



## 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.

Le vol 182 d'Air India

# **Une tragédie canadienne**

VOLUME UN  
APERÇU

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

N<sup>o</sup> cat. : CP32-89/2-2010F

ISBN : 978-0-660-97348-7

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](mailto:publications@tpsgc.gc.ca)

Internet : [www.publications.gc.ca](http://www.publications.gc.ca)

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



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

Juin 2010

À Son Excellence la Gouverneure générale en conseil.

Qu'il plaise à Votre Excellence :

À titre de commissaire nommé par décret en date du 1<sup>er</sup> mai 2006 (C.P. 2006-293), en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, et conformément au mandat qui m'a été conféré à cet égard, j'ai l'honneur de soumettre ce rapport final intitulé « 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 volume I du rapport constitue un aperçu et un guide du lecteur; les volumes II à V présentent les constatations de la Commission concernant les sept questions énoncées dans le mandat. Le rapport est également accompagné de quatre volumes d'études théoriques portant sur divers aspects des travaux de la Commission.

Le commissaire,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John C Major'.

John C Major, C.C., Q.C.

P.O. Box 1298, Station "B", Ottawa, Ontario / C.P. 1298, succursale "B" Ottawa (Ontario)  
K1P 5R3  
Tel. / Tél. : 613 992-1834 Fax / Télécopieur : 613 995-3506

Canada





P.C. 2006-293  
May 1, 2006

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

## MANDAT

Sur recommandation du premier ministre, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil ordonne que soit prise, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, une commission revêtue du grand sceau du Canada portant nomination de l'honorable John C. Major, c.r., à titre de commissaire chargé de mener une enquête sur les mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (l'« enquête »), laquelle commission ordonne :

- a. que le commissaire fasse enquête, comme il lui semble opportun, en tenant pour définitives, ou en leur accordant l'importance qui convient, les conclusions dégagées à la suite d'autres enquêtes menées sur les circonstances entourant l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, notamment :
  - i. le rapport de l'honorable Bob Rae du 23 novembre 2005 intitulé *Leçons à retenir*,
  - ii. les poursuites devant les cours supérieures de la Colombie-Britannique,
  - iii. le rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 1991-1992 sur les activités du Service canadien du renseignement de sécurité relativement à la destruction du vol 182 d'Air India,
  - iv. le rapport du 26 février 1986 de l'honorable juge B.N. Kirpal de la haute cour de Delhi,
  - v. le rapport sur les faits aéronautiques du Bureau canadien de la sécurité aérienne du 22 janvier 1986 au sujet de l'écrasement mettant en cause le vol 182 d'Air India,
  - vi. le rapport de 1985 de Blair Seaborn intitulé *Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada*,

- vii. les rapports établis par le comité consultatif indépendant mandaté par le ministre des Transports pour étudier les dispositions de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, les activités de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et d'autres questions touchant la sécurité aérienne;
- b. que le commissaire mène l'enquête dans le but précis de faire rapport et de formuler des recommandations sur les points suivants :
- i. 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?
  - ii. 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?
  - iii. 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?
  - iv. 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?
  - v. 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?
- c. que le commissaire mène l'enquête sous le nom de 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;
- d. que le commissaire soit autorisé à adopter les procédures et méthodes qui lui paraîtront indiquées pour la conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux lieux au Canada ou à l'étranger qu'il jugera opportuns;
- e. que le commissaire soit autorisé à procéder aux consultations qu'il estime indiquées relativement à l'enquête;
- f. que le commissaire soit autorisé à donner aux familles des victimes de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India la possibilité de participer de façon utile à l'enquête;
- g. que le commissaire soit autorisé à recommander au greffier du Conseil privé, en conformité avec les directives approuvées en matière de rémunération, de remboursement et d'évaluation des frais, l'indemnisation des familles des victimes de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India pour leur participation utile à l'enquête;
- h. que le commissaire soit autorisé à donner à toute autre personne qui le convainc qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête la possibilité de participer de façon utile à celle-ci;
- i. que le commissaire soit autorisé à recommander au greffier du Conseil privé, en conformité avec les directives approuvées en matière de rémunération, de remboursement et d'évaluation des frais, l'indemnisation de toute partie à qui on a donné la possibilité de se faire entendre à l'enquête au titre de l'alinéa h), dans la mesure de son intérêt, s'il est d'avis qu'elle ne pourrait pas y participer sans cette indemnisation;
- j. que le commissaire soit autorisé à louer les locaux et installations nécessaires à l'enquête, en conformité avec les politiques du Conseil du Trésor;
- k. que le commissaire utilise le système automatisé de soutien au contentieux indiqué par le procureur général du Canada et, dans toute la mesure du possible, qu'il se fonde sur les documents désignés au préalable pour usage dans des poursuites en matière criminelle au Canada ayant trait à l'attentat à la bombe contre

le vol 182 d’Air India et qu’il consulte les représentants de la gestion des documents du Bureau du Conseil privé concernant l’application des normes et l’utilisation des systèmes conçus précisément pour la gestion des documents;

- l. que le commissaire soit autorisé à retenir les services d’experts et d’autres personnes mentionnés à l’article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et qu’il leur verse la rémunération et les indemnités approuvées par le Conseil du Trésor;
- m. que le commissaire prenne, au cours de l’enquête, les mesures nécessaires pour prévenir la divulgation de renseignements qui, s’ils étaient divulgués, pourraient selon lui porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales et qu’il tienne les audiences conformément à la procédure suivante :
  - i. à la demande du procureur général du Canada, le commissaire reçoit, à huis clos et en l’absence des parties et de leurs avocats, les renseignements qui, s’ils étaient divulgués, pourraient selon lui porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales,
  - ii. le commissaire peut diffuser toute partie des renseignements communiqués au cours du huis clos, ou un résumé de ceux-ci, s’il estime que cette diffusion ne porterait pas préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, mais, avant la diffusion, il en avise le procureur général du Canada et lui donne la possibilité de présenter des observations concernant les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales,
  - iii. si le commissaire conclut, à l’encontre des observations mentionnées au sous-alinéa (iv), que la communication des renseignements fournis dans des rapports qu’il a l’intention de rendre publics ne porterait pas préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, il en avise le procureur général du Canada et cet avis constitue un avis aux termes de l’article 38.01 de la *Loi sur la preuve au Canada*;
  - iv. le commissaire donne au procureur général du Canada la possibilité de présenter, relativement aux rapports qu’il a l’intention de rendre publics, des observations concernant les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales, et ce avant la présentation des rapports au gouverneur en conseil,

- v. si le commissaire conclut, à l'encontre des observations mentionnées au sous-alinéa (iv), que la communication des renseignements fournis dans des rapports qu'il a du Canada et cet avis constitue un avis aux termes de l'article 38.01 de la *Loi sur la preuve au Canada*;
- n. que la commission n'ait pas pour effet de restreindre l'application de la *Loi sur la preuve au Canada*;
- o. que le commissaire respecte la procédure et les exigences en matière de sécurité prévues notamment par la *Politique sur la sécurité du gouvernement*, à l'égard des personnes dont les services seront retenus aux termes de l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et à l'égard du traitement de l'information à toutes les étapes de l'enquête;
- p. que le commissaire exerce ses fonctions en évitant de formuler toute conclusion ou recommandation à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations;
- q. que le commissaire exerce ses fonctions en veillant à ce que l'enquête ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours;
- r. que le commissaire remette les dossiers et documents de l'enquête au greffier du Conseil privé le plus tôt possible après la fin de l'enquête;
- s. que le commissaire présente au gouverneur en conseil son rapport ou ses rapports simultanément dans les deux langues officielles;
- t. que le commissaire veille à ce que le public puisse communiquer avec la commission et obtenir ses services simultanément dans les deux langues officielles, y compris les transcriptions des audiences si celles-ci sont mises à la disposition du public.



# **Vol 182 d’Air India: Une tragédie canadienne**

## **Table des matières du rapport**

### **Volume Un: Aperçu**

Lettre du Commissaire  
Mandat de la Commission

Chapitre I: Introduction  
Chapitre II: Processus d’enquête  
Chapitre III: Historique  
Chapitre IV: Relation entre le renseignement et la preuve  
Chapitre V: Sûreté de l’aviation  
Chapitre VI: Financement du terrorisme  
Chapitre VII: Recommandations et Observations

### **ANNEXES**

A: Décisions de la Commission  
B: Parties et Intervenants  
C: Personnel et conseillers de la Commission  
D: Liste des témoins

### **Volume Deux:**

#### **Partie 1: Avant l’attentat à la bombe**

Chapitre I: Qu’est-ce qui était connu au sujet de la menace  
Chapitre II: Évaluation de la menace et intervention  
Chapitre III: Comment en est-on arrivé là  
Chapitre IV: Intervention face à la menace  
Chapitre V: Le jour de l’attentat à la bombe

#### **Partie 2: Enquête et intervention après l’attentat à la bombe**

Chapitre I: Sources humaines : approche à l’égard des sources et de la protection des témoins  
Chapitre II: La GRC après l’attentat à la bombe  
Chapitre III: Le SCRS après l’attentat à la bombe  
Chapitre IV: Échanges d’informations entre le SCRS et la GRC  
Chapitre V: Réaction générale du gouvernement à la suite de l’attentat à la bombe contre Air India

## **Volume Trois: Relation entre le renseignement et la preuve et particularités des poursuites antiterroristes**

- Chapitre I: Introduction
- Chapitre II: Coordination de la relation entre le renseignement et la preuve
- Chapitre III: Coordination des poursuites pour terrorisme
- Chapitre IV: Collecte et conservation des renseignements : modernisation de la *Loi sur le SCRS*
- Chapitre V: Communication et production de renseignements
- Chapitre VI: Rôle des privilèges dans la prévention de la divulgation de renseignements
- Chapitre VII: Procédures judiciaires visant l'obtention d'ordonnances de non-divulgation dans les causes
- Chapitre VIII: Gérer les conséquences de la divulgation – Protection des sources et des témoins
- Chapitre IX: Gérer les conséquences de la divulgation – Le procès Air India et la gestion d'autres poursuites antiterroristes complexes
- Chapitre X: Recommandations

## **Volume Quatre: Sûreté de l'aviation**

- Chapitre I: Introduction
- Chapitre II: Mesures prises en réponse à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India
- Chapitre III: Sûreté de l'aviation civile de nos jours  
Épilogue
- Chapitre IV: Recommandations  
Appendices

## **Volume Cinq: Financement du terrorisme**

- Chapitre I: Le financement du terrorisme – Vue d'ensemble
- Chapitre II: Droit canadien régissant la lutte contre le financement du terrorisme
- Chapitre III: Rôle des ministères et organismes fédéraux dans la répression du financement du terrorisme
- Chapitre IV: Examens externes du programme canadien de lutte contre le financement des activités terroristes
- Chapitre V: Réponse du Canada aux examens de son programme de lutte contre le financement des activités terroristes
- Chapitre VI: Liens entre les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme
- Chapitre VII: Recherche de solutions aux difficultés liées au financement du terrorisme

## **Guide du lecteur: Liste de sigles et Principales personnes mentionnées dans le rapport**



# VOLUME UN APERÇU

## TABLE DES MATIÈRES

### CHAPITRE I : INTRODUCTION

#### Le passé

1.0	Avant l'attentat à la bombe : évaluation de la menace et intervention	22
1.1	Capacité des organismes à faire face à la menace posée par le terrorisme	22
1.1.1	SCRS	22
1.1.2	GRC	23
1.1.3	Transports Canada	24
1.1.4	Police de protection de la GRC	25
1.1.5	Air India	25
1.2	Effet mosaïque : le gouvernement avait-il été prévenu de l'éventualité d'un attentat à la bombe contre le vol 182	26
1.3	Conclusion : situation avant l'attentat à la bombe	28
1.4	Après l'attentat à la bombe : collaboration entre le SCRS et la GRC	28
1.4.1	SCRS non mandaté pour recueillir des preuves	29
1.4.2	Différends à propos des sources	30
1.4.3	Enquête de la GRC	31
1.5	Conclusion : situation après l'attentat à la bombe	32

#### L'avenir

1.6	Sûreté de l'aviation	33
1.7	Terrorisme et poursuites criminelles	34
1.8	Financement du terrorisme	35
1.9	Gouvernement, familles et enquête publique	36
1.9.1	Enquête de la présente commission	37
1.9.2	Racisme	39
1.9.3	Traitement des familles	40
1.10	Nécessité d'en faire plus pour les familles	41

## CHAPITRE II : PROCESSUS D'ENQUÊTE

2.0	Introduction	43
2.1	Aperçu du processus d'enquête	43
2.1.1	Mandat et processus initial	43
2.1.2	Collecte des documents	46
2.1.3	Revendication de privilèges de confidentialité pour raisons de sécurité nationale et expurgation des documents	47
2.1.4	Tenue des audiences de la phase 2	51
2.1.5	Préavis conformes à l'article 13	53
2.1.6	Rapport d'enquête	53
2.1.7	Rapports de recherche	54
2.2	Gestion des travaux de la Commission et difficultés inhérentes	56
2.3	Difficultés particulières liées à la procédure	60
2.3.1	Importance de la tenue d'audiences publiques	60
2.3.2	Incidence des revendications de CSN	63
2.3.3	Nature des revendications de CSN du gouvernement	64
2.3.4	Détermination des renseignements qui sont pertinents	70
2.3.5	Problèmes de ressources	75
2.3.6	Représentation des ministères et organismes du gouvernement	78
2.3.7	Enquêtes en cours	83
2.3.8	Entrevues avec les témoins	84
2.4	Conclusion	86

## CHAPITRE III : HISTORIQUE

3.0	Avant l'attentat à la bombe : évaluation de la menace et intervention	87
3.1	Communauté du renseignement et enquête du SCRS	88
3.1.1	Filature	92
3.1.2	Surveillance électronique	94
3.2	Réaction de la GRC	95
3.3	Ce que l'on savait	101
3.4	Réaction à la menace	109
3.5	Attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India : kyrielle d'infractions à la sûreté	110
3.6	Ressources et privatisation	113
3.7	Lacunes dans la capacité d'adaptation aux menaces émergentes	117
3.7.1	Échanges d'informations et coordination	117
3.7.2	Absence d'analyse des risques et application déficiente du concept de « menace précise »	119
3.8	Réglementation inefficace	122

## Après l'attentat à la bombe : collaboration entre la GRC et le SCRS

3.9	Sources humaines : approche à l'égard des sources et de la protection des témoins	124
3.9.1	Absence de gouvernance efficace	124
3.9.2	SCRS : refus de tenir compte des impératifs de la preuve	127
3.9.3	GRC : refus de tenir compte d'autres aspects que les impératifs de la preuve	129
3.9.4	Protection inefficace des sources et des témoins	133
3.10	Enquête de la GRC	136
3.10.1	Protection de la sécurité nationale sans collecte de renseignements	137
3.10.2	Rejet prématuré de renseignements et hypothèse à propos de l'affaire	139
3.11	Communication et utilisation de l'information du SCRS	145
3.11.1	Accès et utilisation en temps opportun de l'information du SCRS	145
3.11.2	Problèmes lors du procès de M. Reyat et au-delà	146
3.12	Réaction générale du gouvernement à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India	148
3.12.1	Réaction antérieure du gouvernement Réaction défensive Réticence à l'égard des examens	149
3.12.2	Voix du gouvernement	152
3.12.3	Autres temps, autres mesures	153
3.12.4	Enquête de la présente commission	153

## CHAPITRE IV : RELATION ENTRE LE RENSEIGNEMENT ET LA PREUVE

4.0	Introduction	159
4.1	Secret par opposition à transparence	160
4.2	Mandats concurrents en matière de sécurité nationale et échanges d'informations	162
4.3	Mesures inefficaces devant le dilemme de la communication des renseignements	164
4.3.1	Solutions informelles	164
4.3.2	Changements législatifs proposés	165
4.4	Vers la gestion efficace du problème de « l'utilisation du renseignement comme preuve »	168
4.5	Réforme du processus de prise de décision	170
4.5.1	Conseiller à la sécurité nationale	171
4.5.2	Directeur des poursuites antiterroristes	172
4.6	Autorité habilitée à trancher les requêtes relatives au privilège fondé sur la sécurité nationale	174
4.7	Communication des renseignements ou abandon des poursuites : le rôle du procureur général du Canada	176

4.8	Protection des sources et des témoins	176
4.9	Conclusion	178

## **CHAPITRE V : SÛRETÉ DE L'AVIATION**

5.0	Introduction	179
5.1	Attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India : des lacunes multiples dans la sûreté de l'aviation	179
5.2	Du détournement d'avion au sabotage : évolution de la menace terroriste	183
5.3	Réactions nationales et internationales à l'attentat à la bombe	184
5.4	Mandat de la Commission en matière de sûreté de l'aviation	185
5.5	Contrôle des passagers et des bagages de nos jours	186
5.6	Insuffisance de longue date des mesures de sûreté du fret aérien au Canada	189
5.7	Amélioration de la sûreté aéroportuaire	191
5.8	Définition de la menace : passée, présente et future	194
5.9	Utilisation du renseignement	195
5.10	Gestion des risques	195
5.11	Surveillance de la sûreté de l'aviation	196
5.12	Limites de la sûreté de l'aviation civile	198
5.13	Obligation de mise en garde	198
5.14	Financement de la sûreté de l'aviation	199
5.15	Conclusion	199

## **CHAPITRE VI : FINANCEMENT DU TERRORISME**

6.0	Introduction	201
6.1	Importance de la législation relative à la lutte contre le financement du terrorisme	202
6.2	Réformes de 2001 et de 2006	203
6.3	Modèle du blanchiment des capitaux	204
6.4	CANAFE et ses partenaires du secteur privé	204
6.5	Renseignements transmis volontairement à CANAFE par d'autres organismes	205
6.6	Échange de renseignements	205
6.7	Détachements, formation mixte et Centre <i>Kanishka</i>	206
6.8	Utilité d'un examen continu de l'efficacité des mesures antiterroristes	207
6.9	Organismes de bienfaisance et financement du terrorisme	207
6.10	Sanctions intermédiaires	208
6.11	Organismes sans but lucratif : faille du système	208

## **CHAPITRE VII : RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

### **ANNEXES**

<b>A: Décisions de la Commission</b>	243
<b>B: Parties et Intervenants</b>	265
<b>C: Personnel de la Commission</b>	267
<b>D: Liste des témoins</b>	271



# VOLUME UN

## APERÇU

### CHAPITRE I : INTRODUCTION

*Le 23 juin 1985, les passagers et les membres de l'équipage du vol 182 d'Air India ont péri lorsqu'une bombe a explosé en plein vol, à bord de l'appareil. Cinquante-neuf minutes plus tôt, à l'aéroport de Narita (Tokyo), deux bagagistes ont été tués par l'explosion d'une bombe, pendant qu'ils déchargeaient d'un appareil des Lignes aériennes Canadien Pacifique des bagages devant ensuite être embarqués dans un appareil d'Air India. Les deux bombes avaient été cachées dans des valises par le même groupe de terroristes sikhs. Trois cent trente et une personnes ont perdu la vie.*

*Au terme des deux procédures pénales qui ont été intentées, Inderjit Singh Reyat a été condamné pour homicide involontaire coupable en raison de sa participation aux attentats, qui se sont révélés avoir fait l'objet d'un complot. En 2005, deux autres accusés ont été acquittés. Personne d'autre n'a été inculpé.*

*L'attentat contre le vol d'Air India, qui demeure à ce jour le plus important assassinat collectif de l'histoire du Canada, est la conséquence d'une série d'erreurs successives.*

\*\*\*

Ce volumineux rapport couvre les sept grandes questions qui devaient être étudiées selon le mandat de la Commission et retrace les tenants et aboutissants d'une affaire qui a commencé il y a plus de vingt ans.

Le fait qu'il soit si imposant tient à l'ambitieux mandat qui a été confié à la Commission, laquelle devait entre autres se pencher sur l'efficacité des organismes gouvernementaux et les rapports entre eux avant et après l'attentat, de même que présenter des recommandations sur certaines des questions les plus épineuses et les plus complexes liées aux mesures prises par le Canada pour lutter contre le meurtrier phénomène du terrorisme.

Ce rapport témoigne également de la façon dont la Commission a perçu son obligation d'exposer dans les moindres détails les faits concernant l'état de préparation du gouvernement à l'éventualité d'un tel attentat et à l'enquête devant s'ensuivre. La production d'un rapport de cette ampleur est également le moins qu'on puisse faire pour les familles des victimes et la population canadienne dans son ensemble.

La Commission a mis au jour d'importants faits nouveaux au cours de ses audiences et de son examen documentaire. Pour elle, il s'agissait d'une importante partie de son mandat que de constituer un dossier public officiel complet relatant les faits, d'où le présent rapport.

La tâche qu'avait la Commission de formuler des recommandations réalistes et pragmatiques concernant des questions de fond complexes implique que les volets du rapport qui y sont consacrés doivent être détaillés et exhaustifs, et s'appuyer pleinement sur l'état actuel des connaissances des experts dans ces domaines.

Le présent volume est destiné à ceux qui souhaitent pouvoir rapidement en connaître les grandes lignes. Il ne saurait remplacer le rapport ni servir de résumé, à proprement parler. Il s'agit plutôt d'un guide du lecteur, en quelque sorte, dans la mesure où il est facile à consulter et reprend les principaux points des grandes observations et constatations formulées dans le rapport. Le but n'était pas de créer un condensé du rapport, mais plutôt d'en présenter une analyse, des liens étant établis entre les thèmes et les conclusions.

Le premier chapitre de ce volume est une introduction visant à informer le lecteur de ce qui suivra. Il s'agit d'un sommaire général de certaines constatations et conclusions de la Commission. La plupart de ces conclusions, mais pas toutes, sont présentées dans ce volume, en plus d'être exposées en détail dans le corps du rapport.

## **LE PASSÉ**

### **1.0 Avant l'attentat à la bombe : évaluation de la menace et intervention**

#### **1.1 Capacité des organismes à faire face à la menace posée par le terrorisme**

Le gouvernement du Canada et ses organismes n'étaient pas préparés à un acte terroriste comme l'attentat commis contre le vol 182.

##### **1.1.1 SCRS**

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a vu le jour moins d'un an avant l'attentat. À cette époque, ses activités étaient essentiellement axées sur des questions en lien avec la guerre froide, comme le contre-espionnage. Le personnel était mal formé pour la lutte contre le terrorisme, et les ressources étaient insuffisantes dans ce domaine. Les quelques ressources étaient en grande partie consacrées à des menaces autres que celles découlant de l'extrémisme sikh.

Même si les sources humaines sont la force vive du renseignement, le SCRS en comptait peu dans la communauté sikhe, voire aucune, avant l'attentat à la bombe. Sa capacité de réagir au terrorisme sikh était d'autant plus hypothéquée que les politiques et les procédures relatives à la mise sur écoute étaient excessivement complexes.

La collecte de renseignements dans ce domaine semblait peu utile. L'information recueillie grâce à la mise sur écoute de Talwinder Singh Parmar<sup>1</sup>, obtenue après des mois de retard, n'a pas été traitée efficacement ou assez rapidement. Les enquêteurs du SCRS n'en ont pas tenu compte et, par surcroît, les bandes ont été effacées prématurément et sans réfléchir, même après l'attentat. La surveillance dont M. Parmar faisait l'objet était intermittente et inefficace. Même si une équipe de filature se trouvait sur place lorsque ses collaborateurs et lui ont fait exploser un engin dans les bois près de Duncan, la forte détonation entendue a été mal interprétée et le rapport de filature a été traité avec indifférence. Malgré des comportements étonnants et sans contredit alarmants observés par l'équipe de filature, l'opération a été suspendue le jour même de l'attentat au profit d'une cible liée à la guerre froide.

Fait plus important encore, les analyses du SCRS sur la menace que représentait l'extrémisme sikh étaient compromises par son manque d'accès aux renseignements clés que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) avaient en leur possession.

### 1.1.2 GRC

Après la création du SCRS, la GRC a tenté de se redonner les moyens de gérer le renseignement, mais en accordant malencontreusement toute l'importance à son devoir d'enquêter sur les infractions en matière de sécurité à des fins criminelles. Or, il était difficile d'adapter sa structure décentralisée aux besoins de la collecte et de l'analyse de renseignements. De plus, elle a fait peu de cas des liens hiérarchiques et des exigences qui auraient permis d'assurer l'efficacité de la collecte et de l'analyse de renseignements. La GRC menait donc les mêmes activités de collecte que le SCRS, ce qui est un moindre mal, mais elle omettait également de lui transmettre les informations importantes qui auraient pu lui être utiles dans ses analyses, ce qui est beaucoup plus grave.

Malgré son désir de devenir un organisme de collecte de renseignements, la GRC a démontré un surprenant manque de compréhension quant à la nature ou à l'utilité de ce type d'activités. En effet, elle a négligé de prendre en compte des renseignements importants auxquels elle avait accès auprès des forces de l'ordre locales, ainsi que de les signaler ou de les transmettre au SCRS, comme l'information obtenue grâce à M. Khurana concernant les propos tenus par un leader extrémiste sikh à la mi-juin 1985, selon lesquels on s'en prendrait dans deux semaines à des intérêts indiens, parce que ceux-ci n'avaient été la cible d'aucun attentat. La GRC était tellement préoccupée par la collecte d'informations de

---

<sup>1</sup> La personne qui, à l'époque, était considérée comme le leader d'un groupe terroriste.

force probante ou admissibles en preuve qu'elle a prématurément tabletté des éléments d'information dignes d'intérêt. Bien souvent, son évaluation subjective de la fiabilité d'un renseignement aux fins d'établissement de la preuve était déficiente, même pour les besoins des procédures pénales. Cela ne l'excuse pas pour autant d'avoir omis de transmettre les renseignements sur les menaces à d'autres organismes.

Étant donné son incompréhension de la valeur des renseignements et de l'importance de leur communication, les rapports qu'elle présentait au SCRS étaient souvent inadéquats. C'est ce qui s'est produit dans le cas des renseignements sur le complot de novembre ourdi par des extrémistes sikhs qui projetaient de faire exploser un appareil d'Air India, peut-être deux, en novembre 1984. Cette situation explique également l'erreur impardonnable commise par la GRC de ne pas transmettre au SCRS le télex du 1<sup>er</sup> juin envoyé par les services de renseignement d'Air India, selon lequel des terroristes allaient tenter, en juin, de faire exploser un appareil d'Air India en plein vol en dissimulant des explosifs dans des bagages enregistrés. Ce fait, que la GRC n'avait pas révélé à l'honorable Bob Rae en 2005, a été mis au jour par la Commission.

### **1.1.3 Transports Canada**

Transports Canada savait depuis la fin des années 1970 que le régime de sûreté de l'aviation civile du Canada était affligé d'une grave lacune.

Le ministère était conscient du fait que les plans de sûreté en vigueur étaient axés sur les détournements, même si les tentatives de sabotage au moyen d'explosifs cachés représentaient le risque le plus important et qu'il fallait y remédier sans tarder. Il savait aussi que le plan de sûreté d'Air India n'était pas adapté à la gestion de ce risque, de sorte qu'on avait même préparé une série de règlements préliminaires destinés à corriger certains problèmes. Ce n'est toutefois qu'après l'attentat qu'on a insisté pour que des changements soient apportés à la réglementation.

Selon la réglementation en place, bon nombre des mesures de sûreté importantes incombaient aux transporteurs aériens. Toutefois, Transports Canada avait peu de moyens, voire aucun, de s'assurer qu'ils s'acquittaient correctement de leurs responsabilités en cette matière. Le ministère est demeuré sans rien faire pendant que laxisme et inefficacité s'insinuaient dans les mesures de sûreté mises en place dans les aéroports par les services de protection de la GRC et les services de sécurité privés.

Le jour de l'attentat, un employé saisonnier a réussi à monter sans autorisation à bord de l'appareil ciblé et a pu y circuler librement. Avant l'attentat et même par la suite, les contrôles de sûreté étaient tellement négligents que des personnes que l'on savait associées à des groupes d'extrémistes sikhs pouvaient circuler dans de nombreuses zones à accès très restreint à l'aéroport international de Vancouver.

### 1.1.4 Police de protection de la GRC

À cette époque, la Police de protection de la GRC jouait un rôle de premier plan dans le maintien de la sécurité dans les aéroports canadiens, mais les employés étaient peu motivés et les politiques, déficientes.

Le travail de la Police de protection n'était pas reconnu au sein de la GRC, et ce groupe était tenu à l'écart du cycle des données sur les menaces, en raison des lacunes au chapitre de la collecte et de la diffusion de ces données à la GRC. Faute de capacités d'analyse, la Police de protection ne pouvait procéder à l'évaluation de l'information que les transporteurs aériens et les Affaires extérieures lui faisaient parvenir, ce pour quoi elle devait s'en remettre entièrement aux équipes d'analyse de la menace du SCRS et de la GRC, qui ne disposaient fréquemment que d'informations incomplètes pour s'acquitter de leurs fonctions. Les mesures prises en réponse à d'éventuelles menaces pour la sûreté aérienne étaient mal avisées et n'étaient aucunement adaptées à la nature particulière de la menace de l'heure. Vu l'application indue et irréfléchie du concept de « menace précise », certaines mesures de sûreté, entre autres pour la détection des explosifs dans les bagages enregistrés, n'étaient mises en œuvre qu'à condition d'avoir reçu un appel à la bombe le jour même, auquel cas elles étaient machinalement appliquées en fonction d'un « niveau de menace » théorique plutôt que d'une analyse de la menace réelle.

Le jour de l'attentat, aucun des chiens renifleurs de la GRC, qui représentent pourtant le moyen le plus efficace de détecter les explosifs, n'était disponible dans les aéroports canadiens, car tous se trouvaient alors à Vancouver pour une séance de formation, en compagnie de leurs maîtres-chiens, et ce, même si la GRC savait que la menace à l'endroit d'Air India s'était accrue. À ce moment-là, elle disposait déjà, parmi ses renseignements, du télex du 1<sup>er</sup> juin qui mettait en garde contre la possibilité qu'un attentat soit commis en juin contre un vol d'Air India. Malgré cela, la GRC a permis à l'ensemble de son équipe canine de participer à une séance de formation au moment même où la menace allait culminer. La GRC et Transports Canada ont caché et déformé ce fait jusqu'en 2005, y compris lors de leurs témoignages devant Bob Rae. À l'aéroport de Montréal, on n'a fait appel au chien de remplacement disponible à ce moment-là qu'après le décollage de l'avion.

### 1.1.5 Air India

Compte tenu de la privatisation partielle des responsabilités en matière de sûreté aérienne dans les aéroports canadiens, Air India devait établir elle-même son programme de sûreté. Or, la satisfaction des clients l'emportait souvent sur les impératifs de la sûreté, car les opérations d'Air India en cette matière étaient largement déterminées par la nécessité d'accélérer les contrôles et de respecter les délais serrés imposés par la direction.

Air India a donné à contrat certaines fonctions de sûreté à des entreprises de sécurité privées dont les employés étaient mal formés et mal rémunérés. De

plus, le transporteur employait des technologies réputées non fiables. Son matériel était mal entretenu et mal réglé, de sorte que son appareil à rayons X à l'aéroport Pearson est tombé en panne le jour même de l'attentat, avant que tous les bagages enregistrés n'aient été inspectés.

Le reste des bagages a été inspecté au moyen d'un dispositif détecteur PD-4, qui s'était déjà révélé inefficace pour la détection des explosifs lors d'essais effectués à l'aéroport Pearson. Le jour de l'attentat, l'appareil s'est retrouvé entre les mains de membres du personnel de sûreté qui le connaissaient mal et qui n'avaient pas eu la formation nécessaire pour l'utiliser.

Malgré les conseils détaillés fournis par les services de renseignement d'Air India dans le télex du 1<sup>er</sup> juin concernant les mesures de sûreté à prendre pour atténuer le risque d'un attentat à la bombe, le transporteur s'en est tenu au plan de sûreté dont il disposait déjà, c'est-à-dire qu'il n'a pas pris les mesures recommandées dans le télex (p. ex. des contrôles aléatoires des bagages enregistrés) pour déjouer le type de machinations terroristes qui ont mené à l'explosion du vol 182.

Ni Transports Canada, ni Air India n'avaient envisagé la possibilité qu'une valise contenant une bombe et provenant d'une autre compagnie aérienne puisse être embarquée, sans son propriétaire, à bord d'un vol d'Air India. C'est ainsi que, le 22 juin 1985, les auteurs du complot ont réussi à faire embarquer un bagage « non accompagné » sur le vol 182 d'Air India. L'appariement bagages-passagers – mesure ayant été mise en place avec succès au Canada avant l'attentat à la bombe, de façon ponctuelle toutefois – aurait pu empêcher que la bombe se retrouve à bord de l'appareil.

Malgré la détection de plusieurs valises louches à l'aéroport de Mirabel (première escale après le départ de l'aéroport Pearson), on a permis au vol 182 de décoller pour des raisons pécuniaires. En effet, reporter encore davantage le décollage n'aurait fait qu'augmenter les redevances aéroportuaires d'Air India.

## **1.2 Effet mosaïque<sup>2</sup> : le gouvernement avait-il été prévenu de l'éventualité d'un attentat à la bombe contre le vol 182**

Lors des audiences, le gouvernement a tenté de donner une autre interprétation à la question, à savoir si les organismes gouvernementaux détenaient des informations sur une « menace précise ». En effet, on a déployé de grands efforts pour démontrer que les données sur les menaces recueillies avant l'attentat à la bombe manquaient de précision, et ce, dans le but de justifier le fait de ne pas avoir eu recours à des mesures adaptées à la menace.

---

<sup>2</sup> L'« effet mosaïque » est souvent invoqué par les organismes de renseignement pour empêcher la divulgation d'informations à la population. En effet, un élément d'information, aussi insignifiant peut-il paraître par lui-même, pourrait constituer la pièce manquante d'un casse-tête permettant à un groupe hostile d'observer une tendance ou de tirer des conclusions à propos de renseignements délicats du gouvernement. Toutefois, la collecte et le rapprochement d'éléments d'information en apparence insignifiants peuvent également faire progresser les activités de renseignement d'un organisme.

À aucun moment cette stratégie n'a-t-elle été plus évidente que dans les tentatives du gouvernement de discréditer James Bartleman, qui était à l'époque chef de la Direction générale du renseignement au ministère des Affaires extérieures et qui a ensuite été nommé lieutenant-gouverneur de l'Ontario. M. Bartleman a affirmé que peu de temps avant l'attentat, il aurait pris connaissance d'un document hautement classifié du CST selon lequel le vol 182 allait être la cible d'extrémistes sikhs.

