

**ALEX MACLEOD, DIR., LUTTE ANTITERRORISTE ET RELATIONS
TRANSATLANTIQUES, BRUXELLES, BRUYLANT, 2006**

*Par Amélie Forget**

Depuis les attentats spectaculaires de New York, Londres et Madrid, la lutte contre le terrorisme semble avoir monopolisé l'agenda sécuritaire international. Qu'elle revête la forme nationale d'un meilleur contrôle des flux migratoires ou celle, dans la sphère internationale, d'interventions militaires ciblées, cette guerre à la terreur interpelle l'ensemble des acteurs internationaux dans leur identité et par leurs choix politiques. Alors que l'obsession sécuritaire s'appuie sur un spectre de perceptions très variées face à la menace, la sécurité nationale dépend plus que jamais des actions entreprises par les autres intervenants du système international. Or, si cette interdépendance appelle à la coopération, les différentes appréhensions de la question sécuritaire et de la problématique du terrorisme exigent quant à elles une redéfinition des rapports bilatéraux et multilatéraux, surtout dans un contexte où une superpuissance n'hésite pas à faire cavalier seul dans cette opération, pourtant d'envergure mondiale.

C'est sur ce thème complexe que s'est tenu le colloque de l'Association France-Canada d'études stratégiques (ACFES) de novembre 2004¹, dont les communications révisées font l'objet du présent ouvrage. Sous la direction d'Alex Macleod, professeur de relations internationales et directeur du Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES) à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), différents spécialistes réunissent leurs efforts afin d'étayer de nouvelles pistes de recherche sur l'état actuel, mais aussi sur l'avenir des relations internationales à l'heure de la lutte antiterroriste. S'adressant aux communautés scientifique, politique et juridique, les différents textes couvrent un cadre d'analyse multidisciplinaire et empruntent différentes approches théoriques, rassemblant à la fois des essais constructivistes et postmodernes, des analyses quantitatives, des études de cas empiriques et des revues juridiques. À cet égard et dans un souci de rendre au travail son esprit de cohésion, le recueil organise la réflexion autour de trois matières de fond : les différents modes d'appréhension du concept de terrorisme, l'influence du terrorisme sur les relations transatlantiques et l'institutionnalisation de la lutte contre le terrorisme.

Dans un premier temps, le débat s'amorce par une réflexion sur l'importance du processus de « sécuritisation » de la menace terroriste dans l'élaboration des

* Diplômée du Baccalauréat en relations internationales et droit international (UQAM, 2007), l'auteure est présentement candidate à la maîtrise en science politique, profil relations internationales, à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). L'auteure peut être contactée à l'adresse suivante : <forgetamelie@hotmail.com>.

¹ Association France-Canada d'études stratégiques « 10^e colloque » (2004), Université du Québec à Montréal, 22-23 octobre 2004.

relations transatlantiques². Le premier texte, rédigé par Frédéric Ramel, maître de conférences et chercheur au Centre lyonnais d'études de sécurité internationale et de défense, s'attarde particulièrement à la « rhétorique du barbare ». Selon l'auteur, les politiques stratégiques ne s'appuient pas tant sur une logique guerrière et diplomatique que sur une conceptualisation de l'étranger comme entité potentiellement menaçante. Cette altérité peut reposer sur des images et des constructions sociales différentes, qui forment un consensus conceptuel du « nous » et de l'« autre » dans l'imaginaire collectif.

En réponse à toute l'inquiétude suscitée par la montée du radicalisme islamique et de l'impact des actes de violence perpétrés en zone occidentale, les États-Unis et l'Europe ont adopté une approche différente face à la définition de la nature du terrorisme. Si la rhétorique américaine du « barbare » est bien antérieure aux événements du 11 septembre, la tangente suivie par l'administration Bush, en qualifiant ces actes de barbarie et en identifiant les *rogues states*, permet d'élaborer une stratégie militaire classique. Or, bien que cette rhétorique ait bel et bien été empruntée par plusieurs dirigeants européens, la réalité et la culture européennes n'ont pas permis d'intégrer définitivement ce mode de perception. À l'opposé, l'Union européenne préfère utiliser le concept de *failed states* dans sa stratégie diplomatique, dont la connotation moins belliqueuse se veut plus pondérée et plus disposée face aux États et aux groupes concernés.

