyse des cultures organisationnelles et professionnelles de la GRC et du SCRS. Dans un premier temps, je reviendrai sur l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India et sur les tentatives d'attentat terroriste connexes, qui constituent la toile de fond de la présente étude. Puis, j'examinerai la transition du SS/GRC au SCRS et l'évolution des rapports entre les deux organisations. Bien que l'histoire de ces organisations ne soit pas l'objet de la présente étude, il est absolument essentiel de savoir que le SCRS était en place depuis moins d'un an lorsque l'avion effectuant le vol 182 d'Air India a explosé au-dessus de l'Atlantique en 1985. L'existence officielle du SCRS date du 16 juillet 1984, et il est très douteux que ce service ait déjà acquis en juin 1985 une culture professionnelle distincte. Le SCRS n'ayant été en 1985 qu'une réincarnation du SS/GRC qui n'avait pas encore établi ses propres façons de faire, on ne saurait prendre cette année-là comme point de référence à des fins de comparaison avec la GRC.

À mon avis, la Commission devrait examiner l'hypothèse que l'enquête sur l'attentat contre le vol 182 d'Air India a été irrémédiablement bousillée dès le début en raison du travail d'enquête chaotique attribuable à la transition du SS/GRC au SCRS nouvellement créé (dont tout le personnel provenait d'ailleurs du SS/GRC) plutôt qu'à la culture professionnelle différente des services policiers et d'un organisme de renseignement de sécurité. Je reviendrai sur ce point dans la conclusion.

1.1 Attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India et événements connexes

L'avion qui effectuait le vol 182 d'Air India a explosé au-dessus de l'Atlantique entraînant la mort des 329 personnes à bord. Le jour même de cet attentat, une valise que l'on transférait du vol CP 203 en provenance de Vancouver explosait à l'aéroport de Narita à Tokyo (Japon), tuant deux bagagistes. Outre ces incidents très médiatisés, il y a eu la condamnation de Santokh Singh Khela et de Kashmir Singh Dhillon par un tribunal du Québec pour complot en vue de commettre un meurtre, relativement à une tentative de recruter des personnes pour les aider à faire exploser un avion d'Air India à New York à l'automne 1985; ils ont été condamnés en 1986 à l'emprisonnement à perpétuité (je reviendrai sur cet incident moins connu).

En dépit de l'énorme travail d'enquête réalisé par la GRC et le SCRS, les deux crimes susmentionnés, l'attentat à la bombe contre le vol 182 et l'explosion à l'aéroport de Narita, sont demeurés non résolus. Ce n'est qu'en avril 2003 qu'une procédure criminelle directement liée au vol 182 d'Air India a été engagée : trois membres de la communauté sikh – Ajaib Singh Bagri, Ripudaman Singh Malik et Inderjit Singh Reyat – ont été accusés de complot en vue de faire exploser des avions d'Air India. Reyat a plaidé coupable à l'accusation d'homicide involontaire coupable, mais Bagri et Malik ont été acquittés. Dans les années qui ont immédiatement suivi les attaques de 1985, on a souvent reproché aux organismes menant les enquêtes leur incapacité à appréhender des suspects pour qu'ils soient traduits en justice.

Le CSARS a pour mandat de surveiller les activités du SCRS, et ses premiers rapports font fréquemment mention des attentats à la bombe visant Air India⁵. Le CSARS a décidé en décembre 1988 d'ouvrir une enquête sur le rôle joué par le SCRS dans l'enquête relative à Air India, mais le gouvernement s'y était opposé craignant que cela ne nuise à l'enquête menée par la GRC sur les attentats visant Air India et n'empêche la justice de suivre son cours (CSARS, 1990-1991, p. 20-21). En mai 1991, Inderjit Singh Reyat a été jugé pour l'attentat à la bombe survenu à Narita, et reconnu coupable d'homicide involontaire coupable pour avoir fabriqué la bombe et aidé d'autres personnes à la fabriquer⁶. Cette condamnation a permis au CSARS d'ouvrir une enquête, qui s'est déroulée en 1991 et 1992. Son « rapport est long et la plupart des renseignements qu'il contient doivent rester classifiés » (CSARS, 1991-1992, p. 5). L'information pouvant être divulguée est fournie dans le rapport du CSARS (1991-1992, p. 5-15). Comme ce rapport aborde plusieurs questions liées à la culture professionnelle du SCRS et de la GRC et examine la coopération entre ces organisations dans le cadre de l'enquête sur Air India entre 1985 et 1991, il fournit un contexte pour la présente étude en même temps qu'il constitue une bonne entrée en matière.

A. Évaluation de la menace. Bolan (2005, p. 48) mentionne que le SCRS a communiqué à la GRC pas moins de 15 évaluations de la menace dans les mois qui ont précédé les attentats à la bombe commis contre Air India, ce qui donne l'impression que la planification de ces attentats se faisait sous le nez du SCRS. En réalité, celui-ci était chargé d'enquêter sur l'extrémisme sikh en raison de la visite imminente au Canada du Premier ministre indien, Rajiv Gandhi. Le gouvernement indien avait averti le Canada des menaces qui pesaient sur la compagnie d'avion nationale

indienne. Ces avertissements n'ont pas été communiqués initialement au SCRS, mais plutôt au ministère des Affaires étrangères ou à la GRC. Cette dernière, vu les mises en garde reçues, a demandé au SCRS de procéder à une évaluation de la menace. Le 6 juin, le SCRS a confirmé que la menace pesant sur les intérêts indiens au Canada, y compris sur Air India, était sérieuse, mais qu'il ne possédait aucune information précise sur une attaque imminente contre la compagnie d'aviation. Après le départ du Canada de Rajiv Gandhi le 17 juin, le SCRS a relâché sa surveillance, pour apprendre une semaine plus tard les attentats contre Air India (23 juin 1985). En définitive, le projet de surveillance du SCRS n'avait permis de recueillir aucune information indiquant l'existence d'une menace précise contre Air India (CSARS, 1991-92, p. 8-9).

B. Suite donnée aux renseignements. Cette dernière conclusion peut être mise en doute. Le 4 juin 1985, un agent du SCRS a pris en filature une personne qui s'est rendue sur l'île de Vancouver, où elle a rencontré Inderjit Singh Reyat, qui s'est révélé être un expert en bombes. Les deux individus se sont rendus dans un endroit isolé où l'agent de filature a cru qu'ils avaient tiré un coup de carabine. Les enquêteurs du SCRS ont prévenu la GRC le lendemain. Mais ni le SCRS ni la GRC n'ont fait de fouille pour vérifier s'il s'agissait bien d'un coup de carabine. La fouille effectuée par la GRC après les attaques contre Air India a révélé qu'on avait apparemment fait sauter un engin explosif. Malgré cela, aucune analyse n'a été réalisée et les deux individus en cause n'ont fait l'objet d'aucune autre filature. (CSARS, 1991-1992, p 9).

C. Coopération entre le SCRS et la GRC. Les conclusions du CSARS relativement au degré de collaboration entre le SCRS et la GRC présentaient des ambiguïtés qui allaient devenir la caractéristique de ses futures évaluations publiques : le CSARS n'a trouvé aucune preuve générale « de conflit ou d'absence de collaboration » entre les deux organisations et a minimisé l'importance des « conflits de personnalité » et d'« une altercation amère [...] entre deux agents supérieurs des organismes ». Ces constatations semblent certainement contredire son évaluation globale (CSARS, 1991-1992, p. 10). Le problème à forte charge contentieuse portait sur la crainte que certains agents du SCRS n'aient conduit leurs enquêtes comme s'il s'agissait d'une enquête criminelle et n'aient de la sorte rivalisé avec la GRC pour régler une affaire qui relevait clairement des compétences de celle-ci en matière d'enquêtes criminelles. Selon le CSARS, cette tension était attribuable à l'absence de directives émanant de l'administration centrale du SCRS et devant servir à clarifier le mandat

du Service par rapport à celui de la GRC en matière d'enquêtes criminelles et à établir des règles concernant la communication de l'information à la GRC (CSARS, 1991-1992, p.10). Cette explication est relativement surprenante vu qu'un protocole d'entente avait été signé par le SCRS et la GRC le 17 juillet 1984 et avait présidé à la naissance du SCRS (Rae, 2005, section 4); d'autres protocoles devaient également être conclus entre le SCRS et la GRC en 1986-1987 et en 1989-19907. En fait, la situation met en évidence le problème que présentent la transmission des directives de l'administration centrale des deux organisations à leurs bureaux régionaux et la mise en œuvre de ces directives sur le terrain. Il reste à voir si le protocole d'entente signé le 29 septembre 2006 par la GRC et le SCRS donne de meilleurs résultats que les protocoles antérieurs.

D. Destruction des preuves criminelles. La rivalité entre les agents du SCRS et les enquêteurs de la GRC n'était pas la seule source de friction entre les deux organisations. Le SCRS était réticent à communiquer ses dossiers sur l'extrémisme sikh à la GRC. Il a fait valoir que ces dossiers avaient été établis à des fins de renseignement et non pas pour fournir des éléments de preuve. Il les a finalement mis à la disposition de la GRC à l'issue de « longues négociations » à des conditions convenues d'un commun accord quant à leur utilisation. Le CSARS (1991-1992, p. 11) conclut n'avoir « rien trouvé qui montre que la GRC se soit vu déraisonnablement refuser l'accès à des informations du SCRS qui auraient pu servir à son enquête » sur Air India. Il subsiste toutefois un problème sérieux, et insoluble : le SCRS a effacé les trois quarts de quelque 200 rubans magnétiques contenant des conversations de la cible principale enregistrées entre mars et juillet 19858. La destruction de ces enregistrements, une fois que leur contenu a été résumé et transcrit, était apparemment conforme à la politique du SCRS, une politique que le CSARS a jugée gravement déficiente (CSARS, 1991-1992, p. 12). En outre, trois mois avant la création du SCRS, une directive retirait au Service (dont les membres n'ont aucun pouvoir en matière policière) le pouvoir d'enregistrer et de conserver des rubans d'enregistrement susceptibles de servir de preuves dans des affaires criminelles. Une autre directive obligeait pourtant le SCRS à conserver pendant un an les enregistrements contenant des passages incriminants. Pour des raisons qui ne sont pas claires selon le CSARS, les bureaux régionaux du SCRS ont décidé d'ignorer cette directive (CSARS, 1991-1992, p. 12). L'effacement des enregistrements révèle deux problèmes. Premièrement, une partie de l'information contenue dans les conversations enregistrées a été détruite, car elle peut ne pas figurer

dans les résumés écrits du contenu des enregistrements. Deuxièmement, il existe une différence entre le renseignement, qui peut être résumé et conservé sous n'importe quel format pratique pour analyse, et l'élément de preuve, qui doit être préservé sur le support initial pour être soumis éventuellement au tribunal⁹. La différence entre le renseignement et l'élément de preuve est une question déterminante qui sera examinée en détail plus loin.

Cette revue des conclusions du CSARS relativement à l'enquête sur les attentats à la bombe contre Air India et à la coopération entre le SCRS et la GRC met en évidence nombre des questions que j'examinerai plus particulièrement, surtout la différence entre le renseignement et l'élément de preuve ainsi que les attitudes différentes des organisations selon qu'elles recherchent du renseignement ou qu'elles utilisent l'élément de preuve. Elle montre également les limites des protocoles d'entente lorsqu'il s'agit d'arrondir les angles entre des organisations dont les mandats se recoupent parfois. Enfin, elle montre que, dans les années qui ont suivi immédiatement sa création, le SCRS était doté d'employés en situation de transition professionnelle et que sa culture organisationnelle était hybride, associant des caractéristiques d'une organisation policière, comme résoudre une affaire importante, et des caractéristiques d'une agence de renseignement, comme la réticence à partager l'information. Je vais maintenant examiner plus en détail cette dernière question.

1.2 Évolution des cultures professionnelles

Dans cette section, j'examine plus particulièrement l'évolution de la culture organisationnelle et professionnelle du SCRS depuis sa création en 1984 jusqu'à aujourd'hui, étant donné que le changement a été beaucoup plus marqué qu'à la GRC. J'aborderai aussi brièvement le cas de la GRC et d'autres forces policières canadiennes. Par culture professionnelle, j'entends un ensemble de croyances, de postulats et de valeurs qui sous-tendent le *modus operandi* des membres d'une organisation (qu'ils agissent seuls ou en équipe); la culture organisationnelle d'une organisation s'entend d'un état d'esprit et des conséquences des caractéristiques systémiques qui sont inhérentes à sa structure (qu'elle soit centralisée ou décentralisée). Il va sans dire que la culture organisationnelle façonne la culture professionnelle. J'utilise l'expression « culture professionnelle » pour désigner du même coup les deux aspects de la culture de l'organisation. Il importe de souligner que

pour moi les cultures professionnelles se traduisent par une action sur le terrain. Je fais la distinction entre les trois phases dans l'évolution de la culture professionnelle du SCRS. Je présenterai l'évolution de la culture de la GRC de manière globale.