Malgré la vigueur du contre-interrogatoire, les affirmations de M. Bartleman, à savoir qu'il était mentionné dans un document ayant été porté à sa connaissance que le vol hebdomadaire d'Air India assurant la liaison entre Toronto et New Delhi était une cible probable pour les terroristes, demeurent essentiellement crédibles. Toutefois, bien que le gouvernement n'ait ménagé aucun effort pour convaincre la Commission du contraire, il est tout simplement inexact que rien, outre le témoignage de M. Bartleman, ne prouve l'existence de documents qui auraient dû mettre la puce à l'oreille au gouvernement et l'inciter à prendre des précautions pour atténuer le risque. À cet égard, les affirmations de M. Bartleman ne constituaient ni le seul élément de preuve en ce sens, ni le plus important. Aussi bien la stratégie du gouvernement que ses propos diffamatoires à l'endroit de M. Bartleman étaient mal inspirés.

Le télex du 1<sup>er</sup> juin était circonscié et précis quant à la nature de la menace, au moment où elle allait se concrétiser et aux moyens qui allaient sans doute être utilisés. Il comprenait même une liste d'éventuelles mesures de sûreté pouvant la conjurer. Toutefois, la GRC ne l'a pas transmis à qui que ce soit et n'en a fait aucun cas.

Ce que l'on savait déjà sur l'extrémisme sikh au Canada et le contenu du télex suffisaient à la Commission pour conclure que le gouvernement possédait suffisamment d'informations pour comprendre qu'il était fort possible que des extrémistes sikhs tentent de faire exploser un avion d'Air India en cachant des explosifs dans des bagages enregistrés. Cela vient aussi confirmer le constat que rien ne peut justifier les mesures de sûreté complètement inadaptées à la menace qui étaient en vigueur à cette époque à l'aéroport Pearson et à l'aéroport de Mirabel.

Le télex du 1<sup>er</sup> juin ne constituait pas, toutefois, le seul élément de renseignement nouveau en juin 1985. Une fois les audiences terminées, la Commission a examiné des documents du CST qui ont révélé que celui-ci possédait des informations additionnelles à propos des menaces. Selon ces informations, des mesures de sûreté ressemblant à bien des égards à celles recommandées dans le télex ont été imposées à Air India au cours de la même période essentiellement, aussi bien en Inde qu'à l'étranger, en raison des risques de détournement et d'attentat à la bombe par des extrémistes sikhs. On a également appris, à cette occasion, que des aéroports indiens auraient alors entrepris des vérifications de la sûreté en juin 1985 et que le gouvernement indien aurait commencé à s'intéresser davantage à la sûreté aéroportuaire afin de neutraliser la menace terroriste sikhe. La transmission à la GRC et à Transports Canada de ces

informations détenues par le CST aurait pu contribuer à dissiper leur impression que les données sur les menaces à l'endroit d'Air India, comme le télex du 1<sup>er</sup> juin, n'étaient communiquées au gouvernement canadien que dans le but d'obtenir gratuitement un renforcement de la sûreté. Le fait que le gouvernement indien ait tenté de mettre en place au mois de juin 1985 des mesures anti-sabotage semblables à celles recommandées dans le télex semble étayer la crédibilité de la menace. Rien n'indique cependant que cette information ait été transmise à quiconque au gouvernement du Canada.

La Commission estime que tout analyste du renseignement qualifié aurait jugé que l'information du CST justifiait amplement un examen des mesures de sûreté en place aux aéroports Pearson et de Mirabel afin de déterminer si elles étaient adéquates pour gérer le risque dont l'information en question faisait état.

De toute évidence, c'est exactement ce qu'a fait M. Bartleman après avoir pris connaissance du document qu'il affirme avoir lu. Selon la description qu'il en a donnée, il était plus précis, à certains égards, que le télex du 1<sup>er</sup> juin ou que les renseignements du CST. Même si cela n'avait pas été le cas, la réaction de M. Bartleman, soit s'assurer que les responsables des services de protection étaient au fait de l'information révélée et qu'ils avaient les choses bien en main, aurait été tout à fait justifiée.

Vu toute l'information que les autorités canadiennes possédaient, abstraction faite du document de M. Bartleman, il est inexcusable que l'on n'ait pas su la traiter correctement et s'assurer de la pertinence des mesures de sûreté en place. Le télex du 1<sup>er</sup> juin, l'information sur le complot de novembre, celle du CST, les menaces proférées par les extrémistes sikhs au Canada à l'endroit d'intérêts indiens et leur recours à la violence, puis le fait que le SCRS soupçonnait M. Parmar de préparer un attentat terroriste, voilà autant de pièces de la mosaïque d'informations qui indique clairement qu'une menace précise planait sur Air India au mois de juin 1985. Cette myriade de facteurs aurait dû amener le gouvernement à élaborer et à mettre en œuvre des mesures de sûreté adaptées à cette menace bien définie.

### **1.3 Conclusion : situation avant l'attentat à la bombe**

En juin 1985, les mécanismes en place dans les divers organismes gouvernementaux concernés ne permettaient aucunement de gérer la menace que représentait l'extrémisme sikh en général, ni de prévoir et d'empêcher l'attentat à la bombe commis contre le vol 182.

### **1.4 Après l'attentat à la bombe : collaboration entre le SCRS et la GRC**

La collaboration entre le SCRS et la GRC à la suite de l'attentat à la bombe laissait à désirer. Chaque organisme se préoccupant alors de respecter les particularités de son propre mandat, l'enquête n'a pas fait l'objet d'une approche pragmatique

fondée sur la collaboration. En effet, tous deux se sont appuyés sur une interprétation de leur mandat caractérisée par le repli sur soi et le cloisonnement pour justifier leur manque de collaboration avec l'autre, de sorte qu'il a été impossible d'obtenir une vue d'ensemble des circonstances.

#### 1.4.1 SCRS non mandaté pour recueillir des preuves

À la suite de l'attentat à la bombe, c'est le SCRS qui détenait la majeure partie de l'information susceptible de présenter un intérêt pour l'enquête. L'organisme n'était toutefois pas conséquent dans ses actions : il tentait sporadiquement de nouer la collaboration, mais se retranchait fréquemment derrière son mandat distinct pour justifier son refus de collaborer. Il avait une attitude défensive et s'autojustifiait. Il semble également qu'il ait tenté de faire la lumière sur cette histoire par ses propres moyens.

La communication d'informations par le SCRS n'a jamais été exemplaire. Une bonne partie de sa réticence à cet égard était exprimée dans son leitmotiv : « Le SCRS n'est pas mandaté pour recueillir des preuves. » Cet état de fait, qui était pourtant exact – à savoir que le SCRS n'était pas un organisme d'application de la loi et que son mandat consistait à recueillir du renseignement plutôt qu'à appuyer les poursuites judiciaires – a toutefois rapidement perdu son sens original et est devenu un prétexte pour taire de l'information et faire fi du rôle qu'il aurait pu jouer dans l'application de la loi. Une variante de cette formule a aussi été invoquée pour justifier la destruction des bandes d'écoute de M. Parmar, même si les faits tendent à montrer que cela était davantage attribuable à l'application systématique et irréfléchie de procédures de suppression qu'à des motifs cachés. Les mêmes raisons ont été invoquées pour expliquer la destruction des notes originales et des enregistrements des entretiens avec « M<sup>me</sup> E », l'une des nombreuses erreurs commises qui ont diminué la force probante de ses déclarations lors du procès sur l'affaire Air India.

Par contre, le SCRS avait bien quelques raisons de douter de la capacité de la GRC à traiter convenablement les renseignements délicats. En effet, il est déjà arrivé à la GRC de présenter dans des documents de procédure, sans en avoir été autorisée, des renseignements délicats provenant du SCRS, ce qui a compromis certaines de ses activités en cours.

En bout de ligne, les informations du SCRS se sont avérées nécessaires dans le cadre des procédures sur les affaires Narita et Air India. Elles devaient être déposées en preuve et communiquées à la défense. Des différends à propos de l'utilisation des informations du SCRS ne cessaient toutefois d'en découler, la volonté du SCRS d'en préserver la confidentialité étant constamment incompatible avec les exigences de divulgation complète du système de justice pénale. Chaque partie avait du mal à comprendre le point de vue de l'autre et reprochait fréquemment à son adversaire de faire preuve de mauvaise foi.

Il n'y a toutefois aucune preuve que le SCRS eût caché à la GRC des informations pertinentes. Cependant, comme l'a fait remarquer dans son témoignage le

procureur de la Couronne James Jardine, maintenant juge à la Cour provinciale de la Colombie-Britannique, le processus de divulgation était lent, intermittent et empreint d'acrimonie. Le SCRS attendait de n'avoir absolument d'autre choix que de communiquer son information avant d'obtempérer, et la GRC le soupçonnait sans cesse de lui cacher des choses.

### 1.4.2 Différends à propos des sources

Les disputes les plus acrimonieuses entre les deux organismes concernaient l'accès aux sources et l'utilisation de l'information qu'on en tirait. Le SCRS considère les sources humaines comme ses ressources les plus précieuses, alors que la GRC voit en elles des témoins et des informateurs et évalue l'information qu'elle en tire en fonction de la valeur probante qu'elle pourrait avoir dans le cadre d'un procès.

Malgré le peu de sources humaines qu'il avait au début de l'enquête, le SCRS a finalement réussi à en recruter un certain nombre au sein de la communauté sikhe. « M. A », « M. Z », « M<sup>me</sup> D » et « M<sup>me</sup> E » étaient de ce nombre. Après discussion avec le SCRS, ils ont consenti à fournir de l'information aux autorités à la seule condition, du moins au départ, qu'ils ne soient pas tenus de témoigner.

La GRC étant d'avis que l'enquête criminelle avait préséance, elle a réclamé un accès à ces sources. Ses approches, toutefois, auraient davantage convenu à la gestion d'informateurs de la police ayant des antécédents criminels que de membres terrifiés d'une communauté ethnique aux liens serrés. Même si les enquêteurs de la GRC avaient tendance à douter de la fiabilité des sources, ils insistaient pour y avoir un accès exclusif afin d'empêcher la « contamination » par le SCRS des éléments de preuve que pourraient fournir ces témoins éventuels. Cette crainte s'est d'ailleurs confirmée dans le cas de M<sup>me</sup> E, dont les déclarations relatées ont été jugées non fiables au procès Air India, en partie parce qu'elles reposaient sur des oui-dire. De plus, comme cela fut le cas pour M. A, il arrivait tout aussi fréquemment que les deux organismes ne gagnent rien à ce que le SCRS perde son accès aux sources, celles-ci refusant de collaborer avec la GRC.

M. A, M. Z, M<sup>me</sup> D et M<sup>me</sup> E, de même que l'éditeur Tara Singh Hayer, qui faisait partie des personnes-ressources du SCRS dans la communauté, ont tous été traités par la GRC avec peu d'égard. M<sup>me</sup> E, plus particulièrement, a été marquée à jamais par ses contacts avec la GRC – à un point tel qu'elle a refusé de continuer à traiter avec elle et a feint des pertes de mémoire lorsqu'elle a été contrainte de témoigner. Pour ce qui est de M<sup>me</sup> D et de Tara Singh Hayer, le manque de rigueur de la GRC a eu des résultats catastrophiques. Ainsi, M<sup>me</sup> D a été prématurément inscrite au Programme de protection des témoins, de sorte qu'elle a dû couper tous les ponts avec sa famille, ce qui lui aurait gâché la vie selon elle. Quant à M. Hayer, mal protégé par la GRC, il a été assassiné en 1998 dans son garage.

Le SCRS a réagi avec beaucoup d'amertume et de consternation au mauvais traitement de ses sources par la GRC. Voilà une autre des raisons qu'il a invoquées pour expliquer sa réticence à lui communiquer de l'information.

Soulignons d'ailleurs que plusieurs membres expérimentés du SCRS qui étaient responsables des sources ont quitté l'organisme à la suite de ces démêlés.

### 1.4.3 Enquête de la GRC

Nombre de facteurs ont contribué à l'échec de l'enquête lancée par la GRC à la suite de l'attentat à la bombe. L'enquête a été menée par une équipe formée de membres venant de divers groupes du secteur fédéral de la GRC, qui manquaient d'expérience concrète en matière d'enquêtes sur les crimes graves. Les méthodes d'investigation témoignaient en général d'un manque de créativité, auraient mieux convenu à une enquête sur un crime ordinaire qu'à une enquête sur un complot terroriste et étaient excessivement et prématurément axées sur les questions de preuve.

L'équipe semblait déroutée par le fait qu'il n'y avait pas de lieu du crime et par l'absence d'autres caractéristiques courantes d'une infraction criminelle. L'attentat de Narita, où il y avait au contraire un lieu du crime et des éléments de preuve qui, grâce à l'excellent travail de la police japonaise, ont permis d'établir un lien avec une personne en particulier, a rapidement retenu une bonne partie de son attention.

Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, la direction de la GRC était peu disposée à traiter l'affaire Air India comme une conspiration. Les méthodes d'enquête traditionnelles ont été peu fructueuses, et les efforts déployés par la GRC en vue de transformer les sources du SCRS en des témoins ou de recruter ses sources propres ont été vains. Le moral des troupes était bas et le roulement élevé, ce qui nuisait grandement à la continuité. À un certain moment, l'enquête a même été confiée à un seul enquêteur de la GRC, dont la priorité était la coordination des tentatives de repêchage des débris de l'avion au fond de l'océan et la gestion des dossiers. Dans l'intervalle, la Division E est allée jusqu'à tenter d'y mettre officiellement un terme.

La coordination entre les enquêteurs et la Direction générale était déficiente, et les chaînes de commandement dysfonctionnelles n'aidaient en rien. Les enquêteurs de la Colombie-Britannique, qui avaient adopté une attitude défensive, consacraient une bonne partie de leur énergie à se défendre d'avoir rapidement jugé que certains épisodes étaient dénués de tout intérêt, comme celui des bandes enregistrées chez M. Khurana et du complot de novembre, et d'avoir nié l'utilité de certaines sources d'information potentielles, comme M. A ou Pushpinder Singh.

Vers le milieu des années 1990, on a sérieusement envisagé, une fois de plus, de clore l'enquête policière qui se trouvait alors dans une impasse. Toutefois, plutôt que de déclarer forfait, la GRC a décidé en 1995 d'en faire un examen et de lui donner un second souffle, de sorte que des accusations ont fini par être portées. L'enquête était alors largement fondée, et exclusivement à certains moments, sur l'information recueillie par le SCRS avant et immédiatement après l'attentat à la bombe. Bon nombre des témoins les plus importants aux procès étaient

des sources du SCRS que la GRC avait prises en charge. Les accusés n'ont pas été déclarés coupables en raison des problèmes de fiabilité et de preuve associés à leurs témoignages.

### **1.5 Conclusion : situation après l'attentat à la bombe**

À la suite de l'attentat à la bombe, le SCRS et la GRC s'obstinaient tous deux à appliquer une interprétation restrictive de leur mandat, au détriment de la coordination des efforts pour faire avancer l'enquête. Le SCRS, tout soucieux d'empêcher que ses renseignements ne soient utilisés dans le cadre de processus judiciaires, a entraîné par son insistance sur ce point la perte d'éléments de preuve importants et a inutilement compliqué le procès Reyat et celui lié à l'affaire Air India. Les méthodes d'enquête trop classiques de la GRC, ainsi que sa fixation handicapante sur l'autojustification et la recherche d'éléments de preuve révélateurs, l'ont amenée à écarter prématurément des pistes possibles, ont compromis l'utilité des sources humaines et ont provoqué une brouille inutile avec le SCRS.

Il convient ici de noter que le déroulement de l'enquête sur l'attentat à la bombe commis contre Air India prouve que les problèmes qui minaient la relation entre le SCRS et la GRC ne découlaient pas seulement de malentendus ou d'une incompatibilité de caractères : ils étaient essentiellement attribuables à l'importance exagérée que les deux organismes accordaient, par principe, à la réalisation de leur mandat respectif.

Il ne fait aucun doute que, sur les plans personnel et organisationnel, les relations entre le SCRS et la GRC se sont désormais réchauffées. Les voies de communication sont maintenant plus ouvertes, et les deux organismes ont réussi à établir une certaine coordination destinée à éviter que leurs activités respectives n'entrent en « conflit ». Toutefois, au niveau opérationnel, les principaux problèmes demeurent. Les structures établies par le SCRS et la GRC, qui visent à réduire au minimum la transmission à la GRC d'informations provenant du SCRS, ne font qu'exacerber le problème plutôt que de le résoudre. En effet, elles continuent de priver la GRC de renseignements détenus par le SCRS sans en empêcher, au bout du compte, la divulgation lors des procès. Force est de constater que la résolution des problèmes de collaboration ne peut reposer uniquement sur l'amélioration des relations personnelles.

Le volume trois est destiné à apporter de meilleures solutions aux problèmes bien réels qui demeurent au chapitre de la collaboration, relativement à la procédure pénale.

### **L'AVENIR**

Dans un document figurant parmi les études de recherche annexées au rapport, Peter Archambault affirme que le terrorisme en 1985 n'était pas nécessairement

le même qu'aujourd'hui<sup>3</sup>. Avec raison, il précise que le phénomène évolue continuellement. On n'a qu'à penser au nombre croissant de cellules terroristes locales qui naissent dans le monde occidental. Bien que ce sujet ne fasse pas partie du mandat, il est devenu évident pendant les travaux de la Commission que ce type de terrorisme gagne du terrain au Canada. Les opinions des médias et des gouvernements aux États-Unis et en Grande-Bretagne témoignent de la grande préoccupation à cet égard. Par contre, en dépit de la transformation du terrorisme, l'affaire d'Air India continue de soulever des questions et de fournir des exemples révélateurs qui suffisent amplement à établir une base solide pour l'analyse des questions sur lesquelles la Commission devait se pencher.

Bien qu'il soit important d'établir ce qui s'est réellement produit dans le passé, il n'en demeure pas moins essentiel de regarder vers l'avenir. En effet, la Commission doit formuler des recommandations sur les mesures à prendre en ce qui concerne la sûreté aérienne, la prévention ou la réduction du financement du terrorisme et les poursuites criminelles pour infractions de terrorisme, en pensant tout particulièrement à l'utilisation du renseignement comme preuve.

Les questions à traiter sont complexes. Nous nous contenterons dans cette introduction de tracer un portrait général des thèmes abordés dans ce volume, analysés plus en détail dans le corps du rapport.

Les recommandations proprement dites de la Commission sur les différentes questions se trouvent à la fin de ce volume.

## 1.6 Sûreté de l'aviation

Comme les attentats ciblant le transport aérien qui sont fructueux constituent un précieux outil de propagande, l'aviation civile présentera toujours un attrait pour les terroristes. Par conséquent, le Canada ne peut baisser la garde et s'abandonner de nouveau au laisser-aller qui caractérisait la sûreté aérienne en 1985. Il importe également que des mesures précises soient enfin adoptées pour combler les lacunes qui existent depuis des décennies. Les régimes modernes de sûreté de l'aviation civile reposent sur des niveaux de contrôle multiples qui s'appuient les uns les autres. Or à l'heure actuelle, certains contrôles, dans le régime canadien, sont trop peu rigoureux ou laissent des brèches, car il n'y a pas assez de chevauchements.

L'histoire nous a appris que les terroristes scrutent continuellement les systèmes de sûreté à la recherche des failles qu'il pourrait présenter. De toute évidence, la sûreté aéroportuaire et la sûreté du fret aérien sont des maillons faibles du régime canadien actuel. En effet, c'est par les aéroports que bombes et pirates de l'air s'infiltrèrent dans les avions, et ces installations deviennent d'office une cible inopinée. Pourtant, la sûreté du périmètre est relâchée, tandis que

---

<sup>3</sup> 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 » dans le vol. 1 des études de recherche : L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS.

l'accès au côté piste et aux zones réglementées est mal contrôlé. Au Canada, la majeure partie du fret aérien (au moins 70 p. 100) est transportée sur des vols passagers, mais contrairement aux passagers et à leurs bagages, pour lesquels on emploie actuellement une approche multiniveau, le fret aérien n'est pas systématiquement fouillé, passé aux rayons X ou soumis à des contrôles adéquats. Il est donc temps de remédier à ces lacunes.

Chose paradoxale toutefois, l'insistance sur le contrôle des passagers et de leurs bagages – qui découlait de l'attentat contre Air India et des attaques terroristes du 11 septembre –, a contribué à perpétuer ces lacunes en accaparant des ressources qui n'ont donc pas pu être consacrées à d'autres secteurs du régime canadien de sûreté de l'aviation. Il faut dire que le gouvernement actuel a fait preuve de bonne volonté en prenant des mesures pour remédier au problème, mais il reste encore beaucoup à faire pour garantir que la sûreté de l'aviation civile soit placée au rang des priorités en matière de sécurité nationale, et y demeure.

La Commission a recommandé notamment des examens périodiques du régime canadien de sûreté de l'aviation en vue de parer au risque d'excès de confiance, d'assurer le respect des obligations internationales et de garantir un financement suffisant au secteur.

## **1.7 Terrorisme et poursuites criminelles**

La société a tout intérêt à ce que les auteurs de crimes soient dûment traduits en justice, et le terrorisme est manifestement un crime, mais pas comme les autres. Car il constitue une menace à l'existence des sociétés ciblées. Quant au gouvernement, il est en droit de vouloir prévenir le terrorisme, sans s'en tenir à punir les criminels que sont les terroristes.

Or, la collecte et l'analyse du renseignement font partie intégrante des mesures mises en place pour combattre et prévenir le terrorisme. À l'heure actuelle, le SCRS est presque toujours la première source d'information en ce qui concerne les infractions de terrorisme pouvant aboutir à une poursuite. Mais des problèmes complexes et frustrants risquent de se poser lorsque l'obligation de transparence du système de justice pénale, issue notamment du droit constitutionnel à un procès équitable, s'oppose à la nécessité de ne pas divulguer des informations secrètes pour protéger la sécurité nationale.

La Commission recommande aux responsables du système de justice pénale et à la collectivité du renseignement de passer en revue leurs procédures et de faire preuve de retenue, de manière à réduire le plus possible les cas où il y a réellement conflit entre la nécessité de divulguer l'information et la nécessité de la garder secrète. Si le conflit ne peut être évité, la solution ne réside pas dans une quelconque règle ou directive abstraite. Au contraire, il faut nommer un décideur suffisamment distant des intérêts immédiats des parties opposées, qui pourra prendre une décision en fonction de l'intérêt public.

Le volume trois va dans ce sens. Il propose des points de décision et recommande des améliorations précises susceptibles d'aider la collectivité du renseignement, la police et le système de justice pénale à relever les défis associés aux poursuites antiterroristes.

Parmi les recommandations formulées, mentionnons l'élargissement du mandat du conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, la création d'un poste de directeur des poursuites antiterroristes au sein du ministère de la Justice et la restructuration des processus décisionnels relatifs à la protection des témoins dans le cadre des enquêtes et poursuites en matière de terrorisme. Dans le contexte des poursuites antiterroristes, il est également recommandé de confier au seul juge de première instance le soin de concilier les impératifs de la communication issue de l'obligation d'assurer l'équité du procès et ceux du secret nécessaire pour protéger la sécurité nationale. Selon le régime actuel, cette responsabilité est partagée entre la cour de première instance et la Cour fédérale du Canada.

Par ailleurs, à la lumière de toutes les preuves présentées, la Commission croit que la structure de la GRC ne lui permet pas de gérer les défis particuliers des enquêtes sur le terrorisme. Il conviendrait de songer à des changements structurels qui permettraient à la GRC d'accroître ses compétences spécialisées et de se concentrer davantage sur les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions portant atteinte à la sécurité nationale. À cet égard, il y aurait peut-être lieu de retirer à la GRC ses fonctions de police contractuelle pour simplifier les rapports hiérarchiques et préciser la dimension nationale de son mandat en tant que service de police pancanadien.

## **1.8 Financement du terrorisme**

Le Canada doit remplir diverses obligations internationales en ce qui a trait à la détection et à la prévention du financement du terrorisme. Le respect de ces obligations est extrêmement important et, à ce chapitre, les autorités canadiennes peuvent améliorer leurs façons de faire.

À l'heure actuelle, la plupart des mécanismes gouvernementaux en place pour lutter contre le financement du terrorisme sont fondés sur le modèle du blanchiment de capitaux. Bien que cette approche se justifie, l'analogie n'est pas parfaite, d'où l'utilité restreinte du modèle. Dans le blanchiment de capitaux, c'est l'appât du gain qui motive les activités criminelles; habituellement, des sommes élevées tirées d'activités criminelles ou illégales sont en cause, et le but est de dissimuler la source illicite de l'argent. Par contre, le financement du terrorisme est motivé par une idéologie, et les sommes en cause sont souvent plutôt modestes; l'argent peut provenir de sources tout à fait légitimes, mais on cherche à dissimuler le fait qu'il servira à appuyer des activités terroristes illicites et criminelles. Des mesures novatrices s'imposent pour freiner le financement du terrorisme.

En ce moment, les organismes de réglementation chargés du financement du terrorisme suivent des politiques et des procédures qui s'inscrivent dans la surveillance et l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qui sont soumises à des exigences strictes de confidentialité. L'analogie n'est pas aisée ici non plus. Il conviendrait donc de songer à recourir à une approche plutôt analytique axée sur le renseignement, laquelle pourrait exiger des assouplissements quant à l'information qui peut être échangée, sans perdre de vue le respect du droit à la vie privée dont jouissent les Canadiens.

## 1.9 Gouvernement, familles et enquête publique

Dans les jours qui ont suivi l'attentat à la bombe contre le vol 182, la coordination de l'intervention du gouvernement a été transférée de la fonction publique à un représentant du cabinet du premier ministre.

Or, l'accent a vite été mis sur les relations publiques et on s'est attaché à préserver la réputation du gouvernement et de ses organismes, afin qu'ils ne soient pas la cible de critiques, tenus responsables d'une façon quelconque ou mis dans l'obligation de dédommager les familles des victimes.

Des directives ont alors été données : il fallait éviter de parler d'attentat à la bombe lorsqu'il était question de l'écrasement. Chose étonnante, le Canada a soutenu, pendant l'enquête du coroner en Irlande, que rien ne prouvait qu'une bombe se soit trouvée à bord du vol 182. En conséquence, le coroner a demandé au jury de ne pas se prononcer sur la cause de l'écrasement. Pour sa part, le Bureau canadien de la sécurité aérienne n'a pas pu présenter de mémoire distinct à la Commission Kirpal, qui avait été créée par le gouvernement de l'Inde en vue d'enquêter sur l'accident. Il s'agissait en effet de présenter sous un jour favorable, de manière cohérente, les mesures de sûreté en place au Canada à l'époque. Au bout du compte, le Canada a réussi à obtenir qu'aucune conclusion sur la responsabilité à l'égard de l'écrasement ne figure dans le rapport Kirpal.

Les questions de responsabilité civile étaient au premier plan des préoccupations. Le gouvernement ne se reconnaissait aucune obligation de dédommager les familles des victimes, qu'il a traitées en ennemis. Il s'est mis encore plus sur la défensive lorsque les familles ont intenté des poursuites pour obtenir réparation. La poursuite civile s'est vite réglée, après des négociations intenses, avant même que le gouvernement ne soit tenu de rendre ses documents publics. Ainsi, des renseignements essentiels, comme l'existence du télex du 1<sup>er</sup> juin, n'ont pas été communiqués aux familles. Même après le règlement, le gouvernement s'est montré réticent à divulguer des informations sur l'attentat à la bombe, sous prétexte que l'enquête policière était en cours. Lorsque les autorités se sont résignées à communiquer de l'information qui risquait de les mettre dans l'embarras, c'était surtout en raison d'une fuite dans la presse. Il aura fallu attendre jusqu'en 1995 avant que la police ne rencontre le regroupement des familles des victimes, ce que le SCRS, pour sa part, n'a fait qu'en 2006.

Le gouvernement a persisté dans son refus d'entreprendre un examen ou une enquête publique, ce que réclamaient les proches, sous prétexte que l'enquête était en cours. Lorsque le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) s'est finalement penché, en 1991, sur les activités du SCRS dans l'affaire Air India, notamment sur l'effacement des enregistrements de M. Parmar, le gouvernement a décidé de former un comité de coordination pour assurer la cohésion des observations présentées par les divers organismes gouvernementaux. La GRC a choisi de mettre en lumière les aspects positifs dans son exposé, qui faisait 11 pages à double interligne. Bien qu'elle détenait des documents internes qui dressaient un portrait très différent de la situation, la GRC affirmait dans son exposé que les problèmes de coopération entre elle et le SCRS étaient chose du passé et que le SCRS n'avait entravé d'aucune façon l'enquête policière. Le rapport du CSARS reprenait ce message tendancieux.

Entre le début et le milieu des années 1990, voyant que son enquête piétinait, la GRC a envisagé d'y mettre un terme. Toutefois, on craignait dans les milieux gouvernementaux qu'une enquête publique ne doive alors être menée, de sorte que la GRC a décidé de tenter une dernière fois de faire aboutir son enquête. Pendant les dix années qui ont suivi, la nécessité de ne pas nuire à l'enquête et, par la suite, de préserver l'intégrité du procès, a été invoquée pour écarter tout examen public.

Après les acquittements de 2005, la tenue d'une enquête publique a de nouveau été réclamée. En dépit des pressions de plus en plus grande de la part du public, certaines personnes, y compris des ministres, ont continué de faire valoir qu'une telle enquête ne révélerait rien de plus, car le dossier avait été examiné sous tous les angles au procès.

Mais en réalité, c'était on ne peut plus faux.

### **1.9.1 Enquête de la présente commission**

Les personnes et les organismes appelés à comparaître dans le cadre d'une enquête publique ont le droit de recevoir l'assistance d'un avocat qui défendra leur réputation. Le gouvernement devrait payer ce genre de représentation, mais ses intérêts sont tout autres.

C'est le gouvernement qui ordonne l'enquête. En conséquence, il doit avoir à cœur d'obtenir des réponses justes, objectives et utiles, et laisser les choses suivre leur cours. Dans cette enquête, le ministère de la Justice, qui est en quelque sorte le cabinet d'avocats du gouvernement, a été chargé de défendre la réputation et les intérêts des fonctionnaires et des organismes gouvernementaux. Voilà qui peut être source de conflit, car le gouvernement, lequel ordonne l'enquête, a des intérêts qui divergent de ceux des témoins et organismes du milieu gouvernemental, lesquels souhaitent sauvegarder leur réputation.

Les meilleures intentions du monde et la probité ne changeront rien au risque qu'un groupe d'avocats fasse office de comité de coordination, comme

celui qui a supervisé la présentation des observations des divers organismes gouvernementaux lors de l'examen mené en 1991 par le CSARS.

L'enquête a été ordonnée parce que les familles cherchaient depuis des dizaines d'années à obtenir des réponses satisfaisantes à leurs questions, puisque des irrégularités flagrantes dans les interventions de certains organismes gouvernementaux ont transparu lors des examens et des poursuites au fil des ans. Les preuves présentées à la Commission ont établi sans équivoque que de nombreux témoins venant des services gouvernementaux estimaient que les mesures prises par certains organismes posaient problème ou étaient peu judicieuses.

Dans ce contexte, il était troublant de savoir que le ministère de la Justice, donc l'avocat du gouvernement qui avait ordonné l'enquête, puisse faire valoir, au nom de ses clients, qu'aucun organisme gouvernemental, *quel qu'il soit*, n'avait quoi que ce soit à se reprocher dans le cadre de l'enquête sur l'attentat à la bombe contre le vol 182. De plus, le ministère a soutenu qu'il n'était *absolument pas* nécessaire de modifier les politiques et procédures existantes en ce qui concerne la coopération entre les organismes, la sûreté aérienne, le financement du terrorisme ou la conciliation des impératifs divergents du renseignement de sécurité et des instances pénales. Essentiellement, le ministère de la Justice en est venu à choisir entre deux points de vue étroitement liés, mais aussi mal avisés l'un que l'autre : soit déclarer que l'enquête n'avait tout simplement pas sa raison d'être, soit dire que même s'il n'y avait pas de problème, des mesures avaient été prises.

Voilà le résultat regrettable lorsque diverses parties, toutes du gouvernement, veulent « parler d'une seule voix ». Le gouvernement finit par tout nier, sans apporter de réponses constructives. Les familles des victimes comme la population canadienne en générale méritent mieux.

Les organismes gouvernementaux ont le devoir de fournir aux commissions d'enquête toute l'information pertinente dans les meilleurs délais. Et par définition, toute enquête « publique » exige qu'on lui présente le plus d'informations possible sous une forme permettant la communication au public.

Dans cette optique, les revendications de privilège de confidentialité, qu'elles se fondent sur la sécurité nationale, les exigences d'une enquête criminelle ou d'autres motifs d'exception, doivent être minutieusement analysées avant d'être admises. Les revendications sans réserves sont à proscrire. Chaque cas doit faire l'objet d'une évaluation permettant de soupeser le risque réel que comporte la divulgation et les avantages qu'il y a à laisser une commission mener ses travaux au grand jour.

À cet égard, l'attitude des organismes gouvernementaux lors de l'enquête étaient variables. La position adoptée initialement par ces derniers à propos des informations dont il fallait assurer la confidentialité pour raisons de sécurité

nationale (CSN) aurait empêché la Commission de mener une enquête publique. Ce n'est qu'après l'intervention directe du premier ministre que les organismes se sont ravisés.

Le SCRS a invoqué la CSN de manière excessive. En plus, le Service avait tendance à répondre strictement aux questions posées, sans rien offrir de plus, de sorte qu'il était bien plus difficile que nécessaire de dégager les faits le concernant. Pour sa part, Transports Canada a tardé à communiquer ses documents et l'a fait de manière désorganisée, d'où la difficulté d'examiner certaines questions liées à la sûreté aérienne au cours des audiences publiques. Ces difficultés ont été exacerbées par le fait que le ministère a adopté, par rapport à l'information qui pouvait être rendue publique, une position rigide qui s'est avérée irréaliste. Sa prise de position semblait davantage motivée par le souci de ne pas se mettre dans l'embarras que celui de protéger à juste titre certains intérêts.

Quant à l'attitude de la GRC à l'égard de la divulgation, elle est apparue particulièrement troublante à la Commission. En effet, la Commission a été dissuadée à plusieurs reprises de se pencher sur certains points en raison des exigences de l'« enquête en cours », réponse douteuse qu'on lui servait alors qu'il s'agissait parfois d'initiatives remises sur pied par la GRC après que la Commission eut commencé ses investigations.