Néanmoins, le deuxième texte du recueil, présenté par Alex Macleod et Alexandra Ricard-Guay, candidate à la maîtrise en science politique à l'UQÀM, soutient que la méfiance de « l'autre » est bel et bien implantée en Europe, notamment en France et en Grande-Bretagne, où l'immigration et le contrôle des étrangers sont l'objet d'un véritable enjeu de sécurité sociétale³. En effet, la sécurité du territoire national semble devenir une priorité pour ces gouvernements, et ce parfois au détriment du respect des droits fondamentaux des individus. À l'instar des États-Unis, l'état d'exception est invoqué par les autorités britanniques et françaises pour justifier la levée de certains droits civils et politiques, et les mesures adoptées à titre exceptionnel sont reconduites mandat par mandat des deux côtés de la Manche. La lutte antiterroriste devient ainsi un outil d'affirmation du pouvoir étatique sur le droit international et d'affirmation de l'identité nationale, mais également un spectre indéfini permettant de légitimer socialement l'adoption de lois. Dans la mesure où cette légitimation est suscitée collectivement, en grande partie par ces mêmes pouvoirs exécutifs et législatifs, le processus de sécurisation de l'immigration influence directement les rapports sociaux entre les « vrais nationaux » et les « autres ». Du coup, le phénomène a encouragé un certain profilage racial et un

² Le processus de sécuritisation se définit comme la nomination, par des membres influents d'une société, d'un objet comme enjeu sécuritaire. N'importe quelle question publique non politisée peut devenir un enjeu sécuritaire une fois que l'élite d'une société use de la légitimité de son statut et de la rhétorique pour en faire miroiter le risque et justifier la prise de décisions exceptionnelles afin de contrer cette menace. Voir Barry Buzan, Ole Waever et Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers, 1996 à la p. 23.

³ La sécurité sociétale intervient lorsqu'un enjeu menace la survie et l'intégrité physique et/ou identitaire d'une société, et que cette menace est perçue comme telle par ses membres.

ostracisme de la communauté musulmane, associée directement à la menace terroriste. Les auteurs y voient d'ailleurs l'échec de l'intégration des communautés, autant dans le modèle multiculturaliste que républicain.

Par conséquent, en considérant les différentes cultures stratégiques et l'empiètement des législations nationales des membres de l'Union européenne sur leurs engagements régionaux, les liens institutionnels entre les États sont théoriquement et concrètement affaiblis. Les pactes d'assistance mutuelle, tel que l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN), reposent à la fois sur une stratégie militaire traditionnelle et une conception normative partagée de l'ennemi⁴. L'avènement du terrorisme international vient bousculer les fondements de l'identité collective occidentale, et l'intervention unilatérale des Américains en Irak a particulièrement démontré la précarité de cette cohésion normative. Si la paix démocratique semble manifester des signes d'essoufflement tel que le soulèvent dans une analyse cognitive de l'expérience irakienne David G. Haglund et Christa M. Waters, de l'Université de Kingston, le froid diplomatique entre la France et les États-Unis suite à l'invasion relève de plusieurs facteurs.

L'épisode irakien a certainement marqué une scission importante et historique dans les relations transatlantiques. En relevant les différentes perceptions de la menace terroriste par les États, les deux auteurs associent le morcellement de la position normative européenne au moment multipolaire du système international depuis la fin de la guerre froide, où les pays européens peuvent enfin se désaligner de la politique étrangère américaine et se construire leur propre identité politique. Inévitablement, les solutions envisagées à un problème d'envergure internationale se multiplient. Stanislav Kirschbaum, professeur de relations internationales au collège Glendon, rappelle à juste titre dans sa contribution que les États d'Europe centrale sont également impliqués dans ce mouvement d'affirmation régionale, puisque coïncés entre leur désir d'accéder aux avantages de l'Union européenne, et celui de participer à l'OTAN, participation facilitée par les États-Unis – leur situation géographique et démographique en faisant des alliés stratégiques dans la lutte antiterroriste. Le commentaire postmoderne de David Grondin, candidat au doctorat en science politique à l'UQÀM, vient clore la première partie du livre en étudiant la sécurité ontologique développée par l'administration Bush et ses répercussions, tant au niveau national qu'international. Il souligne pertinemment les dangers politiques et juridiques d'un état de crise devenu permanent et motivé par l'insécurité collective.