1.2.1 SCRS : De la primauté des opérations sur le terrain à la primauté du renseignement (1984-1991)

Après sa création en juillet 1984, le SCRS a d'abord traversé une difficile période de transition durant laquelle le CSARS a dirigé sa transformation. Lorsque le SCRS a vu le jour, 95 p. 100 des anciens employés du SS/GRC ont choisi de travailler pour la nouvelle organisation; pendant plusieurs années, ces employés ont représenté plus de 80 p. 100 des agents du renseignement du SCRS. Comme le CSARS l'a souligné, ils « ont apporté de la GRC leurs souvenirs et leurs habitudes de travail » (CSARS, 1986-1987). Le SCRS a également hérité de tous les dossiers du SS/GRC – soit 510 000 – dont bon nombre sur des personnes et des groupes que l'on croyait être simplement « subversifs » et qui ne constituaient pas une menace claire et immédiate pour le Canada. Des sources humaines qui avaient été recrutées par le SS/GRC ont commencé à relever des contrôleurs du SCRS et représentaient une source de problème possible¹⁰. La culture professionnelle du SCRS était alors caractérisée par deux éléments. Je dois attirer l'attention sur le fait qu'il s'agissait là des éléments prédominants de la culture du SCRS l'année qui a précédé les attentats à la bombe commis contre Air India, et au lendemain de cette crise.

Premièrement, la culture du SCRS reposait sur la suspicion gratuite plutôt que sur des évaluations de la menace rigoureuses et basées sur des faits. L'importance accordée par la GRC à la contre-subversion, et par le SCRS initialement, témoignait de l'omniprésence de cette culture de la suspicion gratuite.

Deuxièmement, la méthode adoptée par le SCRS reflétait « l'approche axée sur les cas du travail policier » (CSARS, 1986-1987, p. 16). Le Service privilégiait la collecte de renseignements au moyen de programmes opérationnels – contre-espionnage et anti-terrorisme – plutôt que la prestation de conseils au gouvernement (CSARS, 1988-1989, p. 20). Sa direction de l'analyse et de la production mettait l'accent sur l'analyse tactique à court terme et négligeait le renseignement stratégique de base; elle montrait également une préférence pour les généralistes qui produisaient des analyses superficielles sur de nombreux sujets plutôt que pour les spécialistes qui fouillent une question. Ce type d'approche

a été sévèrement critiqué par le sénateur américain Richard C. Shelby, qui a analysé les « ratés » du FBI dans le domaine du renseignement dans les mois précédant les attaques perpétrées contre les États-Unis le 11 septembre 2001. « Les analystes du renseignement, a déclaré le sénateur Shelby, feraient certainement de piètres policiers, et il est devenu évident que les policiers sont de piètres analystes du renseignement » [traduction] (États-Unis, 2002, p. 62). Le sénateur Shelby a résumé son diagnostic concernant cet échec de la communauté du renseignement en dénonçant « la tyrannie de la cause criminelle ». Ce fut précisément cette tyrannie qui s'est exercée au SCRS. Même si les agents du SCRS étaient privés de leurs pouvoirs policiers, ils rivalisaient avec les membres de la GRC pour régler l'affaire du vol 182 d'Air India. Ils enquêtaient sur cette affaire et n'allaient pas abandonner.

Le SCRS a fermé la Sir William Stephenson Academy en 1987 parce qu'il estimait que les recrues ayant une expérience du travail policier n'avaient nullement besoin d'une formation additionnelle et pouvaient entrer immédiatement à l'emploi du Service. Le SCRS avait apparemment décidé de n'embaucher que des personnes ayant une expérience de travail au sein des forces policières et qu'il n'avait donc plus besoin d'une école de formation, les anciens policiers étant intégrés immédiatement dans le Service. Cette approche allait à l'encontre de la politique de transformation en organisme civil qui avait mené à la création du SCRS. Les membres du CSARS ont affirmé qu'ils avaient été « subséquentement stupéfaits d'apprendre que le SCRS avait embauché 16 anciens policiers pendant le dernier trimestre de 1986 et qu'il n'avait laissé aucun poste vacant pour des recrues universitaires ou civiles » (CSARS, 1986-1987, p. 51). Dans l'introduction de son rapport de 1986-1987, le CSARS a dit craindre « de plus en plus que la transformation en organisme civil n'avance trop lentement parce que le recrutement est fortement axé sur d'anciens policiers. Cela ne peut que perpétuer l'approche policière que le Parlement avait l'intention de changer en adoptant la Loi sur le SCRS » (CSARS, 1986-1987, p. 1).

Le gouvernement a réagi en établissant le groupe consultatif indépendant sur le Service canadien du renseignement de sécurité (GCI), avec à sa tête l'honorable Gordon F. Osbaldeston (Solliciteur général du Canada, 1987). Le GCI a déposé son rapport en octobre 1987. Ce rapport contenait 34 grandes recommandations qui portaient sur le recrutement et la formation, la production de renseignements, la contre-subversion, le réseau du renseignement de sécurité et diverses autres questions. À la

suite de sa publication, la politique de recrutement du SCRS a été révisée, et la Stephenson Academy a été rouverte, la Direction de l'antisubversion a été progressivement démantelée et la majorité de ses dossiers détruits, et la Direction de l'analyse et de la production, devenue la Direction des exigences, de l'analyse et de la production (EAP), a connu une forte expansion.

Le CSARS s'est servi du GCI pour promouvoir la transformation du SCRS en un organisme de renseignement dont le rôle n'est pas simplement de compiler des faits, mais de conseiller le gouvernement grâce à des analyses sérieuses. Ses efforts ont porté leurs fruits, et le CSARS a déclaré avec une satisfaction évidente : « Le conte de fées de la Direction de l'analyse et de la production (DAP) s'est poursuivie en 1989-1990. Lors de notre étude spéciale sur la DAP en 1987-1988, nous avons découvert que la Direction était la petite sœur négligée dans la famille du SCRS. Maintenant, Cendrillon semble avoir trouvé son prince et ce changement est pour le mieux ». (CSARS, 1989-1990, p. 22). À toutes fins pratiques, le SCRS avait commencé à modifier pour de bon sa culture policière axée sur la suspicion et les dossiers et était en train de développer une culture du renseignement fondée sur l'analyse afin de produire des évaluations de la menace impartiales pour les différents utilisateurs du renseignement. Les agents du SCRS étaient véritablement devenus des « professionnels de l'information », pour emprunter l'expression à Ericson et Haggerty (1997).

1.2.2 SCRS : La fin de la guerre froide et les années maigres. Reprise des opérations (1992-2002)

La dernière décennie du XXe siècle allait voir la fin de la guerre froide et l'effondrement du bloc soviétique. Comme l'existence des agences de sécurité nationale était en grande partie fondée sur le sourd conflit opposant les démocraties occidentales et les pays communistes, la fin annoncée de cet affrontement ne pouvait que se répercuter sur le SCRS. Le Service a commencé en 1992 à publier un rapport annuel public dans lequel étaient indiqués les types d'opérations qu'il menait. Cette soudaine transparence traduisait le désir du SCRS de se trouver d'autres missions et montrait qu'il était prêt à se lancer dans de nouvelles activités. D'ailleurs, après avoir atteint un niveau record de 244 millions de dollars de 1993 à 1995, le budget du SCRS a chuté, s'établissant à 167 millions de dollars en 1997-1998. Le budget du CSARS connaissait un recul de même importance. Le nombre d'évaluations de la menace réalisées par le

Service avait diminué, passant de 843 en 1993-94 à 602 en 1995-1996 et continuerait de baisser, pour atteindre 543 avant la fin du siècle.

Même si la sécurité publique – le contre-terrorisme – représentait toujours 60 p. 100 de ses activités, le SCRS a tenté de freiner son déclin en participant à de nouveaux programmes. Dans le Rapport public de 1997, il mentionne l'espionnage économique, la guerre informatique, la prolifération nucléaire et, particulièrement révélateur, la criminalité transnationale. Certains de ces programmes empiètent sur les opérations d'autres agences, surtout la GRC en ce qui touche la criminalité transnationale et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) pour ce qui est de la guerre informatique. L'élément nouveau le plus important était toutefois l'élimination progressive de l'ex-Cendrillon du SCRS, la Direction de l'analyse et de la production. Dans le rapport secret de 1996-1997 remis au gouvernement, le directeur du SCRS ne mentionne pas cette direction (CSARS, 1996-1997, p. 60). Le CSARS a décidé d'examiner la production de renseignements par le SCRS en 1998-1999 et a constaté que l'unité d'analyse stratégique avait été démantelée afin d'accélérer l'intégration des analystes stratégiques aux opérations. Et peut-être plus significatif encore, le CSARS affirme que l'examen de la production de renseignements « a aussi mis à jour une forme troublante de ségrégation professionnelle au sein de la Direction. Les employés de l'EAP non classifiés comme agents de renseignement (AR) sont traités différemment sur les plans de la rémunération, de la formation et de l'avancement professionnel » (CSARS, 1998-1999, rapport no 101). Cette constatation est d'autant plus importante qu'elle rappelle étrangement une constatation dont fait état le rapport déposé en 1981 par la Commission McDonald (Canada, 1981). Ce rapport mentionnait que les membres les plus aigris du SS/GRC étaient les analystes civils qui disaient être victimes de l'« apartheid administratif » de la GRC (Canada, 1981, vol. II, p. 724). De l'apartheid à la ségrégation, il semble que les conditions de travail des analystes civils n'avaient guère changé en quinze ans. La priorité renouvelée qu'accordait le SCRS aux opérations s'était traduite par une modification dans le titre du rapport annuel du CSARS, qui, à partir de 1996-1997, s'intitulait désormais « Examen opérationnel des activités du SCRS ».

1.2.3 SCRS : Renaissance. La guerre au terrorisme

Le 11 septembre 2001 (le 11 septembre), deux avions ont percuté les tours jumelles du World Trade Centre à New York, un autre s'est écrasé

sur le Pentagone et un quatrième a plongé au sol alors qu'il se dirigeait vers Washington (D.C.), après un mouvement de révolte des passagers. Ces événements capitaux ont entraîné l'occupation de l'Afghanistan et de l'Iraq, dont on dit qu'elle s'inscrit dans la guerre contre le terrorisme déclarée par les États-Unis.

Le budget 2001-2002 du SCRS a été augmenté de 30 p. 100. Cette hausse devait atteindre au moins 36 p. 100 en 2006-2007. La situation a évolué si rapidement depuis le 11 septembre qu'il est prématuré d'établir son incidence sur la culture professionnelle du SCRS et de la GRC. L'enquête préliminaire menée en 2007 au sujet de quatre jeunes accusés d'appartenir à une organisation terroriste dans le cadre d'un complot en vue de perpétrer des attentats terroristes à Toronto en 2006 devrait jeter de la lumière sur la façon dont la police a fait échec à ce complot. Uniquement pour l'enquête préliminaire visant ces quatre jeunes (sur un total de 17 accusés), il existe apparemment deux millions de pages de preuve enregistrées sur trois unités de disque dur¹¹. Je me contenterai de faire quelques observations.

A. Ahmed Ressam. Exception faite du 11 septembre, l'événement le plus marquant de la guerre contre le terrorisme s'est produit lorsque Ahmed Ressam, qui avait vécu à Montréal, a été intercepté à la frontière américaine le 14 décembre 1999 par un agent des douanes; il transportait des explosifs dans le coffre d'une voiture louée. Ressam planifiait un attentat à la bombe à l'aéroport de Los Angeles à l'occasion du nouveau millénaire. Même s'il faisait l'objet d'une surveillance de la part du SCRS, il avait quitté le pays pour s'entraîner en Afghanistan et était revenu au Canada en février 1999, sans se faire repérer, avec un passeport établi au nom de Benni Antoine Norris. Il a préparé son complot terroriste sans être gêné par le SCRS ou quelque autre force policière, et il est parti pour les États-Unis où il a été arrêté avant de pouvoir exécuter son plan. À l'issue de l'examen de l'affaire Ressam, le CSARS a conclu n'avoir trouvé « aucun élément prouvant que c'est un manque de vigilance de la part du Service qui aurait permis à Ressam d'échapper à la surveillance après son retour en 1999 » (CSARS, 2002-2003, p. 7; repris p. 75). Cette analyse n'a pas aidé à dissiper l'opinion des États-Unis qu'une culture de l'échec caractérisait la communauté du renseignement canadienne et ses partenaires dans la lutte contre le terrorisme. Même si l'on avait pu empêcher Ahmed Ressam de blesser des citoyens américains, l'impact du complot avorté sur l'opinion publique américaine peut être comparé aux répercussions sur la communauté indienne du Canada de l'acquiescement en mars 2005

de Malik et de Bagri dans l'affaire d'Air India. Le fiasco de l'affaire Ressam a peut-être amené les agences de lutte contre le terrorisme canadiennes à se rattraper pour cet échec en faisant preuve d'une trop grande agressivité. À cet égard, l'affaire Maher Arar n'est guère rassurante.

B. Dispositif antiterroriste. C'est le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et non le SCRS qui s'est taillé la part du lion dans le budget de 2002 pour le contre-terrorisme. Son mandat prévoit qu'il doit protéger la structure d'information et de communication du Canada. De son côté, le SCRS est maintenant doté d'un Centre des opérations d'information (COI), qui conserve l'information recueillie dans le cadre des enquêtes menées par le SCRS relativement à des menaces à l'infrastructure de l'information névralgique du Canada. Le COI risque d'empiéter sur le mandat du CST et de provoquer une « querelle de territoire ». De même, le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) a été créé en juillet 2004 afin de transmettre rapidement les évaluations de la menace aux décideurs; il est formé des représentants de onze agences canadiennes s'occupant de contre-terrorisme aux niveaux national, provincial ou municipal. Le SCRS est censé être le premier parmi ses pairs (CSARS, 2005-2006, p. 9). Le directeur actuel du CIEM a été nommé en juillet 2005 et est détaché par la GRC. Le CSARS a constaté que le niveau de coopération entre le SCRS et les autres organismes canadiens est à la fois approprié et fructueux (CSARS, 2001-2002, p. 13). Comme nous l'avons dit, le CSARS a tendance à minimiser les frictions entre les organismes.