Citons ici un incident particulièrement alarmant. M. G, qui était susceptible de savoir des choses sur l'attentat à la bombe contre le vol 182, a avisé la GRC pendant les audiences qu'il souhaitait témoigner devant la Commission. Plutôt que d'en informer la Commission, la GRC a profité du fait que M. G l'avait contactée pour demander que des documents déjà examinés en vue de leur communication soient expurgés encore davantage, supposément pour ne pas nuire à l'enquête criminelle en cours. Bien que la Commission ait découvert par hasard que M. G avait voulu entrer en contact avec elle, la GRC n'a corroboré cette information qu'après les audiences; pourtant, la Commission l'avait interrogée clairement à ce sujet plusieurs mois auparavant. Par la suite, dans l'espoir de convaincre la Commission de ne pas pousser plus loin l'affaire, la GRC a continué d'invoquer la nécessité de protéger l'intégrité de son enquête, et ce, même après avoir interrogé M. G et conclu que l'information qu'il détenait n'était pas utile à l'enquête policière.

### **1.9.2 Racisme**

Pendant les audiences, certains ont laissé entendre que la façon dont le gouvernement traitait le dossier de l'attentat et les familles des victimes dénotait du « racisme », ce qui n'était peut-être pas conscient toutefois.

La Commission estime que le terme « racisme » n'aide en rien à comprendre la réaction du gouvernement. Ce terme véhicule une idée de sectarisme et d'intolérance et, même la définition la mieux dosée, qui insisterait sur les effets plutôt que sur l'intention, provoquerait la discorde plutôt que d'éclairer. Les audiences consacrées à cette question l'ont amplement démontré.

Bien que la Commission ne considère pas que de parler de « racisme » aide en quoi que ce soit, il est compréhensible que l'insensibilité du gouvernement du Canada à leur endroit puisse amener les familles des victimes à se demander si la réaction aurait été la même dans le cas où la grande majorité des victimes auraient été des Canadiens de race blanche. La Commission est arrivée à la conclusion que le gouvernement et la population ont mis du temps à admettre que l'attentat à la bombe contre le vol 182 les concernait directement. De toute évidence, une telle réaction s'explique par le lien établi entre le motif présumé de l'attentat et les doléances à l'égard de l'Inde et des intérêts politiques indiens. Néanmoins, le fait que le complot ait été fomenté et mis à exécution au Canada et que la majorité des victimes aient été des citoyens canadiens ne semble pas avoir pesé assez lourd dans la balance pour que l'événement reste gravé dans la mémoire nationale. La Commission espère que son travail aura contribué à rectifier la situation.

### **1.9.3 Traitement des familles**

Le gouvernement a traité avec peu d'égards les familles des victimes de l'attentat. Pendant très longtemps, il semblait tenir davantage à se justifier et à nier ses torts, détournant ainsi son attention de la souffrance et des besoins des familles.

Trop préoccupé de préserver sa réputation internationale, le gouvernement n'a pas su reconnaître ses obligations envers les familles des victimes. Ses efforts pour démentir tout lien entre la tragédie et des lacunes du système canadien de sécurité et de sûreté lui ont aliéné ceux-là mêmes qui méritaient son soutien et son empathie, soit les membres des familles.

Difficile ici de croire que la volonté d'échapper à toute responsabilité civile à l'égard des familles des victimes – pour une somme qui, au fond, n'aurait été exorbitante pour aucun des organismes canadiens concernés –, ait poussé le gouvernement du Canada à leur tourner le dos pendant si longtemps.

Contrairement au gouvernement des États-Unis, qui a témoigné sa compassion aux proches des victimes de l'attentat du 11 septembre, le gouvernement du Canada a trop longtemps traité en ennemis les familles des victimes de l'attentat contre le vol 182. Il est même allé jusqu'à conseiller froidement à celles qui demandaient une aide financière de s'adresser aux services d'aide sociale.

Même après le modeste règlement obtenu à l'issue du procès civil, qui, ironiquement, a empêché les familles de connaître l'étendue des lacunes qui avaient marqué la période précédant l'attentat à la bombe, le gouvernement a mis du temps à reconnaître ses obligations envers les victimes ou leurs proches.

Un élément fait contrepoids à la négligence manifestée par le passé : les mécanismes complexes et efficaces mis en œuvre par le Groupe de travail sur l'écrasement de l'avion d'Air India, rétabli par la GRC après 1995, pour assurer la

liaison avec les familles des victimes, comprendre leurs besoins et leur offrir du soutien pendant le procès Air India.

Si l'établissement de la présente Commission d'enquête est un autre pas dans la bonne direction, il demeure que, depuis plus de 20 ans, le gouvernement du Canada et les organismes concernés se sont opposés mordicus à tout examen public.

Ceux-ci ont certes le droit de se défendre et de se présenter sous leur meilleur jour dans un procès civil ou une enquête publique comme celle qui nous occupe. Néanmoins, le gouvernement a fait preuve d'un déni aveugle, rejetant obstinément tout fait qui risquait d'éclabousser sa réputation, y compris des faits avérés sans équivoque. De même, il a invoqué à l'excès les revendications de privilèges et a constamment cherché à dissimuler certaines informations, ce qui a eu de douloureuses répercussions sur les familles vulnérables des victimes de cette immense tragédie.

Même si notre enquête débouche sur la vérité et la réconciliation, il faut se rappeler que, pendant longtemps après le procès civil, les familles ont été privées d'informations fondamentales. La GRC a mis dix ans, et le SCRS, vingt ans, à reconnaître l'importance de rencontrer les familles.

### **1.10 Nécessité d'en faire plus pour les familles**

Les marques de sympathie envers les familles ont été nombreuses pendant l'enquête publique, mais personne n'a jugé à propos de présenter des excuses au nom du gouvernement du Canada et des organismes en cause. Pourtant, les travaux de la Commission ont démontré que les autorités ont beaucoup à se faire pardonner.

Des mesures ont été prises pour redresser les torts du passé.

Les monuments commémoratifs et la cérémonie annuelle du 23 juin sont des manifestations tangibles des efforts déployés pour inscrire l'attentat contre le vol 182 dans l'histoire du Canada et la mémoire des gens.

Cependant, la Commission est convaincue qu'il y a moyen de faire plus encore. Comme le mentionne le volume cinq, la création d'un institut universitaire voué à l'étude du terrorisme, que l'on pourrait baptiser « Centre Kanishka », d'après le nom de l'avion qui a explosé le 23 juin 1985, serait un excellent moyen de prévenir d'éventuels attentats terroristes tout en rendant hommage aux personnes qui ont perdu la vie dans la tragédie.

Cependant, la Commission croit aussi que le gouvernement actuel serait bien avisé de manifester aux familles des victimes sa compassion, malgré les années écoulées. Le mandat de la Commission ne l'empêche pas de recommander que le gouvernement verse une indemnité unique aux proches des victimes du vol 182, à titre gracieux. À cette fin, un organisme indépendant devrait être

constitué et chargé de recommander la somme qui conviendrait, ainsi que la formule à retenir pour distribuer les fonds; celui-ci devrait rester en place pour superviser le processus de paiement. Le versement d'une telle indemnité contribuerait grandement à atténuer le sentiment d'aliénation qu'éprouvent ces familles depuis maintenant plus de 20 ans.

Le mandat de la Commission expire avec la publication du présent rapport et des recommandations qu'il renferme. Toutefois, les proches des victimes et la population canadienne voudront savoir si ces recommandations auront été acceptées et comment elles auront été mises en œuvre. À cette fin, le gouvernement devrait publier un rapport, qui pourrait émaner du Bureau du vérificateur général, dans lequel seraient précisées les recommandations acceptées de même que celles qui auraient été rejetées.

# VOLUME UN

## APERÇU

### CHAPITRE II : PROCESSUS D'ENQUÊTE

#### 2.0 Introduction

La Commission, qui était chargée d'examiner une vaste gamme de questions de fait et de questions liées aux politiques, a amorcé ses travaux plus de 20 ans après les événements, ce qui a soulevé d'importantes difficultés dès le départ. Au fur et à mesure que les travaux avançaient, de nouveaux obstacles sont venus ralentir le déroulement de l'enquête. Mentionnons notamment la nécessité de tenir compte des préoccupations rattachées à la confidentialité pour raisons de sécurité nationale (CSN). Le présent chapitre explique comment la Commission a abordé son mandat et expose certains des moyens utilisés pour veiller à ce que l'enquête puisse être menée de façon aussi efficace que possible. Il y est également question des difficultés particulières rencontrées, dont un bon nombre ont contribué à prolonger la durée du processus et ont exigé une augmentation des ressources requises pour mener l'enquête à terme.

#### 2.1 Aperçu du processus d'enquête

##### 2.1.1 Mandat et processus initial

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 a été établie par décret le 1<sup>er</sup> mai 2006<sup>1</sup>, conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*<sup>2</sup>. L'honorable Bob Rae, qui avait été nommé en 2005 pour donner un avis impartial à la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada de l'époque, avait déjà conclu que, même si 20 ans s'étaient écoulés depuis l'attaque terroriste contre le vol 182 d'Air India, il y avait encore des questions d'intérêt public qui restaient sans réponse<sup>3</sup>. De par son mandat, la Commission d'enquête doit tirer des conclusions et formuler des recommandations concernant une multitude de questions révélées par l'enquête et les poursuites qui ont suivi l'affaire Air India, touchant entre autres l'évaluation de la menace, la sécurité de l'aviation, la collaboration entre les autorités compétentes, le financement du terrorisme,

---

<sup>1</sup> C.P. 2006-293 (« mandat » dans le présent texte).

<sup>2</sup> L.R.C. 1985, c. I-11.

<sup>3</sup> Voir le document intitulé *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, 2005).

la protection des témoins, la relation entre le renseignement de sécurité et la preuve ainsi que les défis exceptionnels que présentent les poursuites portant sur des actes terroristes<sup>4</sup>.

La Commission a tenu le 21 juin 2006 une première séance, au cours de laquelle une déclaration inaugurale publique a été prononcée en son nom afin d'établir la procédure à suivre et certains des principes qui devaient régir la conduite de l'enquête. La déclaration faisait état de l'intention qu'avait le commissaire de tenir une enquête approfondie conformément au mandat et à l'obligation juridique d'agir équitablement<sup>5</sup>.

Les *Règles de procédure et de pratique* de la Commission ont été adoptées en juin 2006, puis révisées le mois suivant, soit en juillet<sup>6</sup>; la Commission a reçu 21 demandes de participation. Le 9 août 2006, une décision visant à accueillir 18 demandes de participation a été rendue<sup>7</sup>. Deux types de qualité ont été accordés : la qualité de partie et la qualité d'intervenant. La qualité de partie, la plus large, qui est réservée à ceux qui ont été touchés directement et de manière considérable par le mandat de la Commission, a été accordée à un total de huit personnes et organisations, dont des membres des familles des victimes de la catastrophe et des organisations représentant les familles, le procureur général du Canada, pour le compte du gouvernement du Canada, tous les ministères et organismes touchés et Air India. Les membres des familles et les organisations qui les représentaient ont été divisés en trois grands groupes : l'Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India (AIVFA), représentante d'un important groupe de membres des familles qui habitent en Amérique du Nord; Lata Pada et d'autres personnes qui lui sont associées, la plupart étant résidents de l'Amérique du Nord, sans être membres de l'AIVFA; un groupe réunissant l'Air India Cabin Crew Association (AICCA), les Familles des victimes membres de l'équipage à bord du vol 182 d'Air India et citoyens de l'Inde (FVME/CI) ainsi que certains membres des familles résidant en Inde. Chaque groupe a été encouragé à collaborer dans la mesure du possible avec les autres groupes pour éviter les chevauchements au cours des audiences. Cette collaboration a été fructueuse grâce à une répartition des tâches entre les avocats qui représentaient les trois groupes, de sorte que des aspects précis de la preuve n'ont pas été traités séparément lorsque les intérêts des parties ne l'exigeaient pas. Le 9 août 2006, la qualité d'intervenant a été accordée à un total de 10 organisations et personnes concernées par le mandat de la Commission qui souhaitaient faire connaître leurs points de vue. De nouvelles demandes ont été présentées au cours des mois suivants, à la suite de quoi trois autres organisations ont obtenu la qualité d'intervenant et une autre personne a obtenu la qualité de partie<sup>8</sup>. Parmi les

<sup>4</sup> Voir C.P. 2006-293, para. b).

<sup>5</sup> Déclaration inaugurale du commissaire, transcriptions, 21 juin 2006, p. 8 et 10.

<sup>6</sup> Voir les *Règles de procédure et de pratique* 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 (révision du 17 juillet 2006).

<sup>7</sup> Voir la décision relative à la participation datée du 9 août 2006, à l'annexe A de ce volume.

<sup>8</sup> Voir les décisions relatives à la participation datées des 23 août 2006, 1<sup>er</sup> novembre 2006, 14 mars 2007 et 11 mai 2007, à l'annexe A de ce volume.

intervenants figuraient un certain nombre d'organisations chargées de défendre les libertés civiles et la démocratie au Canada, ainsi que des organisations représentant la communauté des juristes et les responsables de l'exécution de la loi.

Les personnes et les organisations ayant la qualité de partie étaient représentées pendant les audiences; elles ont participé aux travaux en contre-interrogeant des témoins et en présentant régulièrement des observations. Les intervenants ont eu la possibilité d'y participer en présentant des observations écrites et, dans certains cas, en faisant des déclarations préliminaires.

Le 12 octobre 2007, l'un des intervenants, la World Sikh Organization (WSO) a demandé l'autorisation de jouer un rôle élargi, notamment le droit de contre-interroger les témoins et de recevoir des préavis et des documents; elle a aussi demandé que les procureurs de la Commission soient tenus de faire comparaître certains témoins<sup>9</sup>. Le 29 octobre 2007, le commissaire a autorisé la WSO à assumer un rôle plus large, c'est-à-dire à présenter des arguments sur tous les éléments du mandat, mais il a souligné que seules les parties avaient le droit de contre-interroger les témoins; il a également indiqué que les témoins que la WSO, voulait faire comparaître, sauf un, avaient déjà été convoqués ou n'apportaient pas de preuve liée au mandat<sup>10</sup>. Comme elle n'était pas satisfaite de la décision, la WSO a déposé de nombreuses plaintes tout au long de l'enquête; elle a contesté les décisions de la Commission dans ses conclusions finales, déposées le 31 janvier 2008; elle a même tenté de contourner les décisions rendues en annexant des documents et en traitant de « faits » qui n'avaient pas été admis en preuve et qui, de toute façon, avaient peu d'importance du point de vue des questions visées par le mandat<sup>11</sup>.

Les avocats de la WSO avaient un rôle important à jouer à l'égard de la réputation de la communauté sikhe. Or, ils ont consacré beaucoup de temps, de ressources et d'énergie à un certain nombre de questions secondaires qui n'étaient pas de la compétence de la Commission. En effet, ils ont réitéré des requêtes en vue de produire des éléments de preuve laissant entendre que le gouvernement de l'Inde avait été impliqué dans l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Il est regrettable que la WSO n'ait pas saisi l'occasion d'apporter une contribution plus fructueuse à l'enquête en ce qui concerne la réputation des sikhs. Heureusement toutefois, les intérêts à ce sujet ont été bien protégés grâce à la preuve produite lors de l'enquête, qui a amplement démontré que les sikhs du Canada sont des citoyens respectueux des lois et pacifiques, outrés par les actes terroristes qui ont frappé le vol 182 et Narita.

---

<sup>9</sup> Voir la demande de participation élargie de la WSO, 12 octobre 2007, et les demandes de la WSO visant à faire comparaître Zuhair Kashmeri, Gary Bass, David Kilgour et Gian Singh Sandhu, 12 octobre 2007 à l'annexe A de ce volume.

<sup>10</sup> Voir la décision relative à la participation et la décision relative aux demandes visant à faire comparaître certaines personnes, en date du 29 octobre 2007 à l'annexe A de ce volume. L'un des témoins proposés par la WSO a été convoqué par les procureurs de la Commission le 7 décembre 2007, mais le témoignage a dû être limité pour des motifs de pertinence et en raison d'affaires civiles en cours.

<sup>11</sup> Voir les conclusions finales de la WSO, datées du 31 janvier 2008.

Les procureurs de la Commission, chargés de défendre les intérêts du public canadien, avaient d'office la qualité de partie devant la Commission<sup>12</sup>. Ils ont tous été nommés par le commissaire pour l'aider à exécuter son mandat. Ils étaient chargés de porter toutes les questions relatives au mandat à l'attention du commissaire. Ils avaient pour rôle de l'aider à exécuter les travaux de manière impartiale et non accusatoire<sup>13</sup>. À cette fin, les procureurs de la Commission ont examiné les documents, interrogé les témoins et supervisé les témoignages pendant les audiences.

Le mandat autorisait le commissaire à recommander que soient fournis des fonds pour assurer la participation opportune des familles des victimes et des parties<sup>14</sup>. Des recommandations ont été formulées pour que soit prévue une aide financière pour les services des avocats qui représentaient les membres des familles, réunis soit en organisations ou en groupes, ainsi que certains des intervenants. Le gouvernement du Canada a accepté ces recommandations.

Comme le précisent les *Règles de procédure et de pratique*, les audiences ont été divisées en deux phases distinctes, mais interreliées. La phase 1, qui s'est déroulée à l'automne 2006, à l'exception d'un témoin supplémentaire entendu en juin 2007, était réservée au témoignage volontaire des membres des familles des victimes de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, qui sont elles-mêmes des victimes du terrorisme. De nombreux membres des familles ont choisi de se faire entendre aux audiences pour parler de leurs êtres chers, ainsi que pour expliquer les répercussions qu'a eues l'attentat à la bombe et leurs attentes à l'égard du travail de la Commission. Des documents imprimés, audio et vidéo ont été produits. Au cours de la phase 1, la Commission a aussi entendu le témoignage des premières personnes appelées à intervenir après l'explosion. Un rapport intitulé *Les familles se souviennent*<sup>15</sup> a été publié en décembre 2007, alors que la Commission continuait d'entendre des témoignages au cours de la phase 2 des audiences. Ce premier rapport visait à faire état des séquelles de l'attentat à la bombe sur le plan humain. Les familles avaient déjà attendu trop longtemps l'occasion de pouvoir s'exprimer, et il n'y avait pas de raison de repousser à la fin de l'enquête la publication de ce rapport. La phase 2 de l'enquête s'est déroulée du 6 novembre 2006 au 13 décembre 2007<sup>16</sup>; une attention particulière a été portée aux aspects énoncés aux paragraphes b)(ii) à (vii) du mandat.

### 2.1.2 Collecte des documents

En juillet 2006, la Commission a transmis ses premières demandes en vue d'obtenir des ministères et organismes fédéraux concernés des documents et

<sup>12</sup> Voir les *Règles de procédure et de pratique*, alinéa 2c).

<sup>13</sup> Ontario, *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton – Première partie* (Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2002), p. 499 [rapport Walkerton].

<sup>14</sup> C.P. 2006-293, paras. g) et i).

<sup>15</sup> 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, *Les familles se souviennent* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, décembre 2007).

<sup>16</sup> Deux journées d'audience supplémentaires ont également été tenues en février 2008.

des informations dont elle avait besoin pour remplir son mandat, à commencer par une demande datée du 12 juillet 2006 dans laquelle elle réclamait tous les documents « pertinents pour le mandat de la Commission » tel qu'énoncé dans les Règles de procédure et de pratique de la Commission d'enquête. Au cours des mois suivants, de nombreuses autres demandes ont été formulées au fur et à mesure que la documentation existante était examinée et que de nouveaux faits étaient appris pendant les entrevues et les témoignages.

En conséquence, la Commission a reçu de nouveaux documents pendant toute la durée des travaux. Même après la clôture des audiences, des documents ont continué de lui parvenir, parfois en réponse à des demandes de ses procureurs, qui désiraient avoir plus d'information, dans certains cas à la sollicitation du gouvernement. Au total, 17 692 documents représentant des dizaines de milliers de pages ont été fournis au moyen d'un réseau électronique sécurisé qui a permis à la Commission d'examiner et de classer les documents. De plus, la Commission a obtenu l'accès à une partie de la base de données de la GRC sur l'investigation relative à l'affaire Air India, qui comprend d'innombrables documents totalisant des millions de pages<sup>17</sup>. Elle a eu en outre des documents imprimés qui totalisent des milliers de pages et a pu examiner sur place, dans les bureaux du gouvernement, certains autres documents.

Même si la collecte des documents n'a pas toujours été aisée, la Commission a finalement pu avoir accès à une documentation suffisante pour s'acquitter des responsabilités prévues dans son mandat. Les ministères et organismes fédéraux compétents, dont le SCRS et la GRC, ont attesté que [adapter le texte après avoir reçu les attestations de production].

### **2.1.3 Revendication de privilèges de confidentialité pour raisons de sécurité nationale et expurgation des documents**

Tous les documents que la Commission a reçus du gouvernement, sauf ceux pour lesquels le secret professionnel de l'avocat ou le secret du Cabinet a été invoqué, lui sont parvenus sans suppression ni expurgation, peu importe les revendications de privilèges de confidentialité pour raisons de sécurité nationale (CSN) que le gouvernement a fait valoir ou devait faire valoir<sup>18</sup>. La Commission a traité tous les documents conformément à leur classification de sécurité.

Le gouvernement a fini par invoquer la CSN ou d'autres privilèges à l'égard d'une grande partie des documents qui avaient initialement été fournis à la Commission. Il a revendiqué de tels privilèges dans les cas où il estimait que la divulgation de l'information contenue dans les documents porterait préjudice

---

<sup>17</sup> Voir la déclaration de Barney Brucker, transcriptions, vol. 19, 9 mars 2007, p. 1770.

<sup>18</sup> Dans les cas où un privilège de secret professionnel ou de secret du Cabinet avait été revendiqué, les passages qui en faisaient l'objet avaient généralement déjà été supprimés dans les documents fournis à la Commission. Lorsque le privilège a été revendiqué pour des documents entiers, ces documents n'ont pas été fournis à la Commission, mais cette dernière a été informée de leur existence sur demande.

aux relations internationales ou à la défense ou la sécurité nationales, ou encore qu'elle permettrait d'identifier des sources d'information confidentielles ou qu'elle compromettrait des enquêtes en cours<sup>19</sup>. Une démarche particulière a été convenue pour permettre au gouvernement d'aviser la Commission des documents et extraits précis pour lesquels le gouvernement avait l'intention d'invoquer la confidentialité pour raisons de sécurité nationale. Les procureurs de la Commission ont dû déterminer, après un premier examen des documents fournis par le gouvernement, ceux qui, selon eux, seraient produits en preuve ou communiqués aux parties avant les audiences. La liste de ces documents a ensuite dû être fournie aux procureurs du gouvernement sous forme de « demandes d'expurgation ». Le gouvernement a alors fourni des versions expurgées des documents en question, dans lesquelles toute l'information visée par des revendications de CSN avait été noircie<sup>20</sup>. Les procureurs de la Commission ont continué à avoir accès à des versions non expurgées de tous les documents, mais seules les versions expurgées ont pu être communiquées aux parties et produites en preuve.

En septembre 2006, la Commission a commencé à recevoir des documents du gouvernement en réponse à sa demande de juillet 2006 et à ses demandes ultérieures. Elle a reçu au départ environ 4 500 documents, après quoi a commencé le processus d'examen et d'expurgation de la documentation. Entre-temps, au fur et à mesure que le processus de collecte des documents se poursuivait, d'autres documents ont été fournis à la Commission en réponse à des demandes antérieures ou nouvelles. Étant donné qu'un processus de vérification de contenu avait déjà été amorcé au sein du gouvernement, la Commission a été en mesure de remettre aux parties, en octobre 2006, la version expurgée d'environ 1 500 documents jugés essentiels par le gouvernement. Les procureurs de la Commission ont envoyé graduellement au gouvernement des listes de documents supplémentaires devant être expurgés, au fil de l'examen documentaire. Toutefois, ce n'est qu'en décembre 2006 que la prochaine série de documents expurgés est arrivée. Comme le processus se poursuivait, il a été impossible de commencer la phase 2 des audiences en octobre 2006, contrairement à ce qui avait été prévu initialement<sup>21</sup>. La Commission recevait encore de nouveaux documents et, qui plus est, le triage des documents et la présentation des versions expurgées devant être remises aux parties et à la Commission n'avaient pas progressé suffisamment.

Même si elle avait prévu commencer à entendre les témoignages de la phase 2 en novembre 2006, la Commission n'a pas pu respecter ce délai, car il n'y avait pas

---

<sup>19</sup> Dans le présent rapport, pour tous les privilèges revendiqués par le gouvernement (sauf les privilèges liés au secret professionnel de l'avocat et au secret du Cabinet, qui supposaient une procédure différente), on parlera de privilèges ou revendications de confidentialité pour raisons de sécurité nationale (CSN), car la même procédure a été suivie pour tous ces privilèges dans le contexte de l'enquête qui nous occupe.

<sup>20</sup> Une description générale du processus a été faite dans la déclaration préliminaire de Mark J. Freiman, procureur principal de la Commission, ouvrant la phase 2 des audiences; voir les transcriptions, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1045-1046.

<sup>21</sup> Déclaration du commissaire, transcriptions, vol. 11, 13 octobre 2006, p. 1041-1042.

encore suffisamment de documents expurgés<sup>22</sup>. Cet état de choses est en grande partie attribuable à la nature même du processus de collecte des documents, qui exigeait le recensement, la divulgation et l'examen de documents provenant de différents organismes et couvrant de nombreuses années. En outre, le processus de collecte et d'expurgation nécessitait des versions électroniques des documents, puisqu'aux termes du mandat, la Commission devait traiter les documents à l'aide du système automatisé de soutien au contentieux indiqué par le procureur général du Canada<sup>23</sup>. En conséquence, le processus reposait largement sur la technologie. Malheureusement, le travail de plusieurs semaines a été perdu au début de novembre en raison de problèmes techniques lors du téléchargement de nouveaux documents du gouvernement vers le serveur de la Commission<sup>24</sup>. En général, il était difficile pour le gouvernement de fournir des versions expurgées des documents dans un court délai, étant donné les examens internes approfondis mettant en jeu différents organismes et ministères. Il fallait aussi laisser suffisamment de temps avant l'enquête aux avocats des parties pour qu'ils puissent examiner les documents et ainsi contribuer aux audiences de façon utile. Or, les avocats des parties ne pouvaient pas examiner les documents tant que les versions expurgées n'étaient pas prêtes. La Commission a donc ajourné les audiences jusqu'en février 2007, dans l'espoir que ce processus serait alors terminé.

Malheureusement, il n'était toujours pas possible de reprendre les audiences de la phase 2 quand la Commission a recommencé ses travaux en février. À ce moment-là, le gouvernement avait fourni un grand nombre de documents expurgés, mais l'ampleur des revendications de privilèges que le gouvernement comptait faire valoir était telle qu'il était impossible de tenir des audiences publiques. Les expurgations proposées rendaient les documents inutiles; trop d'information avait été censurée et n'était donc pas à la disposition des avocats des familles et du public. Dans les circonstances, il n'était pas possible de tenir des discussions utiles sur les questions de fait, étant donné que même les faits et les questions les plus élémentaires n'auraient pu être examinés en public. Il a alors été conclu qu'il valait mieux que le gouvernement revoie sa position, plutôt que de tenir des audiences à huis clos – soit entendre la preuve sur le fond ou statuer sur l'à-propos des expurgations proposées. Les décisions arrêtées pouvant faire l'objet d'une révision judiciaire, cela aurait forcément donné lieu à des procédures longues et complexes, de sorte que les audiences seraient disparues « dans le gouffre de la bureaucratie<sup>25</sup> ».

Ainsi, le gouvernement a été prié de réévaluer les revendications de CSN proposées avant que le commissaire ne rende compte au premier ministre

---

22 Voir, dans l'ensemble, les déclarations faites par les procureurs de la Commission et du gouvernement et par les avocats des familles, transcriptions, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1044-1051. La preuve à propos de l'intervention des autorités consulaires du Canada à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India a cependant été entendue durant la semaine du 6 novembre 2006.

23 C.P. 2006-293, para. k).

24 Voir la déclaration préliminaire de Mark J. Freiman, transcriptions, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1046-1047.

25 Déclaration préliminaire du commissaire, transcriptions, vol. 15, 19 février 2007, p. 1371.

de la possibilité de remplir le mandat de la Commission<sup>26</sup>. Les procureurs du gouvernement ont convenu de travailler avec ceux de la Commission pour revoir les expurgations et déterminer si le nombre de documents non expurgés qui pourraient être accessibles permettrait la tenue d'audiences publiques utiles<sup>27</sup>. Un nouveau processus a été établi pour donner au gouvernement la possibilité de réévaluer ses revendications de CSN. Les procureurs de la Commission ont convenu de passer en revue tous les documents que le gouvernement avait fournis en version expurgée et de sélectionner l'information et les documents les plus importants. Des extraits précis de documents ont aussi été identifiés pour aider le gouvernement. La Commission a présenté au gouvernement des « demandes de réexamen concernant l'expurgation des documents » pour des passages précis, puis le gouvernement a réévalué ses revendications de CSN<sup>28</sup>. De nouvelles versions comportant beaucoup moins de passages expurgés ont par la suite été renvoyées. Ces versions ont été examinées encore une fois; toute autre question alors soulevée a été portée à l'attention du gouvernement au moyen de « demandes ultérieures de réexamen concernant l'expurgation des documents », qui précisaient les documents et les passages concernés. En pareil cas, le gouvernement devait procéder à un nouvel examen des revendications de CSN.

On espérait que les audiences de la phase 2 pourraient enfin commencer en mars 2007. Cependant, le nouveau processus de réexamen concernant l'expurgation s'est révélé tout aussi long que le processus d'expurgation initial. Les procureurs de la Commission ont en effet dû réexaminer une deuxième et une troisième fois un grand nombre de documents pour faire le meilleur choix possible et permettre au gouvernement de réévaluer ses revendications. Le processus était lourd pour les fonctionnaires concernés, dont la capacité de fournir rapidement les documents tenant compte des nouveaux critères d'expurgation reposait sur les ressources disponibles. Les procureurs du gouvernement ont informé la Commission au début de mars 2007 que, malgré toutes les mesures prises, le réexamen des revendications de CSN n'était pas terminé<sup>29</sup>. Il n'était toujours pas possible de mettre une information suffisante à la disposition des avocats des parties pour leur permettre de se préparer et de contribuer de façon significative aux travaux de la Commission<sup>30</sup>.

En conséquence, ce n'est qu'à la fin d'avril 2007 que les audiences de la phase 2 s'appuyant sur les documents du gouvernement ont finalement été tenues. Même alors, le réexamen de l'expurgation des documents rattachés à la preuve qui devait être entendue au cours des semaines subséquentes continuait. En fait, le processus s'est poursuivi pendant et même après la clôture des audiences. Les documents ont continué à arriver par suite des demandes de divulgation

<sup>26</sup> Déclaration préliminaire du commissaire, transcriptions, vol. 15, 19 février 2007, p. 1370-1371.

<sup>27</sup> Observations préliminaires de Barney Brucker, transcriptions, vol. 19, 19 février 2007, p. 1377.

<sup>28</sup> Voir, dans l'ensemble, la déclaration dans laquelle Barney Brucker, procureur du gouvernement, explique le processus, transcriptions, vol. 16, 5 mars 2007, p. 1414-1415.

<sup>29</sup> Déclaration de Barney Brucker, transcriptions, vol. 16, 5 mars 2007, p. 1414-1421.

<sup>30</sup> Comme la Commission l'avait fait pendant la semaine du 6 novembre 2006, elle a néanmoins entendu certains des témoignages de la phase 2 qui ne reposaient pas sur la production de documents; cette fois, il était question de la structure et du mandat du SCRS et de la GRC.

présentées. Ils ont été expurgés une première fois par le gouvernement, à la demande des procureurs de la Commission, et souvent une deuxième et parfois une troisième fois en raison des nouvelles demandes de réexamen. La Commission a reçu des documents du gouvernement même après la clôture des audiences. Quand il convenait de rendre les documents publics, ils étaient communiqués aux parties, qui ont eu la possibilité de présenter des observations écrites sur leur teneur.

#### 2.1.4 Tenue des audiences de la phase 2

Alors que la majorité des éléments de preuve concernant la phase 2 de l'enquête ne pouvaient être produits avant le 30 avril 2007, en raison du réexamen concernant l'expurgation, ceux qui portaient sur l'intervention des autorités consulaires du Canada à la suite de l'attentat à la bombe, ainsi que certains autres plus généraux au sujet de la structure et du mandat de la GRC et du SCRS, ont été présentés pendant sept jours d'audience en novembre 2006 et en mars 2007. Les audiences de la phase 2 ont ensuite eu lieu sans interruption entre le 30 avril et le 20 juin 2007, et entre le 17 septembre et le 13 décembre 2007. Il y a eu deux jours d'audience supplémentaires les 14 et 15 février 2008. Au cours de cette période, 85 jours d'audience ont été tenus et 195 témoins ont été entendus, dont certains plus d'une fois.

Les procureurs de la Commission ont reçu des témoins potentiels à de nombreuses entrevues afin de préparer la preuve à produire pendant les audiences<sup>31</sup>. Ces entrevues étaient nécessaires pour déterminer les personnes qui connaissaient et se rappelaient suffisamment bien les faits pertinents et les événements survenus. Dans la majorité des cas, les témoins potentiels étaient des fonctionnaires actuels ou d'anciens fonctionnaires. Le procureur du procureur général du Canada a assisté à presque toutes les entrevues, y compris toutes celles des employés actuels du gouvernement. Les procureurs de la Commission ont ensuite déterminé quelles personnes seraient appelées à témoigner devant la Commission et ont préparé des énoncés de la preuve attendue de ces témoins, de même que des listes des documents liés aux témoignages (sommaires de déposition)<sup>32</sup>. Ces énoncés et sommaires devaient aider les parties, surtout celles dont les avocats n'étaient pas présents pendant les entrevues, à juger de la nature de la preuve attendue et à déterminer les documents pertinents afin de se préparer à un contre-interrogatoire. Conformément au protocole entre le gouvernement et la Commission concernant la protection des documents et des renseignements privilégiés (Protocol for the Protection of Privileged Documents and Information between the Government and the Commission), dans le cas de tous les témoins qui avaient eu accès aux documents du gouvernement communiqués à la Commission, le sommaire de déposition établi par les procureurs de la Commission a dû être présenté à l'avance au procureur général du Canada, qui pouvait ensuite préciser quelles revendications de confidentialité pour raisons de sécurité nationale le gouvernement allait faire valoir à l'égard de la preuve proposée. Les procureurs de la Commission ne

---

31 Voir la règle 34 des *Règles de procédure et de pratique*.

32 Voir, dans l'ensemble, les règles 35 et 50 des *Règles de procédure et de pratique*.

pouvaient pas divulguer les sommaires de déposition à d'autres parties tant que le gouvernement ne signifiait pas qu'il n'y avait aucune question de CSN en cause, ou que des mesures n'avaient pas été prises pour éliminer toute préoccupation à cet égard.