Qu'en est-il alors de l'avenir des relations transatlantiques? Plutôt que d'annoncer leur fin, Daniel Colard, professeur à l'Université de Franche-Comté, envisage pour sa part une refonte de ces liens privilégiés et ce, en fonction de deux scénarios possibles : ou les États-Unis prennent le contrôle d'un système hégémonique et assument un pouvoir impérial en assurant leur protectorat sur toute l'Europe, ou un partenariat devra être négocié, avantageusement pour les États-Unis, ou équitablement en fonction d'un système à deux piliers (un pôle européen et un pôle américain). Il n'exclut ni la possibilité d'une montée en puissance de l'Union

⁴ Initialement, le bloc soviétique.

européenne dans les domaines de la défense et de la sécurité (ce qui pourrait contrebalancer la puissance militaire américaine), ni la conclusion d'un nouveau traité susceptible de se substituer à l'Alliance atlantique. Cette option est d'ailleurs particulièrement séduisante pour la France, qui y verrait la possibilité d'une refonte de ses relations avec les États-Unis sur une base beaucoup plus égalitaire. Jean-Paul Hébert, chercheur à l'École des hautes études en sciences sociales, fait d'ailleurs un parallèle entre la volonté d'émancipation européenne et la compétition dans l'industrie de l'armement des firmes américaines et françaises.

Dans la même veine, deux chapitres de l'ouvrage sont entièrement consacrés à l'étude des politiques transatlantiques et antiterroristes du Canada. Le cas canadien est en effet intéressant, car l'identité du pays relève à la fois de son américanité et de ses racines européennes. L'étude de son rapport à la problématique du terrorisme permet de voir dans quelle mesure il parvient à préserver l'indépendance de sa culture sécuritaire et les différents moyens qu'il met en œuvre pour parvenir à pareille conciliation. André Donneur, professeur à l'UQÀM et spécialiste de la politique étrangère canadienne, a identifié avec ses collègues chercheurs quatre modèles de relations bilatérales avec les États-Unis : le multilatéralisme absolu qui engage *de facto* le Canada dans toute entente internationale; le continentalisme pur, toujours en faveur des relations canado-américaines; le souverainisme pur, toujours contre ces mêmes relations; et, enfin, l'intégrationnisme du cas par cas. C'est ce mélange de comportements politiques qui a façonné le processus décisionnel déterminant l'engagement du Canada dans la lutte contre le terrorisme. Si l'adoption de lois antiterroristes⁵, l'amendement du *Code criminel*⁶, l'émission de certificats de sécurité, la levée de certains droits civils et politiques et le resserrement des contrôles frontaliers et de l'immigration ont abondé dans le sens des mesures américaines et européennes, les mesures canadiennes semblent avoir été sensiblement plus modérées. En outre, l'engagement institutionnel du Canada dans des partenariats bilatéraux et multilatéraux l'implique sur deux fronts : d'une part, la sécurité continentale, en partenariat étroit avec le gouvernement américain; d'autre part, la sécurité internationale, par une coopération particulière dans le domaine du renseignement avec les États européens⁷.

À ce titre, Hélène Viau, conseillère au ministère des Affaires étrangères du Canada, va plus loin en évoquant la proactivité du Canada sur la scène internationale comme stratégie d'action globale. En travaillant pour l'adoption des moyens de coercition consensuels, le gouvernement canadien contribue à promouvoir l'efficacité et la pertinence du multilatéralisme dans la lutte contre le terrorisme, tout en

⁵ Notamment le *Projet de loi C-36*, aujourd'hui sanctionné (*Loi antiterroriste*, L.R.C. 2001, c. 41), qui a modifié la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, art.1 et la *Loi sur la sécurité publique*, L.R.C. 2002, c. 15.

⁶ L.R.C. 1985, c. C-46.

⁷ Notamment par la conclusion de la *Canada-U.S. Smart Border Declaration*, Ottawa, 12 décembre 2001, en ligne : Affaires étrangères et commerce international Canada <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-en.asp>> [*Smart Border Declaration*]. Aucun accord officiel n'a encore été conclu avec les pays européens, les liens entre le gouvernement canadien et ceux-ci étant toujours à l'étape d'« échanges de bons procédés ».

répondant aux principes fondamentaux de sa culture stratégique antiterroriste. Ces valeurs rejoignent celles défendues par l'Union européenne et, en ce sens, le travail conjoint du Canada et des pays européens permet de former un poids politique lors de la définition d'une menace ou d'un enjeu sécuritaire dans les forums internationaux et de joindre leur expertise pour contrer les problèmes techniques et juridiques propres à la lutte antiterroriste.