Faire sensation dans la lutte contre le terrorisme est très prisé aujourd'hui, comme nous l'avons constaté dans le cadre de notre recherche sur les activités policières au Québec. Avant le 11 septembre, le renseignement antiterroriste faisait partie des responsabilités de l'unité du renseignement de sécurité de la Sûreté du Québec (SQ, la police provinciale du Québec). Cependant, dès que le 11 septembre a fait monter les enjeux du contre-terrorisme, la collecte de ce type de renseignement a été transférée à la Direction des renseignements criminels de la SQ avec le soutien vigoureux du bureau des enquêtes criminelles. Il n'est pas certain que le présent dispositif antiterroriste fonctionnera de façon concertée et que le SCRS réussira à faire respecter son leadership en qualité de premier parmi les pairs.

Un dernier élément nouveau au SCRS complique l'évaluation, à cause de son caractère non officiel. Le SCRS est une agence de renseignement nationale, comme ses homologues britannique (MI5) et australien (ASIO

– le bureau du renseignement de sécurité australien). La lecture des rapports annuels du SCRS et du CSARS ne laisse aucun doute quant à la participation accrue du SCRS à la collecte de renseignements extérieurs; en outre, ce service multiplie le nombre de ses agents de liaison-sécurité (ALS). Tant et aussi longtemps que cette incursion discrète dans le domaine du renseignement étranger ne se verra pas conférer un caractère officiel (par le biais d'une loi par exemple), nous ne pourrions pas évaluer son influence sur la culture professionnelle du SCRS.

1.2.4 Évolution de la GRC

Comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas tant la culture professionnelle des membres de la GRC en uniforme qui est en jeu que l'impact de cette culture sur les inspecteurs en civil. À partir des années 1980, et jusqu'à aujourd'hui, le grand événement pour la GRC a été son rôle de pionnier dans le mouvement vers la police communautaire au Canada (Normandeau et Leighton, 1990). Quoi que la police communautaire ait pu être, elle s'appuyait sur la visibilité de la police et utilisait presque exclusivement les patrouilleurs en uniforme déployés sur le terrain. Les chercheurs sont unanimes pour dire que ce mouvement a élargi le fossé entre les patrouilleurs en uniforme et les enquêteurs en civil. Dans cette mesure, l'adoption précoce du concept de police communautaire par la GRC peut avoir nui à ses activités d'enquête en 1985.

La police communautaire est devenue une police axée sur la résolution de problèmes, ce qui suppose la collecte de données sur les problèmes des collectivités qui sont ensuite analysées selon la méthode SARA (« parcourir-analyser-intervenir-évaluer »). L'activité policière axée sur la résolution de problèmes se rapprochait dangereusement d'une application de la loi axée sur le renseignement, un modèle qui s'impose de plus en plus. Toutefois, la GRC a semblé s'opposer à cette évolution. À l'occasion d'une allocution en 2005, Giuliano Zaccardelli, qui était alors commissaire de la GRC, a fait remarquer que l'application de la loi axée sur le renseignement « évoque les services secrets, le travail d'une agence d'espionnage – le renseignement avec un grand R » [traduction] (Zaccardelli, 2005). Il faut signaler qu'à ce moment-là la GRC et son commissaire faisaient l'objet d'une enquête par une commission d'enquête fédérale – la Commission O'Connor – pour avoir communiqué des renseignements non vérifiés à leurs homologues américains relativement à la participation de Maher Arar, un citoyen canadien, et d'autres personnes à des activités terroristes (Canada, 2006a, vol. III). C'est peut-être pour cette raison que M. Zaccardelli

gardait ses distances par rapport à l'application de la loi axée sur le renseignement. Il est également possible qu'il exprime la préférence de la police traditionnelle pour l'action plutôt que l'information.

Comme l'a constaté le Comité Thacker (Canada, Chambre des communes, 1990, p. 105 et 192), la GRC s'est toujours occupée de sécurité nationale par le biais de la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et de la Section des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN), et mène encore des actions musclées contre ses cibles. Après le 11 septembre, la GRC a renforcé son rôle dans le domaine de la sécurité nationale et joué un rôle de premier plan dans l'arrestation à Toronto de dix-sept personnes soupçonnées de complot en vue de perpétrer un attentat à la bombe contre plusieurs cibles. Pour ce faire, elle a apparemment mené une « opération d'infiltration » dans le cadre de laquelle les présumés terroristes ont tenté d'acheter trois tonnes de nitrate d'ammonium d'un agent d'infiltration de la GRC¹².

Une importante conclusion peut être tirée des analyses précédentes : les agences de renseignement de sécurité comme le SCRS sont beaucoup plus tributaires de l'environnement politique mondial instable que ne le sont les organismes d'application de la loi. Même si les crimes revêtent d'autres formes, ils ne disparaîtront jamais, et la société aura toujours besoin des organismes d'application de la loi. Par contre, il fut un temps où les agences de renseignement de sécurité, craignant de ne plus avoir de raison d'être, ont peut-être pris les mesures nécessaires pour assurer leur survie. Cette vulnérabilité à la situation politique mondiale est une différence déterminante entre les services policiers et les agences de sécurité nationale.

2. DIFFÉRENCES MAJEURES

Mon analyse des différences entre la culture professionnelle des organismes d'application de la loi et du renseignement de sécurité reposera sur une approche en deux volets. Tout d'abord, j'examinerai les différences majeures et les différences mineures au moyen d'incidents révélateurs quant à leur existence et à leur nature. Puis, je présenterai une synthèse théorique des différences. Les principales sources que je tiens à souligner sont (1) la rivalité, (2) les mandats, dont découlent les besoins différents que sont la collecte du renseignement de sécurité et la collecte d'éléments de preuve en vue de poursuites, (3) la question connexe de l'infiltration d'une source humaine, (4) l'analyse de l'information, et (5) la lutte contre les crimes transnationaux.

2.1 Rivalité

Il existe une différence indéniable entre les forces policières et les agences de renseignement de sécurité. Les policiers ont des pouvoirs de coercition spéciaux découlant de leur statut juridique d'agent de la paix et ils sont responsables de l'application de la loi. Les membres des agences de renseignement civil n'ont pas de tels pouvoirs. Toutefois, comme ils sont chargés d'assurer la sécurité nationale et aussi de protéger les citoyens contre la violence terroriste, les agences de renseignement de sécurité peuvent aussi être qualifiées d'agences d'application de la loi, même si ce ne sont pas des forces policières aux sens juridique et institutionnel. Les ouvrages sur la culture des services policiers reconnaissent généralement qu'elle repose sur une dichotomie frappante entre l'endogroupe et l'exogroupe (Foster, 2003, p. 197; Waddington, 2005, p. 379). Le rapport McDonald va jusqu'à comparer la GRC à un « ordre religieux » (Canada, 1981, vol. II, p. 726). Cette dichotomie a un revers de la médaille, la rivalité. Les organismes d'application de la loi ont un comportement agressif à l'endroit des exogroupes, y compris les autres organismes d'application de la loi. Par conséquent, la rivalité entre le SCRS, la GRC et d'autres organismes d'application de la loi n'est pas, à mon avis, simplement un effet dérivé que d'autres facteurs peuvent expliquer (par ex. des mandats différents). Il s'agit d'une caractéristique centrale inhérente à la culture professionnelle des organismes d'application de la loi et qui entraîne des effets particuliers. En somme, il suffit que le SCRS et la GRC soient des organismes d'application de la loi pour qu'une rivalité existe entre eux.

Dans un de ses premiers rapports, le CSARS a déclaré que l'expression « saine tension » avait été utilisée pour décrire la relation entre le SCRS et la GRC, ajoutant qu'un peu moins de tension serait plus sain (CSARS, 1986, p. 31). Par exemple, le CSARS était déconcerté et déçu du temps qu'il avait fallu, soit six ans, pour que le SCRS ait accès au Centre d'information de la police canadienne (CIPC), une base de données gérée par la GRC (CSARS, 1988-1989, p. 18). Le SCRS s'est vu accorder un accès partiel au CIPC seulement en 1990. Si ce n'était de la rivalité inhérente entre des organismes d'application de la loi, la réticence de la GRC serait vraiment surprenante. Après tout, le SCRS, à l'époque, était essentiellement formé d'anciens agents de la GRC. Toutefois, la relation de travail entre le SCRS et la GRC ne repose pas seulement sur des faits, mais aussi sur des perceptions. Par exemple, le SCRS et la GRC ont mené à bien une enquête antiterroriste qui visait un « pays ami important ». Bien que l'opération se soit soldée par un succès, le CSARS s'est inquiété de ce que

« le tort possible peut se mesurer par l'insécurité ressentie d'un pays ami important sur l'aptitude à coopérer de la GRC et du SCRS » (CSARS, 1989-1990, p. 42).

Le CSARS a évalué la coopération entre le SCRS et la GRC dans le cadre d'une enquête échelonnée sur deux ans (1997-1999). Il a conclu que leurs rapports de coopération pouvaient être qualifiés d'honnêtes et de fructueux à l'exception de deux problèmes : l'utilisation par la GRC des renseignements du SCRS dans les procédures pénales, et la compétence du SCRS en matière de criminalité transnationale (CSARS, 1998-1999, p. 25). Cependant, le CSARS a émis une réserve importante, déclarant ce qui suit : « les incidents qui ont été portés à notre attention et qui ont suscité en partie notre examen des rapports entre le SCRS et la GRC révèlent que le problème semble moins aigu dans les régions » (CSARS, 1997-1998, rapport no 101, sans italiques dans l'original). On dénombre de nombreux problèmes dans les régions. Un protocole d'entente entre la SQ et les services policiers municipaux du Québec a été signé seulement en 1992, huit ans après la création du SCRS. Dans une région qui n'est pas nommée, les relations entre le SCRS et un organisme d'application de la loi étaient si tendues que dans un cas la police a eu recours à son pouvoir d'assignation pour forcer les agents du SCRS à témoigner à un procès; dans un autre cas, le même organisme d'application de la loi a invoqué la perpétration d'actes criminels par des employés du SCRS pour avoir un mandat de perquisition devant lui permettre d'obtenir un document du SCRS d'un troisième organisme fédéral (CSARS, 1997-1998, rapport no 103).

Même si le SCRS possède des bureaux régionaux et des agents de liaison, il demeure fortement centralisé, alors que la structure opérationnelle de la GRC est décentralisée et que ses bureaux sont disséminés dans les provinces. Sauf en Ontario et au Québec, chaque division de la GRC conclut une entente avec le gouvernement provincial et conserve de ce fait une certaine autonomie par rapport à l'administration centrale. Certains problèmes continuent de se poser à l'échelon régional, que ce soit avec un détachement de la GRC ou un organisme d'application de la loi local; ils sont réglés par l'administration centrale par le biais de protocoles d'entente. Il faut se rappeler que l'enquête sur Air India a été en grande partie menée au niveau local en Colombie-Britannique.

2.2 Renseignement préventif par opposition à preuve à charge

Nous avons vu que la collaboration entre le SCRS et la GRC soulevait deux préoccupations : la divulgation de renseignements du SCRS dans le cadre d'une procédure criminelle, et les responsabilités assumées par le SCRS de sa propre initiative dans le domaine de la criminalité transnationale. Je commencerai par la première de ces préoccupations. En deux mots, le SCRS a pour mandat de recueillir et de communiquer l'information sur les menaces à la sécurité du Canada en ayant recours à des sources et à des méthodes d'enquête qui doivent être protégées pour des raisons de sécurité nationale. De son côté, la GRC doit s'acquitter des tâches policières liées à ces menaces, y compris recueillir les témoignages incriminants. Cette répartition date de la Commission Mackenzie (Canada, 1969, paragraphe 55). Le rapport Mackenzie mettait l'accent sur la distinction très nette qui existe entre le mandat du renseignement de sécurité et celui de la police (Canada, 1969, paragraphe 57). C'est également ce qu'a fait la Commission McDonald (Canada, 1981), et cette différence n'a jamais été mise en question jusqu'à maintenant.

Ces deux mandats sont complémentaires, comme l'indique le protocole d'entente de septembre 2006, mais ils sont incompatibles sur le plan de la divulgation publique par la police – par la Couronne – des sources, des méthodes et des renseignements fermés du SCRS en vue d'obtenir une condamnation. Cette situation constitue une « source inévitable de tensions » (CSARS, 1989-1990, p. 16; 1989-1990, p. 45). À partir de 1969, et jusqu'à ce jour, tous les organismes publics qui ont examiné les relations entre le SCRS et la GRC ont expressément fait état de tensions, y compris la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, dans son cadre de référence¹³. Le problème s'est aggravé avec l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Stinchcombe relativement à la divulgation des éléments de preuve de la Couronne. D'Aucuns estiment que le problème est devenu insoluble : « Ni le protocole d'entente ni les lois actuelles n'offrent de solution évidente à cette énigme. L'incidence possible des modifications aux lois est sujette à discussion, mais ce qui ne laisse aucun doute, à notre avis, c'est le danger auquel le statu quo expose les enquêtes entourant la sécurité nationale » (CSARS, 1998-1999, p. 22).