Les audiences de la phase 2 ont été divisées en quatre étapes consacrées à des sujets précis liés au mandat : exécution de la loi et intervention des services du renseignement en réponse au terrorisme sikh; sûreté de l'aviation; financement du terrorisme; terrorisme et système de justice. La preuve entendue comprenait des descriptions, des témoignages sur les politiques et des témoignages d'experts en général sur des aspects faisant l'objet de l'enquête, ainsi que des éléments de preuve détaillés de nature factuelle ou historique concernant des mesures précises prises dans le contexte de l'attentat à la bombe contre Air India.

Le 1<sup>er</sup> mai 2007, une série de reliures regroupant les éléments de preuve et contenant la plupart des documents du gouvernement rattachés aux aspects historiques du mandat de la Commission ont été versées en preuve<sup>33</sup>. De nouveaux documents ont été ajoutés aux reliures tout au long de l'enquête. À mesure que le gouvernement a réévalué les expurgations, de nouvelles versions des documents existants ont aussi été ajoutées. À la fin des audiences, environ 3 300 documents classés dans les reliures ont été produits, dont nombre d'entre eux en plus d'une version par suite des réexamens concernant l'expurgation. En outre, plus de 300 pièces distinctes ont été versées pendant les audiences de la phase 2; il s'agissait simplement dans certains cas de mises à jour des documents des reliures, mais dans de nombreux autres cas de nouveaux documents ajoutés. Environ 230 autres mises à jour des reliures et documents ont aussi été versées après la clôture des audiences en raison du processus continu de production et d'expurgation des documents. Le nombre limité de documents versés par comparaison à l'imposante documentation que la Commission a obtenue illustre le tri qui a dû être fait dans le contexte du réexamen des revendications de CSN. Seuls les documents considérés comme essentiels à l'exécution du mandat de la Commission ont été déposés en preuve.

Les parties ont présenté par écrit à la Commission des conclusions finales en février et en mars 2008<sup>34</sup>. Elles y ont formulé des observations sur des questions de fait de manière très détaillée et donné des suggestions quant aux recommandations possibles pour éviter que les mêmes problèmes se reproduisent et régler les questions générales liées aux politiques visées par le mandat de la Commission. Toutes les parties ont eu la possibilité de répondre aux observations des autres parties. Bien des intervenants ont aussi présenté des observations écrites centrées sur des aspects précis de l'enquête touchant leur secteur d'expertise et leur expérience; ils ont également formulé des recommandations.

---

<sup>33</sup> Pièce P-101.

<sup>34</sup> Les avocats des familles des victimes ont également présenté des observations oralement à la Commission. Voir les transcriptions, vol. 97, 15 février 2008, p. 12865-12898 (observations finales présentées par Jacques Shore, Norman D. Boxall, Raj Anand et Richard Quance).

Les procureurs de la Commission n'ont pas rédigé de conclusions finales à la clôture des audiences, contrairement aux intervenants et parties. Ces groupes ont déposé des observations écrites pour exposer leurs intérêts particuliers et des recommandations précises. Étant donné que les procureurs de la Commission, tout comme le commissaire, étaient chargés de représenter les intérêts du public canadien dans son ensemble, et non pas d'un groupe particulier, il n'aurait pas été de mise qu'ils déposent des observations. Ils avaient plutôt pour rôle de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents soient présentés, à ce que toutes les parties soient entendues et à ce que toutes les questions pertinentes soient prises en considération<sup>35</sup>.

### 2.1.5 Préavis conformes à l'article 13

Conformément à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*<sup>36</sup>, la Commission a transmis un préavis à ceux à qui une faute pourrait être imputée ou qui pourraient faire l'objet de commentaires défavorables dans le rapport du commissaire. Dans le contexte de la présente enquête, des préavis ont été adressés uniquement à des organisations, et non pas à des individus. Conformément à la loi, les préavis ont été communiqués de manière confidentielle. Les destinataires des préavis ont eu la possibilité de se faire entendre et de se faire représenter par un avocat pour répondre à toute allégation de faute. En fait, tous les destinataires ont été autorisés à participer pleinement aux audiences et étaient représentés par des avocats en tout temps. Ils pouvaient contre-interroger les témoins, proposer que des éléments de preuve soient déposés par les procureurs de la Commission, demander au commissaire de produire des éléments de preuve que les procureurs de la Commission n'auraient pas présentés et formuler des conclusions finales. Selon les procureurs de la Commission, aucune des suggestions formulées par les destinataires des préavis à propos d'éléments de preuve à présenter n'a été rejetée pendant l'enquête.

### 2.1.6 Rapport d'enquête

Ce rapport a pour objet d'analyser les témoignages entendus pendant les audiences publiques, en vue de formuler des recommandations sur les changements qui pourraient être apportés pour éviter les problèmes survenus pendant l'affaire Air India et pour améliorer la capacité du Canada à s'adapter à l'évolution du terrorisme. Les recommandations sont fondées sur les faits constatés au sujet des mesures qui auraient pu faire défaut lors de l'investigation relative au terrorisme sikh et à l'attentat à la bombe contre Air India, de même que des problèmes qui se posent toujours pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme moderne en général. Au lieu de résumer de façon chronologique les faits et les éléments de preuve, nous nous sommes fondés sur les grandes questions énoncées dans le mandat pour structurer l'analyse de la preuve et tirer les conclusions qui s'imposaient.

---

<sup>35</sup> Rapport Walkerton, p. 499.

<sup>36</sup> L.R.C. 1985, c. I-11.

Le rapport repose sur la preuve présentée pendant les audiences publiques et contenue dans les dossiers de la Commission. La Commission a parfois pris des mesures particulières pour protéger l'identité de certaines personnes, lorsqu'elle était d'avis que leur sécurité aurait pu être menacée ou quand des ordonnances de non-publication l'exigeaient. Dans certains cas, l'identité a été protégée par des expurgations supplémentaires dans des documents du gouvernement versés en preuve. Dans quelques cas, soit moins de 20 documents, les documents que le gouvernement avait retournés en version expurgée n'ont pas été déposés en preuve. Pour ces documents, le gouvernement s'est abstenu à juste titre de revendiquer la CSN, car la sécurité nationale n'était pas en jeu; cependant, même si la Commission avait procédé à des expurgations supplémentaires, la divulgation des documents aurait menacé la sécurité des personnes en cause. Lorsque le rapport décrit des faits sans qu'il y ait de référence à des documents versés en preuve, c'est que ceux-ci, bien que non assujettis aux revendications de CSN, comptent parmi les quelques documents qui n'ont pas été déposés par souci de protéger la sécurité de certaines personnes.

Les constatations exposées dans le rapport et les opinions exprimées ne constituent pas des conclusions de droit en matière de responsabilité. Elles ont pour objet d'expliquer au public ce qui s'est produit d'après la preuve et de préciser ce qui peut être fait pour veiller à ce que les problèmes relevés ne se reproduisent pas. Comme le prévoit le mandat, aucune conclusion n'est tirée ni aucune recommandation formulée en ce qui concerne la responsabilité civile ou criminelle d'une personne ou d'une organisation quelconques<sup>37</sup>. S'il a fallu dans certains cas examiner ou mentionner les prétendus actes ou omissions de différentes personnes ou organisations en lien avec l'attentat à la bombe et l'investigation qui a suivi, il ne faudrait pas déduire de ce rapport que la Commission a tiré des conclusions quant à la responsabilité civile ou criminelle de quiconque.

### **2.1.7 Rapports de recherche**

Quinze rapports de recherche ont été rédigés pour la Commission. Les études de recherche constituent depuis longtemps un aspect important du processus d'enquête publique au Canada. Par exemple, la Commission d'enquête McDonald, qui a examiné les activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), a formulé des recommandations qui ont donné lieu à la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 1984; elle a également publié un certain nombre de rapports de recherche et de monographies dans le cadre de ses

---

<sup>37</sup> C.P. 2006-293, para. p).

travaux<sup>38</sup>. D'autres commissions d'enquête ont également eu des programmes de recherche ambitieux<sup>39</sup>.

Étant donné l'ampleur du mandat de la Commission, les rapports de recherche étaient particulièrement importants. Il a fallu faire appel à de multiples experts de diverses disciplines pour réaliser ce mandat. Fort heureusement, la Commission a pu obtenir le concours de la plupart des grands spécialistes canadiens dans nombre des disciplines en question. Elle a également eu l'appui d'experts de renommée internationale pour effectuer des recherches comparatives. Ces dernières ont été réalisées pour déterminer si le Canada pouvait tirer des enseignements des pratiques exemplaires qu'emploient d'autres démocraties dans un bon nombre des domaines liés au mandat de la Commission.

Les rapports de recherche ont été rédigés en toute objectivité à partir des sources publiques disponibles. De plus, ils ont été rédigés à temps pour pouvoir être mis à la disposition des parties et des intervenants au cours des audiences de la Commission. Les chercheurs n'avaient pas accès à tous les éléments de preuve déposés pendant l'enquête. Ils ont ainsi pu rédiger leurs rapports rapidement. Il a également été reconnu qu'il revenait au commissaire, qui présidait toutes les audiences, et non pas aux chercheurs, de tirer des conclusions fondées sur les témoignages entendus. Les recommandations formulées par les chercheurs indépendants ne reflétaient pas nécessairement l'avis de la Commission. De fait, les rapports avaient en partie pour objet l'élaboration de propositions provisoires que les parties et les intervenants pourraient examiner d'un œil critique pendant l'enquête.

Dans tous les cas ou presque, les experts qui ont rédigé les rapports ont été appelés à témoigner devant la Commission, après qu'une version préliminaire de leurs rapports eut été communiquée à l'avance aux parties. Les commissions d'enquête ne procèdent pas toujours ainsi. Néanmoins, cette façon de procéder s'est avérée utile pour examiner les idées et les propositions formulées par les chercheurs. On estimait également que les rapports de recherche rédigés à l'intention du commissaire devaient pouvoir être débattus et défendus dans une tribune publique.

---

<sup>38</sup> Par exemple, voir les études de recherche publiées par la Commission d'enquête McDonald concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. J. Ll. J. Edwards, *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale : dans la mesure où elle concerne les charges du premier ministre, de procureur général et de 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, *Les aspects juridiques de la sécurité nationale* (Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980).

<sup>39</sup> Exemples récents : Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2006) et Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. Parmi les documents d'information publiés par la Commission d'enquête relative à Maher Arar, signalons le document intitulé *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006).

Les recherches canadiennes sur les questions liées au terrorisme ont été assez rares<sup>40</sup>. Il a donc été décidé de faire traduire les études de recherche et de les publier, en quatre volumes, avec le rapport. En effet, une enquête publique a notamment pour but de mettre de l'information à la disposition du public et d'établir une base d'information permanente accessible à ceux qui veulent pousser plus loin la recherche dans un domaine.

Les quatre volumes regroupant les études de recherche qui accompagnent le rapport portent sur différents thèmes. Chacun comprend une introduction qui résume le contenu des rapports de recherche. Le premier volume porte sur la menace que pose le terrorisme, l'évaluation de la menace et la collaboration entre le SCRS et la GRC<sup>41</sup>. Le deuxième volume traite du financement du terrorisme et des organismes de bienfaisance<sup>42</sup>. Le troisième touche les défis associés aux poursuites relatives aux activités terroristes, y compris la protection des témoins<sup>43</sup>. Enfin, le quatrième volume, rédigé par le directeur de la recherche de la Commission (études juridiques), M. Kent Roach, concerne précisément la relation entre le renseignement de sécurité et la preuve<sup>44</sup>.

## 2.2 Gestion des travaux de la Commission et difficultés inhérentes

Dès le début des travaux de la Commission, le commissaire a dit espérer que l'enquête se déroulerait rondement et de manière efficace; il a aussi souligné que la Commission serait jugée en fonction de son efficacité, et non pas de la durée de ses travaux<sup>45</sup>. Comme le mentionnait le rapport Arar, « [p]our être

---

40 Au sujet des difficultés particulières, voir Martin Rudner, *Constituer une force contre-terroriste pour le Canada : une démarche pangouvernementale proactive aux fins d'un contre-terrorisme axé sur les renseignements*, et Wesley Wark, *Le lien entre le renseignement et la police* dans le vol. 1 des études de recherche : L'évaluation de la menace et la coopération entre la GRC et le SCRS.

41 Le premier volume réunit les rapports suivants : Bruce Hoffman, *Étude sur le terrorisme international*; Michael A. Hennessy, *Terrorisme international : Document d'information*; 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*; Martin Rudner, *Constituer une force contre-terroriste pour le Canada : une démarche pangouvernementale proactive aux fins d'un contre-terrorisme axé sur les renseignements*; Wesley Wark, *Le lien entre le renseignement et la police*; Jean-Paul Brodeur, *La Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité – Analyse comparée des cultures organisationnelles et professionnelles*.

42 Le deuxième volume réunit les rapports suivants : Nikos Passas, *Comprendre le financement du terrorisme*; Anita Indira Anand, *Évaluation du régime juridique régissant la lutte contre le financement des activités terroristes au Canada*; David G. Duff, *Organismes de bienfaisance et financement des activités terroristes – Revue du cadre législatif du Canada*; Mark Sidel, *Le financement des activités terroristes et les organisations caritatives : lois et politiques du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Australie*; Kathleen Sweet, *Examen de la sûreté des aéroports canadiens*.

43 Le troisième volume réunit les rapports suivants : Yvon Dandurand, *Protection de témoins et collaborateurs de la justice lors des poursuites pour terrorisme*; Robert M. Chesney, *Terrorisme et poursuites criminelles aux États-Unis*; Bruce MacFarlane, *Éléments structureaux des mégaprocès : une analyse comparative*; Kent Roach, *Particularités des poursuites pour terrorisme : Vers une meilleure conciliation du renseignement de sécurité et de la preuve*.

44 Kent Roach, *Particularités des poursuites pour terrorisme : Vers une meilleure conciliation du renseignement de sécurité et de la preuve*. Le troisième volume comprend aussi un résumé de cette étude.

45 Déclaration inaugurale du commissaire, transcriptions, 21 juin 2006.

efficace, une enquête publique doit également être *rapide*<sup>46</sup> ». En effet, le fait de mener rapidement une enquête peut réduire considérablement les coûts pour le public. En outre, l'enquête conserve sa pertinence et « [...] il est plus probable que les membres du public s'intéresseront au processus et auront le sentiment que l'on répond à leurs questions et inquiétudes<sup>47</sup> ». Dans la présente enquête, même si les événements à l'étude remontaient loin dans le temps, il était important de s'efforcer d'éviter les interruptions et les longueurs inutiles pour favoriser la participation continue du public une fois qu'était ravivé l'intérêt du public à l'égard de l'affaire. De plus, étant donné la période qui s'est écoulée entre les événements et l'enquête, les familles méritaient d'avoir le plus rapidement possible les réponses qu'elles attendaient depuis longtemps.

Malheureusement, il a été difficile pour la Commission de mener ses audiences avec rapidité, car la tragédie avait eu lieu au-delà de 20 ans avant l'ouverture de l'enquête. En plus de priver les familles pendant des années des réponses qu'elles étaient en droit d'obtenir et de la possibilité de faire connaître leur histoire au public, le temps qui s'était écoulé depuis l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India ajoutait à la complexité des travaux de la Commission. En bonne partie parce que le gouvernement a tant attendu avant de demander une enquête, le processus a été plus difficile, long et coûteux qu'il aurait dû l'être. Une énorme documentation accumulée avec les années a dû être examinée et analysée pour choisir les documents pertinents. Il a été plus difficile de retracer et d'obtenir les anciens documents. Certains documents, notamment ceux que possédait le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ont été perdus ou détruits. De plus, certaines des personnes qui avaient joué un rôle dans des incidents cruciaux sont décédées. D'autres ne se souviennent pas très bien de ce qui s'est passé, voire pas du tout. Au bout du compte, la Commission a dû se fier en bonne partie à des documents qui ont été difficiles à réunir et à comprendre, parfois sans pouvoir obtenir des renseignements de première main.

Quand ils étaient disponibles, les documents constituaient souvent la meilleure source d'information probante, et parfois la seule, sur laquelle la Commission pouvait se fonder, puisqu'ils faisaient état de ce qui venait de se produire, sans distorsion attribuable au passage du temps. Il a cependant fallu du temps et des efforts considérables pour reconstituer des faits qui remontaient à plus de 20 ans, dans de nombreux cas sans pouvoir bénéficier des explications des personnes concernées, en se fondant sur des documents qui n'étaient pas toujours limpides. Pour recueillir et présenter une preuve exhaustive sur tous les faits et les circonstances de l'affaire, il aurait fallu des audiences échelonnées sur plusieurs années. En conséquence, et afin de parer aux difficultés associées à son large mandat, qui exigeait l'examen d'une vaste gamme de questions complexes, la Commission a dû élaborer une procédure spéciale. Elle a utilisé des dossiers et appliqué une approche fondée sur des épisodes à l'égard de la preuve pour bien comprendre les données factuelles, historiques et autres

---

46 Rapport de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, p. 304 [Italique dans l'original] [rapport Arar].

47 Rapport Walkerton, p. 493.

et pour les relier au mandat. Cette façon de faire a aidé à maintenir le cap et à maximiser l'efficacité de l'approche de la Commission.

Les dossiers de la Commission contenaient un énoncé concis des faits fondé sur d'autres examens des circonstances liées à l'attentat à la bombe contre Air India<sup>48</sup>, ainsi que sur d'autres sources publiques fiables<sup>49</sup>. Ils servaient principalement d'introduction générale à propos du sujet précis à traiter et permettaient d'exposer des faits qui ne laissaient pas place à la controverse; il s'agissait de faire en sorte que les audiences soient axées sur les questions complexes ou controversées touchant chaque aspect. La preuve que la Commission a entendue concernait des faits échelonnés sur de nombreuses années et ne pouvait pas toujours être présentée dans l'ordre chronologique s'il fallait établir un lien avec les questions de fond à examiner. Les dossiers pouvaient servir à situer la preuve dans un contexte global et aider à mieux juger de sa pertinence<sup>50</sup>. Ainsi, il a été possible de présenter la preuve liée à des aspects ou à des faits précis survenus à différents moments sans perdre de vue les circonstances ou le contexte. Des liens importants ont donc pu être établis entre des faits apparemment sans rapport et les tendances ont pu être dégagées plus aisément. En outre, les dossiers ont donné une idée de ce qu'on savait auparavant et permis de faire une comparaison avec l'information recueillie pendant l'enquête. La comparaison a démontré que les familles avaient raison de réclamer avec persistance une enquête publique, malgré les résultats des examens qui avaient déjà été effectués<sup>51</sup>.

Même s'il était clair que le contenu des dossiers de la Commission pouvait être réfuté par la preuve présentée pendant l'enquête<sup>52</sup>, les dossiers ont néanmoins contribué à l'efficacité des travaux. Ils ont éliminé la nécessité de présenter des preuves sur des questions secondaires ou non contestées. Le temps et les ressources de la Commission n'ont donc pas été consacrés inutilement à des débats sans importance, mais plutôt aux questions les plus névralgiques, sans que l'on perde de vue le contexte historique global.

---

48 Le commissaire pouvait juger que ces faits étaient probants ou leur attribuer la valeur qu'il estimait à propos.

49 Comme le précise la règle 42 des *Règles de procédure et de pratique*, les dossiers pouvaient contenir « un énoncé de la preuve, des faits ou des conclusions, avec leurs sources ou leur fondement, qu'il [le procureur de la Commission] propose au commissaire d'adopter ».

50 Voir, dans l'ensemble, les explications fournies par le procureur principal de la Commission, Mark J. Freiman, dans ses déclarations préliminaires : transcriptions, vol. 1, 25 septembre 2006, p. 5-6, et transcriptions, vol. 15, 19 février 2007, p. 1381.

51 Dans certains cas, particulièrement en ce qui concerne les preuves à caractère factuel ou historique, la preuve documentaire et les témoignages entendus ont ajouté considérablement au résumé des documents accessibles au public figurant dans les dossiers, compte tenu de la quantité restreinte de documents accessibles antérieurement. Voir en particulier la pièce P-102 : le dossier 2, intitulé *Terrorisme, renseignement de sécurité et application de la loi : La réponse du Canada au terrorisme sikh*, 19 février 2007.

52 Voir la déclaration préliminaire de Mark J. Freiman, transcriptions, vol. 15, 19 février 2007, p. 1381-1382. En ce qui concerne le dossier 2, il a été indiqué que les procureurs de la Commission n'ont pas pris position relativement à la justesse des diverses positions adoptées et conclusions tirées par certaines personnes et institutions, dont font état les documents accessibles au public, que le dossier expose.

La Commission a également appliqué une approche concrète, fondée sur des épisodes, à l'égard de la preuve entendue, plutôt qu'une approche abstraite ou essentiellement descriptive. Par exemple, l'étape 1 de la phase 2, qui portait sur l'exécution de la loi et l'intervention des services du renseignement face au terrorisme sikh, a commencé par l'examen d'un certain nombre d'épisodes, ou « incidents critiques ». La Commission a alors pu déterminer de quelle manière certains éléments d'information précis liés à l'évaluation de la menace et aux mesures connexes ont été traités avant l'attentat à la bombe<sup>53</sup>. Elle a dégagé des exemples concrets qui ont servi à examiner la structure générale du processus d'évaluation de la menace, la circulation de l'information sur la menace en général et la pertinence des mesures prévues pour réagir à la menace. Il a ainsi été possible d'examiner le régime en place en 1985 afin de cerner des lacunes précises et de comprendre les changements nécessaires, le cas échéant, pour corriger ces lacunes et éviter que se reproduisent les erreurs constatées. L'approche fondée sur les épisodes a été appliquée à plus grande échelle encore pour la preuve relative à l'investigation qui a fait suite à l'attentat à la bombe contre Air India. Étant donné la période visée et la quantité de documents disponibles, il aurait été irréaliste et inefficace de présenter une description détaillée. La Commission s'est plutôt attachée à examiner de près, pendant les audiences, un certain nombre d'épisodes ou d'incidents survenus au cours de l'investigation, parce qu'ils étaient intimement associés aux questions au cœur de son mandat; de plus, ils illustraient les importantes difficultés rencontrées et les conséquences d'ordre pratique qu'elles ont entraînées<sup>54</sup>.

Outre le fait de contribuer à bien cibler l'enquête et à la rendre le plus efficace possible, l'approche fondée sur les épisodes a permis d'examiner les grandes questions à mesure qu'elles étaient soulevées, plutôt qu'une preuve à caractère historique dans son ensemble. La Commission a ainsi pu mettre de l'ordre dans la confusion en établissant un lien entre les preuves factuelles et les questions déterminantes à examiner. Elle a pu analyser des exemples concrets, ce qui n'aurait pas été possible si elle avait fouillé en détail tous les documents. L'examen des incidents déterminants pendant les audiences a permis à la Commission d'avoir une idée de la manifestation concrète des questions théoriques et des difficultés générales soulevées, comme du traitement qui leur a été accordé et de leurs conséquences tangibles. L'enquête a donc été mieux ciblée, car on a veillé à ce que l'examen des lacunes et la formulation des recommandations à leur égard restent bien ancrés dans la réalité; la Commission a par ailleurs tenu compte des difficultés réelles auxquelles se heurtaient les responsables du renseignement de sécurité et de l'exécution de la loi qui devaient se charger de la prévention du terrorisme et des enquêtes antiterroristes.

---

<sup>53</sup> Voir, dans l'ensemble, les explications fournies par le procureur principal de la Commission, Mark J. Freiman, dans sa déclaration préliminaire, transcriptions, vol. 20, 30 avril 2007, p. 1869-1870. M. Freiman a souligné que l'un des épisodes, l'incident déterminant relatif au mandat contre M. Parmar, mettait aussi en lumière le processus utilisé pour combler des lacunes connues en matière d'informations.

<sup>54</sup> Déclaration de Mark J. Freiman, transcriptions, vol. 46, 17 septembre 2007, p. 5515.

## 2.3 Difficultés particulières liées à la procédure

Outre les difficultés liées à la nature même du mandat de la Commission et, surtout, au fait que les événements remontaient loin dans le temps, plusieurs questions de procédure sont venues compliquer la tâche de la Commission. Dans certains cas, ces questions ont eu des répercussions sur la teneur de la preuve qui pouvait être entendue et ont nécessité le recours à des solutions novatrices pour que tous les points pertinents puissent être abordés. Dans d'autres cas, notamment ceux qui concernaient les revendications de confidentialité pour raisons de sécurité nationale, elles ont eu une incidence considérable sur la capacité de la Commission à effectuer ses travaux efficacement, avec célérité.

### 2.3.1 Importance de la tenue d'audiences publiques

Le gouvernement ayant finalement accepté de réexaminer les expurgations, il a été possible de tenir des audiences publiques, donc de révéler au public une quantité non négligeable de nouvelles données. Contrairement à ce qu'ont pu penser au départ les personnes concernées de près par l'enquête<sup>55</sup>, la Commission pouvait très bien s'acquitter de son mandat sans tenir d'audiences à huis clos. Pendant les 85 jours qu'ont duré les audiences de la phase 2, seule une brève séance s'est déroulée à huis clos (en novembre 2007), en raison d'une requête du gouvernement voulant que certaines questions soient abordées en public<sup>56</sup>. Le gouvernement a déposé certaines preuves sous forme d'affidavits, mais il n'y a eu aucune preuve orale. Finalement, les procureurs de la Commission et ceux du gouvernement ont été priés de tenir des discussions et sont parvenus à s'entendre sur les preuves qui pouvaient être déposées. Des exposés d'« admission » faisant référence au contenu de plusieurs documents ainsi qu'un long exposé conjoint des faits détaillant tout ce qui pouvait être rendu public au sujet de « M. A » ont été déposés<sup>57</sup>. Une démarche similaire, soit le dépôt d'un exposé conjoint des faits ou d'une chronologie résumant des documents, avait été employée au printemps 2007 pour la « chronologie du complot de novembre 1984 ». En règle générale, la Commission a choisi de ne recourir aux résumés et aux exposés d'admission que dans les cas où il ne serait pas possible de déposer les documents originaux sans les expurger au point de les rendre vides de sens, et où les résumés contenaient assez d'information pour faire progresser l'enquête conformément aux paramètres du mandat.

---

55 Voir, par exemple, les citations suivantes : déclaration préliminaire de Barney Brucker, transcriptions, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1065; observations préliminaires de Barney Brucker, transcriptions, vol. 15 19 février 2007, p. 1377.

56 Voir l'allocution où Mark J. Freiman a nommé les dossiers en question : transcriptions, vol. 12, 6 novembre 2007, p. 8996-8997. Une autre séance à huis clos a été prévue pour le 20 juin 2007, mais ne s'est finalement pas tenue, la commission n'ayant pu garantir formellement aux témoins que leurs éléments de preuve ne seraient jamais rendus publics : observations du commissaire, transcriptions, vol. 45, 20 juin 2007, p. 5481-5482.

57 Voir les observations préliminaires du commissaire, transcriptions, vol. 75, 14 novembre 2007, p. 9371, et les observations préliminaires de Mark J. Freiman, transcriptions, vol. 75, 14 novembre 2007, p. 9373-9375.

Bien qu'une commission d'enquête ait le droit d'entendre et de recevoir certaines preuves qui ne seront pas rendues publiques et que le mandat de la présente commission prévoit justement cette éventualité<sup>58</sup>, il n'en reste pas moins qu'une enquête publique doit rester, comme son nom l'indique, essentiellement publique. Le processus doit être « aussi accessible et *transparent* que possible<sup>59</sup> ». Après tout, « [...] l'un des principaux objectifs d'une enquête publique est de permettre au citoyen d'apprendre en détail ce qui s'est passé<sup>60</sup> ». En règle générale, « le désir de la population de connaître la vérité<sup>61</sup> » ne peut être satisfait à moins d'une démarche totalement transparente et d'audiences accessibles sans restriction au public. Comme l'a écrit le commissaire John Gomery :

En suivant les audiences publiques, le citoyen peut se former une opinion éclairée sur qui pourrait être tenu responsable d'erreurs ou de fautes ayant pu être commises à l'égard de ce qu'on appelle dans la *Loi sur les enquêtes publiques* « le bon gouvernement du Canada ». Le rôle premier du Commissaire est de tenir des audiences permettant au public de mieux comprendre [...]<sup>62</sup>. [Soulignement ajouté]

Le juge Samuel Grange, président de la commission chargée de faire enquête sur des décès survenus à l'Hospital for Sick Children, a expliqué que les enquêtes étaient importantes pour informer le public et que le seul fait de rendre la preuve publique présentait en soi d'énormes avantages :

[Traduction]

Je me souviens d'avoir eu un jour cette pensée égoïste : que toutes les preuves et toutes ces mises en scène n'avaient pour but que de convaincre le commissaire, auteur du rapport final. Je n'ai pas tardé à comprendre mon erreur. Ce ne sont pas que des enquêtes, mais bien des enquêtes publiques. [...] J'ai compris qu'elles avaient un autre but, tout aussi important qu'aider un commissaire à élucider le mystère : informer le public. Pour atteindre ce but, il suffit de rendre la preuve publique plutôt que de la garder secrète. Le public a un intérêt particulier; il a le droit de savoir et de former son opinion au fil de l'enquête<sup>63</sup>. [Soulignement ajouté]

<sup>58</sup> C.P. 2006-293, paras. m)(i)-(iii).

<sup>59</sup> Rapport Arar, p. 304 [Italique dans l'original].

<sup>60</sup> John H. Gomery, *Rapport factuel*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, p. 11 [rapport Gomery].

<sup>61</sup> *Phillips c. la Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97 au para. 175 (Cory J.).

<sup>62</sup> Rapport Gomery, p. 11.

<sup>63</sup> S. G. M. Grange, « How should lawyers and the legal profession adapt? », *Commissions of Inquiry*, sous la direction de A. Paul Pross, Innis Christie et John A. Yogis, *Dalhousie Law Journal*, vol. 12 (1990), 151, p. 154-155.

Pour cette raison, il est primordial de laisser le public suivre le déroulement de l'enquête et apprendre tous les faits qui serviront de fondement aux conclusions et recommandations du commissaire. Comme l'a écrit le commissaire Dennis O'Connor dans le rapport Arar,

Les audiences publiques et la transparence sont les caractéristiques essentielles des procédures judiciaires dans notre système de justice. L'exposition à l'examen du public est, sans contredit, l'outil le plus efficace pour obliger ceux dont les actions font l'objet d'un examen à rendre compte et pour gagner la confiance du grand public à l'égard du processus et des décisions rendues<sup>64</sup>. [Soulignement ajouté]

Il ne devrait être possible de déroger à ces principes fondamentaux que dans des cas exceptionnels, où la divulgation pourrait nuire gravement à des intérêts légitimes. Il faudrait toujours que les informations à garder secrètes soient aussi restreintes que possible, et que la règle numéro 1 consiste à tenir les audiences en public, sauf lorsque la chose est tout à fait impossible.

Dans l'enquête qui nous intéresse, le caractère public des audiences était d'autant plus important que les proches des victimes, soit les personnes les plus durement touchées par l'attentat, s'étaient fait promettre une enquête publique complète. Le mandat de la Commission reconnaît l'importance de donner aux familles des victimes « la possibilité de participer de façon utile à l'enquête<sup>65</sup> ». Dans les circonstances, et compte tenu de l'épreuve que l'attentat a représentée pour les familles et des efforts que celles-ci ont déployés pendant 20 ans pour qu'ait lieu une enquête publique, « participer de façon utile » signifiait que les familles devaient avoir le loisir de voir et d'entendre toute la preuve, rien de moins. Si les audiences s'étaient déroulées à huis clos, les familles et leurs avocats en auraient été exclus<sup>66</sup>. Le gouvernement aurait expurgé le moindre résumé des preuves déposées à huis clos produit par la Commission; ses revendications de confidentialité pour raisons de sécurité nationale (CSN) auraient privé les familles et le public de certains éléments d'information. Les avocats des familles n'auraient pas pu contre-interroger les témoins du gouvernement sur les questions cruciales. Puisque le plus clair de l'information que le gouvernement voulait censurer datait de 15 ou 20 ans et portait sur des faits historiques ayant peu de liens avec les impératifs actuels de la sécurité, pareilles mesures n'étaient pas nécessaires. Elles auraient empêché les familles de participer de façon significative ou, pour reprendre l'expression employée dans le mandat, « de façon utile ».

<sup>64</sup> Rapport Arar, p. 329.

<sup>65</sup> C.P. 2006-293, para. f).

<sup>66</sup> Voir les *Motifs de la décision relative à la demande de directives de l'AIVFA concernant l'accès aux documents non expurgé et aux audiences à huis clos tenues en l'absence des parties* à l'annexe A de ce volume, qui conclut que le mandat interdit au commissaire de mettre à la disposition des avocats de l'AIVFA les documents intégraux et le contenu des audiences à huis clos et que, même s'il avait pu le faire, la loi aurait interdit aux avocats de communiquer aux familles l'information ainsi obtenue.

En outre, la Commission a été chargée d'étudier des questions de principe générales présentant un intérêt pour le grand public et de faire des recommandations à ce sujet. Les méthodes dont disposent les responsables de l'exécution de la loi et du renseignement de sécurité pour combattre le terrorisme et protéger la vie humaine, de même que les facteurs qui limitent ces méthodes (décisions stratégiques ou lacunes du régime en place), présentent un intérêt pour tout le monde sans exception. Dans les circonstances, il fallait absolument que non seulement les familles des victimes, mais aussi tous les membres du public, puissent suivre les travaux de la Commission, pour ainsi prendre directement connaissance des preuves et être en mesure d'évaluer les enjeux et d'adopter un point de vue quant aux faits, aux éventuelles lacunes décelées et aux recommandations visant à outiller le Canada pour la prévention des actes terroristes et pour les poursuites en matière de terrorisme.