Par ailleurs, ces manœuvres politiques s'avèrent fondamentales dans le processus d'institutionnalisation d'un enjeu sécuritaire. Mandaté universellement pour assurer la paix entre les États, le Conseil de sécurité (CS) occupe à cet égard un rôle de premier plan⁸. Josiane Tercinet, professeure à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble II, étaye dans un excellent article les rapports entre le Conseil et la lutte contre le terrorisme. En étudiant l'évolution terminologique des résolutions adoptées depuis 2001, elle émet le constat que le terrorisme est devenu un enjeu internationalisé requérant une approche originale, les dispositions de la *Charte des Nations unies*⁹ n'ayant pas été formulées pour faire face à un pareil contexte. La création du Comité des sanctions contre les Talibans et Al-Qaïda et du Comité contre le terrorisme font partie des nouveaux moyens institutionnels entrepris par le Conseil de sécurité¹⁰.

Cependant, la proactivité et la diligence du Conseil dans sa gestion du problème terroriste suscitent une ambiguïté juridique. En effet, l'adoption de « résolutions-traités » par le CS est à l'origine d'un problème de cohérence institutionnelle. Si l'adoption de la *Résolution 1540* du 28 avril 2004 sur la non-prolifération des armes de destruction massives¹¹ et de la *Résolution 1566* du 8 octobre 2004 sur la proclamation générale de la menace terroriste¹² traduisent la volonté du CS d'affronter la situation en légiférant une question pratiquement écartée par le droit universel, certains États de l'Assemblée générale (AG) ont protesté contre l'unilatéralisme de ces mesures. En contraste avec la lenteur du processus législatif de l'AG, plusieurs résolutions clés ont été votées rapidement par le CS après la commission d'un acte terroriste important, souvent sous la pression de membres permanents comme la Russie et surtout, des États-Unis. Or, cette législation hâtive n'est entreprise que par les membres du Conseil. En ce sens, elle ne répond pas à l'universalité nécessaire à la pleine reconnaissance de telles mesures.

En réponse à ces critiques, madame Tercinet rappelle que le CS se montre généralement soucieux de ne pas contredire le droit conventionnel existant. Tel que le

⁸ Voir l'article 24 de la *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Comités adoptés respectivement par la *Résolution 1267 (situation en Afghanistan)*, Rés. CS 1267, Doc. off. CS NU, Doc. NU S/RES/1267 (1999) et par la *Résolution 1373 (menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes)*, Rés. CS 1373 Doc. off. CS NU, Doc. NU S/RES/1373 (2001).

¹¹ *Résolution 1540 (non-prolifération des armes de destruction massive)*, Rés. CS 1540(2004), Doc. off. CS NU, 2004, Doc. NU S/RES/1540 (2005).

¹² *Résolution 1566 (menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes)*, Rés. CS 1566(2004), Doc. off. CS NU, Doc. NU S/RES/1566 (2004).

stipulent de nombreuses dispositions de textes adoptés dans la foulée de la lutte contre le terrorisme, le Conseil vise à compléter et à fournir des « mesures supplémentaires » afin d'actualiser le droit international aux menaces modernes¹³. Malheureusement, la lutte contre le terrorisme semble être effectivement devenue l'apanage presque exclusif du CS, déresponsabilisant du coup les autres membres de l'AG. Et comme de nombreuses dispositions ont fait l'objet d'un travail précipité, l'appareil législatif mis en place par le CS pour contrer le terrorisme pourrait manquer de légitimité et ne pas être entériné par l'ensemble des États.

Cette légitimation démocratique du processus législatif onusien est d'autant plus importante qu'elle doit montrer l'exemple. Comment les entreprises occidentales de démocratisation, principalement dans les pays arabo-musulmans, peuvent-elles être crédibles si leur propre mandat ne respecte pas certains principes fondamentaux? Abdelkérîm Ousman et Houchang Hasan-Yari, tous deux professeurs au collège militaire royal du Canada, à Kingston, abondent dans ce sens. Ils inscrivent la lutte contre le terrorisme dans une logique libérale, affirmant que seul un système normatif international promouvant les libertés individuelles et respectant la souveraineté étatique pourra assurer la démocratisation efficace des régimes autoritaires. Une démocratie sans libertés individuelles ne peut être fonctionnelle. Ils s'inspirent à cette fin de l'*Acte final d'Helsinki* de 1975¹⁴ qui, selon plusieurs experts, a précipité la chute du bloc soviétique en liant les différentes communautés de l'Est et de l'Ouest à ses dix principes démocratiques. Par le multilatéralisme, les États occidentaux pourront inculquer une culture des droits de l'homme chez les populations soumises à la dictature sans s'ingérer dans les affaires internes des gouvernements.