La divulgation publique des renseignements du SCRS soulève quatre questions distinctes : (1) la divulgation de dossiers du SCRS; (2) la

transmission aux organismes d'application de la loi du matériel original (lettres, documents, bandes sonores, bandes vidéo, etc.); (3) le témoignage devant les tribunaux d'agents du SCRS; (4) la divulgation de l'identité des sources du SCRS et le témoignage en public de ces sources. Ce dernier problème est plus sérieux (CSARS, 1998-1999, p. 22). Mon expérience de directeur de la recherche pour une commission d'enquête qui s'est penchée sur la question des indicateurs des services de sécurité (Québec, 1981, Commission Keable), m'a montré que les circonstances entourant le témoignage d'un informateur dans le cadre d'une procédure pénale ne font aucune différence : tout avocat digne de ce nom l'identifiera dès qu'il se présentera.

Pour montrer ce qui est en jeu dans la divulgation de l'identité d'un informateur, je passerai en revue les procédures judiciaires liées à l'affaire mettant en cause Santokh Singh Khela et Kashmir Singh Dhillon.

1986 : Santokh Khela et Kashmir Dhillon, membres du groupe Babbar Khalsa de Montréal (une organisation sikh extrémiste), ont été reconnus coupables de complot visant à faire exploser un appareil d'Air India à New York. Le dossier du ministère public reposait sur le témoignage d'un informateur qui disait avoir reçu 8 000 \$ pour faire sauter un avion. Cet informateur – Billy Joe – était initialement sous le contrôle de la Sûreté du Québec (SQ – police provinciale du Québec), qui s'est alliée dans cette affaire à la GRC et au FBI. Selon les contrôleurs de Billy Joe à la GRC et à la SQ, les accusés voulaient faire exploser un avion à New York. Lors d'une opération d'infiltration, ils ont été mis en contact avec un agent du FBI qui se faisait passer pour un spécialiste des explosifs. L'informateur a réussi à les faire arrêter. Les accusés ont affirmé que l'argent avait été remis à Billy Joe pour qu'il achète une auto volée (il a aussi été déclaré que l'argent avait été versé à Billy Joe pour l'assassinat d'un journaliste indien appelé Hayer (Bolan, 2005, p. 147). Et ce qui est crucial, Billy Joe n'a pas témoigné lors du procès en 1986.

Premier appel. Khela et Dhillon ont interjeté appel de leur condamnation devant la Cour d'appel du Québec. Le 9 décembre 1991, leur appel a été accueilli au motif que le juge de première instance avait commis une erreur de droit en refusant à deux reprises d'ordonner que le témoin connu sous le nom Billy Joe se présente et témoigne au procès (R. c. Khela, (1991), 68 C.C.C. (3d) 81). Un nouveau procès a été ordonné.

Deuxième procès. Un deuxième procès a eu lieu en 1992. Comme le ministère public n'avait pas respecté les obligations d'information

formulées par la Cour d'appel du Québec en 1991, le juge Steinberg, de la Cour supérieure du Québec, a ordonné la suspension de l'instance relativement à l'accusation. En outre, le témoignage de l'informateur ne satisfaisait pas aux obligations d'information formulées dans l'affaire Stinchcombe : Billy Joe a témoigné à l'extérieur de la salle du tribunal, la tête recouverte d'une cagoule; l'entrevue ne pouvait pas être enregistrée et aucun sténographe judiciaire n'était présent; même l'identité de la personne encagoulée a été mise en doute par les avocats de la défense. Les deux suspects ont été libérés après avoir passé près de six ans en prison.

Deuxième appel. Le ministère public a interjeté appel de la décision du juge Steinberg d'ordonner la suspension de l'instance devant la Cour d'appel du Québec. Cette fois, la Cour d'appel a annulé la suspension ordonnée par le juge Steinberg. (1994) 92 C.C.C. (3d) 81.

Troisième appel (Cour suprême du Canada). Les avocats de la défense en ont appelé de la décision de la Cour d'appel du Québec devant la Cour suprême du Canada. Le 16 novembre 1995, la Cour suprême a statué que « Le ministère public a omis de communiquer avant le procès tous les renseignements concernant Billy Joe requis par la décision (no 1) de la Cour d'appel » et que cette omission violait « l'art. 7 de la Charte ». La Cour suprême a estimé que les conditions de la communication de la preuve établies par la Cour d'appel du Québec dans sa première décision (9 décembre 1991) étaient « compatibles avec l'arrêt Stinchcombe ». R. v. Khela [1995] 4 R.C.S. 201, 203. La Cour suprême a ordonné la tenue d'un nouveau procès.

Troisième procès. Compte tenu de la situation confuse eu égard au témoignage de l'informateur Billy Joe, les avocats de la défense ont encore une fois demandé la suspension de l'instance. Cette demande a été accueillie par le juge J. Martin dans ce que la Cour d'appel du Québec qualifiera de décision présentée très clairement et de manière très détaillée. Le juge Martin a ordonné une suspension définitive de l'instance (9 août 1996).

Quatrième appel (à la Cour d'appel du Québec). Il a été interjeté appel de la décision du juge Martin devant la Cour d'appel du Québec, qui devra entendre cette affaire pour une troisième fois. Le juge Michel Proulx rejette l'appel en des termes non équivoques, déclarant [traduction] « Cette affaire a atteint un stade où le refus de communication de la preuve

constitue un préjudice auquel il ne peut être remédié, suivant l'approche adoptée par la Cour suprême (R. v. O'Connor, supra). Pour parler sans ambages, ça suffit ». (R. v. Khela (1998) 126 C.C.C. (3d) 341).

Cet examen montre que les enjeux dans la problématique renseignement-preuve sont énormes. Les procédures contre les présumés terroristes qui reposent sur le témoignage d'un informateur peuvent être interminables, et les coûts sociaux et économiques, colossaux pour toutes les parties. Dans le cas qui nous intéresse, elles ont duré plus de douze ans. Compte tenu des coûts liés à l'enquête policière, de la participation de la police à la préparation du dossier, de la comparution des témoins policiers et de l'informateur devant le tribunal, ainsi que des procédures judiciaires associées à trois procès et à quatre appels à tous les paliers du système de justice pénale, dont la Cour suprême du Canada, l'ensemble du processus a coûté très cher aux contribuables, et ce, sans grand succès. En fait, toutes les parties ont perdu. Les accusés ont passé six ans en prison avant d'être acquittés. La police et le ministère public n'ont pas obtenu la condamnation souhaitée. Il a également été établi que la confidentialité de l'identité d'un informateur était véritablement mise en péril par l'arrêt Stinchcombe, creusant ainsi le fossé entre les agences de collecte de renseignement et les organisations d'application de la loi.

2.3 Infiltration d'une source humaine

Le CSARS a mis sur la page couverture de son rapport spécial de 1994 relativement à l'infiltration du Heritage Front par une source humaine à la solde du SCRS une citation de C.S. Lewis : « Les meubles de rêve sont les seuls sur lesquels jamais on ne se cogne les orteils ni ne s'érafle le genou ». Le contrôle des indicateurs est le secteur du maintien de l'ordre où la différence entre le rêve et la réalité est la plus marquée (Brodeur, 1995). C'est une question complexe et difficile dont je n'aborderai que cinq aspects. Même si les agents d'infiltration et les agents du renseignement de sécurité jouent un rôle important, je me limiterai aux indicateurs qui ne sont pas des membres réguliers des agences de maintien de l'ordre, car je considère que leur action a un rapport plus direct avec le mandat de la Commission que celle des policiers participant à des opérations d'infiltration.

A. Les divers rôles des indicateurs : L'infiltration d'indicateurs (source humaine) est la technique d'infiltration la plus importune. Qu'ils rendent compte à des policiers ou à des agents de renseignement, les indicateurs

ont un point en commun : ils disposent de façon implicite d'une certaine latitude pour commettre des crimes en vue d'infiltrer plus profondément une organisation criminelle ou terroriste et de protéger leur couverture. (Reuter, 1983; Brodeur, 1995, p. 89). À cet égard, le CSARS établit une distinction cruciale entre les sources actives (qui ont des activités criminelles) et les sources passives, et fait valoir que l'utilisation de ces dernières fournirait une information qui serait, au mieux, moins utiles et, au pis, inutile. La plupart des bonnes sources sont actives (CSARS, 1994, section 13.11, sans italiques dans l'original). En raison de leur « activité », les sources humaines sont inévitablement soupçonnées d'avoir incité leurs cibles à commettre un délit, qu'elles travaillent pour les services policiers ou en qualité d'agents provocateurs si elles sont à l'emploi d'une agence de renseignement de sécurité. Habituellement, la police n'utilise leurs indicateurs que pendant une courte période, réalise des opérations d'infiltration¹⁴ avec leur aide et n'hésite pas à les faire témoigner devant les tribunaux étant donné qu'elle a mis sur pied des programmes de protection des témoins. Les agences de renseignement de sécurité comme le SCRS organisent peu souvent des opérations d'infiltration car elles n'ont aucun mandat d'application de la loi; elles s'efforcent d'utiliser leurs sources le plus longtemps possible et se donnent beaucoup de mal pour protéger leur identité.

B. Les sources humaines et les tribunaux : En raison de leur participation à des activités criminelles et de l'argent reçu des services policiers ou de l'agence de renseignement de sécurité, les sources humaines ont perdu au fil des ans une grande part de leur crédibilité devant les tribunaux. Il est désormais difficile d'obtenir une condamnation grâce au seul témoignage d'un indicateur, en l'absence de preuves corroborantes. Ce discrédit s'étend aux témoins qui ont des liens quelconques (par exemple une liaison amoureuse) avec la personne accusée.

C. Les cultures axées sur l'endiguement et la cessation des activités : Comme je l'ai déjà mentionné, selon le CSARS (1994), la plupart des bonnes sources sont des sources actives. Plusieurs années auparavant, ce comité s'était penché sur le problème que pose une agence de renseignement qui ferme les yeux sur un délit mineur pour prévenir des délits pouvant devenir plus sérieux. Le CSARS a d'abord indiqué qu'il partageait l'avis de la Commission McDonald, à savoir que le SCRS est tenu de transmettre à la police ses informations concernant des activités criminelles. Toutefois, il reconnaît qu'il y a des exceptions à cette règle : « lorsqu'une enquête policière, et peut-être des preuves produites à un

procès subséquent, compromettraient irrémédiablement une opération de sécurité vitale » (CSARS, 1986-1987, p. 30). Nous touchons là au cœur de la culture professionnelle d'un service de sécurité, qu'il soit policier ou civil, qui a été décrite par la Commission Keable au Québec, pour laquelle j'ai travaillé comme directeur de la recherche (voir aussi Brodeur, 1981). Entre novembre 1970 et 1973, l'escouade antiterroriste de la police de Montréal a transformé le Front de Libération du Québec (FLQ) en une colonie policière en y infiltrant de très nombreux indicateurs. Elle s'est contentée de surveiller les délits moins graves (comme les bombes incendiaires) tout en engageant le groupe, grâce à ces indicateurs, dans une voie qui petit à petit permettrait de le neutraliser. Plus de vingt ans après, le CSARS redécouvre cette culture de l'endiguement propre au service de sécurité : « Nous sommes en outre conscient du fait qu'en détruisant un groupe au lieu d'en assurer la surveillance, on risque d'en voir naître un autre pire par la suite » (CSARS, 1994, section 13.11). En revanche, les services policiers constituent des dossiers n'ayant rien en commun pour mettre fin à des activités criminelles. Cette cessation est parfois durable voire définitive. Mais souvent elle n'est que temporaire.

D. Les moyens priment sur la fin. Le grand réformateur des services policiers Herman Goldstein a critiqué dans tous ses travaux le principe selon lequel « les moyens priment sur la fin ». Les agences qui l'appliquent accordent la priorité aux moyens qui permettent d'atteindre leurs objectifs organisationnels – par exemple, les mesures de répression contre les trafiquants de drogue à la petite semaine qui améliorent les statistiques des services policiers, mais n'ont aucun effet sur le trafic lui-même – plutôt que leurs objectifs externes, fournir un service efficace à la société (par exemple protéger les citoyens). L'infiltration de longue durée risque d'être compromise par le principe en question. Tenons pour acquis que l'agent du SCRS qui a affirmé dans le *Globe and Mail* avoir voulu protéger l'identité de ses indicateurs en détruisant des enregistrements qui auraient pu être utiles à l'enquête sur Air India disait la vérité. Sa loyauté envers ses indicateurs était d'une certaine façon louable. Cependant, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India et l'explosion à l'aéroport de Narita ont fait 331 victimes, et l'attentat contre Air India a été l'une des pires attaques terroristes à l'échelon mondial – certainement la pire au Canada. Vu les circonstances, accorder plus d'importance à la protection des indicateurs qu'au règlement de ce crime monstrueux revient à oublier que l'infiltration est un moyen de protéger le pays et les citoyens. L'infiltration et la protection des indicateurs ne sont pas une fin en soi. À mon avis, il faut établir une politique claire

afin que les agences de renseignement cessent d'appliquer aux activités d'infiltration et au contrôle des indicateurs le principe voulant que « les moyens priment sur la fin ». L'endigement à long terme n'est pas un argument valide dans toutes les circonstances, pas plus que la nécessité de protéger les indicateurs contre les mesures de repréailles, y compris la mort. Si les organismes d'application de la loi réussissent à protéger leurs indicateurs appelés à témoigner devant les tribunaux au moyen de programmes de protection des témoins, je ne vois pas pourquoi les agences de renseignement de sécurité ne pourraient pas faire de même¹⁵.