### 2.3.2 Incidence des revendications de CSN

La tenue d'audiences publiques en bonne et due forme a été possible en fin de compte, mais il n'en reste pas moins que les questions de CSN ont sérieusement entravé la bonne marche de l'enquête, car elles ont accaparé énormément de temps et de ressources. Elles ont en effet ralenti le déroulement des audiences; c'est surtout à cause d'elles que les travaux de la Commission ont accusé du retard entre novembre 2006 et la fin d'avril 2007. Le réexamen des revendications de CSN, qui s'est poursuivi jusqu'à la fin des audiences, a parfois donné lieu à d'autres retards et a nécessité le réaménagement du calendrier des audiences dans l'attente d'une version moins expurgée de tel ou tel document. Or, invariablement, il a accaparé les ressources de la Commission et des équipes de juristes du gouvernement. Le personnel devait passer en revue les revendications de CSN et laisser de côté les nouvelles demandes d'information ou de documentation, sans compter que beaucoup restait à faire pour monter les dossiers à déposer devant la Commission.

De plus, il est souvent arrivé que les avocats des parties reçoivent la version définitive des documents trop peu de temps avant les audiences. C'est là un problème particulièrement grave en ce qui concerne les familles des victimes, qui, aux termes du mandat, devaient pouvoir participer à l'enquête « de façon utile<sup>67</sup> ». Comme le réexamen des expurgations prenait beaucoup de temps, les familles n'ont souvent reçu la version définitive des documents que quelques jours (et même, dans certains cas, quelques heures) avant les audiences. C'est dire que les avocats des familles devaient tenter d'absorber instantanément une imposante masse d'informations entièrement nouvelles. Il faut reconnaître que pareille tâche était ardue. Puisque la plupart des témoins étaient ou avaient été des agents ou des employés du gouvernement, ils connaissaient dès le départ toute l'information, même les éléments expurgés (tout comme les procureurs du gouvernement). De ce fait, les témoins et les procureurs du gouvernement étaient beaucoup mieux placés que les avocats des familles pour se préparer aux audiences. Pire encore, puisque les sommaires de déposition, documents décrivant les éléments de preuve attendus de chaque témoin et donnant la

---

<sup>67</sup> C.P. 2006-293, para. f).

liste des documents connexes, devaient eux aussi être expurgés, les avocats des parties n'y ont souvent pas eu accès assez longtemps avant les audiences. C'est grâce au dévouement des avocats des familles qu'il a été possible de surmonter ces difficultés, et que les familles des victimes ont pu participer à l'enquête de façon utile.

Étant donné les circonstances, les procureurs de la Commission ont dû vérifier avec plus de minutie qu'en temps normal si toutes les questions pertinentes étaient bel et bien abordées. À certains égards, leurs tâches ont été différentes de celles qu'accomplissent habituellement les procureurs d'une commission dans le cadre d'une enquête publique, mais c'était nécessaire pour pallier les difficultés dues à la divulgation tardive d'une multitude de documents et d'informations. Comme l'a fait remarquer le commissaire O'Connor dans le rapport Arar, ce n'est pas parce que les procureurs d'une commission peuvent dévier de leur rôle en pareilles circonstances qu'ils se transforment nécessairement en adversaires ou poursuivants, chose qui irait à l'encontre de leur mandat, lequel consiste à présenter la preuve de façon indépendante et équitable<sup>68</sup>. Dans l'enquête qui nous intéresse, en fait, c'est tout le contraire : les procureurs de la Commission ont joué un rôle plus actif à l'occasion justement pour que la preuve soit présentée intégralement et de façon juste. À cet égard, tout comme la Commission existe pour mener une enquête, les procureurs de la Commission ont pour mission de trouver la vérité, et non pas de désigner des coupables.

### 2.3.3 Nature des revendications de CSN du gouvernement

Il n'est pas superflu de s'arrêter sur la nature et sur la portée des revendications de CSN initiales formulées par le gouvernement, celles-ci ayant beaucoup nui au processus d'enquête et causé des difficultés aux autres parties. La mesure dans laquelle le gouvernement a réexaminé ses propres revendications nous aide à juger si l'incidence malheureuse des revendications initiales sur le déroulement de l'enquête était évitable. En bref, quantité de documents entièrement noircis à l'origine ont fini par être remis aux parties avec très peu de passages masqués, voire aucun<sup>69</sup>. Dans le rapport Arar, le commissaire O'Connor décrit ce qu'il appelle la « multiplication des revendications » : le gouvernement invoque la CSN pour une information imposante pendant toute la durée des travaux, puis admet après coup que cette information aurait très bien pu être publiée<sup>70</sup>. Le commissaire O'Connor explique que le gouvernement s'est mis à réexaminer ses expurgations, pour ensuite retirer beaucoup de ses revendications initiales peu avant la fin des audiences, ou même après. Autrement dit, dans l'enquête Arar, une partie de l'information tenue secrète au départ a fini par être divulguée, mais pas toujours à temps pour être publiquement admise en preuve. Fort

<sup>68</sup> Rapport Arar, p. 316. À la Commission Arar, les procureurs de la Commission ont dû contre-interroger les témoins lorsqu'aucun avocat ne représentait les intérêts d'autres parties.

<sup>69</sup> À titre d'exemple, voir la pièce P-101, CAC0403, déposée de nouveau le 3 mai 2007 sous le code CAC0403 (i), et la pièce P-101, CAB0073, déposée de nouveau le 18 juin 2007 sous le code CAB0073 (i). Pour la plupart, les exemples les plus frappants ne sont pas cités ici, car les premières versions déposées par le gouvernement, rendues inutiles à force d'expurgation, n'ont pas été admises en preuve.

<sup>70</sup> Voir le rapport Arar, p. 325-328.

malheureusement, il existe une autre enquête que le terme « multiplication des revendications » décrit très bien : celle qui nous occupe.

La différence entre les versions successives des documents expurgés fournis par le gouvernement en dit très long sur la proportion des revendications initiales qui n'étaient finalement pas nécessaires. Après réévaluation, le gouvernement lui-même a conclu qu'une bonne partie de l'information tenue secrète au départ pouvait très bien être publiée sans nuire à la sécurité nationale.

Les expurgations de février 2007 ont vidé de leur sens nombre de documents clés et, de ce fait, rendu impossible la tenue d'audiences publiques<sup>71</sup>. Toutefois, après que le gouvernement a révisé ses expurgations initiales, il a été possible de tenir en public toutes les audiences de la Commission en utilisant les documents mêmes qui, au départ, étaient complètement inutiles pour cause d'expurgation. L'excès de revendications a persisté pendant toute l'enquête. Il a fallu demander un réexamen non seulement pour les documents déposés par le gouvernement avant février 2007, mais aussi pour ceux qui ont été expurgés pendant l'été et l'automne 2007, ou plus tard. Une bonne part des documents déposés après la fin des audiences ont eux aussi fait l'objet de nombreuses revendications de CSN initialement.

Le réexamen s'étant poursuivi même une fois les documents expurgés admis en preuve<sup>72</sup>, nous pouvons maintenant juger, du moins dans une certaine mesure, de la nature et de l'ampleur des revendications de CSN du gouvernement. Quelques cas illustrant l'évolution du processus d'expurgation sont très éloquents.

La Commission a entendu des témoignages selon lesquels le SCRS avait eu des échanges avec une certaine M<sup>me</sup> E, qui a fini par témoigner au procès criminel d'Ajaib Singh Bagri et de Ripudaman Singh Malik. L'agent du SCRS chargé de M<sup>me</sup> E, William Dean (« Willie ») Laurie, avait rédigé des rapports sur ses conversations avec cette dernière, rapports où il exposait son point de vue et celui de ses supérieurs sur l'opportunité de transmettre à la GRC les renseignements fournis par M<sup>me</sup> E, et sur le meilleur moment de le faire. Or, malgré le fait que ces questions soient au cœur du mandat de la Commission et que M. Laurie ait parlé en long et en large de ces rapports lors de son témoignage public devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans le cadre du procès Malik-Bagri<sup>73</sup>, les commentaires sur la communication de renseignements à la GRC étaient entièrement masqués dans les premières versions déposées par le gouvernement<sup>74</sup>. Il a fallu admettre en preuve de nouvelles versions des documents le 15 octobre 2007, après que le gouvernement a réexaminé et abandonné ses revendications de CSN initiales<sup>75</sup>.

---

71 Voir la déclaration préliminaire du commissaire, transcriptions, vol. 15, 19 février 2007, p. 1370-1371.

72 Pour certains des documents des reliures de la pièce P-101 versées en preuve le 1<sup>er</sup> mai 2007, les expurgations avaient déjà été réexaminées, tandis que ce n'était pas le cas pour d'autres documents.

73 Voir la transcription du procès, pièce P-244.

74 Voir la pièce P-101, CAA0553, CAA0562, CAA0579.

75 Pièce P-101, CAA0553 (i), CAA0562 (i), CAA0579 (i).

Il a aussi été question à la Commission des mesures de sûreté prises par la GRC aux aéroports Pearson et de Mirabel avant l'attentat d'Air India. L'un des documents contenait la liste des mesures correspondant à différents niveaux de sécurité qui était utilisée en 1985; dans la première version remise aux parties, cette liste était entièrement noircie. Le gouvernement a réexaminé l'expurgation, pour finalement déposer une deuxième version nullement expurgée<sup>76</sup>. Dans un autre document identique toutefois, toute l'information provenant de ce premier document a été noircie<sup>77</sup>.

La Commission a demandé à Air India et à Air Canada des documents sur la sûreté de l'aviation. Après les avoir examinés, les procureurs de la Commission en ont donné copie aux procureurs du gouvernement, par courtoisie. Le gouvernement a alors fait une revendication pour le moins déconcertante : il a déclaré que les documents, même s'ils ne venaient pas de lui, devaient être expurgés en application de la *Loi sur l'aéronautique*<sup>78</sup>. La Commission a accepté certaines expurgations par excès de prudence, mais elle a dû par la suite demander qu'une partie de celles-ci soient révisées, car certains éléments avaient trait à des sujets de toute évidence déjà publics, comme la mise de côté pendant 24 heures du fret aérien imposée par Transports Canada après l'attentat contre Air India. Le gouvernement a finalement accepté de retirer quelques-unes de ses revendications les plus insignes, une journée avant que les documents ne soient versés en preuve<sup>79</sup>.

Des membres du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) ont témoigné devant la Commission à propos des évaluations de la menace réalisées par leur organisme. Ils ont mentionné que le CIEM avait coutume de préparer, dans la mesure du possible, une version non classifiée de chacune de ses évaluations susceptible de diffusion. Or, autre cas de figure patent, la première version d'une évaluation de la menace remise à la Commission<sup>80</sup> est revenue lourdement expurgée après examen, sans égard au fait qu'il s'agissait d'un document non classifié. Le gouvernement a encore réévalué sa position, et la version finalement admise en preuve ne comportait aucune expurgation<sup>81</sup>.

Aux exemples susmentionnés s'ajoute un autre fait digne de mention. Le 5 mars 2007, les procureurs du gouvernement ont déclaré à la Commission que, le commissaire ayant demandé le 19 février que davantage d'information soit rendue publique, les organismes gouvernementaux avaient non seulement commencé à réexaminer leurs propres revendications de CSN, mais aussi demandé au Service de police de Vancouver et au gouvernement de l'Inde la permission de divulguer des renseignements assujettis à des restrictions, ou mises en garde<sup>82</sup>. Dans beaucoup de cas, les organismes ont obtenu cette

76 Voir la pièce P-101, CAA0025.

77 Voir la pièce P-101, CAA0027.

78 L.R.C. 1985, c. A-2.

79 Puisque les documents ne venaient pas de lui, le gouvernement a demandé à la Commission de les expurger elle-même, ce qui a prolongé d'autant l'attente des parties.

80 Pièce P-101, CAF0542.

81 Pièce P-349.

82 Déclaration de Barney Brucker, transcriptions, vol. 16, 5 mars 2007, p. 1415-1416.

permission, et le contenu de documents entièrement expurgés à l'origine a été divulgué lors des audiences publiques<sup>83</sup>. Les personnes concernées auraient perdu beaucoup moins de temps si cette permission avait été demandée et obtenue dès le début, avant que ne soit déposée une version expurgée des documents.

Il semble qu'on ait tendance à appliquer par automatisme les restrictions imposées par des tiers, sans demander qu'elles soient levées, ce qui rappelle certaines méthodes du SCRS dont traite le volume trois, que le milieu judiciaire a d'ailleurs critiquées, notamment dans l'affaire *Khawaja*<sup>84</sup>. En fait, dans ses observations finales, le procureur général du Canada a écrit que « des demandes constantes en vue de faire lever les mises en garde montreraient que le SCRS a mal compris leur importance<sup>85</sup> ». Ce point de vue est illogique, car elles montreraient plutôt que le gouvernement du Canada entend respecter les restrictions imposées et ne pas utiliser sans permission les renseignements fournis par des tiers. Parce que le gouvernement (et en particulier le SCRS) continue de fonctionner ainsi, dans certains cas, comme au début de la présente enquête, la CSN est revendiquée pour les renseignements fournis par un tiers sans qu'on songe à demander à ce tiers de retirer la restriction. Or, si cette démarche fondamentale avait été faite dans la présente enquête, elle aurait évité bien des lenteurs et des complications inutiles, en plus de faciliter la tâche aux autres parties.

Il faut saluer les efforts que le gouvernement a déployés pour réexaminer ses revendications de CSN initiales<sup>86</sup>. Il est impressionnant de voir combien de temps et d'énergie les fonctionnaires ont consacré au réexamen pour mettre les documents à la disposition du public. Toutefois, l'ampleur de la tâche montre aussi que les entraves à la bonne marche de l'enquête auraient été bien moins nombreuses si le gouvernement s'en était tenu dès le départ aux revendications absolument nécessaires. Bien que les excès de revendications n'aient pas eu de conséquences aussi graves dans la présente enquête qu'à la Commission Arar (selon le commissaire O'Connor, les questions de CSN auraient non seulement allongé de 50 p. 100 la durée des travaux<sup>87</sup>, mais empêché que soient entendus en public des éléments de preuve qui auraient pu et qui auraient dû l'être<sup>88</sup>), il y a tout de même eu un important gaspillage de fonds publics.

Avant la Commission Arar, il n'y avait jamais eu d'expurgation de documents pour cause de CSN dans le contexte d'une enquête publique<sup>89</sup>. Le commissaire

---

83 Voir par exemple le télex du 1<sup>er</sup> juin (pièce P-101, CAA0185) et le rapport sur l'information fournie par M. Khurana (pièce P-101, CAC0487), dont la divulgation a été autorisée respectivement par le gouvernement de l'Inde et par le Service de police de Vancouver. Entièrement expurgés à l'origine, divulgués pratiquement intacts par la suite, ces deux documents se sont avérés cruciaux pour l'enquête.

84 *Canada c. Khawaja*, 2007 CF 490 au para. 146.

85 Observations finales du procureur général du Canada, Vol. 1, p. 224, para. 374.

86 Voir la p. 327 du rapport Arar, où le commissaire O'Connor fait un commentaire dans le même sens.

87 Rapport Arar, p. 301-302.

88 Rapport Arar, p. 326.

89 Rapport Arar, p. 326.

O'Connor a fait des commentaires sur la multiplication des revendications, espérant que son expérience pourrait s'avérer utile dans des affaires futures. Il écrivait :

Lorsque le gouvernement formule des réclamations CSN à l'égard d'une certaine information dans une procédure judiciaire ou administrative, et que l'on vise la reddition de comptes du secteur public et l'équité, le facteur le plus important consiste, pour le gouvernement, à limiter dès le départ la portée de ces réclamations à ce qui est vraiment nécessaire<sup>90</sup>. [Soulignement ajouté]

Malheureusement, à en juger par la façon dont le gouvernement a utilisé le concept de CSN dans la présente enquête, les efforts du commissaire O'Connor n'ont pas porté beaucoup de fruits. On ne saurait trop insister sur le fait que les revendications de CSN du gouvernement ne devraient jamais « représenter une position de négociation de départ<sup>91</sup> ». La négociation n'a pas sa place dans le domaine de la confidentialité pour raisons de sécurité nationale; en effet, les intérêts légitimes qui ont vraiment besoin de protection revêtent une importance capitale, sans compter que les principes de la reddition de comptes au public et de l'équité exigent que, dès le départ, les revendications de CSN servent exclusivement à la protection des intérêts vitaux.

Si les revendications à l'excès ont un effet particulièrement pervers, c'est de rendre le public « plus soupçonneux et cynique à l'égard des réclamations de confidentialité légitimes du gouvernement liées à la sécurité nationale<sup>92</sup> ». Bien souvent, le gouvernement veut à juste titre protéger l'identité des informateurs, préserver l'intégrité des enquêtes relatives à la sécurité nationale et garder la confiance des gouvernements étrangers qui nous fournissent de l'information essentielle à la protection de notre sécurité nationale<sup>93</sup>. Il est compréhensible que, lorsqu'ils cherchent à défendre ce genre d'intérêts, certains fonctionnaires choisissent « d'agir avec prudence dans la formulation des réclamations CSN<sup>94</sup> ». Au bout du compte cependant, les excès de revendications portent préjudice aux intérêts mêmes que la CSN est censée protéger. Moins les revendications sont prises au sérieux, plus les manquements à la sécurité deviennent probables.

De plus, les excès de revendications rendent le public soupçonneux et désabusé à l'endroit des institutions gouvernementales en général. S'il s'avère qu'une grande part des revendications étaient superflues, le public risque de conclure que le gouvernement essaie de cacher des renseignements embarrassants plutôt que de protéger des intérêts nationaux légitimes. C'est tout le secteur de la sécurité nationale qui en perdra de la crédibilité. Dans son témoignage

90 Rapport Arar, p. 328.

91 Rapport Arar, p. 326.

92 Rapport Arar, p. 326-327.

93 Voir, dans l'ensemble, la déclaration préliminaire de Barney Brucker, transcriptions, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1064.

94 Rapport Arar, p. 326.

devant la Commission, M. Giuliano Zaccardelli, ancien commissaire de la GRC, a dit avoir observé au sein des ministères et des organismes gouvernementaux une tendance à surprotéger l'information, et il a décrit les conséquences de cette tendance pour le gouvernement.

[Traduction]

**M. FREIMAN :** [...] Il a été question dans nos travaux d'une culture du secret à Ottawa. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. ZACCARDELLI :** Je crois que c'est un juste point de vue.

**M. FREIMAN :** Vous dites juste ou injuste?

**M. ZACCARDELLI :** Juste. C'est juste. Nous surprotégeons l'information, nous faisons des expurgations à l'excès, puis il s'avère trop souvent que ce n'était pas nécessaire, et nous sommes plongés dans l'embarras. Je crois que c'est une loi de la nature, que cela se produit systématiquement avant chaque enquête. Notre position de départ, c'est toujours que nous ne voulons pas, que nous n'allons pas divulguer ni montrer quoi que ce soit. En bout de ligne pourtant, nous sommes forcés de divulguer, forcés de montrer, et il devient flagrant que certaines de nos classifications étaient exagérées. Cela nous plonge dans l'embarras, vous comprenez. Je ne crois pas que ce soit une question de mauvaise foi. Nos gens sont persuadés qu'ils font ce qu'il faut. Mais ça ne va pas, et on finit par s'en rendre compte [...] <sup>95</sup>.

Les preuves recueillies dans le cadre de l'enquête indiquent que la culture du secret, l'application tatillonne des restrictions, le recours immodéré au principe du « besoin de savoir » et les revendications de CSN à l'excès qui ont caractérisé autant l'évaluation de la menace avant l'attentat à la bombe que l'enquête Air India elle-même ont été une sérieuse source de conflit entre les ministères et organismes; en outre, elles ont lourdement entravé les poursuites criminelles. Il est fort probable que cette culture du secret ait privé les responsables concernés de renseignements cruciaux qui auraient pu les aider à prévenir ou à élucider l'attentat contre Air India. Au cœur du mandat de la présente enquête se trouve une question entre autres, à savoir si les ministères et organismes gouvernementaux concernés par les événements qui ont précédé l'attentat ou par les suites immédiates de la tragédie ont appris de leurs erreurs. Le fait que le problème des revendications excessives ait perduré au début de la présente enquête alors même que l'enquête Arar venait de le déceler et que ses répercussions sur la présente enquête se faisaient sentir n'a rien d'encourageant.

<sup>95</sup> Témoignage de Giuliano Zaccardelli, vol. 86, 30 novembre 2007, p. 11082.

Il n'est pas encourageant non plus de voir que les revendications de CSN se sont multipliées tout au long de notre enquête, et même après la fin des audiences. Finalement, il est difficile d'être optimiste lorsque l'on voit le gouvernement revendiquer la CSN pour de nombreux documents sans demander la levée des restrictions qui les touchaient, documents qui pouvaient en fin de compte être divulgués, ou encore lorsqu'on voit qu'à ses yeux, il n'est pas nécessaire de demander la levée des restrictions avant de revendiquer la CSN.

Il faut ajouter qu'un certain nombre des expurgations qui sont demeurées même après le réexamen semblent encore superflues dans une optique de sécurité nationale – même si dans les faits, les heures interminables passées à négocier la restitution de mots et de paragraphes masqués ainsi que le remplacement de mentions précises par des mentions plus générales ont permis de rendre publics, sous une forme quelconque, la majorité (voire la totalité) des renseignements essentiels.

On ne peut qu'espérer que l'attentat contre Air India et la présente enquête encourageront le gouvernement à invoquer la CSN avec davantage de discernement, c'est-à-dire seulement lorsque la chose sera indispensable pour protéger la sécurité nationale.

### **2.3.4 Détermination des renseignements qui sont pertinents**

La collecte de documents en vue de l'enquête a présenté d'énormes difficultés, tant pour le gouvernement que pour la Commission. Étant donné la diversité et la complexité des sujets, le nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux concernés et le temps écoulé depuis l'attentat, trouver et obtenir les documents utiles pour la réalisation du mandat de la Commission s'est avéré extrêmement ardu. La collecte et l'expurgation ont été compliquées encore davantage par les longues négociations avec le gouvernement pour désigner les documents et l'information pertinents, qui ont été d'autant plus longs à obtenir.

Nous devons reconnaître que les fonctionnaires concernés ont dû accomplir une tâche colossale. Les documents potentiellement pertinents au sens du mandat se comptaient par milliers<sup>96</sup>, et une bonne part d'entre eux ont dû faire l'objet d'une évaluation de pertinence et, plus tard, d'une évaluation pour les besoins de la CSN. Dans le contexte, il n'est pas surprenant que le gouvernement ait cherché à clarifier autant que possible les intérêts de la Commission, afin de préciser les critères de recherche pour sélectionner les meilleurs documents. Les responsables gouvernementaux étaient tout disposés à travailler avec la Commission pour trouver des solutions innovatrices aux problèmes de sélection et d'expurgation. Des discussions fructueuses avec les procureurs de la Commission ont permis de cerner clairement les documents les plus importants. Dans certains cas, le personnel de la Commission a pu aller dans les bureaux du gouvernement pour voir les documents et bases de données

---

<sup>96</sup> Voir la déclaration de Barney Brucker, vol. 19, 9 mars 2007, p. 1769.

disponibles, de façon à affiner les requêtes. Finalement, la Commission a pu examiner les dossiers gouvernementaux avec l'aide de représentants bien au fait de ces dossiers, issus des différents ministères et organismes concernés.

Toutefois, la correspondance ainsi que les réunions longues et fréquentes avec les représentants du procureur général du Canada ont accaparé beaucoup de temps et de ressources, le gouvernement demandant aux procureurs de la Commission de préciser dans le menu détail la portée de leurs demandes de divulgation documentaire, mais aussi les expurgations à réexaminer. Trop souvent, le gouvernement a profité des discussions pour donner son avis sur la pertinence, au sens du mandat, des renseignements que la Commission demandait ou voulait rendre publics. Par exemple, la première fois que la Commission a demandé de l'information sur ce qui allait devenir « le cas de M. A », lequel illustre plusieurs des questions au cœur de l'enquête, les procureurs du gouvernement ont répondu (en décembre 2006) que cette avenue d'enquête non seulement ne menait nulle part, mais allait aussi entraîner [traduction] « [...] un énorme gaspillage de temps et de ressources, aux dépens des enjeux vraiment importants par rapport au mandat ». Nous pouvons également citer un cas où le gouvernement a jugé non pertinente une demande de restitution de certains extraits expurgés d'un rapport sur les enjeux relatifs à la police de protection dans la période précédant immédiatement l'attentat.

Les discussions de ce genre ont aussi été fréquentes pendant la vérification des sommaires de déposition dans une optique de CSN. Les procureurs du gouvernement ne s'en sont pas tenus à des commentaires sur les questions de CSN; ils ont aussi commenté la teneur des preuves attendues, et remis en question la pertinence, le sens véritable ou la fidélité des éléments de preuve que les procureurs de la Commission se proposaient de présenter<sup>97</sup>. À l'occasion, les procureurs du gouvernement ont voulu faire modifier les sommaires de déposition dans le sens de leurs propres interprétations, quitte à faire dire aux témoins le contraire de ce qu'ils avaient dit en entrevue<sup>98</sup>.

Toutefois, le gouvernement a parfois interprété ses obligations et les demandes de la Commission de façon beaucoup trop étroite, ce qui n'a pas sa place dans une enquête publique. Dans certains cas, il a interprété les demandes au sens strict et tenté d'en faire le moins possible. Autre fait déconcertant, lorsque le gouvernement trouvait des documents d'intérêt que la Commission n'avait pas expressément demandés, il n'avertissait pas toujours les procureurs de la Commission promptement. Les effets de ce manque d'empressement se sont parfois limités à des désagréments mineurs; par exemple, lorsque les procureurs du gouvernement et ceux de la Commission ont commencé à discuter en vue de reconstituer la « chronologie du complot de novembre 1984 », les procureurs du gouvernement se sont fondés sur leurs propres documents (non encore divulgués à la Commission) pour rédiger une proposition d'énoncé conjoint

---

<sup>97</sup> Pendant le processus de vérification des sommaires de déposition, les commentaires du genre étaient monnaie courante, mais très peu de questions de CSN ont été soulevées.

<sup>98</sup> La situation a perduré même après que les procureurs de la Commission ont fait part de leurs inquiétudes à ceux du procureur général dans une lettre datée du 1<sup>er</sup> juin 2007.

des faits, et la Commission n'a obtenu copie des documents en question que plusieurs semaines plus tard. Mais il est arrivé que les conséquences soient plus graves et frôlent l'iniquité envers les témoins. Cas notoire : pendant le contre-interrogatoire de Brian Simpson, les procureurs du gouvernement ont voulu s'appuyer sur des documents produits lors du procès civil, mais sans préciser à l'avance lesquels<sup>99</sup>. Non seulement M. Simpson a fait l'objet d'un contre-interrogatoire visant à miner sa crédibilité sur la foi de documents que seul le gouvernement et ses procureurs connaissaient, mais l'une des pièces au dossier s'est avérée corroborer les points de son témoignage que le gouvernement mettait en doute<sup>100</sup>. Pour expliquer en partie l'utilisation de ces documents qui n'avaient pas encore été vus, le gouvernement a invoqué le fait qu'ils se trouvaient dans une base de données de la GRC constituée aux fins du procès criminel Air India et à laquelle la Commission avait obtenu accès à l'été 2006<sup>101</sup>. Cette collection de dizaines de milliers de documents non indexés est conservée dans un système de gestion de documents autre que celui que la Commission avait adopté sur l'insistance du ministère de la Justice et qui ne permet d'exécuter que les recherches les plus rudimentaires. La Commission considère que l'invitation qui lui a été faite de passer en revue cette montagne imposante de données ne saurait constituer la production adéquate des documents pertinents, et encore moins un avis efficace des documents devant être utilisés pour contre-interroger M. Simpson.

Les procureurs de la Commission ont demandé que tous les documents jugés pertinents par les procureurs du gouvernement soient confiés immédiatement à la Commission<sup>102</sup>, et le procureur général du Canada a reconnu que le gouvernement devait divulguer tous les documents pertinents en sa possession<sup>103</sup>. Pourtant, même par la suite, il est arrivé que la Commission reçoive des documents, ou soit avisée de leur existence, plusieurs semaines, voire plusieurs mois, après que le gouvernement eut été informé de leur pertinence pour l'enquête<sup>104</sup>. Dans le cas le plus notoire, la pleine divulgation n'a eu lieu que bien des mois après la fin des audiences<sup>105</sup>.

<sup>99</sup> Voir les documents suivants : observations de Mark J. Freiman et de Loretta Colton, transcriptions, vol. 32, 23 mai 2007, p. 3714-3715; observations de Tracey McCann et d'Anil Kapoor, transcriptions, vol. 33, 24 mai 2007, p. 3865-3869; et volume deux, partie 1, Avant l'attentat à la bombe, section 1.9, Visite de M. Simpson à bord de l'appareil d'Air India. Fait à noter, le dossier de la poursuite civile fait une centaine de boîtes et les procureurs de la Commission ne pouvaient les consulter qu'en se rendant dans les locaux du gouvernement.

<sup>100</sup> Voir le volume deux, partie 1, Avant l'attentat à la bombe, section 1.9, Visite de M. Simpson à bord de l'appareil d'Air India.

<sup>101</sup> Lettre des procureurs du gouvernement datée du 25 mai 2007.

<sup>102</sup> Lettre des procureurs de la Commission aux procureurs du gouvernement, datée du 24 mai 2007.

<sup>103</sup> Lettre des procureurs du gouvernement datée du 25 mai 2007.

<sup>104</sup> Quelques exemples : la Commission a reçu certains documents sur Tara Singh Hayer à la fin de janvier 2008, alors que le gouvernement était au fait depuis l'été 2007 de l'intérêt que présentait pour la Commission la preuve des échanges entre M. Hayer et les organismes, et que le dernier témoignage sur cette question avait eu lieu au début de décembre 2007. Autre cas : l'annonce en février 2008 de l'existence d'un rapport de la police de Vancouver susceptible de clarifier certains points du témoignage livré par le détective Don McLean, au printemps 2007. Ce document, apparemment trouvé par la GRC avant le 11 février 2008, n'a été fourni aux procureurs de la Commission qu'après que la GRC eut directement consulté M. McLean.

<sup>105</sup> Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, section 5.7, Commission d'enquête Major, partie intitulée « Entrave », ainsi que le passage de la section 2.3.7 où il est question du fait que la GRC a omis de fournir de l'information à propos de M. G.

En tentant de circonscrire les demandes de la Commission et de réduire leur portée, au bout du compte, le gouvernement a ralenti les travaux et obligé la Commission à multiplier les demandes, faute de connaître l'ampleur de la documentation entre les mains du gouvernement. En outre, la lenteur des processus de collecte et d'expurgation a imposé aux avocats des parties une contrariété supplémentaire, celle de recevoir les documents expurgés à la dernière minute. Une enquête se devant d'être ouverte, transparente et équitable, il ne faudrait jamais que la pleine production des documents donne lieu à un jeu de devinettes.

Le gouvernement ne devrait pas non plus profiter du processus de collecte et d'expurgation pour lancer des débats à savoir si tel ou tel élément d'information est vraiment pertinent eu égard au mandat. Il ne devrait pas non plus profiter de la vérification des sommaires de déposition, qui sert à cerner les questions de confidentialité pour raisons de sécurité nationale (CSN), pour se prononcer sur la fidélité des preuves selon son interprétation ni pour mettre en doute la justesse des témoignages. Les procureurs de la Commission ont la charge de représenter l'intérêt public et de choisir les documents et autres éléments de preuve à présenter lors des audiences publiques. L'enquête doit impérativement être et paraître indépendante du gouvernement qu'elle vise. Comme l'indique le rapport Arar, « [p]our respecter son devoir d'indépendance et d'impartialité, une enquête doit être *rigoureuse* et examiner soigneusement et avec précision toutes les questions pertinentes, pour indiquer clairement qu'elle a examiné toutes les questions soulevées par son mandat et qu'elle y a répondu<sup>106</sup> ». En pratique, cela signifie que la Commission doit avoir la possibilité de demander et d'examiner de façon autonome de l'information et des documents gouvernementaux, de façon à pouvoir juger de leur pertinence sans que soient retardées ni entravées la collecte et les expurgations préliminaires. Les désaccords à propos des choix des procureurs de la Commission, le cas échéant, doivent être signifiés pendant les audiences publiques, pour que toutes les parties puissent exprimer leur point de vue sous l'œil du public.

De même, lorsque le gouvernement soumet des faits et de l'information à la Commission ou aux autres parties, il doit procéder de façon ouverte et transparente. Un incident survenu après la fin des audiences a soulevé des inquiétudes à cet égard. Les conclusions finales du procureur général du Canada contenaient une importante quantité d'informations nouvelles sur la sûreté de l'aviation civile, qui n'avaient pas été présentées lors des audiences publiques. La Commission a donc dû demander des exposés d'information à Transports Canada pour savoir si elle devait ou non tenir compte des nouveaux éléments d'information dans son rapport.

En tout, il y a eu trois réunions pour discuter des nouvelles informations avec Transports Canada. Ces réunions ont porté sur les initiatives actuelles en matière de sûreté de l'aviation en général, et sur la gestion des risques et sur la sûreté du fret aérien en particulier. Les procureurs de la Commission ont ensuite rédigé des résumés de ces réunions, dans l'intention de les divulguer aux parties pour

---

<sup>106</sup> Rapport Arar, p. 304 [Italique dans l'original].

que celles-ci puissent les commenter. Or, comme une partie des discussions avaient porté sur des sujets classifiés ou délicats sur le plan de la sécurité<sup>107</sup>, les résumés des réunions sont d'abord passés entre les mains du procureur général du Canada (qui agissait au nom de Transports Canada et d'autres organismes), pour que ce dernier puisse les expurger et vérifier les faits.

Or, la façon dont le gouvernement s'est acquitté de ces deux tâches n'est pas satisfaisante.

Quand le procureur général du Canada a soumis les résumés expurgés à la Commission, il n'a fait mention d'aucune erreur sur les faits. À première vue, chaque document était une version expurgée de son original; c'est-à-dire une version où tous les passages assujettis à une revendication de CSN ou à une revendication de confidentialité liée aux mesures de sûreté de l'aviation auraient été noircis, mais où tout le reste serait demeuré tel quel. Peu après les avoir reçus, la Commission les a donc transmis aux parties. À juste titre, les parties croyaient, comme la Commission, avoir en main ce sur quoi la Commission et le procureur général du Canada s'étaient entendus au sujet de la teneur des réunions. Mais elles se trompaient.

Sans prévenir, le gouvernement avait remanié les documents. Étant donné la façon dont les changements avaient été apportés, les procureurs de la Commission ne s'en sont rendu compte qu'une fois les documents remis aux parties.