Finalement, l'ouvrage termine sur un texte de Marilou Grégoire-Blais, candidate à la maîtrise en science politique à l'UQÀM qui, avec la collaboration d'Albert Legault, professeur de science politique à cette université, expose la problématique du terrorisme maritime. À distinguer de la piraterie, qui ne vise essentiellement qu'à voler des biens, le terrorisme maritime souffre d'un vide juridique. Les conventions actuelles ont plutôt pour objet la poursuite des individus coupables de piraterie; elles ne définissent pas spécifiquement les actes terroristes et ne prévoient concrètement aucune mesure préventive. Puisque le droit de la mer et le contrôle du trafic maritime laissent encore de nombreuses zones grises et que le transport maritime constitue un moyen de transport fondamental, dans la perspective où des attentats similaires à celui perpétré contre le USS Cole en octobre 2000 pourraient se reproduire, la communauté internationale doit adopter des mesures multilatérales afin de sécuriser les mers. Le resserrement des contrôles portuaires, l'imputabilité des gouvernements face à leurs contractants et, parmi les nombreux moyens mis en place unilatéralement par l'administration Bush, le *Container Security Initiative*¹⁵, visent à promouvoir la collaboration bilatérale de pays étrangers avec les

¹³ *Smart Border Declaration*, supra note 7 au para. 12 du préambule.

¹⁴ *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, 1^{er} août 1975, 14 I.L.M. 1292 [*Acte final d'Helsinki*].

¹⁵ U.S Customs and Borders Protection, *CSI : Containers Security Initiative*, en ligne : U.S Customs and Borders Protection <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf>.

États-Unis, voire la collaboration multilatérale, en ce qui a trait au contrôle des infrastructures portuaires et des marchandises. La certification de sécurité émise par l'Organisation maritime internationale touche aujourd'hui 90% des navires de la flotte mondiale et constitue un bel exemple de législation internationale concrète et efficace. Seuls les pays africains et de l'Europe de l'Est tardent à faire adopter leur plan de sécurité.

En somme, cette publication sert très bien le mandat de l'ACFES, soit d'établir un réseau solide entre les communautés scientifiques de la France et du Canada. Les articles sélectionnés ont pour objectif de répondre à la problématique du terrorisme tout en octroyant un espace privilégié aux réalités canadiennes, françaises et européennes. En ce sens, un lecteur intéressé à l'étude comparée des politiques canadiennes et européennes trouvera dans cet ouvrage plusieurs pistes de réflexion fort à propos. Par contre, force est d'avouer que nonobstant le très intéressant essai de David Grondin sur la question, les passages consacrés aux politiques américaines demeurent assez limités. En revanche, les analyses juridiques de plusieurs chapitres, notamment l'étude du cas canadien par André Donneur et l'excellente analyse des résolutions du Conseil de sécurité de Josiane Tercinet, constituent de bonnes sources d'information pour les étudiants de premier et de second cycle, ou pour tout généraliste désireux d'acquérir des outils analytiques relatifs au processus d'institutionnalisation nationale, régionale et internationale dans la lutte contre le terrorisme. Il faut toutefois rappeler que l'exercice s'inscrit d'abord et avant tout dans le champ des relations internationales, où la science politique et le droit interagissent et se complètent.

Il convient à cet égard de souligner la grande pertinence de l'approche pluridisciplinaire du recueil, placée au centre de la réflexion des différentes communications. Allant au-delà de nombreux conflits académiques persistant entre le droit et la science politique, l'ACFES intègre les différents courants théoriques (le constructivisme y prend d'ailleurs une place importante) afin de mieux cerner la problématique du terrorisme actuel. L'ouvrage est certainement éclectique, mais propose un travail intellectuel rigoureux. En mettant à profit l'enrichissement mutuel des différentes approches, ce regroupement scientifique témoigne d'une volonté d'aborder la question dans toute sa complexité. Constatant les nouvelles perspectives offertes par les études proposées, il appert évident qu'à l'heure où le terrorisme et le radicalisme demeurent les principaux sujets de préoccupation de la sécurité mondiale, la multidisciplinarité demeure l'une des réponses essentielles aux grands défis internationaux contemporains.