E. La dissimilitude des indicateurs. On ne peut tenir pour acquis qu'un indicateur n'a qu'un seul contrôleur ni qu'il est actif dans un seul secteur d'activité criminelle. Dans le cadre de ma recherche pour la Commission Keable (Québec), je suis tombé sur des indicateurs qui fournissaient des informations à deux, voire plusieurs, contrôleurs en même temps. Ces contrôleurs n'appartenaient pas au même service policier, et certains indicateurs étaient habiles à dresser leurs contrôleurs les uns contre les autres pour servir leurs propres intérêts. Parfois, une personne peut être très habile à cloisonner sa vie et, tout en étant un indicateur dans le milieu de la drogue, mener des activités terroristes. Cet indicateur pourrait même être protégé par ses contrôleurs de l'escouade antidroque contre les menaces que fait peser sur lui l'escouade antiterroriste. De telles enquêtes ne peuvent être faites au moyen des seules sources ouvertes, et il n'y a que la CAI qui puisse assurer un suivi à cet égard.

2.4 Analyse de l'information

Dans le langage de la communauté du renseignement, le renseignement est un produit qui est obtenu grâce à l'analyse d'information de source ouverte ou secrète. J'ai tenté de montrer à la section 1.2.1 que les anciens membres du SS/GRC qui faisaient partie du personnel du SCRS à ses débuts étaient imprégnés d'une culture policière qui accordait la priorité aux opérations plutôt qu'à l'évaluation de la menace, et aux informations tactiques à court terme plutôt qu'au renseignement stratégique à long terme. Le travail du CSARS ainsi que l'impulsion donnée par le Groupe consultatif indépendant dirigé par Osbaldeston ont permis de changer les choses. J'ai également fait état des vues du sénateur américain Richard C. Shelby sur l'incapacité à prévenir les attentats du 11 septembre; pessimiste quant à la capacité du FBI de produire du renseignement de sécurité, le sénateur a proposé de remplacer cette organisation par une agence modelée sur le MI5 britannique.

En 1996, la GRC et le SCRS se sont lancés dans un projet relatif au renseignement commun, qui a fini par transpirer dans les médias en 1999. Ce projet, baptisé « Sidewinder », visait à déterminer l'ampleur de l'espionnage économique chinois au Canada et à évaluer les dommages infligés à la société canadienne par les gangs criminels chinois (« triades »). Il s'agissait initialement d'un projet de faible envergure auquel participaient deux analystes de la GRC et deux analystes du SCRS. Cependant, le projet a déclenché une querelle à laquelle ont été mêlés des membres de la haute direction des deux agences. Lancé en mars 1996, il était apparemment dans une impasse jusqu'à ce que les analystes de la GRC publient une première version du rapport en juin 1997. Le SCRS a examiné cette première version, et la directrice générale de l'EAP (Direction de l'analyse du SCRS) a conclu que les constatations reposaient sur des insinuations et n'étaient pas corroborées par les faits (tiré du rapport 1999-2000 du CSARS, rapport no 125). L'équipe formée de la GRC et du SCRS ont repris le travail, et le conflit a pris de l'ampleur. En mai 1998, c'était au tour de la GRC de se plaindre que la version révisée du rapport du SCRS comportait des erreurs factuelles. En décembre 1998, la directrice générale adjointe de l'EAP a écrit à l'agent responsable à la GRC pour lui signaler encore une fois des insinuations dans la dernière version du rapport et l'informer que le SCRS s'objectait à ce que l'information en question soit incluse dans le rapport. Elle a déclaré ce qui suit : « Nous n'avons aucun élément factuel probant pour étayer nos soupçons et le Service craint les contestations évidentes que les lecteurs pourraient faire » (tiré du rapport 1999-2000 du CSARS, rapport no 125). Malgré ces difficultés, les deux agences ont finalement convenu d'approuver une version finale du rapport Sidewinder en janvier 1998. Après avoir examiné la première version du rapport de la GRC, le CSARS « l'a trouvée très boiteuse et peu convaincante à presque tous les égards. Des pans entiers manquent de suite logique au point d'être incohérents et le document donne abondamment dans l'alarmisme et dans la théorie de la conspiration. D'innombrables et grossières erreurs de syntaxe, de grammaire et d'orthographe témoignent du manque de rigueur général du document ». (CSARS, 1999-2000, rapport no 125). Le CSARS a finalement félicité le Service pour avoir produit des évaluations de la menace répondant aux normes les plus rigoureuses. Fidèle à son langage euphémique, il conclut que le projet Sidewinder n'a pas nui de façon durable à la relation de travail générale entre le SCRS et la GRC. En fait, pris isolément, aucun des incidents examinés par le CSARS n'a jamais été suffisamment sérieux pour se répercuter sur les deux organismes et les monter l'un contre l'autre. Toutefois, il reste à voir si l'ensemble des incidents n'a pas miné leur relation de travail.

Il faudrait se demander si la sévère critique du travail des analystes de la GRC par le CSARS ne révélait pas un parti pris pour le SCRS. Après avoir lu le rapport O'Connor sur l'affaire Maher Arar, je suis convaincu que non seulement le CSARS n'avait aucun parti pris contre la GRC, mais que celle-ci aurait en fait dû faire le point sur l'évaluation du CSARS. Le rapport O'Connor reproche à la GRC d'avoir communiqué à ses partenaires américains des renseignements concernant Maher Arar qui étaient à la fois inexacts et incendiaires (Canada, 2006a, vol. III, chapitre I, section 5.1.5.3; voir aussi vol. III, chapitre III, section 2.4). Ce même rapport louait la prudence et la précision dont avait fait preuve le SCRS dans son évaluation de la menace (Canada, 2006a, vol. III, chapitre III, section 7.6).

2.5 Crimes transnationaux

La participation du SCRS à la lutte contre les crimes transnationaux semble avoir été éphémère. Elle ne faisait pas partie de ses opérations pendant la guerre froide et ne semble pas figurer parmi ses priorités post-11 septembre. J'aborde brièvement la question parce que le CSARS y voit l'une des deux causes de friction avec la GRC, l'autre étant le dilemme renseignement-preuve que j'ai déjà évoqué.

Mises à part les activités de l'EAP et celles relatives aux habilitations de sécurité et au filtrage des demandes d'immigration, le SCRS mène les activités suivantes : ciblage, opérations spéciales, surveillance (physique et électronique), obtention et exécution de mandats, entrevues de dirigeants de groupes ethniques, et opérations délicates (enquêtes sur des personnes occupant un poste dans une institution névralgique – CSARS, 1997-1998, rapport no 97). La majorité de ces activités ont des points communs avec les enquêtes policières et sont susceptibles d'empiéter sur les responsabilités policières. En 1993, le gouvernement a craint que certains aspects de la criminalité organisée transnationale ne menacent le tissu social et la sécurité économique du Canada. Assurer la sécurité nationale du Canada étant au cœur du mandat du SCRS, le Service a réagi à cette crainte en établissant en 1995 une Sous-section de la criminalité transnationale au sein de la Direction du contre-espionnage, établissant de ce fait une distinction entre la criminalité transnationale et les menaces terroristes transnationales (CSARS, 1995-1996, p.15). Le CSARS a affirmé que « ce rôle débordait sensiblement la compétence du SCRS » (CSARS, 1998-1999, p. 5). Cette initiative du SCRS allait dans le sens de la réorientation du renseignement de sécurité dans tous les pays occidentaux, la majorité des agences se cherchant une nouvelle raison d'être après la fin de la guerre froide (Brodeur, 2005).

Le SCRS soutenait que son incursion dans le domaine de la criminalité transnationale se limitait à la collecte de renseignement stratégique, les activités tactiques d'application de la loi étant laissées aux services policiers. Ceux-ci estimaient que la distinction abstraite entre la stratégie et la tactique était trop floue pour différencier clairement les responsabilités incombant au service de renseignement de sécurité et celles relevant des services policiers. Il était également évident que les agents du SCRS n'avaient ni la formation ni les connaissances nécessaires pour agir dans un domaine aussi complexe que le blanchiment d'argent, où la GRC a remporté des victoires remarquables (par exemple l'exploitation, sous sa surveillance, d'un faux bureau de change à Montréal qu'utilisaient des criminels pour blanchir leur argent). Outre ces problèmes, les querelles habituelles au sujet de l'accès au renseignement du SCRS qui était refusé aux services policiers locaux ont également éclaté. À l'issue de son évaluation de l'incursion du SCRS dans le domaine de la criminalité transnationale, le CSARS s'est montré étonnamment critique à l'égard du Service, affirmant que « pour des raisons liées à la tradition ou à la formation, il n'a peut-être pas ce qu'il faut pour bien s'acquitter de cette tâche » (CSARS, 1998-1999, p. 10). Conclusion, la querelle entre le SCRS et l'appareil policier est une rue à double sens; d'une part, on refuse de donner à une autre partie accès à son territoire et à ses dossiers (défense) et, d'autre part, on fait valoir avec insistance son rôle dans les champs de responsabilité traditionnels de l'autre partie (attaque).

3. DIFFÉRENCES MINEURES

L'apposition du qualificatif « mineures » ne signifie pas ici que les différences dont nous parlerons sont de moindre importance. Elles sont cependant de portée plus limitée. J'aborderai les questions : 1) du recrutement; 2) de la formation; 3) de l'internationalisation; 4) des droits de la personne; 5) de la responsabilisation. Mais avant cela, j'aborderai la question de l'ethnocentricité, qui est un trait commun à tous les organismes de surveillance, qu'il s'agisse de la police ou du renseignement de sécurité.

3.1 Ethnocentricité

L'ethnocentricité est un trait propre à toutes les organisations policières. Des sociologues de la police, dont Egon Bittner et Robert Reiner, reconnaissent la surveillance des immigrants et des étrangers l'un des traits distinctifs du mandat non officiel de la police. Les organisations policières ont d'ailleurs été critiquées à plusieurs reprises pour la

discrimination raciale et ethnique dont ils font preuve dans l'exercice de leurs fonctions. Cette ethnocentricité s'exprime également dans la difficulté qu'éprouvent des organisations policières comme la GRC à respecter la dualité linguistique canadienne et à mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir les droits de la minorité d'expression française œuvrant en son sein. Au moment de sa création, en 1984, alors que le SCRS était composé d'anciens membres du Service de sécurité de la GRC (SS/GRC), la situation au chapitre du bilinguisme et des relations avec le personnel francophone était tellement tendue que le CSARS avait dû déposer un rapport spécial pour remédier à la situation (CSARS, 1987).

Mais au-delà du sempiternel problème du bilinguisme au Canada, l'ethnocentricité constitue à maints égards un obstacle grave à la lutte contre le terrorisme. 1) Ainsi, parce que le SCRS ne disposait pas du personnel nécessaire pour traduire les conversations (des Sikh suspects) interceptées par écoute électronique, il aura fallu attendre jusqu'à six semaines avant que cette information ne soit accessible au début de l'enquête sur l'affaire Air India (Bolan, 2005;72-73). Le manque de traducteurs compétents au sein de la communauté du renseignement américain a été dénoncé dans tous les rapports sur la tragédie du 11 septembre. 2) L'absence presque totale de représentants des minorités ethniques au sein des unités de sécurité nationale du SCRS ou de la GRC fait qu'il est presque impossible de mener des opérations secrètes ou d'infiltrer des réseaux terroristes qui se forment en sol canadien. 3) Les agences d'application de la loi qui n'ajustent pas leurs politiques de recrutement de façon que leur effectif soit représentatif des différents groupes ethnoculturels présents dans la population canadienne s'exposent davantage à des accusations de profilage ethnique. Le filtrage des immigrants, qui était une occupation peu prestigieuse au SCRS, est maintenant une tâche d'une importance cruciale qui ne peut pas être exécutée adéquatement par un organisme souffrant d'ethnocentrisme.

3.2 Recrutement

Au moment de sa création, en juillet 1984, le SCRS était composé d'anciens membres du SS/GRC qui, à 95 p. 100, avaient choisi de travailler pour le nouvel organisme. Ces employés apportaient avec eux une culture hybride qui empruntait notamment à la culture d'une police paramilitaire (propre à la GRC). Ils apportaient également avec eux un trait particulier

du Service de sécurité de la GRC que la Commission McDonald avait qualifié de « méfaits institutionnalisés » (McDonald, 1981: vol. I, 97 et s.; voir aussi Cléroux, 1990: 55 et s.). Le problème n'était pas le recours à d'anciens membres du Service de sécurité de la GRC – il n'y avait alors par d'autres options – mais bien l'adoption par le nouvel organisme d'une politique de recrutement qui continuait à privilégier le recrutement de candidats ayant une formation policière (ces candidats étant intégrés directement dans le SCRS sans aucune formation additionnelle).

Suite aux mesures énergiques adoptées par le CSARS et au rapport du GCI, le SCRS a lancé en 1989 une campagne de recrutement qui a suscité 8 447 candidatures, dont 1 116 étaient considérées comme ayant un fort potentiel. (SIRC, 1989-1990 : 11). Même si le GCI avait recommandé l'adoption d'un programme intensif de recrutement de candidats provenant d'horizons divers pour trouver un juste équilibre entre les champs d'expertise et la représentation des femmes, des francophones et des minorités au sein du Service (Solliciteur général, 1987: 16-17), on continuait à observer un biais en faveur des hommes anglophones de race blanche. De plus, la campagne de recrutement n'avait pas réussi à élargir l'éventail des compétences de l'effectif. Toutes les nouvelles recrues devaient avoir un diplôme universitaire. Or, on avait privilégié les diplômés en sciences politiques, de sorte que la diversité des compétences recommandée par le GCI était restée lettre morte.