En consultant l'un des documents expurgés, quelqu'un a remarqué que la disposition du texte semblait étrange. Les procureurs de la Commission se sont alors mis à comparer minutieusement les originaux et les versions expurgées, ligne par ligne. Ils ont alors découvert que les trois résumés avaient été sensiblement modifiés, à l'insu de la Commission. Le texte avait subi des changements considérables, qui s'étendaient parfois jusqu'au sens. Dans un passage en particulier, non seulement les discussions rapportées ne correspondaient plus à la réalité, mais il y avait une inexactitude au sujet d'un refus d'embarquement sous le régime du Programme de protection des passagers<sup>108</sup>. Des passages entiers avaient été ajoutés, effacés ou modifiés, sans aucune marque de révision. Il semble en fait que le gouvernement se soit donné bien du mal pour que les résumés modifiés ressemblent le plus possible

---

<sup>107</sup> Entre autres sujets classifiés figuraient les mesures de sûreté de l'aviation appliquées ou autorisées en vertu des articles 4.72 et 4.73 de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, c. A-2. L'article 4.79 de la *Loi* interdit la divulgation non autorisée de renseignements sur ces mesures.

<sup>108</sup> Lors d'une réunion tenue le 14 mai 2008, les procureurs de la Commission ont demandé un compte rendu sur les refus d'embarquement dans le cadre du Programme de protection des passagers. Les représentants de Transports Canada ont répondu qu'il n'y avait eu encore aucun refus d'embarquement, et inscrit dans une boîte concernant les « mesures de suivi » que, si jamais un refus d'embarquement survenait dans les mois suivants, ils en avertiraient les procureurs de la Commission. Ce qui précède figurait à la page 11 du résumé rédigé par la Commission et remis au gouvernement à des fins de vérification des faits et d'expurgation. Or, dans la version que le gouvernement a fait remettre aux parties, le passage en question faisait cette fois état d'un refus d'embarquement. Celui-ci était bel et bien survenu, mais seulement en juin 2008, c'est-à-dire plusieurs semaines après la réunion. Quant à la boîte relative aux « mesures de suivi », elle avait complètement disparu.

aux originaux. Chaque document avait été retapé, et la présentation comme la police étaient les mêmes que ce qu'avaient employé les procureurs de la Commission dans les originaux.

Avant la production, le procureur général du Canada avait parlé vaguement de modifications qu'exigeait l'un des documents<sup>109</sup>, présumément à cause d'erreurs sur les faits, mais sans donner de détails. En déposant plus tard la version définitive du document sans parler de modifications apportées au texte ni d'éventuelles erreurs quant aux faits, le gouvernement a donné la fausse impression que les changements s'étaient en fin de compte limités à l'expurgation. Il a fallu que la Commission fasse une analyse méticuleuse et soulève la question des modifications non identifiées pour que le procureur général du Canada reconnaisse et précise ces modifications.

Le procureur général du Canada a invoqué bien des raisons pour justifier les changements, par exemple des désaccords sur les faits, la reclassification des sujets discutés lors des réunions, le changement de statut de certaines initiatives de sûreté de l'aviation et même des préférences stylistiques. Cependant, rien de tout cela ne peut expliquer ou justifier que les modifications n'aient pas été signalées. Rien n'aurait empêché le gouvernement de contester les résumés; il avait même été invité à le faire, mais se devait de préciser clairement quels points il voulait modifier et comment. Comme le procureur général du Canada l'a plus tard admis dans une lettre à la Commission, [traduction] « il aurait mieux valu mettre les changements et suppressions en évidence dans les versions définitives des résumés, par exemple en les surlignant, ou du moins en faire mention dans la correspondance accompagnant les documents<sup>110</sup> ».

La Commission est disposée à croire le procureur général du Canada lorsqu'il affirme que le but n'était ni de la tromper ni de lui faire obstacle. Il n'en reste pas moins troublant que quelqu'un ait estimé loisible au gouvernement une manœuvre telle que tenter de réécrire les documents de la Commission – sans même, faut-il le rappeler, faire la moindre mention des « corrections » apportées.

### 2.3.5 Problèmes de ressources

Répondre aux demandes de la présente enquête a exigé de la part du gouvernement beaucoup de temps et de ressources<sup>111</sup>. L'analyse des documents pour les besoins de l'expurgation et du réexamen des revendications de CSN se faisait en continu et nécessitait la contribution de nombreux ministères et organismes. En même temps, ces derniers devaient répondre aux demandes d'information et de documents, soit celles en attente comme les nouvelles. Pour trouver les documents pertinents, ils devaient fouiller des archives couvrant une

<sup>109</sup> Le résumé de la réunion du 14 mai 2008.

<sup>110</sup> Lettre des procureurs du gouvernement à ceux de la Commission, datée du 13 février 2009.

<sup>111</sup> Pour avoir un aperçu des tâches que le gouvernement a dû accomplir, voir la déclaration de Barney Brucker, transcriptions, vol. 19, 9 mars 2007, p. 1768-1769.

période de 22 ans, ce qui n'était pas toujours chose facile<sup>112</sup>. À cela s'ajoutaient des demandes portant sur les aspects du mandat davantage axés sur les mesures à prendre, par exemple au sujet du financement du terrorisme. Enfin, il fallait organiser les entrevues avec les témoins ou y participer, de même qu'examiner les ébauches des sommaires de déposition dans l'optique de la CSN.

Les représentants du gouvernement ont eu beau déployer un effort soutenu, ils n'avaient apparemment pas assez de ressources à leur disposition pour répondre aux demandes de la Commission en temps utile. Souvent, la divulgation ou l'expurgation des documents s'est faite en retard. Quelques exemples : délai d'environ neuf semaines (entre novembre 2006 et la fin janvier 2007) avant que le SCRS ne réponde à une demande d'information et de documents; délai de presque trois mois avant d'obtenir une réponse initiale à une demande d'expurgation de documents sur le cas de M. A, après quoi il a fallu de longues négociations pour produire un exposé conjoint des faits plutôt que les documents eux-mêmes.

Les problèmes ne se sont pas limités au fait que l'enquête publique a été instituée tardivement et que s'étaient alors accumulés une multitude de documents et d'informations impossible à gérer. Des obstacles sérieux ont empêché la Commission de travailler efficacement et rapidement. En outre, les avocats des parties, surtout ceux des familles des victimes, ont dû composer avec une difficulté supplémentaire : les retards de divulgation dus au fait que les représentants du gouvernement chargés de donner suite aux demandes de la Commission manquaient de ressources. Cette insuffisance de ressources a contribué à augmenter le coût de l'enquête pour le public. Elle a allongé et compliqué le processus, qui a été parsemé de discussions superflues et interminables sur la pertinence ou l'adéquation des demandes de la Commission – discussions expressément dues, dans certains cas, au fait qu'il n'était pas possible de mobiliser assez de ressources pour répondre à certaines demandes des procureurs de la Commission<sup>113</sup>.

De surcroît, le gouvernement n'a pas traité toutes les demandes de la Commission avant la fin des audiences; même pas, en fait, dans les mois qui ont suivi. À la mi-janvier 2008, de nombreuses demandes de divulgation et d'expurgation, dont certaines dataient de juillet et d'octobre 2007, restaient toujours sans réponse. Les réponses attendues ne sont finalement arrivées qu'à la fin mars 2008. La Commission a continué d'envoyer des demandes à mesure qu'elle examinait des documents, anciens comme nouveaux, et les réponses ont encore tardé.

---

<sup>112</sup> Déclaration de Barney Brucker, transcriptions, vol. 19, 9 mars 2007, p. 1768.

<sup>113</sup> Les procureurs du gouvernement ont trouvé certaines demandes de la Commission problématiques à cause du nombre de documents dont elles nécessitaient l'examen. En juillet 2007, par exemple, le gouvernement a signalé qu'il ne pourrait pas répondre à une certaine demande sous prétexte que la GRC ne classait pas ses documents par sujet, et qu'il faudrait donc parcourir la base de données entière, tâche impossible à terminer avant la fin des audiences. Dans un autre cas, le gouvernement a justifié son refus de répondre à une requête en disant que trop de dossiers du SCRS entraient en jeu. Par la suite, la Commission a eu beau tenter de préciser sa demande, le gouvernement a répondu que les précisions ne permettaient pas vraiment de réduire la portée des recherches à effectuer.

La Commission a reçu un dernier lot de documents expurgés le 18 février 2009, en réponse à des demandes présentées en septembre et en octobre 2008. Et c'est en mars 2009 seulement, après d'inutiles débats sur la production qui ont accaparé des ressources considérables, que le gouvernement a répondu à une demande en suspens depuis octobre 2007.

En octobre 2007, la Commission a demandé que soit rendue publique une vérification de sûreté effectuée par Transports Canada aux aéroports internationaux Pearson, de Vancouver et de Mirabel immédiatement après les attentats à la bombe, en 1985. Le procureur général du Canada a répondu que, les ressources disponibles pour l'expurgation étant limitées, l'examen de la demande devrait attendre en novembre ou en décembre 2007. Or, en janvier 2008, la Commission attendait toujours le document et n'avait reçu aucun avis du procureur général du Canada. Les procureurs de la Commission ont alors fait un suivi, pour apprendre que Transports Canada refusait à présent de divulguer le document, en raison du secret professionnel de l'avocat. Les procureurs de la Commission estimaient que les vérifications étaient importantes pour la Commission puisqu'elles illustraient en détail les failles de sûreté dans quelques-uns des plus grands aéroports canadiens au printemps 1985. Bien qu'ils ne comprenaient pas sur quoi se fondait le recours au secret professionnel de l'avocat, les procureurs de la Commission ont proposé au procureur général du Canada, en mars 2008, une solution de compromis : le dépôt d'un exposé conjoint des faits résumant le document.

Les procureurs de la Commission ont tenté de savoir ce qu'il advenait de cette proposition, mais le procureur général du Canada ne leur a pas envoyé de réponse avant le 31 octobre 2008. Il proposait alors que le gouvernement rédige son propre projet de résumé et le dépose dans un délai d'une semaine. En janvier 2009, le gouvernement n'avait toujours pas envoyé son projet de résumé. Les procureurs de la Commission ont demandé une fois de plus la divulgation soit du document lui-même, soit d'un résumé acceptable pour les deux parties. Le procureur général du Canada a répondu en février 2009 que Transports Canada avait encore changé de position. Le ministère hésitait à divulguer quelque résumé que ce soit, car il invoquait le secret professionnel de l'avocat pour l'ensemble du contenu. Les discussions ultérieures sur la pertinence du recours au secret professionnel de l'avocat n'ayant pas abouti, les procureurs de la Commission ont avancé une dernière proposition de compromis : une liste précise des extraits à rendre publics. Transports Canada a examiné cette liste, puis a annoncé par l'entremise du procureur général du Canada, en mars 2009, son refus de divulguer quelque renseignement que ce soit. Les procureurs de la Commission ont répondu au procureur général du Canada que le rapport de vérification serait incessamment remis aux parties par voie de divulgation et que, si le gouvernement avait une objection quelconque fondée sur le secret professionnel de l'avocat, il devrait passer par les voies judiciaires officielles.

Aussitôt, le procureur général du Canada a annoncé aux procureurs de la Commission que le gouvernement n'invoquerait finalement pas le secret professionnel de l'avocat relativement au rapport de vérification. Ainsi, presque

un an et demi après la demande initiale, le gouvernement a accepté de divulguer le rapport dans son intégralité, sans expurgation.

En mars 2009, les avocats des familles des victimes ont présenté à la Commission des observations écrites très utiles sur différents cas de documents divulgués en retard, comme celui-là; ces observations ont ensuite été affichées sur le site Web de la Commission. Il n'en reste pas moins qu'à cause du temps que le gouvernement a pris pour répondre à la demande de la Commission, puis pour adopter une position définitive sur la revendication du secret professionnel de l'avocat, un document clé qui aurait pu être rendu public avant la fin des audiences ne l'a été que trop tard, de telle sorte que les problèmes qu'il soulevait n'ont pas pu être abordés lors des audiences publiques.

### **2.3.6 Représentation des ministères et organismes du gouvernement**

Le procureur général du Canada a demandé et obtenu la qualité de partie pour agir au nom du gouvernement du Canada et de tous les ministères et organismes concernés<sup>114</sup>. Le gouvernement a choisi de faire assurer sa propre représentation ainsi que celle de tous les ministères et organismes potentiellement concernés par une seule équipe de procureurs<sup>115</sup>.

Donc, dans les faits, le procureur général du Canada agissait au nom des personnes, organes ou titulaires de charge qui suivent et tentait de représenter leurs intérêts :

- a) Le gouvernement qui avait commandé l'enquête et demandé une réponse à chacune des sept grandes questions figurant au mandat, celles-ci ayant principalement trait à l'efficacité des pratiques passées ou présentes des ministères et organismes du gouvernement.
- b) Les ministères et organismes du gouvernement dont le mandat mettait en question les pratiques et les gestes passés ou présents, alors même que dans le passé, ces ministères et organismes ne s'étaient pas toujours entendus sur la meilleure façon d'agir.
- c) Les employés et anciens employés du gouvernement et de ses différents ministères et organismes qui avaient pris part aux événements et activités visés par le mandat, alors même que certaines de ces personnes avaient critiqué par le passé les mesures prises soit par le gouvernement, soit par d'autres ministères ou organismes.
- d) Les employés et anciens employés du gouvernement et de ses différents ministères et organismes qui pouvaient commenter en leur qualité d'experts les pratiques et activités visées par le mandat.

---

<sup>114</sup> Décision concernant la participation, 9 août 2006 à l'annexe A de ce volume.

<sup>115</sup> Décision concernant la participation, 9 août 2006, p. 4 à l'annexe A de ce volume.

- e) Le ministre de la Justice, en tant que responsable de la réponse du système judiciaire devant le défi singulier que représentent les poursuites en matière de terrorisme, évoqué dans le mandat.
- f) Lui-même qui, en tant que premier conseiller juridique de l'État, est tenu par la Constitution de voir à ce que le gouvernement respecte les lois et la Constitution du Canada.

Lorsqu'ils ont expliqué la décision de faire représenter autant d'intérêts par une seule équipe, les procureurs du procureur général du Canada ont affirmé que le gouvernement du Canada s'efforcera de « [...] parler d'une seule voix » pendant l'enquête, et qu'il avait envisagé la possibilité de conflits<sup>116</sup>.

La représentation de tous ces intérêts en même temps, un tour de force en soi, paraissait avoir peu de chances de réussir. Il n'a effectivement pas réussi, si l'on en juge par les conséquences de cette représentation unique dans la présente enquête.

Les résultats de cette approche étaient prévisibles, car on les avait déjà observés dans l'enquête Arar : « [...] lorsque les ministères et les organismes avaient des divergences d'opinion, les avocats du gouvernement ne les examinaient pas<sup>117</sup>. » En outre, puisqu'ils représentaient la grande majorité des employés et anciens employés gouvernementaux témoignant devant la Commission, les procureurs du gouvernement ne se sont pas non plus penchés sur les divergences de vues entre les ministères ou organismes.

Une bonne partie des preuves entendues par la Commission, surtout relativement à l'enquête policière qui a suivi l'attentat à la bombe, font état de problèmes de coopération, surtout entre la GRC et le SCRS. Des preuves de différends et de désaccords sérieux entre les deux organismes pendant l'enquête policière ont été entendues et les faits qui les entouraient, examinés en détail. Une partie des témoignages livrés, mais surtout les preuves documentaires, indiquaient clairement que la GRC et le SCRS avaient, du moins par le passé, des opinions très divergentes non seulement quant à l'importance des enjeux, mais aussi quant aux faits<sup>118</sup>. Bref, il aurait été bénéfique pour la Commission que les témoins de chaque organisme soient contre-interrogés par des procureurs représentant l'autre organisme. Les organismes auraient sans doute été beaucoup mieux en mesure de contester les preuves touchant à des dossiers dans lesquels ils avaient joué un rôle actif et dont ils avaient une connaissance directe. De toute évidence, ce n'est pas là l'approche choisie pour le gouvernement dans la présente enquête, même si les témoignages ont été faits en public et que

<sup>116</sup> Observations de Barney Brucker, transcriptions, 18 juillet 2006, p. 3.

<sup>117</sup> Rapport Arar, p. 314. Le gouvernement avait procédé de la même façon dans le cas de la Commission Arar.

<sup>118</sup> Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, chapitre V, Réaction générale du gouvernement à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India.

des parties ayant des intérêts différents de ceux du gouvernement étaient présentes<sup>119</sup>.

Bien que les procureurs de la Commission aient pu se pencher sur certaines des divergences entre les organismes, leur obligation de présenter la preuve d'une manière indépendante et équitable a limité leur marge de manoeuvre<sup>120</sup>. Lorsqu'ils jugeaient nécessaire de jouer un rôle plus actif à cause des difficultés occasionnées par le réexamen des expurgations, les procureurs de la Commission, puisque les organismes gouvernementaux étaient représentés par la même équipe, ne pouvaient pas se permettre de défendre vigoureusement le point de vue d'un organisme en particulier pour éprouver et réfuter les allégations d'un autre organisme. D'ailleurs, personne n'aurait dû s'attendre à ce qu'ils le fassent.

Bien que les enquêtes publiques ne soient pas « [...] à proprement parler, un processus contradictoire, le commissaire a l'avantage d'entendre la preuve vérifiée par le contre-interrogatoire de ceux qui défendent d'autres points de vue<sup>121</sup> ». Lorsque des parties aux intérêts divergents, voire opposés, remettent en question des éléments de preuve et font devant elle des exposés sur la façon d'interpréter documents et témoignages, une commission peut s'appuyer sur différents points de vue pour tirer ses propres conclusions à partir des faits. Toutefois, le gouvernement ayant choisi de « parler d'une seule voix », il a été plus difficile de vérifier les éléments de preuve relativement aux conflits entre organismes et, en fin de compte, la preuve a été beaucoup moins éloquente qu'elle aurait pu l'être<sup>122</sup>.

De plus, encore une fois parce que le gouvernement a décidé de s'exprimer d'une seule voix, la Commission n'a jamais reçu d'énoncé officiel clair de la position adoptée par les différents organismes sur les questions litigieuses. À cause de la représentation unique, la Commission a parfois eu du mal à évaluer les questions factuelles. Prenons un exemple bien net : le SCRS avait déjà prétendu que la GRC avait utilisé ses renseignements sans permission dans une demande pour faire de l'écoute électronique en lien avec l'enquête policière sur Air India<sup>123</sup>, même si, dans la demande en question, la GRC affirmait qu'elle avait la permission du

---

119 Dans l'enquête Arar, il avait fallu demander aux procureurs de la Commission de contre-interroger des témoins du gouvernement pour vérifier la preuve entendue, car le plus clair des témoignages se déroulaient à huis clos, sans que les parties ayant des intérêts différents de ceux du gouvernement soient présentes ni représentées, et avec une seule équipe de procureurs pour représenter l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux : rapport Arar, p. 314.

120 Rapport Arar, p. 316.

121 Rapport Arar, p. 315.

122 La présente commission n'a pas à déterminer s'il existe entre les organismes une divergence d'intérêts rendant impossible la représentation par un même procureur. Cette question est du seul ressort des organismes et du gouvernement, sous le sceau du secret professionnel de l'avocat. Les commentaires formulés ici visent simplement à illustrer ce que la représentation de tous les organismes par une même équipe de procureurs a impliqué pour le processus d'enquête.

123 Pièce P-101, CAA0609, p. 17. Le SCRS y indique n'avoir aucune trace dans ses dossiers du fait que la GRC l'aurait prévenu avant d'utiliser ses renseignements pour un affidavit en septembre 1985.

SCRS<sup>124</sup>. Bien qu'il y ait eu dépôt de preuves contradictoires sur cette question, les observations finales du procureur général du Canada sont complètement muettes à propos de la position actuelle des deux organismes. En fait, même la position du gouvernement est difficile à cerner, car certains passages des observations finales se contredisent<sup>125</sup>. Par conséquent, la Commission n'a pas pu savoir si ce conflit entre la GRC et le SCRS s'était réglé et, le cas échéant, comment.

Fait plus important encore, la position du gouvernement sur certaines questions au cœur du mandat de la Commission, comme la coopération entre les ministères et organismes et l'utilisation du renseignement de sécurité pour la preuve, reste floue. Il faut encore une fois pointer du doigt les contradictions dans les observations finales. D'une part, le procureur général du Canada écrit que la collaboration actuelle entre le SCRS et la GRC ne résoudra pas les difficultés juridiques entourant l'utilisation du renseignement comme preuve, et il laisse clairement entendre que l'amélioration de la coopération passe nécessairement par des changements<sup>126</sup>. D'autre part, il écrit qu'il n'y a pas lieu de modifier les règles de droit relatives à la divulgation ni les dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada* régissant la protection des renseignements délicats<sup>127</sup>. Si les organismes gouvernementaux divergent effectivement sur ces questions à cause des différences entre leur rôle et leur expertise respectifs, alors il aurait mieux valu que la Commission se fasse présenter et expliquer clairement chaque point de vue, plutôt que de recevoir des observations contradictoires sous prétexte que le gouvernement s'exprime d'une seule voix.

Il convient aussi de mentionner qu'à l'égard des questions de principe soulevées par le mandat, les observations du procureur général du Canada semblent véhiculer le message suivant : le statu quo a suffi à relever tous les défis en la matière, et tout changement serait soit contre-indiqué, soit prématuré, sauf en ce qui concerne quelques points liés à la protection des témoins<sup>128</sup>. Pareille position cadre mal avec le fait que le procureur général du Canada représente le gouvernement qui a commandé l'enquête, dans le but avoué de demander des conseils sur la façon de relever des défis touchant aux questions de principe considérés comme difficiles, mais pressants. Dans ce contexte, il est quelque peu surprenant d'entendre les procureurs du gouvernement dire qu'aucun changement ou presque n'est envisageable ni souhaitable.

124 Pièce P-101, CAA0324 (i), par. 49.

125 D'une part, le procureur général écrit : « Que ce soit attribuable à un problème de communication ou non, les agents ont cru avoir la permission de Joe Wickie pour citer des renseignements du SCRS dans l'affidavit. » [Observations finales du procureur général du Canada, Vol. I, p. 143, note en bas de page 401]. D'autre part, il déclare que l'administration centrale du SCRS n'avait pas autorisé l'utilisation des renseignements dans l'affidavit et que « [i]l est possible que la région de la C.-B. [du SCRS] ait indiqué qu'elle était disposée à demander à l'AC [du SCRS], au nom de la GRC, la permission d'utiliser les informations » [Observations finales du procureur général du Canada, Vol. I, p. 169, para. 255]. Le gouvernement ne précise pas s'il croit ou non à un problème de communication, ni quel organisme a interprété la situation correctement.

126 Voir les Observations finales du procureur général du Canada, Vol. I, p. 208-209, paras. 336-339.

127 Voir les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. III, p. 46-51, paras. 101-113.

128 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. III, paras. 81, 100, 101-113, 115, 176, 197, 207, 21, 244-255.

Voilà qui soulève une autre question cruciale : qu'est-ce que ce « gouvernement » qui tente de s'exprimer d'une seule voix? Il n'appartient évidemment pas à la Commission de se pencher sur les questions de représentation par avocat; c'est pourquoi le terme « gouvernement » désigne dans ce chapitre l'organe de qui viennent les instructions que le procureur général du Canada applique dans le cadre de la présente enquête par l'intermédiaire de ses avocats. L'expérience de la Commission porte à conclure que le « gouvernement » est en fait l'amalgame des positions et intérêts institutionnels des ministères et organismes qui ont joué ou continuent de jouer un rôle dans le compte rendu de l'attentat contre Air India. Lorsque ces intérêts institutionnels divergent, le « gouvernement » s'exprime avec incohérence, ou ne s'exprime pas du tout; on est porté à en déduire que l'ensemble de ce que les gens appellent le « gouvernement » ne tient pas un discours témoignant d'une pensée unifiée. Difficile de ne pas faire de rapprochement avec la réaction du Canada au terrorisme. Dans le volume trois, nous expliquons que celle-ci semble n'être que la somme des mesures prises par les différents ministères, organismes et institutions, qui continuent par ailleurs de fonctionner « indépendamment » (ce qui signifie souvent en vase clos) sans qu'il y ait d'orientation générale.

Chose certaine, il ne semblait pas y avoir d'orientation générale ni de perspective pangouvernementale dans les observations et conclusions finales qui ont été remises à la Commission au nom du gouvernement, qui l'avait pourtant créée pour qu'elle formule des recommandations sur les changements à apporter aux pratiques, aux procédures ou au fonctionnement des institutions – observations et conclusions recommandant finalement le statu quo sur les plans juridique et procédural. Le gouvernement n'a pas non plus l'air très cohérent quand, d'une part, il crée une Commission pour qu'elle lui fasse part des éventuelles failles dans le comportement des ministères et organismes avant comme après l'attentat à la bombe, alors que d'autre part, en son nom et devant cette même commission, le procureur général du Canada nie formellement et systématiquement que les ministères et organismes concernés présentent des lacunes ou aient commis des erreurs<sup>129</sup>. Une autre dissonance ironique n'est pas moins flagrante : d'une part, le procureur général du Canada écrit dans ses observations que la Commission doit éviter de jeter le blâme sur qui que ce soit et de réévaluer les décisions passées en détail avec le recul<sup>130</sup>, mais devrait plutôt formuler des recommandations dans une optique de prévention<sup>131</sup>, et d'autre part, il écrit qu'aucun changement n'est nécessaire à ce stade.

En somme, la représentation unique a entraîné tous les inconvénients possibles sans rapporter d'avantage à la Commission, car les intérêts et perspectives véhiculés dans le discours du gouvernement étaient ceux de la somme de ses parties, et non pas ceux du gouvernement dans son ensemble.

---

<sup>129</sup> Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, chapitre V, Réaction générale du gouvernement à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India.

<sup>130</sup> Observations finales du procureur général du Canada, Vol. I, p. 9-10, paras. 18-19; observations préliminaires de Barney Brucker, transcriptions, vol. 15, 9 février 2007, p. 1386.

<sup>131</sup> Observations finales du procureur général du Canada, Vol. I, paras. 1, 20 et 135; observations préliminaires de Barney Brucker, transcriptions, vol. 15, 19 février 2007, p. 1386.

Il faut aussi faire remarquer que dans le rapport, et surtout dans le présent chapitre, le terme « procureur général du Canada » désigne l'autorité appliquant les instructions du « gouvernement » qui tente de s'exprimer d'une seule voix. Le terme désigne une fonction institutionnelle, et non pas une personne en particulier. Aucune remarque au sujet du « procureur général du Canada » ou de ses observations et conclusions ne porte sur la conduite personnelle, l'éthique ou l'intégrité des procureurs du ministère de la Justice qui ont représenté le procureur général du Canada pendant la présente enquête. Nous tenons au contraire à souligner que ces personnes ont fait preuve d'une intégrité et d'un professionnalisme exemplaires dans des circonstances souvent stressantes. Elles ont tenté de remplir ce que la Commission considère comme une mission quasiment impossible étant donné les intérêts hétéroclites de leurs clients « unifiés ».

Il ne fait aucun doute que les ministères et organismes, au même titre que les personnes individuellement, ont le droit d'être représentés par un avocat qui exposera leurs actions et leurs intérêts sous un jour favorable. Or, lorsqu'une seule et même équipe de procureurs doit représenter plusieurs clients institutionnels aux points de vue historiquement divergents, sa tâche devient ingérable; l'équipe risque alors de minimiser des divergences bien réelles, et les avantages inhérents à une représentation distincte des points de vue différents se perdent.

### 2.3.7 Enquêtes en cours

L'enquête criminelle sur l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India n'est pas terminée. Tout au long de ses travaux, la Commission a donc dû éviter de divulguer des renseignements qui l'auraient compromise. Certes, la Commission devait tout faire pour donner aux familles des réponses qui n'avaient que trop tardé, mais il demeure que les familles et le public canadien dans son ensemble ont intérêt à ce que les responsables de l'attentat contre Air India soient finalement traduits en justice. C'est pourquoi il était prévu dans le mandat que les travaux de la Commission ne devaient mettre en péril aucune enquête ni poursuite criminelle en cours<sup>132</sup>.

La collecte de documents et les entrevues avec les témoins allaient inévitablement révéler des renseignements susceptibles d'infléchir le cours de l'enquête criminelle. À cet égard, les procureurs de la Commission ont reçu la consigne d'être extrêmement prudents pour éviter que cette enquête soit compromise par la divulgation de renseignements nouveaux ou par l'utilisation malavisée de renseignements déjà publics. Les procureurs de la Commission et ceux du gouvernement ont travaillé ensemble pour trouver des solutions innovatrices permettant de rendre publics les renseignements nécessaires à l'accomplissement du mandat sans pour autant divulguer ceux susceptibles de nuire à l'enquête criminelle. Dans certains cas où le fait de se baser sur certains épisodes ou événements en particulier aurait pu nuire à cette enquête,

---

<sup>132</sup> C.P. 2006-293, para. q).

les points à faire valoir ont tout simplement été illustrés avec d'autres cas de figure. Parfois également, il a été possible de présenter une information rendue générale (par exemple par la suppression de détails délicats ou révélateurs de l'identité d'une personne), que celle-ci soit déjà publique ou non, de façon à étayer les arguments pertinents sans risquer de nuire à l'enquête par la révélation induite de tel point ou de tel lien. Par conséquent, il a été possible d'aplanir les difficultés inhérentes au déroulement en parallèle d'une enquête criminelle et d'une enquête publique.

Certains accroc ont tout de même donné lieu à des inquiétudes. Premièrement, à plusieurs reprises, le gouvernement ou les ministères ou organismes ont mentionné qu'un point donné était visé par l'enquête criminelle alors qu'il a été abordé *seulement* une fois soulevé par les procureurs de la Commission. Deuxièmement, des expurgations supplémentaires ont été demandées sous prétexte que certains renseignements risquaient de compromettre une nouvelle avenue d'enquête ouverte par un personnage clé, M. G, qui avait appelé la GRC pour lui offrir sa collaboration. En fait, M. G avait dit à la GRC qu'il voulait témoigner devant la Commission. La Gendarmerie a commencé à négocier avec lui et lui a demandé de ne pas communiquer tout de suite avec la Commission. Ainsi, plutôt que d'annoncer à la Commission l'offre de M. G, la GRC s'en est servie pour empêcher la publication de certains renseignements<sup>133</sup>.

Néanmoins, traduire en justice les responsables de l'attentat à la bombe doit toujours demeurer prioritaire. En outre, toutes les avenues d'enquête méritent d'être explorées, peu importe quand ou comment elles se sont ouvertes. En règle générale, la Commission a donc toujours évité les divulgations qui risquaient de compromettre une avenue de l'enquête criminelle – peu importe quand ou pourquoi celle-ci s'était ouverte<sup>134</sup>.

Bien que l'obligation de n'aborder aucun point jugé sensible par la GRC pour l'enquête en cours ait nécessairement laissé des questions en suspens et des possibilités inexplorées, il a été possible dans l'ensemble d'obtenir et de rendre publics les renseignements nécessaires pour accomplir le mandat de la Commission sans compromettre l'enquête criminelle, ou du moins, de trouver des renseignements de nature non délicate pour illustrer les points pertinents. La Commission a toujours tenté de garder en tête le fait que son rôle consistait à se pencher sur sept questions sur la situation à l'époque et questions de principe, et non à « résoudre » le cas de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India.

### 2.3.8 Entrevues avec les témoins

Pour que les témoins gouvernementaux éventuels soient aussi francs que possible dans leurs entrevues avec les procureurs de la Commission, il a été convenu que

<sup>133</sup> Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, chapitre V, Réaction générale du gouvernement à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India.

<sup>134</sup> La Commission n'a pas cherché à savoir si les questions de ses procureurs avaient eu quoi que ce soit à voir avec la décision de s'engager sur telle ou telle avenue d'enquête à tel ou tel moment.

les entrevues se feraient à titre officieux et resteraient confidentielles, donc que les procureurs de la Commission ne pourraient pas divulguer les déclarations d'un témoin à un tiers ni les utiliser lors de son témoignage aux audiences publiques. Grâce à cette approche, les procureurs de la Commission espéraient pouvoir avoir accès à autant d'information que possible. En privé, il était évident que certains des témoins éventuels seraient plus à l'aise et n'hésiteraient pas à exprimer leur avis personnel ou à faire part de renseignements anecdotiques sur des relations entretenues dont ils n'auraient pas osé parler aux audiences publiques. Au sens strict, la divulgation publique de ces renseignements et opinions n'était pas forcément nécessaire à l'accomplissement du mandat de la Commission. Néanmoins, on estimait que s'ils avaient un meilleur portrait du contexte, les procureurs de la Commission auraient plus de facilité à juger des preuves vraiment pertinentes et à comprendre la portée des renseignements figurant dans les documents recueillis.

Pour ce qui est de donner de l'information et du contexte supplémentaires aux procureurs de la Commission, cette approche a généralement porté ses fruits. Cependant, dans les audiences publiques, certains témoins du gouvernement non seulement ont évité de répéter les opinions exprimées en entrevue, mais sont allés jusqu'à exprimer des opinions inconciliables, voire contraires. L'entente initiale avec le gouvernement empêchait les procureurs de la Commission de chercher à savoir pourquoi les témoins faisaient volte-face, ou de tenter d'en savoir plus sur les divergences possibles entre les positions institutionnelles du gouvernement et des ministères ou organismes, d'une part, et l'opinion des employés, d'autre part. Il en a résulté de graves inquiétudes quant à la preuve concernant le niveau de coopération entre les ministères et organismes et le régime en place pour les enquêtes relatives à la sécurité nationale. Les preuves documentaires ou autres susceptibles de fournir des renseignements ou des données contextuelles supplémentaires sur ces questions n'étaient généralement pas accessibles, car elles auraient risqué de compromettre des enquêtes ou des opérations en cours. Les contradictions entre les opinions exprimées en entrevue et celles exprimées lors des audiences publiques sont donc restées en grande partie impossibles à élucider, tout comme l'incompatibilité apparente entre les positions institutionnelles et les opinions personnelles.

Aucune déclaration en entrevue n'a servi de fondement aux conclusions ni aux recommandations du présent rapport, et le contenu des entrevues restera confidentiel. Toutefois, puisque l'entente initiale avec le gouvernement ne visait pas à permettre aux témoins de raconter les événements de plusieurs façons incompatibles sans explication, les procureurs de la Commission se sont prononcés sur les incompatibilités flagrantes entre les déclarations en entrevue et les déclarations dans les audiences publiques, en vue de donner une idée du degré de fiabilité de la preuve relativement à certaines questions<sup>135</sup>.

---

135 Bien que le procureur général ait été prévenu que sur certains points de la preuve existaient des divergences entre les déclarations des témoins en entrevue et la preuve présentée à la Commission, il a invoqué l'un de ces points au moins une fois dans ses observations finales.

## 2.4 Conclusion

En fin de compte, il a été possible de remplir le mandat de la Commission et d'enquêter sur toutes les questions qui y étaient énoncées. L'enquête a pu être menée avec rigueur, équité et indépendance, dans le respect des principes fondamentaux que sont l'ouverture et la transparence. Toutefois, en raison des facteurs exposés précédemment, le processus n'a pas toujours été aussi rapide que prévu.

Toutes les personnes qui ont participé à l'enquête, procureurs de la Commission compris, ont été confrontés à de grandes difficultés et ont parfois commis des erreurs en tentant, irréalistes malgré leur bonne foi, de respecter des délais ambitieux qui visaient à donner sans tarder au public, et surtout aux familles, les réponses qu'ils méritaient. Les difficultés procédurales ont souvent – mais pas toujours – été dues aux positions des ministères et organismes concernés, surtout à l'égard des revendications de CSN. Cela ne suppose cependant aucune faute ni mauvaise foi de la part des procureurs qui ont représenté le gouvernement devant la Commission. Au contraire, ces personnes se sont conduites de façon honorable et semblent avoir fait de leur mieux pour appliquer leurs instructions dans le respect de leurs obligations éthiques et professionnelles. Quelle que soit la cause des problèmes décrits dans le présent chapitre, il ne faut pas mettre ceux-ci sur le compte de personnes rigoureuses qui se sont efforcées de représenter leurs clients le mieux possible dans des circonstances extrêmement difficiles.

Malgré les embûches et les revers, la collaboration de toutes les parties et des procureurs et avocats a permis de matérialiser les objectifs les plus importants de la Commission. Ainsi, il a été possible de tenir des audiences publiques et de dégager des réponses dont les familles et le public canadien peuvent enfin prendre connaissance.

# VOLUME UN

## APERÇU

### CHAPITRE III : HISTORIQUE

#### 3.0 Avant l'attentat à la bombe : évaluation de la menace et intervention

La tragédie du vol 182 d'Air India, rappelons-le, résulte d'une série de lacunes qui ont fait boule de neige. Ces lacunes se sont fait sentir à de multiples niveaux au sein des organismes et institutions qui étaient chargés d'assurer la sécurité et la sûreté des Canadiens. Il s'agissait de défaillances structurelles et opérationnelles et de lacunes aux chapitres des politiques et des communications, mais aussi d'erreurs humaines. Chacune des lacunes relevées était un maillon dans la chaîne qui a permis à des terroristes sikhs de placer une bombe dans des bagages enregistrés qui ont été chargés à bord du vol 182, à l'insu de tous. Certaines lacunes ont été relevées dès le départ, tandis que d'autres n'ont pas été détectées, ou du moins n'ont pas été admises, avant plusieurs décennies et n'ont été mises en lumière que pendant l'enquête de la Commission.

Le premier point de son mandat enjoignait la Commission à déterminer si les institutions canadiennes avaient bien compris et évalué la menace que constituait l'extrémisme sikh.

En théorie, tous les organismes étaient au courant de la menace que représentait en général le terrorisme sur le plan de la sécurité et la sûreté. Quelques-uns avaient une certaine connaissance des dangers associés en particulier à l'extrémisme sikh. Plusieurs d'entre eux étaient conscients en principe du risque que des dispositifs explosifs à retardement soient dissimulés dans des bagages enregistrés placés à bord d'un aéronef de passagers; l'un des organismes savait même que des informations indiquaient que ce genre de procédé pourrait être utilisé dans le cas d'un vol d'Air India en juin 1985. Toutefois, concrètement, aucun de ces organismes n'était adéquatement préparé à faire face aux événements des 22 et 23 juin 1985.

De fait, force est de conclure que les divers organismes concernés, presque sans exception, n'ont pas pris la menace au sérieux et que les quelques membres de leur personnel qui en ont compris le sérieux se sont retrouvés devant des obstacles insurmontables lorsqu'ils ont voulu y faire face.

Il existe plusieurs façons plausibles de catégoriser les lacunes qui ont mené à l'attentat contre le vol 182 d'Air India. Pour chaque organisme qui aurait dû

jouer un rôle dans la prévention des attentats terroristes, on a constaté des défaillances structurelles qui ont nui à l'efficacité des fonctions suivantes :

- a) détection de la menace;
- b) évaluation de la menace;
- c) mise en place de mesures raisonnables pour contrer adéquatement la menace.

Même s'il faut tenir compte des circonstances bien particulières de chaque organisme, certains thèmes généraux ont teinté la trame de l'attentat contre le vol 182 d'Air India.

### 3.1 Communauté du renseignement et enquête du SCRS

Il incombe au premier chef à la collectivité du renseignement de prévoir les menaces à la sécurité nationale. Au moment de l'attentat terroriste contre le vol 182 d'Air India, les principaux organismes responsables étaient le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), dont le mandat consiste à recueillir et analyser les informations sur les menaces pour la sécurité du pays, puis à en faire rapport, et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), qui a pour rôle de surveiller les télécommunications électroniques étrangères en vue de fournir du renseignement au gouvernement du Canada et à ses organismes.

Le SCRS, organisme civil indépendant, existe seulement depuis 1984. Auparavant, le renseignement touchant la sécurité nationale relevait de la responsabilité du Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Les circonstances entourant la création du SCRS ont lourdement entravé sa capacité à déceler la menace particulière que posait l'extrémisme sikh et à donner des conseils utiles aux organismes chargés de protéger la vie et les avoirs des Canadiens.

Bien que l'idée de confier la responsabilité du renseignement de sécurité à un organisme civil plutôt qu'à la police ait été analysée et débattue en profondeur au Canada pendant plus de dix ans, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)*, qui a matérialisé cette idée, a été adoptée à la hâte en juin 1984, à la toute fin de la session du gouvernement libéral sortant. Cette loi a ensuite dû être mise en vigueur dans un court délai par un nouveau gouvernement progressiste conservateur dont les membres avaient peu d'expérience dans le domaine de la sécurité nationale, d'où une transition chaotique entachée d'un manque de ressources et d'un sentiment d'amertume. En effet, la GRC estimait être victime d'une injustice car on l'avait délestée de son mandat en matière de renseignement, tandis que le SCRS s'estimait peu appuyé dans son nouveau rôle.

Même si les agents de renseignements connaissaient l'existence de l'extrémisme sikh, le phénomène s'est intensifié et le danger qu'il pouvait représenter s'est accru en raison d'événements marquants survenus sur le sous-continent indien à l'époque même où avait lieu la transition du Service de sécurité au

SCRS. Mentionnons parmi ces événements l'occupation et la fortification du Temple d'or à Amritsar, le principal lieu sacré du sikhisme, par des séparatistes sikhs armés, la prise d'assaut sanglante du Temple d'or par l'armée indienne et, enfin, les massacres et la violence interethnique qui en ont résulté dans l'État du Pendjab, drames qui ont eu pour aboutissement l'assassinat de la première ministre de l'Inde, Indira Gandhi, par ses gardes du corps sikhs. Cette tournure des choses a fait monter la hargne contre les autorités indiennes au sein de la diaspora sikhe, y compris dans la communauté sikhe canadienne.

Même dans un environnement institutionnel stable, il n'aurait sans doute pas été facile de suivre l'évolution rapide de l'extrémisme sikh au Canada. Les répercussions qu'a eues le passage du Service de sécurité de la GRC au SCRS ont empiré de beaucoup une situation déjà difficile.

Bien que le personnel du SCRS ait fait preuve de dévouement et ait travaillé avec ardeur, le cadre institutionnel n'était pas bien adapté de manière générale à la menace terroriste, en particulier à la menace terroriste que faisait planer l'extrémisme sikh. Au Canada, la collecte de renseignements était toujours orientée en fonction de la guerre froide; ainsi, on croyait toujours que la principale menace à la sécurité nationale venait des activités d'espionnage menées par des gouvernements étrangers hostiles. La majeure partie des ressources étaient donc affectées au contre-espionnage, ce qui en laissait peu pour l'action antiterroriste.

Les ressources chargées de l'antiterrorisme s'occupaient pour la plupart des risques que posaient les attentats terroristes arméniens contre les intérêts turcs au Canada. Même le « Module sikh », à l'administration centrale du SCRS (rattaché au groupe de « l'Europe de l'Ouest et la ceinture du Pacifique », à la Direction de l'antiterrorisme), qui devait compter un sous-chef et quatre analystes, ce qui était déjà peu, n'avait pas tout son effectif. Seuls le poste du sous-chef et deux des postes d'analyste avaient été dotés, nombre qui s'est même trouvé réduit car, pendant la majeure partie de l'année précédant l'attentat à la bombe contre le vol 182, un des titulaires était parti suivre des cours de français. Dans les régions, l'effectif était également restreint. Dans la Région de la Colombie-Britannique, où se trouvaient au Canada les militants sikhs les plus fervents, donc les plus dangereux, deux inspecteurs se partageaient la responsabilité de l'ensemble de l'enquête sur le terrorisme sikh.

Le personnel du SCRS affecté à l'enquête n'a jamais reçu de formation particulière; on s'attendait à ce que les enquêteurs et les analystes apprennent sur le tas.

Il semble que le SCRS n'ait découvert lui-même que peu d'informations, voire aucune, la plupart de ses données lui étant parvenues du gouvernement indien, par l'entremise du haut-commissariat de l'Inde. À l'été 1984, le SCRS savait tout au plus que Talwinder Singh Parmar était sorti de prison en Allemagne à la suite d'une tentative d'extradition ratée, relativement à des accusations de meurtre présentées par le gouvernement de l'Inde, et qu'il était retourné au Canada, où il menait une campagne publique à coups de discours enflammés

et d'actes d'intimidation au sein de la communauté, car il souhaitait radicaliser les gurdwaras (temples sikhs) pour en prendre la direction et mettre la main sur leurs revenus. Le SCRS n'a pas pu confirmer la présence des Babbar Khalsa au Canada, pas plus que déterminer l'ampleur réelle de ce mouvement extrémiste que M. Parmar disait diriger, qu'il appelait d'ailleurs le « groupe Barbara Khalsa ». À l'automne 1984 toutefois, le SCRS avait rassemblé suffisamment d'informations pour pouvoir conclure que M. Parmar était le sikh le plus dangereux au Canada et qu'un de ses proches, Ajaib Singh Bagri, pourrait très bien se laisser convaincre de perpétrer un attentat terroriste.

Même s'il connaissait la menace et l'identité des protagonistes susceptibles de la mettre à exécution, il semble que, entre l'automne 1984 et le mois de mars 1985, le SCRS ait obtenu de lui-même peu d'informations nouvelles dignes d'intérêt sur le risque que présentait l'extrémisme sikh, sur les Babbar Khalsa ou sur M. Parmar. La principale cause de cette lacune était l'état du processus d'approbation des mandats qui avait été mis en place à la suite de l'adoption de la *Loi sur le SCRS* en juin 1984.

Sur le terrain, les enquêteurs de la Région de la Colombie-Britannique étaient conscients de l'urgence de la menace que posait l'extrémisme sikh et savaient que leurs ressources d'information étaient insuffisantes. En fait, ils n'avaient aucune source d'information et n'avaient pas réussi à en recruter au sein de la communauté sikhe, quelque peu renfermée et susceptible d'être intimidée par les extrémistes. Les enquêteurs sont rapidement arrivés à la conclusion qu'ils leur fallait faire des filatures et de l'écoute électronique pour comprendre cette menace grandissante et pouvoir y réagir.

La réponse institutionnelle à la demande d'approbation d'un mandat en vue d'intercepter les communications de M. Parmar révèle une fixation sur la forme au détriment du fond – en dépit du fait qu'on ait soutenu que ce n'était pas le cas, à l'époque et par la suite –, et indique que le SCRS ne saisissait pas vraiment que la menace était bien réelle.

Le transfert de la responsabilité du renseignement de sécurité à des civils résulte en partie des excès du Service de sécurité de la GRC lors de l'enquête sur le Front de libération du Québec (le « FLQ ») et les séparatistes radicaux de cette province. Du temps du Service de sécurité, même s'il fallait faire approuver les interceptions électroniques, le processus était informel, et il suffisait de présenter une demande au solliciteur général, le ministre responsable de la GRC (par la suite responsable du SCRS). Avec la création du SCRS, par souci de protéger les libertés civiles contre toute intrusion non justifiée de la part du gouvernement ou pour son compte, on a mis en place un nouveau régime pour assurer la supervision judiciaire de certaines opérations de renseignement, notamment par l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire pour intercepter des communications privées. Ce nouveau protocole devait s'appliquer aux futures activités, mais visait également les interceptions en cours qui avaient été approuvées par le ministre. Le protocole comportait également une exigence explicite selon laquelle les interceptions en cours devaient être examinées à

l'interne et approuvées par le solliciteur général, puis par un juge de la Cour fédérale. Ce processus de conversion devait se faire dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*, soit avant janvier 1985.

Il fallait s'attendre à ce que le processus de conversion, lequel s'ajoutait aux pressions considérables associées au transfert accéléré des responsabilités du Service de sécurité de la GRC au SCRS, apporte son lot de difficultés et possiblement d'autres mésaventures. Les problèmes susceptibles d'être causés par l'obligation de consacrer énormément de ressources à la conversion étaient prévisibles, de sorte qu'il aurait fallu s'efforcer de voir à ce que le processus réponde aux nouveaux besoins, au lieu de se contenter des arrangements existants. Pourtant, le SCRS a décidé d'accorder la priorité aux mandats en vigueur et de reporter les nouvelles demandes, à l'exception de celles qui étaient jugées les plus urgentes. En théorie, cette façon de voir les choses pourrait être considérée comme raisonnable, partant du fait que le SCRS chercherait évidemment à éviter de perturber les enquêtes en cours; dans la pratique toutefois, l'efficacité du Service reposait sur sa capacité à répondre aux nouveaux besoins qui étaient plus urgents.

La preuve présentée à la Commission montre que, en dépit de la priorité accordée à la conversion des mandats, il était possible d'obtenir un mandat dans un délai extrêmement court en cas d'urgence, comme ce fut le cas dans un dossier qui n'était pas rattaché à la menace posée par l'extrémisme sikh. Donc, le long délai de traitement en ce qui concerne la demande de mandat contre M. Parmar dénote soit un manque de discernement par rapport à la priorité des mandats existants, soit, chose plus probable, l'appréciation erronée de l'urgence réelle de la menace que présentait l'extrémisme sikh.

En dépit des attestations obtenues aux divers échelons du bureau régional de la Colombie-Britannique et de l'administration centrale (Antiterrorisme), et malgré des notes de service de plus en plus claires venant du personnel de première ligne en Colombie-Britannique, la demande de mandat contre M. Parmar est demeurée en suspens pendant des mois durant le processus de conversion. Ensuite, après avoir franchi les multiples étapes d'un processus d'approbation complexe qui, il faut le dire, n'était pas encore stabilisé, la demande a été retardée d'un autre mois par une question qui s'est révélée non pertinente, soulevée par le cabinet du ministre. Même si les étapes finales menant au dépôt de la demande de mandat à la Cour fédérale et à son approbation par cette dernière se sont déroulées plutôt rondement, plus de cinq mois s'étaient écoulés entre la présentation et l'approbation de la demande. Un tel état de fait exagère compte tenu de la menace croissante et des carences évidentes en sources de renseignement pour y faire face.

Le déroulement de l'enquête de la Région de la Colombie-Britannique par la suite confirme le manque de ressources et indique que les activités sur le terrain n'étaient pas suffisantes compte tenu de la gravité de la menace.

Les enquêteurs de la Colombie-Britannique ont fini par faire approuver tant l'écoute électronique que la filature visant M. Parmar. Mais comme nous le verrons plus loin, le récit des efforts déployés dans un cas comme dans l'autre n'est pas particulièrement édifiant.

### 3.1.1 Filature

Entre le 6 avril et le 16 juin 1985, ce qui couvre 72 jours, M. Parmar a été filé pendant 39 jours, et sans interruption pendant les deux premières semaines de juin 1985, ce qui est exceptionnellement long compte tenu des ressources jugées très rares. Toutefois, selon ce que bien des gens ont dit, la filature a été interrompue le 17 juin, soit au moment le plus crucial des préparatifs des terroristes en vue de l'attentat à la bombe. En outre, le poste d'observation installé à proximité du domicile de M. Parmar a été retiré le jour de l'attentat à la bombe. Selon la rumeur, on voulait en effet permettre aux enquêteurs de participer à une rencontre à caractère social, rumeur qui semble résulter d'un malentendu à propos du nom de code donné par le SCRS à l'opération à laquelle l'équipe de filature a été réaffectée. Néanmoins, le fait que l'équipe a été réaffectée à une cible de contre-espionnage au moment où le risque d'acte terroriste au pays était à son paroxysme prouve que la gravité de la menace n'avait pas été bien comprise.

La façon dont la filature a été menée, et surtout la façon dont on s'en est servi (ou pas), n'est pas moins révélatrice. En effet, les lacunes étaient nombreuses. Ainsi, les surveillants n'ont pas été en mesure de suivre leurs cibles à la trace et ont souvent confondu un sikh portant des vêtements traditionnels avec un autre. De plus, cette incapacité apparente à distinguer une cible sikhe d'une autre a persisté après l'attentat à la bombe.

L'inefficacité de la filature effectuée par le SCRS avant l'attentat à la bombe a atteint son comble lors de l'incident qu'on a appelé « l'explosion de Duncan », opération qui aurait pourtant pu être la plus grande réussite. Le 4 juin 1985, des agents de surveillance du SCRS ont suivi M. Parmar lorsqu'il est allé prendre un traversier en Colombie-Britannique en compagnie d'un jeune homme, que l'équipe d'agents a pris par erreur pour Jaswinder, le fils de M. Parmar. La voiture principale a failli rater le traversier, mais la deuxième voiture l'a effectivement raté. La voiture principale a suivi le véhicule de M. Parmar jusqu'à Duncan, lieu de résidence d'Inderjit Singh Reyat en Colombie-Britannique. Ce dernier sera par la suite condamné pour homicide involontaire coupable en raison de son rôle dans l'explosion à Narita, au Japon, et plaidera coupable relativement à l'attentat terroriste contre le vol 182. L'équipe de filature a suivi la voiture de M. Parmar depuis le domicile de M. Reyat jusqu'à un boisé non loin de Duncan. Les agents ont vu MM. Reyat et Parmar pénétrer dans le boisé. Peu après, ils ont entendu une forte déflagration en provenance du boisé, mais ont pensé qu'il s'agissait d'un coup de feu. Ils ont alors vu MM. Parmar et Reyat revenir et mettre quelque chose dans le coffre de la voiture de M. Parmar. Les agents ont ensuite suivi la voiture jusqu'au domicile de M. Reyat, où le jeune homme en est descendu pour accompagner M. Reyat dans la maison.

Bien qu'ils effectuaient une opération de filature, les agents n'avaient pas d'appareil photo et n'ont donc pas pu photographier le jeune homme non identifié, qu'on a par la suite appelé « M. X ». Ce dernier a fait l'objet d'une longue recherche, infructueuse, puisque son identité était l'un des chaînons manquants de l'affaire Air India. Bien qu'ils aient passé la nuit sur l'île de Vancouver, les agents n'ont pas pu, pour des raisons inconnues, obtenir l'autorisation de filer le jeune homme le lendemain et ont donc perdu une autre chance de faire cette identification cruciale.

D'autres exemples de ce genre de cafouillage ressortent de l'enquête menée après l'attentat à la bombe pour déterminer l'identité de M. X. Lorsque la GRC a obtenu des registres scolaires prouvant que Jaswinder, le fils de M. Parmar, était à l'école le jour de l'explosion à Duncan et qu'elle a commencé à poser des questions au SCRS, celui-ci n'a rien fait pour déterminer si son équipe avait mal identifié la personne qui avait accompagné MM. Parmar et Reyat. En fait, même lorsque l'agente de l'équipe du SCRS qui avait suivi M. Parmar et ses acolytes à Duncan a commencé à travailler pour la GRC et a eu l'occasion de voir Jaswinder de près, pour constater que ce dernier n'était certainement pas l'homme qu'elle avait vu le 4 juin, le SCRS a maintenu que M. X et Jaswinder ne faisaient qu'un. Le SCRS n'a pas non plus interrogé l'équipe de filature à propos des préoccupations soulevées par la GRC, même si un examen sommaire des registres de filature aurait pu révéler que, selon l'équipe du SCRS, Jaswinder était à deux endroits différents au même moment : sur l'île de Vancouver et à l'école à Vancouver le lendemain de l'explosion de Duncan.

En plus de l'incapacité à identifier M. X, d'autres lacunes ont fait achopper l'enquête, lacunes résultant d'une erreur de transcription dans le rapport du SCRS au sujet du numéro de téléphone qu'on avait vu M. Parmar composer pendant qu'il était sur le traversier.

Même la découverte la plus importante qu'a permis la filature, soit l'explosion dans le boisé, a été amoindrie par le fait que les agents ont mal interprété le bruit qu'ils avaient entendu. Ils croyaient qu'il s'agissait d'un coup de feu, alors qu'en fait ils avaient entendu une explosion découlant d'un essai du système de détonation pour les bombes que fabriquait M. Parmar. Plutôt que d'en venir à la conclusion que M. Parmar planifiait de faire exploser quelque chose, les responsables au bureau régional de la Colombie-Britannique ont pensé à tort, puisque les agents croyaient avoir entendu un coup de feu, que le principal risque posé par M. Parmar et les Babbar Khalsa était la possibilité d'une tentative d'assassinat ou d'une agression armée. Toutefois, même devant cette interprétation erronée, qui semble à tout le moins démontrer que M. Parmar et son groupe risquaient fortement de commettre un acte terroriste, le SCRS n'a jamais fait d'évaluation de la menace en bonne et due forme. En outre, d'autres éléments d'information importants détenus par différentes personnes n'ont jamais été signalés, ce qui a compromis d'autant la capacité de l'administration centrale à assembler à temps les pièces du casse-tête dans une évaluation de la menace, pour que des mesures efficaces soient prises pour contrer cette menace qui a abouti à l'attentat terroriste contre le vol 182.

### 3.1.2 Surveillance électronique

La demande de surveillance électronique de M. Parmar finalement approuvée en mars 1985, qui n'a pas été moins problématique, constitue probablement un manquement encore plus grave en raison de ses conséquences sur l'enquête qui a suivi l'attentat à la bombe.

Là encore, le manque de ressources a eu des répercussions importantes. Bien que les appareils d'écoute permettent d'enregistrer les conversations, des gens doivent ensuite transcrire le contenu des bandes, le traduire au besoin et, au bout du compte, l'analyser et l'interpréter. Or, chacune de ces étapes a posé problème. Pour assurer la sécurité, le SCRS, comme le Service de sécurité de la GRC auparavant, avait établi des exigences strictes auxquelles devaient satisfaire ses traducteurs, qui devaient notamment résider au Canada depuis longtemps et détenir la citoyenneté canadienne.

Si ces exigences semblaient dictées par la prudence, très peu de traducteurs pouvaient alors être recrutés dans les faits. Ainsi, dans la Région de la Colombie-Britannique, il n'y avait personne qui pouvait traduire le pendjabi. Pour remédier à la situation, la Région a donc envoyé à Ottawa les bandes des communications interceptées de M. Parmar, où elles se sont ajoutées à la charge de travail déjà lourde de la personne qui traduisait le pendjabi à l'administration centrale du SCRS. Il en a résulté inévitablement des retards et un important arriéré.

En outre, parce que les bandes étaient envoyées à l'autre bout du pays, la communication était difficile entre les enquêteurs de la Colombie-Britannique et la traductrice, qui a été essentiellement laissée à elle-même le moment venu d'extraire, de traduire et de résumer les propos pertinents que renfermaient les bandes. Bien qu'un traducteur connaissant le pendjabi ait finalement été recruté pour répondre aux besoins de la Région et qu'il soit entré en fonction le 8 juin 1985, la traduction a accusé un important retard en Colombie-Britannique tout au long de la période qui a précédé l'attentat à la bombe. Encore une fois, il semble y avoir eu peu d'interaction avec les enquêteurs sur le terrain, et il subsiste des doutes quant au nombre de « transcriptions » que les enquêteurs ont pu examiner en réalité.

Les transcriptions étaient faites par une personne qui passait en revue et résumait ce qu'elle croyait important dans les propos échangés en anglais, et qui ajoutait des éléments tirés des conversations en pendjabi, en se fondant sur les notes des traducteurs. L'efficacité de ce processus déjà bancal a été minée encore davantage du fait que la transcriptrice et un des enquêteurs sont partis en vacances. Ce dernier était en vacances pendant les deux semaines qui ont précédé l'attentat à la bombe, tandis que la transcriptrice était absente juste avant l'attentat et pendant la semaine qui a suivi. Comme les bandes étaient effacées peu de temps après avoir été traitées, il était impossible de les réécouter pour en faire une autre analyse ou pour remédier à toute erreur dans la transcription et la traduction. Les renseignements qui n'étaient pas consignés dans les notes de transcription étaient perdus à tout jamais.

Comme nous le mentionnons ailleurs dans le présent aperçu, le contenu réel des bandes qui ont été examinées et de celles qui sont restées dans l'arrière ainsi que la pertinence et l'exhaustivité de l'examen et de l'analyse sont toujours matière à débat. Mais chose certaine, aucune information provenant des interceptions de M. Parmar n'a fait l'objet d'une évaluation de la menace, que ce soit au SCRS ou ailleurs, en avril, en mai ou en juin 1985.

### 3.2 Réaction de la GRC

Dans le contexte de la guerre froide, il était possible de considérer la collecte de renseignements et l'application de la loi comme des sphères d'activité tout à fait distinctes, et croire que c'était bien ainsi. Or en rédigeant la *Loi sur le SCRS*, le législateur souhaitait tracer une ligne nette entre les deux fonctions. Le SCRS aurait donc le monopole de la collecte des renseignements de sécurité, tandis que la GRC serait chargée de rassembler les éléments de preuve. Le SCRS serait proactif et tenterait d'anticiper les risques sur le plan de la sécurité; pour sa part, la GRC aurait un rôle réactif, de sorte qu'elle enquêterait sur les crimes et tenterait de traduire les contrevenants en justice.

Mais les choses ne se sont pas déroulées comme prévu. Après l'attentat à la bombe, et jusqu'à ce jour, le principal problème du modèle initial tient à ce qu'on a supposé que les renseignements de sécurité du SCRS ne seraient pas utilisés dans les procédures judiciaires, pas plus que par le système de justice pénale. Toutefois, avant l'attentat à la bombe et immédiatement après, le principal sujet de discordance entre les organismes concernait précisément le monopole présumé du SCRS par rapport à la collecte et à l'évaluation des renseignements.

C'est que, du moins en partie, la GRC ne se résignait pas à oublier l'idée de mener des enquêtes de façon concertée et à comprendre que la fonction de collecte de renseignements n'incombait plus à une « direction spéciale » relevant d'elle. En outre, la GRC a eu le sentiment que le départ du Service de sécurité avait laissé un « vide ». Elle estimait que le processus de collecte de renseignements et d'évaluation de la menace du SCRS ne permettrait pas de tenir dûment compte des impératifs des « affaires criminelles » et que le Service ne saurait pas mettre à profit les informations sur la menace que les agents responsables du maintien de l'ordre obtiendraient au fil de leurs activités courantes. On en est donc venu à penser que la police avait besoin de « renseignements criminels » différents des « renseignements de sécurité » recueillis par le SCRS. Cette idée a été considérablement renforcée par la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, qui constituait la partie IV de la version initiale de la *Loi sur le SCRS*. Cette partie disposait que la GRC avait pour mandat de faire enquête sur des activités criminelles constituant des « infractions en matière de sécurité ».

En fait, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* donnait strictement à la GRC le pouvoir de faire enquête sur des crimes qui auraient normalement relevé des autorités policières provinciales ou municipales là où la GRC n'avait pas autorité. Toutefois, la GRC est allée plus loin dans son interprétation. Plutôt que de s'en remettre au SCRS pour ses besoins en renseignements, comme le prévoyait la

directive ministérielle diffusée en 1984 par le solliciteur général, Robert Kaplan, la GRC est partie du principe que le SCRS s'occupait du « renseignement de sécurité », mais que les renseignements se rapportant à des « infractions en matière de sécurité » constituaient des « renseignements criminels » relevant de son mandat à elle.

Bien que ses demandes initiales de financement et de dotation en vue de reconstituer un groupe chargé du « renseignement criminel » apparenté au Service de sécurité démantelé aient été rejetées, la Gendarmerie s'est dotée d'une structure parallèle rudimentaire pour pouvoir recueillir et analyser du renseignement. Elle souhaitait ainsi pouvoir « évaluer la menace » du point de vue « criminel ».

Or, les défaillances de sa nouvelle structure n'ont pas permis à la GRC de pallier convenablement aux lacunes de son processus d'évaluation de la menace. La structure s'est révélée inapte à aplanir les difficultés préexistantes associées à l'intégration de l'information sur la menace obtenue fortuitement par les membres de la GRC. De plus, la GRC n'a pas su gérer les nouveaux problèmes résultant de la création d'un organisme civil distinct chargé du renseignement, entre autres lorsqu'il a été question d'utiliser l'information du SCRS dans des procédures judiciaires. Rien n'a été fait pour réduire les longs délais de transmission de l'information, attribuables à une procédure officielle lourde, problème qui a même empiré quand la GRC a établi son nouveau processus d'évaluation de la menace.

Au bout du compte, les évaluations de la menace faites par la GRC n'apportaient pas plus d'informations, et souvent moins, que celles réalisées parallèlement par le SCRS. Même si la GRC consacrait des ressources à une tâche qui chevauchait le travail du SCRS, elle a privé le nouvel organisme d'informations importantes, notamment des informations nécessaires à l'évaluation de la menace terroriste.

Les groupes de la sécurité nationale (GSN) qui ont été créés étaient chargés de repérer les renseignements sur la menace, mais ils n'avaient ni le mandat ni la capacité de mener des enquêtes qui auraient pu mettre au jour de tels renseignements. De leur côté, les unités régulières de la GRC qui avaient pour fonction de mener ces enquêtes n'avaient ni la formation ni l'expérience nécessaires pour pouvoir traiter ce type de renseignements.

L'objet du nouveau processus d'évaluation de la menace instauré par la GRC n'avait pas été clairement défini et n'était pas bien compris par les membres de la Gendarmerie. La distinction entre les nouvelles fonctions de la GRC et celles de la Sous-section de l'évaluation de la menace du SCRS demeurait vague. Les membres de la GRC n'avaient pas reçu d'instructions précises quant au type de renseignements qu'ils devaient rechercher, consigner et communiquer. Ils n'avaient pas reçu non plus de formation au sujet du processus d'évaluation de la menace ni de l'incidence de la création du SCRS sur leurs responsabilités. Par conséquent, il arrivait fréquemment que les personnes concernées ne comprennent pas l'importance et les exigences de la fonction d'évaluation de la

menace, ce qui explique qu'une grande quantité d'informations pertinentes sur la menace n'aient été ni consignées ni diffusées, et ce, même à l'interne.

Des renseignements déterminants, comme le fait que le groupe de M. Parmar travaillait à un « projet très secret » au printemps 1985, et l'information obtenue de la personne 1 en septembre 1984, au sujet d'un complot visant à faire exploser un appareil d'Air India en novembre, n'ont pas été transmis à la Direction générale de la GRC. Par conséquent, ils n'ont pas été pris en compte dans les évaluations de la menace de la Gendarmerie.

Comme la GRC a souvent omis de diffuser l'information à l'interne, elle a omis également de la communiquer au SCRS. Si le SCRS n'avait aucun autre moyen d'obtenir l'information, cette dernière ne pouvait donc faire partie d'*aucune* évaluation de la menace, et la Direction des services de protection (Direction P) n'était donc jamais informée de son existence.

En outre, la méthode adoptée par la GRC pour traiter l'information reçue du SCRS a créé des problèmes. Le processus de liaison qu'elle avait mis en place a remporté un succès limité dans l'ensemble. L'information continuait à être échangée de manière informelle, les membres de chaque organisme se fiant à leurs contacts personnels au sein de l'autre organisme. En raison des relations tendues entre la GRC et le SCRS en Colombie-Britannique dans les premières années, le Service est parfois passé par des agents du Service de police de Vancouver (SPV) pour transmettre l'information à la GRC. Cet échange d'informations indirect officielles entre les organismes a eu pour effet qu'aucun dossier cohérent n'a été constitué. La tâche n'en a été que plus compliquée pour la GRC lorsqu'elle a tenté, à maintes reprises, de trouver dans les dossiers toute l'information pertinente, sans parler de l'analyse.

Les différentes divisions de la GRC devaient obtenir de l'information sur la menace auprès des services de police locaux et en faire rapport, mais les relations entre la GRC et les services locaux étaient également souvent tendues. La GRC insistait pour être la première et l'unique destinataire des renseignements du SCRS et se réservait le droit de décider à son gré de transmettre l'information aux services locaux, souvent au motif que la plupart des agents de police locaux n'avaient pas l'habilitation de sécurité voulue.

En Colombie-Britannique, où les relations avec les services de police locaux étaient moins tendues, il y avait quand même des lacunes au chapitre de l'intégration et de la communication d'informations. En effet, la GRC n'a pas transmis assez de renseignements aux membres du SPV faisant partie du Groupe intégré du renseignement sur Vancouver (GIRV). Ceux-ci avaient obtenu énormément d'informations de l'équipe de liaison indo-canadienne (l'Indo-Canadian Liaison Team, ou ICLT) du SPV, équipe qui avait réussi à gagner la confiance de la communauté sikhe. Mais bien souvent, la GRC ne consultait pas les dossiers du SPV ou ne comprenait pas l'importance de l'information qu'elle recevait de ce service.

Pour sa part, le Groupe des extrémistes criminels et des terroristes de la Section des renseignements criminels (SRC), à la Division E de la GRC, en savait peu sur les acteurs les plus importants du mouvement extrémiste sikh et disposait de ressources limitées pour enrichir ses connaissances. La multitude de renseignements d'ordre général recueillis par l'ICLT au sujet des organisations extrémistes locales n'a jamais été transmise à la Direction générale de la GRC. En outre, des renseignements bien précis, par exemple au sujet d'un leader extrémiste sikh qui aurait dit, à la mi-juin 1985, que quelque chose allait se produire en l'espace de deux semaines, ne sont pas parvenus non plus à la Direction générale, et n'ont donc pas été pris en considération dans les évaluations de la menace de la GRC. Par conséquent, la Direction générale n'avait au mieux que peu de contexte pour comprendre l'importance de l'information sur la menace qu'elle recevait des divisions.