La discrimination prenait deux formes. D'abord, toutes les nouvelles recrues – à l'exception des anciens membres du Service de sécurité de la GRC – étaient tenues de subir un examen polygraphique pour être admis dans les rangs du SCRS. Le CSARS s'est toujours opposé – et s'oppose encore, apparemment – à l'utilisation du polygraphe, et ce, pour deux raisons : 1) le manque de fiabilité des tests de polygraphie, reconnu encore récemment par le FBI (National Institute of Research, 2003b); 2) le fait que les questions posées aux candidats portaient non seulement sur leur loyauté à l'égard du Canada et du SCRS, mais également sur leur « style de vie ». Les questions relatives au style de vie ont eu un impact sur le profil des candidats jugés intéressants. Si j'en juge par les étudiants diplômés que je connaissais et qui avaient posé leur candidature, le profil recherché en était un de conformité, sinon de conformisme. Les candidats jugés intéressants étaient ceux qui obtenaient de bons résultats pour tous les indicateurs et que rien ne distinguait de la masse. Selon les informations les plus récentes, les tests polygraphiques incorporant des questions sur le style de vie ne sont plus utilisés.

La discrimination prenait également une autre forme. En effet, les analystes civils avaient – à l'intérieur du SCRS, comme dans toutes les forces policières – un statut d'employés de seconde zone. Cette situation, dénoncée en 1981 dans le rapport McDonald, se perpétuait encore en 1999.

À mon avis, la Commission devrait chercher à savoir si des changements ont été apportés à cet égard. Il n'est pas logique d'insister sur l'importance d'une analyse rigoureuse si les conditions de carrière offertes à ceux et celles qui font ce travail sont discriminatoires. C'est là le plus sûr moyen de ne pas attirer les meilleurs candidats.

3.3 Formation

La formation est un des outils les plus puissants dont dispose l'organisation pour imprimer sa culture professionnelle à ses nouvelles recrues. Il y a malheureusement peu à dire sur la formation au SCRS en raison de la rareté des sources ouvertes (le site Web du SCRS, par exemple, ne fournit aucun renseignement à ce sujet). Il a d'abord fallu mener une dure bataille pour convaincre le SCRS de la nécessité de former ses agents de renseignement, puisque la Stephenson Academy avait été fermée en 1987. Cette bataille a été gagnée et l'établissement a ouvert ses portes à nouveau. Les nouvelles recrues du SCRS sont maintenant tenues de suivre un programme de formation s'échelonnant sur plusieurs années. Ensuite, le SCRS devait abandonner la formation militariste imposée à toutes les nouvelles recrues de la GRC. Le recours à ce type de formation est basé sur le postulat suivant : discipliner le corps est la première étape pour développer le sens d'appartenance des nouveaux venus dans l'organisation (McDonald, 1981: vol. II, 744-745). Il semble que le SCRS ait abandonné ce type de formation. J'ai donné un cours sur le terrorisme à l'Académie du SCRS. On m'avait laissé pleinement libre de décider du contenu de mon cours et l'atmosphère dans la classe n'avait rien de coincée. La seule chose qui distinguait cette salle de classe de celles devant lesquelles j'ai l'habitude de me présenter, c'est qu'un agent d'expérience du SCRS était présent et participait librement aux discussions. J'ai trouvé que cela constituait un aspect positif de la formation. Il est inutile de dire que la Commission devrait, à mon avis, exercer ses pouvoirs d'enquête et fouiller davantage cet aspect essentiel de la formation.

3.4 Internationalisation

J'ai fait allusion, précédemment, à la création au sein du SCRS d'une unité chargée de lutter contre les crimes transnationaux (en 1995-1996). Cette décision a été prise pour répondre au nombre croissant d'initiatives internationales allant dans plusieurs directions. Le SCRS a été créé en 1984 comme organisme de renseignement chargé de la sécurité intérieure, et ce, en dépit du fait que la plupart des démocraties occidentales dotées d'un tel organisme ont également un service de renseignement extérieur. Dans le contexte actuel de la mondialisation, la ligne de démarcation entre les renseignements nationaux et les renseignements étrangers tend à s'estomper et la protection de la sécurité nationale nécessite les deux types de renseignements. Le CSARS a critiqué le SCRS quelques années après sa création, affirmant que « le SCRS avait peut-être trop tendance à accepter d'emblée l'information fournie par les services de renseignements de pays amis » (SCRS, 1986-1987, p. 27). Le SCRS a réagi en multipliant les accords internationaux : en mars 1996, il avait signé 202 ententes avec 123 pays et 3 organisations internationales. Le SCRS a déclaré « qu'un grand nombre des menaces liées au secteur du renseignement de sécurité ont leur source à l'étranger [...] En raison de la diversité des changements survenus dans le contexte mondial de la sécurité, le principal défi pour le Service est d'empêcher ces conflits de devenir problématiques sur le plan de la sécurité nationale (SCRS, 1997, Partie I) Soucieux de jouer ce rôle préventif, le SCRS a multiplié les affectations de ses agents de liaison de sécurité (ALS) dans les pays étrangers, en dépit des conditions de travail difficiles. (CSARS, 2000-2001 : 5-6). Conformément à l'article 16 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS recueille maintenant des renseignements étrangers pour le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que pour le ministre de la Défense nationale (CSARS, 2000-2001 : 27 et s.; CSARS, 2001-2002 : 80 et s.). La GRC est également présente sur la scène internationale, participant à des enquêtes transnationales et apportant son appui à la formation des forces policières des pays émergents. Le mandat international de la GRC n'est toutefois pas aussi explicite que celui du SCRS et sa portée potentielle est également plus limitée.

Ce processus d'internationalisation a des répercussions évidentes sur la culture professionnelle et organisationnelle d'un organisme. D'abord, comme je l'ai mentionné précédemment, les démocraties occidentales ont habituellement deux services du renseignement de sécurité distincts, l'un qui fonctionne à l'intérieur des frontières nationales, et

l'autre qui fonctionne à l'étranger. Si la tendance actuelle se maintient, le SCRS pourrait devenir de facto un organisme de renseignement de sécurité axé à la fois sur la scène nationale et sur la scène internationale. La culture professionnelle d'un tel organisme ne peut être que différente. Si le SCRS devient, à toutes fins pratiques, un organisme de renseignement recueillant des renseignements de sécurité à l'intérieur des frontières nationales aussi bien qu'à l'étranger, trois couches de culture professionnelle se juxtaposeront : 1) les vestiges de la culture policière (qui continue de distinguer les agents du service et les analystes civils; 2) la culture dominante du renseignement de sécurité nationale, et les frictions inhérentes avec les organismes du maintien de l'ordre; 3) la culture empruntée au renseignement étranger. Pareille juxtaposition est susceptible de désorienter les membres du Service. On prévoit toutefois que l'engagement international accru du Service atténuera la dichotomie endogroupe/exogroupe. Finalement, la différence entre le Canada et ses partenaires ne doit pas être gommée au point que l'intérêt national canadien soit confondu avec l'intérêt des partenaires amis du Canada. Il y a une vingtaine d'années, le CSARS avait lancé au SCRS l'avertissement suivant : «... il nous semblait que le SCRS était peut-être trop prêt à accepter la politique étrangère sous-tendant cette information (fournie par les services de renseignement de pays amis) plutôt qu'à l'adapter à la politique canadienne. » (SCRS, 1986-1987 : 27). Cet avertissement conserve toute sa pertinence aujourd'hui, particulièrement à la lumière du rapport O'Connor sur l'affaire Maher Arar.

3.5 Droits de la personne

La nécessité de développer et de renforcer une culture favorable au respect des droits de la personne se fait davantage sentir lorsqu'il faut coopérer avec des organismes étrangers. Le SCRS a été créé pour se débarrasser de la culture du Service de sécurité de la GRC, que la Commission McDonald jugeait gangrenée par une culture de « méfaits institutionnalisés ». Un éventail de mécanismes – réduction des pouvoirs juridiques, contrôles judiciaires, directives ministérielles et sous-ministérielles, nomination d'un inspecteur général et création d'un comité d'examen – avaient été mis en place pour éviter que le SCRS n'adopte une culture organisationnelle semblable à l'ancien Service de sécurité de la GRC (SS/GRC). En dépit de plaintes individuelles (particulièrement au chapitre de l'habilitation de sécurité et du filtrage des demandes d'immigration) et de quelques accidents regrettables, ces mécanismes ont, dans l'ensemble, été efficaces

et personne ne peut prétendre que le SCRS est devenu un clone du SS/GRC pour ce qui est du respect des droits humains des Canadiens et des personnes vivant en territoire canadien.

Avec l'internationalisation des activités du SCRS, il fallait redoubler de vigilance. On pourrait certes espérer vivre dans un monde idéal où les partenaires étrangers du Service auraient tous une feuille de route satisfaisante au chapitre du respect des droits de la personne. Or, tel n'est pas le cas pour nombre de ces partenaires. Et le SCRS doit néanmoins faire affaire avec eux pour mener à bien ses activités. (SIRC, 1998-99: 28). Le SCRS a abordé cette question dans plusieurs rapports. Au tournant du nouveau millénaire, le SCRS avait fait une déclaration qui, à la lumière des événements ultérieurs, avait un caractère prophétique : « Nous pensons que le Service doit veiller par tous les moyens à éviter que les informations qu'il communique puissent servir à favoriser la violation des droits de la personne. À cette fin, les agents de liaison de sécurité (ALS) sont tenus de fournir au reste du SCRS des évaluations exactes et à propos sur la réputation des organismes, et cela, sur deux plans : le respect des droits de la personne et la tendance à transmettre sans autorisation ces informations à des tiers.» (SIRC, 2000-2001: 7, surligné par l'auteur). À la lumière des conclusions de la commission d'enquête présidée par le juge O'Connor, il semble que le SCRS a tenu compte de ce conseil, mais que la GRC n'en a eu cure. Dans son rapport, le juge O'Connor notait que le SCRS avait une brigade antiterroriste dotée d'analystes hautement spécialisés et ayant bénéficié d'une formation solide. Par contre, il indiquait que les agents de la GRC appartenant à l'équipe du Projet A-O – dont les informations inexactes communiquées aux Américains ont déclenché toute l'affaire Arar – n'avaient pas les compétences voulues pour mener des enquêtes de cette nature, et voyaient l'enquête Arar comme une enquête criminelle parmi tant d'autres. Dans son rapport, le juge O'Connor précisait que les policiers qui avaient participé au Projet A-O Canada auraient pu compter sur le SCRS ou sur la compétence de l'unité de la sécurité nationale de la GRC, qui travaille depuis les bureaux de l'administration centrale à Ottawa, mais qu'ils ne l'avaient pas fait. (Canada, 2006a: vol. III, chapitre 3, section 2.4).

Les éléments du rapport O'Connor cités précédemment touchent au moins cinq questions que j'ai déjà abordées : 1) la différence entre la culture des organes chargés d'enquêtes criminelles par rapport à celle des organes responsables du renseignement de sécurité; 2) le manque de coopération entre les unités de la GRC et du SCRS; 3) les attitudes

différentes des agents des deux organismes, selon qu'ils travaillent à l'administration centrale ou à l'échelle régionale; 4) la nécessité de faire preuve de beaucoup de prudence dans les rapports avec les organismes étrangers, et ce, même avec les organismes amis ; 5) les vestiges du mépris affiché par le Service de sécurité de la GRC à l'égard des droits de la personne. Pour certaines de ces questions, il semble que des progrès infimes aient été enregistrés depuis juillet 1984. Plus grave encore, ces questions laissent planer un doute sur la capacité des enquêteurs locaux de la GRC à mener des enquêtes liées à un incident terroriste.

3.6 Responsabilisation

La structure de responsabilisation de la GRC est nettement différente de celle du SCRS. La différence principale a trait à l'examen externe. En effet, la GRC doit rendre compte à deux organismes : la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) qui, comme son nom l'indique, s'occupe des plaintes émanant du public, et le Comité externe d'examen de la GRC (CEE), dont le mandat est d'assurer la surveillance civile des relations de travail au sein de la GRC et d'examiner certains griefs, de même que des appels relatifs à des mesures disciplinaires formelles. Dans le cas du SCRS, l'examen externe des opérations est confié au CSARS. La différence fondamentale entre, d'une part, le CSARS et, d'autre part, le CEE et la CPP réside dans le fait le CSARS n'est pas limité au seul examen des plaintes individuelles. Le CEE et la CPP ne jouent presque aucun rôle dans la définition des politiques de la GRC. Par contre, le CSARS examine les opérations du SCRS et, ce qui est plus important encore, il formule des recommandations ayant un impact sur la structure du Service (p. ex. l'élimination de la Direction de l'antisubversion) et sur ses politiques (p. ex. la formation). Dans les premières années qui ont suivi la création du SCRS, le CSARS a joué un rôle décisif auprès du Service, aidant celui-ci à se défaire de la culture des « méfaits institutionnalisés » qui caractérisait le Service de sécurité de la GRC et à définir ses cultures professionnelle et organisationnelle. En fait, je suis convaincu que le CSARS a lourdement influé sur cette culture dans les premières années qui ont suivi la création du Service. Il est possible que l'influence du CSARS ait diminué un peu au fil des ans.

Dans des entrevues accordées en 2006 à la Société Radio-Canada, Mme Shirley Heafy dénonçait avec amertume le manque de coopération de la GRC lorsqu'elle était présidente de la Commission des plaintes du public (CPP). Dans son deuxième rapport, la Commission O'Connor a suggéré

la restructuration complète des mécanismes de responsabilisation de la GRC au chapitre de la sécurité nationale (Canada, 2006b).

Le CSARS a, dans l'ensemble, bénéficié d'une plus grande coopération de la part du SCRS. Toutefois, dans une décision déclassifiée du CSARS, en date du 7 juin 2005, portant sur la plainte déposée par Bhupinder S. Liddar contre le chef adjoint du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et contre le SCRS, l'honorable Paule Gauthier, alors présidente du CSARS, avait fait les commentaires suivants (dans l'Appendice A) : « ...Je peux conclure que, dans le cas présent, le Service a sciemment induit en erreur le Comité. (paragraphe 8)...Quoi qu'il en soit, j'arrive à la conclusion que le Service a fourni des réponses fallacieuses à mes questions de façon à ce que certaines informations ne soient pas portées à l'attention de M. Liddar ou du Comité d'examen – informations dont la pertinence possible pour mon enquête aurait dû être connue du Service » [traduction] (paragraphe 10). Cette accusation est d'autant plus significative que Mme Gauthier est la seule personne qui ait été membre du CSARS depuis sa création, en 1984, jusqu'en 2005, lorsqu'elle a été remplacée par l'honorable Gary Filmon.

4. DEUX CULTURES PROFESSIONNELLES – CONTRASTES ET CONTACTS

Je vais maintenant synthétiser les conclusions des discussions précédentes au moyen de deux tableaux où j'ai dressé la liste des traits distinctifs répertoriés dans les pages précédentes. Le Tableau 2 ajoute les caractéristiques de nouveaux éléments ayant trait, d'une part, à la résonance symbolique de la GRC et des forces policières et, d'autre part, à celle du SCRS et des services de renseignement de sécurité. Dans certains cas, le contraste est marqué (p. ex. la preuve, par opposition au renseignement); dans d'autres – l'internationalisation, par exemple – il l'est moins du fait que les deux organismes sont en partie actifs à l'échelon international (le SCRS jouant toutefois un rôle plus important à cet égard). Le Tableau 1 présente ensemble les éléments et les déterminants des cultures professionnelle et organisationnelle de la GRC et du SCRS. Par exemple, le degré de centralisation d'un organisme est une réalité organisationnelle. Cependant, l'autonomie régionale qui fait suite à une décentralisation tient de la culture professionnelle.

TABLEAU I**Éléments et déterminants des cultures professionnelle et organisationnelle**

POLICE – GRC	RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ – CSRS
1. RÉACTIF – après le fait	1. PRÉVENTIF /PROACTIF – avant le fait
2. Mobilisé par les PLAINTES DES CITOYENS	2. MOBILISATION AUTOMATIQUE –mobilisé par le GOUVERNEMENT
3. Recueil des PREUVES pour des poursuites publiques	3. Recueil des RENSEIGNEMENTS SECRETS pour conseiller le gouvernement
4. Pouvoirs de COERCITION	4. Pouvoirs d'INFILTRATION
5. Clients institutionnels : COURONNE et POUVOIR JUDICIAIRE	5. Clients institutionnels : pouvoir EXÉCUTIF
6. Liée par les règles de la PROCÉDURE juridique	6. Moins de règles et plus de POUVOIRS DISCRÉTIONAIRES
7. Protégé de toute INGÉRENCE – organe INDÉPENDANT	7. Assujetti à des DIRECTIVES MINISTÉRIELLES ÉCRITES
8. SOUMIS AU REGARD DU PUBLIC –ouverture	8. À L'ABRI DU REGARD DU PUBLIC – secret et furtif
9. RESPONSABILISATION AU CAS PAR CAS – en fonction des plaintes individuelles	9. RESPONSABILISATION – plaintes émanant d'organisations, du SYSTÈME et de personnes
10. PRÉSENCE IMPORTANTE À L'INTÉRIEUR DES FRONTIÈRES NATIONALES – présence minimale sur la scène internationale	10. Centré sur les opérations nationales, avec une tendance accrue vers l'INTERNATIONALISATION
11. Structure organisationnelle DECENTRALISÉE	11. Structure organisationnelle CENTRALISÉE
12. GRANDE AUTONOMIE RÉGIONALE	12. FAIBLE AUTONOMIE RÉGIONALE
13. Structure et formation MILITARISTES	13. Organisation CIVILE, avec une formation UNIVERSITAIRE

D'emblée, il est manifeste que certains de ces traits distinctifs forment une suite, comme les traits 2 à 6 dans la colonne de gauche. Les forces policières sont mobilisées lorsque quelqu'un porte plainte (souvent en composant le 911). Lorsque des indices importants laissent penser qu'un crime a été commis, les enquêteurs de police recueillent les preuves et lorsque celles-ci sont concluantes, ils utilisent leurs pouvoirs de coercition pour procéder à une arrestation. La personne arrêtée est inculpée par un procureur et traduite en justice. L'instruction du procès se fait selon des règles de procédure contraignantes et des normes de preuve rigoureuses.

Le Tableau 1 contient 3 paires de caractéristiques dont je n'ai pas discuté de façon aussi explicite que les autres dans les pages précédentes. La première de ces caractéristiques est la mobilisation : l'intervention de la police est, dans la grande majorité des cas, déclenchée par une plainte externe déposée en général par un citoyen, tandis que les agents du renseignement scrutent leur environnement social à l'affût des menaces à la sécurité ou mettent en application les directives écrites émanant d'un ministre (le ciblage est habituellement déclenché à l'intérieur de l'organisme). La deuxième caractéristique a trait aux moyens : dans la loi comme dans les publications, la police est définie par son utilisation d'une force légitime, tandis que les agents du renseignement de sécurité sont caractérisés par leur utilisation de leurs pouvoirs d'infiltration pour recueillir des informations cachées. La troisième caractéristique a trait au niveau d'indépendance : la police fonctionne de façon indépendante des acteurs politiques – la GRC a défendu jalousement son indépendance de toute ingérence politique – tandis que le SCRS est liée explicitement par la Loi au pouvoir exécutif (voir le paragraphe 6(2) et les articles 12 à 16 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité). Il est intéressant de noter, à cet égard, que le Service de sécurité de la GRC n'avait pas de loi habilitante, son existence dépendant des ordres du pouvoir exécutif. Cela a également été le cas pendant plus d'un demi-siècle pour le Centre de la sécurité des télécommunications.

Dans les publications, la culture professionnelle et la culture organisationnelle désignent la culture professionnelle interne d'un organisme, qui résulte de l'endogroupe. L'expression « traits symboliques », que j'utilise dans ce texte, désigne l'impact socio-psychologique d'un organisme sur le monde extérieur et les caractéristiques qui sont attribuées à cet organisme et à ses membres. Ces caractéristiques, qui viennent de l'extérieur de l'organisme, ont un effet de rétroaction et entraînent une réaction à l'intérieur de la culture professionnelle interne et la modifient sensiblement.

TABLEAU II
Traits symboliques

POLICE – GRC	RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ – CSRS
1. Symbole canadien	1. Modèle canadien
2. Symbole de la Loi	2. Symbole du pouvoir de l'État
3. Respect de la Loi	3. En dehors de la Loi
4. Confiance	4. Peur

Je vais commenter brièvement ces traits, dont certains s'expliquent d'eux-mêmes. 1) La « police montée » est un symbole du Canada au même titre que la feuille d'érable et le castor. Elle a fait l'objet d'histoires excessivement élogieuses (comme l'adage qui veut que « les policiers montés attrapent toujours leur homme »). Son statut de véritable icône est l'un des aspects les plus profondément enracinés dans sa culture. La « police montée » est également un symbole mondial de l'intégrité policière. La résonance symbolique du SCRS ne peut pas se comparer avec celle de la GRC. Néanmoins, la structure de responsabilisation du SCRS et la volonté de l'organisme de défendre les droits de la personne sont souvent invoquées au niveau international. 2) La police est le symbole le plus percutant de la loi (qu'elle personnifie au point de se confondre avec elle dans le langage populaire), tandis que les services de renseignement de sécurité, qui sont également appelés la « police politique », symbolisent le pouvoir de l'État, d'où un fonctionnement symbolique très différent. 3) Les corps policiers sont des symboles visibles de la loi, tandis que les services de renseignement constituent des symboles furtifs se nourrissant de rumeurs et d'insinuations. Cette troisième distinction peut facilement être mal comprise. L'idée de séparer le Service de sécurité de la GRC est apparue pour la première fois dans le rapport Mackenzie (Canada, 1969). Le commissaire Mackenzie recommandait cette séparation essentiellement parce qu'il croyait qu'il était « inévitable » qu'un service de sécurité prenne part à des opérations allant à l'encontre de l'esprit – sinon de la lettre – de la loi, et à des activités secrètes susceptibles de violer les droits civils. En tant que représentants de la loi, les services policiers ne pouvaient pas se payer le luxe de se trouver mêlés à de telles contradictions (Canada, 1969: paragraphe 57). Or, les publications sur la police insistent sur le fait que le maintien de l'ordre est une occupation entachée d'« irrégularités » (Bittner) et que les policiers s'acquittent de « basses besognes ». Cette contradiction apparente disparaît en grande partie lorsqu'on établit une distinction entre la réalité et le symbole. En dépit du fait que les policiers sont effectivement susceptibles d'enfreindre

la loi, il n'est pas acceptable de légitimer ces infractions aux niveaux du principe et de la valeur, là où il faut préserver les apparences. La situation est passablement différente pour ce qui est des services de renseignement : leur manquement aux règles a nourri leur légende. Leurs abus sont légalisés ou autorisés secrètement par le pouvoir exécutif. Les apparences sont complètement inversées dans le cas des services de renseignement : le mythe de la culture crapuleuse, entretenu par la fiction et les médias, veut que l'efficacité des agences de renseignement soit directement proportionnelle à leur mépris de toutes les règles. Or, ces services font en fait l'objet d'une surveillance étroite et sont liés plus strictement par la règle de droit et les règlements internes qu'on ne le croit. 4) Manning (2003) a, comme d'autres, insisté sur le fait que le maintien de l'ordre est basé sur la confiance. Ou, pour dire les choses plus simplement, il faut faire confiance aux forces policières pour les appeler. Toutes les réformes apportées depuis la Deuxième Guerre mondiale portaient sur la façon d'assurer le maintien de l'ordre – le travail policier par équipe, les services de police communautaires, la « police de proximité » – étaient basées sur la création d'un lien de confiance entre la police et le public. Par contre, les activités des services de sécurité suscitent davantage la crainte, et ce, même dans les démocraties, où la police politique « donne froid dans le dos » à beaucoup de gens. Paradoxalement, l'attitude de ces organismes à l'égard de leurs informateurs secrets semble suivre une logique contraire. En général, les corps policiers utilisent alternativement la carotte et le bâton dans leurs rapports avec leurs informateurs (la peur du bâton jouant un rôle prépondérant). Par contre, les agents du renseignement semblent être farouchement loyaux envers leurs sources, au point de contourner la loi pour protéger leur identité.

5. POUR CONCLURE

La section précédente ayant été en partie consacrée à une synthèse du présent document, il serait inutile de répéter les mêmes propos ici. Je conclurai donc en posant deux questions : 1) Qu'est-ce qui n'a pas marché au moment de l'enquête sur l'attentat d'Air India et du procès qui a suivi en 2003 pour que celle-ci se termine par l'acquiescement des accusés en 2005? 2) Que faut-il faire maintenant? Je tenterai d'apporter des réponses à ces deux questions qui, je l'espère, fourniront des pistes de solution pour les enquêtes futures.

5.1 Qu'est-ce qui n'a pas marché?

J'ai d'abord effectué une recherche de première main à partir des archives policières (1990-2002) ayant trait aux enquêtes criminelles sur les homicides (de toutes sortes). J'ai également passé en revue les principaux ouvrages portant sur ce sujet. La principale conclusion de ma recherche – qui confirme les conclusions tirées par tous les autres chercheurs – est la suivante : pour une grande partie des cas d'homicide (71 p. 100 des 153 cas que j'ai étudiés), on trouve les coupables dans les 24 heures – et en moins d'une semaine dans une proportion de 83 p. 100 (Brodeur, 2005; Wellford et Cronin, 1999). Plus une enquête se prolonge dans le temps, plus s'amenuisent les chances de trouver les coupables. À la lumière de cette conclusion maintes fois corroborée, les premiers mois qui ont suivi l'explosion de l'avion d'Air India, en juin 1985, étaient d'une importance cruciale. L'incapacité à trouver les coupables dans les délais souhaités (établis en fonction de la probabilité de clore un dossier) s'explique-t-elle par l'affrontement de deux cultures professionnelles – celle de la GRC, qui menait l'enquête, et celle du SCRS? Comme je l'ai laissé entendre précédemment, je crois que nous devrions non seulement répondre à cette question par la négative, mais que nous devrions également résister à la tentation de nous accrocher à une explication dont la simplicité est trop pratique. Au moment de la tragédie, le SCRS n'existait que depuis onze mois et son effectif était composé essentiellement d'anciens membres du Service de sécurité de la GRC; le personnel du SCRS n'avait donc pas encore développé une culture du renseignement – comme l'indiquent clairement les rapports du CSARS de 1984-1985 à 1989-1990. Ce qui s'est passé alors en Colombie-Britannique reflétait davantage la panique des institutions policières, leur improvisation et leur incompetence au chapitre des enquêtes, que tout autre facteur. Or, cette hypothèse n'est pas satisfaisante dans la mesure où il s'agit autant d'un jugement sur ce qui n'a pas marché que d'une description des faits. À mon avis, un autre facteur a joué un rôle important dans l'incapacité des autorités à faire condamner les coupables : l'absence de contacts entre, d'une part, la GRC et le SCRS et, d'autre part, la communauté indo-canadienne. Ces deux organismes avaient peu de contacts à l'intérieur de cette communauté et ne savaient probablement pas par où commercer.

Finalement, après toutes ces années, la preuve de la Couronne ne s'appuyait, lors des procédures criminelles de 2003, que sur le témoignage de deux informateurs : d'un côté un informateur typique de la police, et de l'autre, quelqu'un qui avait une relation sentimentale avec l'un des

accusés. Or, aucun n'a convaincu le juge Josephson. Le verdict de 2005 n'a pas été porté en appel.

5.2 Que faut-il faire maintenant?

La réponse à cette question prendra sans contredit la forme de nombreuses recommandations. Or, la portée du présent document étant limitée, je me limiterai à formuler deux suggestions.

5.2.1 Le ciblage conjoint avec des moyens distincts

D'abord, la preuve et le renseignement ne se heurtent que dans deux cas : 1) lorsqu'ils coïncident – le pire scénario; 2) lorsqu'ils sont produits par les mêmes moyens devant la même instance criminelle. Un exemple illustre bien le premier cas : la procédure contre Khela et Dhillon, où le témoignage d'une source (« Billy Joe ») que la police antiterrorisme voulait garder secrète était le seul élément dont disposait la poursuite. L'identité de l'informateur a été protégée et les deux accusés ont été acquittés. Un autre exemple illustre le second cas : l'effacement par le SCRS des enregistrements sonores qui auraient pu constituer une preuve cruciale pour la police durant la première année de l'enquête sur l'attentat d'Air India. Le ciblage conjoint est une façon d'éviter des situations aussi malencontreuses. Si le SCRS avait des renseignements solides sur une menace claire et actuelle posée par une personne ou par un groupe, il pourrait transmettre cette information à un organisme chargé de l'application de la loi pour que celui-ci puisse cibler la même personne ou le même groupe de façon à constituer sa propre preuve en utilisant des moyens distincts (plutôt qu'en utilisant à ses propres fins les informations recueillies par le SCRS). Cette suggestion pourrait être mise en œuvre par l'intermédiaire du comité directeur qui sera créé en vertu du protocole d'entente conclu le 29 septembre 2006 entre la GRC et le SCRS. L'objectif général de ce comité est de coordonner les enquêtes des deux organismes (Partie 1, section 3).

5.2.2 Un regard neuf sur l'affaire Stinchcombe

Même si je ne suis titulaire d'aucun diplôme universitaire en droit, je me permettrai de donner mon opinion sur l'affaire Stinchcombe. Je crois que le jugement a été détourné de son objectif initial, qui n'était pas seulement de préserver les droits de l'accusé, mais aussi de faciliter et d'accélérer la procédure judiciaire. Or, pour ce qui est du deuxième

objectif, le jugement a eu l'effet contraire. Comme je l'ai déjà mentionné, l'enquête préliminaire sur les quatre adolescents accusés d'avoir participé à un complot à la bombe à Toronto en 2006 nécessite la divulgation de deux millions de pages de preuve. Une telle situation ne m'apparaît guère propice à une saine administration de la justice. Je pense que des directives ministérielles ou une nouvelle législation seraient utiles pour clarifier les exigences relatives à la divulgation pour la procédure pénale canadienne.

RÉFÉRENCES

Amnesty International (1988). *United Kingdom: Northern Ireland: killings by security forces and "supergrass" trials*. London (UK): Amnesty International.

Andrew, C. (1986). *Her Majesty's Secret Service*. New York: Viking Press.

Andrew, C. et O. Gordievsky (1990). *KGB - The Inside Story*. London: Hodder & Stoughton.

Bolan, Kim (2005). *Loss of Faith: How the Air India Bombers Got Away with Murder*. Toronto: McClelland & Stewart.

Brodeur, J.-P. (1995). "Undercover Policing in Canada: A Study of its Consequences", in C. Fijnaut and G.T. Marx (Eds.), *Undercover: Police Surveillance in Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International.

Brodeur, J.-P. (1981). "Legitimizing Police Deviance" in Clifford Shearing (Ed.), *Organizational Police Deviance*. Toronto: Butterworths, 127-160.

Brodeur, J.-P. (1983/1996) "High and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities". *Social Problems*, vol. 30, No. 5, 507-521. (reprinted in R. Reiner (1996, Ed.). *Police Discretion and Accountability*. Policing Vol. II, Aldershot (UK): Dartmouth Pub., 261-274.

Brodeur, J.-P. (1992). « La Gendarmerie royale du Canada », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Gendarmeries et polices à statut militaire*, Paris : Institut des Hautes Études de la Sécurité intérieure, La Documentation française, 173-185.

Brodeur, J.-P. (2005a). *L'enquête policière, Criminologie*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 39-64.

Brodeur, J.-P. (2005b). "Cops and Spooks: the uneasy partnership", in Tim Newburn (Ed.), *Policing. Key Readings*. Cullompton (Devon, UK): Willan, Publishing.

Canada (1969). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité : version abrégée (le rapport Mackenzie)*. Ottawa: Imprimeur de la Reine.
Canada (1981). *La liberté et la sécurité devant la loi (Deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada)*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 2 volumes.

Canada, 2006a. *Rapport sur les événements concernant Maher Arar. Premier rapport*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 3 volumes.

Canada, 2006b. *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité. Deuxième rapport*. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Canada, Chambre des communes (1990). *Une période de transition mais non de crise (rapport à la Chambre des communes du Comité spécial d'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité)*. Ottawa: Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Canada, Sénat (1983) « Équilibre délicat : un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique ». *Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité*.

Canada, Sénat (1987). *Terrorisme : rapport du Comité du Sénat sur le terrorisme et sécurité publique (spécial)*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada

Canada, Sénat (1989). *Terrorisme : rapport du deuxième Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services.

Cléroux, R. (1993). *Pleins feux sur les services secrets canadiens : révélations sur l'espionnage au pays*. Montréal: Éditions de l'Homme.

Colby, W. et P. Forbath (1978). *Honourable Men: My Life in the CIA*. New York: Simon and Schuster.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS: 1984-85 - 2005-2006). *Rapports annuels*. Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS; 1994). *L'affaire du Heritage Front : rapport présenté au Solliciteur général du Canada*. Ottawa: Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS; 1987). *Pour corriger une situation : langues officielles et relations de travail au sein du Service canadien du renseignement de sécurité*. Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services Canada.

Dewerpe, A. (1994). *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*. Paris : Gallimard.

Dulles, A. (1964). *La technique du renseignement*. Paris: R. Laffont.
Ericson, Richard V. et Kevin T. Haggerty (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press.

Foster, J. (2003). "Police cultures", in Tim Newburn (Ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton (Devon; UK): 196-227.

Frost, M. et M. Gratton (1994). *Moi, Mike Frost, espion canadien*. Montréal: Éditions de l'Homme.

Gifford, T. (1984). *Supergrasses: the use of accomplice evidence in Northern Ireland*. London: Cobden Trust.

Greer, Steven (1995). *Supergrasses. A Study in Anti-Terrorist Law Enforcement in Northern Ireland*. Oxford: Oxford University Press.

Mangold, T. (1991). *Cold Warrior. James Jesus Angleton. The CIA's Master Spy Hunter*. London: Simon and Schuster.

Manning, P. K. (2003). *Policing Contingencies*. Chicago: The University of Chicago Press

Marchetti, V. et J.D. Marks (1975). *La CIA et le culte du renseignement*. Paris: Laffont.

Martin, D.C. (1981). *KGB contre CIA : ou, La cruauté des miroirs*. Paris: Presses de la Renaissance.

Mitrovica, A. (2002). *Entrée clandestine : crimes et mensonges dans les services secrets canadiens*. Montréal: Trait d'union.

Mitrovica, A. et J. Sallot (2000). "CSIS agent destroyed Air-India evidence", *The Globe and Mail*, 26 janvier 2000, A1-2.

National Research Council (2003a), *Fairness and Effectiveness in Policing : the Evidence*, National Research Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Westley Skogan and Kathleen Frydl, Editors, Committee on Law and Justice, Division of Behavioral and Social Sciences and Education, Washington, DC: The National Academies Press.

National Research Council (2003b), *The Polygraph and Lie Detection*, Committee to Review the Scientific Evidence on the Polygraph, Board on Behavioral, Cognitive, and Sensory Sciences and Committee on National Statistics, Division of Behavioral and Social Sciences and Education, Washington, DC: The National Academies Press.

Normandeau, A., et B. Leighton (1990). *Une vision de l'avenir de la police au Canada : police défi 2000*, document de soutien. Ottawa: Direction de la police et de la sécurité, Ministère du Solliciteur général.

Powers, Thomas (1981). *Les secrets bien gardés de la C.I.A.* Paris: Plon.
Québec (1981). *Rapport de la Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois (le rapport Keable)*. Québec : Ministère des Communications.

Rae, B. (2005). *Leçons à retenir (Rapport de l'honorable Bob Rae, conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India)*. Ottawa: Secrétariat pour l'examen d'Air India, Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

Sanders, A. (1994). *From Suspect to Trial*, in *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 773-818.

Sawatsky, J. (1982). *For Services rendered: Leslie James Bennett and the RCMP Security Service*. Toronto: Doubleday.

Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS, 1992-2006). *Rapports annuels*. Ottawa.

Solliciteur général du Canada (1987). *Des ressources humaines et un processus en transition (rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité)*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada.

United States. 2002. Congress. Senate. Select Committee on Intelligence. *Additional Views of Senator Richard C. Shelby, Vice Chairman, Senate Select Committee on Intelligence: September 11 and the Imperative of Reform in the U.S. Intelligence Community*. Washington, DC: Congress.

Waddington, P.A.J. (2005). "Police (canteen) sub-culture: an appreciation", in Tim Newburn (Ed.), *Policing. Key Readings*. Cullompton (Devon, UK): Willan Publishing, 364-385

Wellford, C. et J. Cronin (1999). *An Analysis of the Variables Affecting the Clearance of Homicides: A Multistate Study*. Washington, DC: Justice Research and Statistics Association.

Zaccardelli, Giuliano. 2005. *Speaking Notes for a Presentation on Intelligence-Led Policing at the Canadian Association of Chiefs of Police Conference, Ottawa, Ontario, 23 août 2005, GRC* (disponible à l'adresse : www.rcmp-grc.gc.ca/speeches/sp_cacp_3_e.htm)

Jean-Paul Brodeur

Jean-Paul Brodeur est titulaire d'un doctorat en philosophie de l'Université de Paris et d'une maîtrise en criminologie de l'Université de Montréal. Il a également étudié le sanskrit à l'École pratique des hautes études et à l'École des langues orientales à Paris. Il a enseigné la philosophie à l'Université du Québec à Montréal et est actuellement professeur titulaire à l'École de criminologie (Université de Montréal). Il est également le directeur en titre du Centre international de criminologie comparée à l'Université de Montréal. Il a été président de l'Association canadienne pour les études de renseignement et de sécurité (ACERS). Boursier Killam en 2003-2004, il a été chercheur invité à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure à Paris et à l'Institut de criminologie de l'Université de Cambridge (Royaume-Uni). M. Brodeur est membre de la Société royale du Canada depuis 1989.

Il a été associé à plus d'une vingtaine de commissions d'enquête et de groupes de travail des gouvernements du Canada et du Québec. Il a été directeur de la recherche de la Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois (Commission Keable, 1978-1980), qui a mené au Québec une enquête sur la lutte contre le terrorisme parallèlement à l'enquête McDonald du gouvernement fédéral. Les deux enquêtes visaient à déterminer si les tactiques antiterroristes de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres forces policières au Québec étaient légales et respectueuses des droits de la personne. Il a également secondé l'avocat Jean-François Duchaine dans son enquête sur la Crise d'octobre de 1970. Après la création du Service canadien du renseignement de sécurité en 1984, il a travaillé comme consultant auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). Il a également été membre du Comité d'examen des plaintes du public à la Sûreté du Québec (1989-1993) et a réalisé une étude sur le recours aux informateurs de police pour la Commission des plaintes du public contre la GRC (1996). Entre 1984 et 1987, il a été directeur de la recherche de la Commission canadienne sur la détermination de la peine.

M. Brodeur a fait partie de l'équipe de recherche constitué pour l'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (l'enquête Létourneau, 1995-1997). Son étude a été publiée sous le titre *Violence et préjugé raciaux dans les missions de maintien de la paix/Violence and Racial Prejudice in the Context of Peacekeeping Operations* (Ottawa, 1997). Il a

été consultant auprès de la Commission de réforme du droit du Canada, pour le compte de laquelle il a mené une étude sur les minorités visibles et la justice canadienne (1991), et auprès de la Commission du droit du Canada, qui a publié son étude sur la nature du crime (2003).

Jean-Paul Brodeur est l'auteur de 18 monographies et de plus de 160 articles sur la police, la justice pénale et la déviance à caractère politique. L'encyclopédie *Britannica* lui a demandé de mettre à jour ses articles sur la police et les technologies policières pour sa nouvelle édition. Ses plus récents ouvrages s'intitulent *Democracy, Law and Security* (2003, en collaboration avec Peter Gill et Dennis Töllborg) et *Citoyens et délateurs* (en collaboration avec Fabien Jobard). Il achève un traité du maintien de l'ordre (septembre 2008).