En Colombie-Britannique, la GRC pouvait faire appel au Service de renseignements criminels Colombie-Britannique (SRCCB). Le SRCCB faisait partie d'un programme dans le cadre duquel les unités de renseignement des services de police provinciaux et municipaux et celles de la GRC échangeaient des informations. Or, la GRC a omis de consulter l'information cruciale détenue par le SRCCB.

Le traitement réservé à l'information sur l'explosion de Duncan nous renseigne sur deux points : les répercussions qu'a pu avoir le fait que le personnel de la GRC n'ait pas utilisé les mécanismes d'échange d'informations que la Direction générale avait tenté d'établir; l'incapacité, pour la GRC, de reconnaître l'information pertinente sur la menace et d'en faire part aux intéressés. En effet, le SCRS avait transmis l'information sur cette explosion à la Division E, mais elle n'est jamais parvenue au groupe de liaison. Parce qu'elle n'a pas été communiquée, à l'interne, au GSN, elle ne pouvait pas être transmise à tous les services de la GRC qui auraient pu en avoir besoin. De plus, cette information n'a pas été prise en compte dans le processus d'évaluation de la menace de la GRC. Le SCRS l'avait fournie au SPV, qui l'a communiquée à la GRC lors d'une séance d'information, mais encore une fois, elle ne s'est pas rendue à la Direction générale de la GRC. Quant au SRCCB, il avait eu un compte rendu à propos de cette information, mais la GRC ne l'a pas consulté avant l'attentat à la bombe.

Puisqu'aucune trace des échanges d'informations n'était conservée, on ne peut pas savoir si toute l'information voulue avait été transmise au sujet de l'explosion de Duncan, question dont débattent encore, aujourd'hui, la GRC et le SCRS.

Au bout du compte, en omettant de transmettre des renseignements sur la menace au SCRS, la GRC s'est nuie à elle-même, puisque la Direction P se fiait largement aux évaluations de la menace du SCRS pour déterminer les mesures de sûreté à mettre en place. De même, parce que la GRC ne transmettait pas l'information à ses propres services ni ne communiquait les renseignements sur la menace à la Direction générale, la Direction P n'a pas eu la possibilité d'obtenir l'information en question par le biais des évaluations de la menace de la Gendarmerie.

Les problèmes en matière de communication d'informations entre les divisions et la Direction générale allaient dans les deux sens. Le défaut de transmettre aux divisions les renseignements et les évaluations de la menace contre Air India a entravé considérablement les enquêtes locales. Non seulement les enquêtes de la GRC ont-elles été menées sur la foi de renseignements incomplets, mais les services de police locaux qui auraient pu prêter main-forte n'ont pas pu y participer.

Par ailleurs, la structure hiérarchique de la GRC n'était pas vraiment adaptée au processus d'évaluation de la menace, car les groupes divisionnaires ne relevaient pas directement de la Direction générale. La Direction générale n'avait pas le pouvoir de donner directement des instructions aux enquêteurs des divisions et ne recevait pas suffisamment de détails sur les enquêtes en cours pour pouvoir faire des suggestions utiles. Ce sont les enquêteurs des divisions, qui ne possédaient aucune formation sur la sécurité nationale et qui ne mesuraient pas les enjeux internationaux, qui décidaient des sujets qui devaient être examinés plus à fond et du moment pour ce faire.

Les failles de la structure sont apparues de manière particulièrement évidente au cours de l'enquête sur le complot de novembre, qui se basait sur une information, initialement obtenue de deux sources à l'automne 1984, selon laquelle des extrémistes sikhs complotaient en vue de placer des bombes dans deux avions d'Air India. Dès le départ, la Division a fourni des informations incomplètes à la Direction générale, et a omis de lui signaler sans tarder des faits cruciaux qui lui auraient permis de faire sa propre évaluation de la gravité de la menace. La Division a plutôt choisi de faire part à la Direction P de ses doutes à l'égard de la validité de l'information – un scepticisme qui s'est révélé sans fondement.

La Division a dressé peu de rapports sur l'enquête, et ses rapports n'étaient pas assez étoffés. Après l'attentat à la bombe, la Division a fait fi des demandes répétées de données à jour et, pendant plus d'un an, a négligé de fournir l'information qu'elle avait promise à la Direction générale. Un membre de la Direction générale s'est finalement adressé au SCRS pour obtenir l'information nécessaire, qu'il a reçue trois jours plus tard. Parce que les divisions ne voulaient pas recevoir d'instructions d'une autorité centrale, le service concerné à la Direction générale n'a pas été en mesure de s'acquitter de son mandat en matière de collecte et d'analyse de renseignements sur la menace.

Il y a également eu des lacunes importantes dans la circulation de l'information. Bien souvent, certaines sous-directions ou directions de la GRC ne transmettaient pas les renseignements sur les menaces à la sécurité nationale au service de la Direction générale responsable de l'évaluation des menaces (SDRC/Section de la sécurité nationale). Même si la Direction P avait besoin des évaluations de la menace faites par le SCRS et la GRC pour s'acquitter de ses propres fonctions, il lui est souvent arrivé de ne pas transmettre l'information sur les menaces pour les intérêts indiens qu'elle recevait des Affaires extérieures. Les détachements de la police des aéroports ont souvent omis de communiquer l'information sur la menace contre Air India, qu'ils recevaient directement de la compagnie aérienne,

à la Sous-direction de la police des aéroports de la Direction générale. Et même lorsqu'ils le faisaient, les informations n'étaient pas toujours communiquées à la Sous-direction des renseignements criminels (SDRC) ou au SCRS. Avant l'attentat à la bombe, les détachements aéroportuaires de la GRC se sont abstenus d'envoyer à la Direction générale l'information provenant d'Air India au sujet de la nécessité de porter une attention particulière [traduction] « aux caméras, à l'équipement électronique et aux colis transportés comme bagage à main », tout comme les renseignements à propos du complot fomenté par un groupe terroriste en vue de faire exploser en vol un appareil d'un transporteur international au moyen d'une bombe dissimulée dans une valise. Comme la Direction générale de la GRC ne recevait pas de renseignements détaillés, elle ne pouvait pas conseiller adéquatement d'autres détachements aéroportuaires qui auraient pu être touchés, comme ceux qui étaient affectés aux aéroports où atterraient des vols assurant la correspondance avec Air India.

Puisque l'information n'avait pas été fournie aux groupes divisionnaires, elle ne pouvait pas être communiquée à la police locale. Lorsque la Division E a signalé en avril 1985 qu'elle n'avait reçu aucune information, de qui que ce soit, indiquant qu'une bombe exploserait à bord d'un avion d'Air India, la SDRC n'a pas tenté de rétablir les faits (et ne pouvait probablement pas le faire), même s'il existait bel et bien de l'information comme quoi Air India pourrait être la cible d'un détournement d'avion ou d'actes de sabotage et la menace envers ce transporteur était jugée élevée.

Le service de la Direction générale qui était responsable de l'évaluation des menaces et les groupes divisionnaires sur lesquels il comptait pour recueillir de l'information avaient une capacité d'analyse limitée. En Colombie-Britannique, malgré une multitude de renseignements révélant que les extrémistes sikhs étaient très actifs, on a parfois estimé que la menace était inexistante ou très faible. Les membres du GSN à la Direction générale se sont souvent contentés de transmettre l'information à la Direction P sans même avoir tenté de l'évaluer et sans poser plus de questions. Comme si cela ne suffisait pas, l'appréciation de la crédibilité, fondée sur les normes de preuve en droit pénal, a parfois été substituée à tort aux évaluations de la menace. La façon dont la GRC a traité le complot de novembre constitue un bel exemple du phénomène : les enquêteurs de la GRC, qui avaient des doutes au sujet des motivations des personnes qui avaient fourni de l'information sur un éventuel attentat à la bombe, ont omis de transmettre l'information à la Direction générale ou d'en faire part de façon adéquate au SCRS.

Voici le nœud du problème : parce que la GRC a mis au point son propre processus d'évaluation des menaces, l'évaluation des divers renseignements sur la menace que détenait le gouvernement n'a pas pu être centralisée. Le SCRS et la GRC ont, chacun de son côté, recueilli et analysé des informations; par conséquent, ni l'un ni l'autre n'a pu procéder à une analyse complète de l'ensemble de l'information disponible. La SDRC avait accès aux évaluations de la menace du SCRS, mais elle ne les a pas consultées et ne les a pas intégrées à ses propres analyses. De plus, il est souvent arrivé que le SCRS ne reçoive pas l'information qui était entre les

maines de la SDRC. Pour sa part, la SDRC n'a pas obtenu tous les renseignements de la GRC. C'est la Direction P qui a reçu le plus de renseignements, mais elle n'avait pas pour mandat de centraliser l'évaluation des menaces ni la capacité de le faire; elle devait donc s'en remettre entièrement au SCRS et à la SDRC pour connaître la gravité des menaces.

En somme, la GRC a été incapable de recueillir et de communiquer efficacement ses propres renseignements. Et lorsqu'elle a effectivement communiqué de l'information, l'importance de cette dernière était souvent négligée.

### 3.3 Ce que l'on savait

Les Canadiens, en particulier les membres des familles des victimes de l'attentat à la bombe contre le vol 182, espéraient probablement par-dessus tout qu'une enquête publique leur révèle si le gouvernement et ses institutions disposaient au préalable d'informations qui auraient pu permettre aux autorités d'empêcher l'attentat à la bombe.

La réponse à une telle question est complexe. Rien ne prouve que le gouvernement connaissait avant l'attentat les détails de ce qui allait se produire le 22 juin 1985. Voilà pourquoi il a été répété à maintes reprises que les autorités n'étaient au courant d'aucune « menace précise » qui aurait pesé sur le vol 182.

Toutefois, là n'est pas vraiment la question. En 1985, la notion de « menace précise » était intimement liée, dans le milieu, aux protocoles d'urgence mis en branle lorsque les autorités recevaient un appel à la bombe précisant la cible, et qu'elles n'avaient pas le temps d'effectuer une enquête ni d'évaluer la menace en bonne et due forme. Une « menace précise » justifiait alors l'adoption de mesures d'urgence en raison de l'ampleur des conséquences potentielles, même s'il n'était pas possible de déterminer si elles se matérialiseraient.

C'est une chose que de dire que, s'il y avait eu une « menace précise » et qu'on avait su quand, où et comment un attentat planifié contre le vol 182 serait perpétré, on aurait pris des mesures immédiatement pour trouver la bombe. C'est toute autre chose de laisser entendre qu'en l'absence d'une menace détaillée et « précise », on ne pouvait ou ne devait rien faire d'autre pour empêcher l'attentat à la bombe.

Mais il est juste d'affirmer que le vol 182 ne faisait l'objet d'aucune « menace précise » au moment de son départ le 22 juin 1985 uniquement dans le sens strict du terme. Ainsi, aucune source n'avait fourni d'informations détaillées à l'un ou l'autre des organismes, en une même occasion et en un même lieu, au sujet du complot visant à faire exploser le vol 182 le 23 juin 1985. Par contre, divers organismes gouvernementaux disposaient d'éléments d'information extrêmement importants qui, pris ensemble, auraient amené tout analyste compétent à conclure que le vol 182 était dans la mire d'extrémistes sikhs connus qui comptaient le faire exploser.

Avant l'attentat à la bombe, le SCRS, la GRC, le ministère des Affaires extérieures, les services de police locaux et Transports Canada possédaient, collectivement, les informations suivantes au sujet de l'extrémisme sikh et des menaces planant sur les intérêts indiens :

- à l'automne 1984, en Colombie-Britannique, des extrémistes sikhs auraient tramé de faire exploser un ou possiblement deux avions d'Air India;
- à l'automne 1984, Ajaib Singh Bagri aurait fait partie d'un comité qui planifiait le détournement d'un avion d'Air India;
- le groupe de Talwinder Singh Parmar, les Babbar Khalsa, aurait préparé un « projet très secret » au printemps 1985, et M. Parmar représentait, avait-on conclu, la plus importante menace au Canada pour les missions diplomatiques et le personnel de l'Inde;
- au début de juin, M. Parmar et des collaborateurs avaient fait des essais dans un boisé, d'où une forte explosion avait été entendue;
- au cours d'une rencontre tenue le 12 juin 1985, un extrémiste sikh de premier plan avait rétorqué, quand on lui avait demandé pourquoi aucun représentant indien n'avait été la cible d'un attentat, que quelque chose d'important allait se produire en l'espace de deux semaines;
- à la fin de mai et au début de juin, Air India avait prévenu que des extrémistes sikhs tenteraient probablement de saboter des avions en dissimulant des dispositifs à retardement dans des bagages enregistrés, qu'il fallait donc porter particulièrement attention aux objets comme les radios transistor et que la police devait superviser le chargement des bagages enregistrés dans les avions.

James Bartleman, qui était lieutenant-gouverneur de l'Ontario au moment de son témoignage, occupait le poste de directeur général à la Direction générale de la sécurité et du renseignement aux Affaires extérieures en 1985. Peu de temps avant l'attentat à la bombe, a-t-il témoigné, il aurait vu dans les documents qu'il recevait quotidiennement du CST, par voie électronique, de l'information indiquant que le vol 182 allait être la cible de terroristes. Il n'était pas en mesure d'évaluer la fiabilité de l'information, mais estimait important de s'assurer que les autorités étaient au courant et faisaient le nécessaire. Lorsqu'il a fait part de cette information à un représentant de la GRC lors d'une réunion sur la sécurité dans l'immeuble, ce dernier a répondu d'un ton sec que la GRC était au courant et avait la situation en main. Le 23 juin 1985, en apprenant qu'un attentat à la bombe venait d'être commis, M. Bartleman a tout de suite pensé que la fameuse menace avait été mise à exécution et que les autorités n'avaient pas pu l'éviter.

L'avocat du ministère de la Justice, au nom du gouvernement et de tous les organismes, a réagi comme si la preuve présentée par M. Bartleman constituait la seule information pouvant indiquer avant l'attentat à la bombe que le

vol 182 d'Air India courait un danger. M. Bartleman a été soumis à un contre-interrogatoire vigoureux, et certaines personnes ont été citées à témoigner dans le but de discréditer son témoignage, stratégie qui était mal inspirée.

Comme l'ont souvent répété les spécialistes du renseignement, un élément d'information apparemment insignifiant en soi pourrait, en fait, constituer la pièce manquante d'un casse-tête permettant à un groupe ou un organisme étranger ou hostile d'observer une tendance ou de tirer des conclusions d'une grande incidence sur le plan du renseignement. Cette métaphore qu'est l'« effet mosaïque » est souvent utilisée par les organismes de renseignement, à l'excès parfois, pour décrire les conséquences potentiellement dangereuses de la divulgation de leurs informations et pour justifier la nécessité de garder le secret. Toutefois, la collecte et l'échange d'informations peuvent également faire progresser les activités de renseignement d'un organisme.

Toute bonne analyse du renseignement permet de faire des rapprochements entre des faits et informations disparates provenant de différentes sources, en vue de dresser un portrait digne de foi. Lorsque suffisamment d'informations ont été recueillies, les nouveaux éléments découverts, même s'ils semblent insignifiants, peuvent donner des indications supplémentaires et aider à mieux comprendre les choses.

Le témoignage de M. Bartleman avait beau être surprenant et important, il ne s'agissait pas, contrairement à ce qu'ont laissé entendre certains témoins du gouvernement qui ont cherché à le discréditer et le procureur général du Canada, dans ses observations, de la seule information qui tende à indiquer que le gouvernement en savait suffisamment au sujet de la menace dont le vol 182 faisait l'objet pour intervenir différemment en vue d'assurer la sûreté.

Même en l'absence du document décrit par M. Bartleman, il y avait amplement d'éléments d'information disparates qui, s'ils avaient été assemblés, non seulement auraient révélé la nature de la menace, mais en auraient également corroboré la gravité. Ainsi, on aurait compris qu'il fallait prendre des mesures visant en particulier à contrer la possibilité de sabotage au moyen de dispositifs explosifs camouflés dans des bagages enregistrés.

Il convient de considérer que le témoignage de M. Bartleman constitue simplement l'une des pièces de la mosaïque.

En 1985, les ententes institutionnelles en place et les pratiques courantes des organismes canadiens de collecte de renseignements ne permettaient aucunement d'assembler les pièces de la mosaïque de l'extrémisme sikh de façon à voir la nette tendance portant à croire qu'il y avait un risque très élevé d'attentat à la bombe contre le vol 182.

En raison de ces ententes lacunaires, le SCRS, organisme gouvernemental principalement responsable de l'évaluation de la menace, n'avait pas un accès suffisant aux faits concernant la menace présentée par l'extrémisme sikh. N'ayant

pas vraiment de sources dans la communauté sikhe, le SCRS devait s'en remettre à d'autres organismes, de l'étranger et du Canada, pour obtenir l'information dont il avait besoin pour comprendre la menace. En matière de menace, le SCRS disposait d'une profusion d'informations provenant du gouvernement indien, au sujet de la situation en Inde et de ce qui se passait dans la communauté sikhe au Canada, mais il ne pouvait pas les corroborer. En conséquence, sans rien pour la corroborer, cette masse d'informations émanant du gouvernement indien donnait à penser qu'il s'agissait de « fausses alarmes ».

Comme il n'avait pas d'informations suffisamment détaillées, et peut-être pas les compétences spécialisées nécessaires, le SCRS était mal outillé pour cerner la nature du danger et déterminer, de manière un tant soit peu fiable, s'il risquait de se matérialiser. En conséquence, le Service a produit des évaluations concluant que la menace était « élevée », mais qui donnaient peu de détails pour aider leurs destinataires à prendre des décisions éclairées sur la façon de déployer les rares ressources affectées à la protection, ou d'établir les priorités à cet égard, ce qui était pourtant le but des évaluations de la menace.

Au cours de l'année précédant les attentats à la bombe, il semble que le SCRS n'ait obtenu que quelques-unes des pièces fondamentales de la mosaïque dont disposaient d'autres organismes gouvernementaux, c'est-à-dire l'information la plus importante touchant les menaces dont Air India faisait l'objet.

L'un des exemples les plus frappants de facteurs qui ont empêché le SCRS de tirer parti de l'effet mosaïque nous est donné par le télex du 1<sup>er</sup> juin.

Le 1<sup>er</sup> juin 1985, le gestionnaire en chef de la sécurité et de la vigilance d'Air India à Bombay a envoyé un télex aux bureaux d'Air India partout dans le monde pour les prévenir de [traduction] « la probabilité d'actes de sabotage perpétrés par des extrémistes sikhs qui entendent placer des engins à retardement, etc. dans les aéronefs ou les bagages enregistrés ». Le télex énonçait aussi les précautions particulières devant être mises en œuvre. Entre autres précautions, il fallait utiliser des « détecteurs d'explosifs et des biocapteurs [chiens] » et effectuer de manière aléatoire des fouilles physiques des bagages enregistrés, au moins jusqu'au 30 juin 1985.

Air India a envoyé le télex à la GRC, plus précisément à l'officier responsable à l'aéroport Pearson à Toronto, qui l'a transmis à l'officier responsable par intérim de la Sous-direction de la police des aéroports, à la Direction générale, tout en demandant des directives sur la suite des choses. L'officier responsable par intérim a alors envoyé un télex au SCRS pour demander une évaluation à jour de la menace pesant sur Air India.

Le SCRS a répondu par une évaluation de la menace indiquant qu'il n'était alors au courant d'aucune « menace précise » à l'endroit d'Air India.

Dans ses observations à l'intention de l'honorable Bob Rae, la GRC a pourtant précisé avoir envoyé le télex du 1<sup>er</sup> juin avec la demande d'évaluation à jour de

la menace transmise au SCRS. La GRC a également dit à M. Rae qu'elle avait, pour renforcer les mesures de sûreté, fait appel à des chiens détecteurs d'explosifs pour vérifier la section des passagers avant le départ des avions.

Or, ces deux affirmations étaient erronées.

Non seulement le télex du 1<sup>er</sup> juin n'a pas été envoyé au SCRS, mais il semble avoir été transmis uniquement à la Police des aéroports, à la Direction générale. Il n'a même pas été envoyé à la SDRC, la sous-direction qui s'occupait des évaluations des menaces à la GRC.

Le télex du 1<sup>er</sup> juin 1985 est l'une des pièces maîtresses de la mosaïque qui n'est jamais parvenue au SCRS et qui n'a jamais été intégrée aux évaluations de la menace présentée par l'extrémisme sikh. Ainsi donc, le SCRS n'a pas pu faire de rapprochement entre l'information que le télex contenait au sujet d'un attentat imminent et les autres informations qu'il avait reçues.

Dans son témoignage, l'ancien enquêteur du SCRS responsable de l'enquête sur l'extrémisme sikh en Colombie-Britannique avant l'attentat à la bombe a affirmé que s'il avait eu connaissance du télex du 1<sup>er</sup> juin, il aurait mieux compris le sens à donner au « fort bruit » qu'avaient entendu les agents de surveillance du SCRS lorsqu'ils avaient suivi M. Parmar, M. Reyat et une personne inconnue jusqu'à un boisé près de Duncan le 4 juin 1985. Un enquêteur du SCRS à Toronto a fait précisément le même lien peu de temps après l'attentat à la bombe, lorsqu'il a mis la main sur le rapport de surveillance à propos de l'explosion de Duncan; pour lui, le bruit en question était presque assurément dû à une explosion expérimentale plutôt que, comme on l'avait cru auparavant, à un coup de feu.

Le complot de novembre 1984 met lui aussi en lumière l'incapacité à insérer, avant l'attentat à la bombe, un élément d'information important dans la mosaïque des menaces. En septembre 1984, la GRC a appris par l'intermédiaire de la « personne 1 » que des extrémistes sikhs fomentaient un attentat à la bombe contre un avion d'Air India, mais elle n'a pas relayé cette information à la Direction générale, au SCRS ni à d'autres organismes. Le SCRS n'a pas appris l'existence de ce complot avant la fin d'octobre 1984, lorsque le Service de police de Vancouver (SPV) a reçu pour ainsi dire la même information de la « personne 2 », qu'il a transmise au SCRS et à la GRC. Toutefois, la GRC a omis d'aviser le SCRS que cette information corroborait celle qui avait été obtenue auparavant d'une autre source indépendante, soit la personne 1.

Le SCRS était conscient de plusieurs menaces visant Air India en octobre 1984 et, avant de prendre connaissance de l'information de la personne 2, il avait diffusé une évaluation de la menace indiquant que le risque d'un attentat au Canada était ténu, mais ne pouvait être écarté. Après avoir reçu l'information de la personne 2, le SCRS a mis à jour son évaluation et précisé qu'il y avait une [traduction] « possibilité réelle » que des sikhs s'en prennent à un avion d'Air India.

Mais ce n'est qu'en mars 1986, lorsque la GRC a procédé à l'examen des dossiers après l'attentat à la bombe, que la déposition de la personne 1 à la police en septembre 1984, au sujet d'un homme à Duncan qui était capable de fabriquer de la « nitro » pour faire exploser un avion d'Air India, a été mise au jour. Si le SCRS avait reçu cette information avant l'attentat à la bombe, on aurait sans doute compris que l'excursion de M. Parmar et d'un résident de Duncan, Inderjit Singh Reyat, dans un boisé non loin de cette ville, avait un but beaucoup plus sinistre.

Cet enchaînement d'incidents montre toute l'importance que peut avoir l'information probante dans le processus d'évaluation de la menace. Il démontre également qu'on peut être amené à écarter une grave menace si des éléments d'information pertinents manquent.

En dehors de l'information fournie par M. Bartleman et des renseignements portant sur le télex du 1<sup>er</sup> juin et le complot de novembre, d'autres pièces clés de la mosaïque détenues par certains organismes du gouvernement ne sont jamais parvenues au SCRS, qui n'a donc pas pu s'en servir dans ses évaluations de la menace.

Après la clôture des audiences, la Commission a appris que le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) disposait d'informations pertinentes. L'information du CST est assujettie à des règles très strictes en matière de confidentialité pour raisons de sécurité nationale, de sorte que nous pouvons en dire peu de choses, si ce n'est qu'elle précisait que des mesures de sûreté particulières, similaires à celles qu'exposait le télex du 1<sup>er</sup> juin, devaient être prises en Inde et à l'étranger à l'égard des vols d'Air India, compte tenu des menaces d'actes de sabotage et de détournement de la part d'extrémistes sikhs. En outre, les aéroports indiens procédaient à des vérifications de sûreté pour contrer ces menaces, et le gouvernement de l'Inde s'était montré plus préoccupé par les mesures de sûreté aéroportuaire dans le contexte de la menace terroriste sikhe au cours du mois de juin 1985. Ce dernier fait aurait incité les agents de la GRC et de Transports Canada à se raviser lorsqu'ils ont cru que les menaces signalées par Air India, par exemple dans le télex du 1<sup>er</sup> juin, avaient pour seul but d'obtenir sans frais que des mesures de sûreté additionnelles soient prises. Regardée isolément, cette information supplémentaire pouvait paraître banale, mais vue dans le contexte du télex du 1<sup>er</sup> juin ainsi que d'autres informations détenues par les organismes du gouvernement du Canada en juin 1985, elle aurait indiqué qu'il y avait un risque important qu'un attentat à la bombe soit commis contre un avion d'Air India au cours de ce mois.

Rien ne nous permet de déterminer si l'information du CST a été transmise au SCRS.

Le télex du 1<sup>er</sup> juin et l'information du CST, une fois réunis et évalués par un analyste qualifié, auraient justifié amplement le resserrement de la sûreté et la mise en œuvre de mesures à l'aéroport Pearson, à l'aéroport de Mirabel et, ce qui aurait été logique, aux aéroports où atterriraient des vols assurant la

correspondance avec Air India, afin de parer à la menace élevée de sabotage au moyen de bombes dissimulées dans des bagages enregistrés. À l'instar des témoins experts, la Commission croit que le télex du 1<sup>er</sup> juin à lui seul aurait clairement dû commander le renforcement de la sûreté.

Même sans le témoignage de M. Bartleman, il est clair que le gouvernement en savait assez sur la menace qui existait avant l'attentat à la bombe et qu'en conséquence, le fait qu'il ait négligé de mettre en œuvre des mesures de sûreté adaptées aux circonstances est inexcusable. Toutefois, l'importance accordée par le gouvernement au témoignage de M. Bartleman nous oblige à l'évaluer. Partant de ce que le gouvernement savait déjà avant l'attentat à la bombe, nous pouvons replacer la preuve apportée par M. Bartleman dans son contexte.

Bien que le gouvernement n'ait ménagé aucun effort pour prouver le contraire, il n'y a rien d'in vraisemblable dans la possibilité qu'un document concernant une menace à l'endroit d'un vol d'Air India au Canada ait existé, puis soit disparu. Il est possible aussi que M. Bartleman ait oublié certains détails après plus de vingt ans, mais l'essentiel de son témoignage est digne de foi. Se fondant sur les critères d'appréciation de la preuve en common law, la Commission estime que M. Bartleman est un témoin crédible. Il n'avait d'ailleurs rien à gagner en présentant son témoignage et il savait pertinemment que ses propos seraient vigoureusement contestés.

La Commission admet la possibilité qu'un document comme celui dont a parlé M. Bartleman n'ait pas été pris en considération, puis soit disparu des fonds documentaires du gouvernement, car :

Les fonds documentaires concernant la période précédant l'attentat à la bombe sont incomplets.

Les archives du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) ont été éliminées sans qu'un index des documents détruits n'ait été établi.

Le SCRS, conformément à sa politique, détruisait les documents d'origine une fois qu'il les avait examinés et qu'un rapport de renseignements avait été rédigé.

Malgré les affirmations figurant dans des documents présentés à la Commission et faites lors de témoignages livrés aux audiences, selon lesquelles Air India avait envoyé un grand nombre d'avis à propos de menaces faites à son endroit à la GRC, le nombre de documents présentés par cette dernière ne corrobore pas ces affirmations.

On ne sait pas vraiment quels documents datant de la période précédant l'attentat à la bombe le CST détiendrait, et il est presque certain qu'ils sont incomplets.

Divers témoins du gouvernement ont affirmé qu'ils auraient été frappés par toute information au sujet d'une menace à l'endroit d'un vol d'Air India et qu'ils auraient sonné l'alarme immédiatement. Toutefois, pareille assurance ne cadre pas avec ce que l'on sait de la réaction que suscitait l'information sur les menaces reçue par le gouvernement du Canada au printemps 1985, dont on a une preuve documentaire. En effet, ce genre d'information, dont le télex du 1<sup>er</sup> juin, n'a guère suscité de réactions.

À un témoin du gouvernement qui affirmait qu'il aurait remarqué toute menace d'attentat à la bombe à l'endroit d'Air India et y aurait réagi, la Commission a dû rappeler le cas d'un vol d'Air India à destination du Canada qui avait fait l'objet de menaces en avril 1985. Le témoin a expliqué son inaction par le fait qu'il n'y avait aucune précaution à prendre quand une menace visait un vol arrivant au Canada. Néanmoins, le défaut de sonner l'alarme et l'absence d'allusion à cette menace dans d'autres documents rédigés avant et après l'attentat à la bombe font penser à l'incident du télex du 1<sup>er</sup> juin.

Par ailleurs, un témoin du CST qui tentait de miner la crédibilité de M. Bartleman a avancé qu'il aurait averti le gouvernement de toute menace contre un vol d'Air India, comme il l'avait fait quelques mois plus tôt à propos du complot de novembre. Toutefois, il n'était apparemment pas au courant de l'existence de l'information du CST au sujet des mesures de sûreté exigées par Air India, en Inde et à l'étranger, en raison du risque que des extrémistes sikhs se livrent à des actes de sabotage, ni du fait que les aéroports de l'Inde avaient procédé à des vérifications de sûreté pour parer à la menace. Le gouvernement persiste à contester la pertinence de cette information dans l'affaire Air India, ce qui est révélateur en soi. Si des agents qui ont travaillé et qui travaillent maintenant au CST ne peuvent pas, même rétrospectivement, établir un lien entre cette information et les menaces à l'endroit du vol 182, il ne serait absolument pas surprenant que sa pertinence n'ait pas été reconnue en 1985.

On ne sait toujours pas jusqu'à quel point l'information sur la menace que M. Bartleman avait eue sous les yeux pouvait être précise. Selon ses dires, cette information se limitait à évoquer l'existence d'une menace, mais il ne pouvait d'aucune façon évaluer la gravité de la menace ou la crédibilité de l'information. Par ailleurs, le témoin de la GRC qui a mentionné que celle-ci recevait avant chaque vol un avis de menaces à l'endroit d'Air India a déclaré que cet état de choses expliquait pourquoi la GRC considérait comme une sorte de « ritournelle » ces avis, envoyés par Air India dans l'espoir que le gouvernement du Canada resserrerait les mesures de sûreté sans frais supplémentaires. Cet exposé du point de vue de la GRC sur la crédibilité des menaces à l'endroit d'Air India à l'époque cadre avec la réaction plutôt sèche à laquelle a eu droit M. Bartleman quand il a voulu porter l'information à la connaissance de la GRC. Il est également conforme à des remarques dans des documents antérieurs évoquant que la GRC semblait contrariée du fait que ses décisions en matière de sécurité soient remises en question par un fonctionnaire des Affaires extérieures.

Même si M. Bartleman n'a rien vu de plus que ce qui figurait dans le document du CST que la Commission n'a jamais retracé, ce document aurait probablement suffi, compte tenu de ce qu'il savait sur l'extrémisme sikh au Canada, à le convaincre que la menace nécessitait un suivi. C'était au Canada que la diaspora sikhe était la plus nombreuse, le risque était très élevé que des tentatives soient faites contre les intérêts du gouvernement indien en juin et Air India pouvait devenir une cible symbolique. Voilà autant de facteurs qui auraient incité quiconque avait de telles connaissances et une telle expérience dans ce domaine à s'interroger sur les précautions à prendre. Or, c'est exactement ce que M. Bartleman a fait.

### 3.4 Réaction à la menace

Avant l'attentat à la bombe, le gouvernement dans son ensemble possédait l'information suivante à l'égard du risque que des extrémistes sikhs puissent réussir à faire exploser un avion d'Air India :

Il savait que des extrémistes sikhs étaient déterminés à perpétrer un attentat terroriste, en juin 1985, contre un symbole quelconque du gouvernement de l'Inde. Il connaissait l'identité des extrémistes susceptibles de prendre part à un tel attentat.

Il savait que des vols d'Air India seraient probablement la cible des extrémistes sikhs, qui procéderaient probablement en dissimulant une bombe à retardement dans un bagage enregistré.

Il savait que la menace la plus grave pour l'aviation civile n'était plus le détournement d'avions, mais bien les actes de sabotage.

Il savait que le régime de réglementation de Transports Canada n'était pas adapté à ce genre de menace et que les mesures de sûreté alors mises en œuvre par Air India n'étaient pas suffisantes et reposaient sur le recours à une technologie peu fiable et à des agents de sûreté qui n'avaient reçu aucune formation.

Il connaissait des règles et des procédures qui auraient pu être imposées par un règlement, lesquelles auraient permis de réagir plus efficacement aux risques pour la sûreté posés par les bagages en correspondance intercompagnies et les bagages enregistrés par des passagers qui ne se présentent pas à l'embarquement.

Il était également au fait de procédures et de pratiques plus efficaces, tel l'appariement bagages-passagers, pour le contrôle des bagages et la détermination des risques potentiels.

Néanmoins, parce que le gouvernement n'a pas tenté de remanier son régime de sûreté, même s'il savait que ce régime ne lui permettait absolument pas de définir les menaces graves et les interventions qui s'imposaient, il n'a pu empêcher l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India.

### **3.5 Attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India : kyrielle d'infractions à la sûreté**

En juin 1985, Transports Canada était parfaitement au courant, depuis au moins cinq ans, du fait que des terroristes pourraient tenter d'exploiter les failles du régime de sûreté de l'aviation en plaçant des dispositifs explosifs dans des bagages enregistrés. Les préoccupations à l'égard de la menace de sabotage étaient si grandes qu'en 1980, les exploitants et constructeurs d'aéronefs canadiens ont demandé à Transports Canada de mettre au point des techniques de contrôle et des appareils pour détecter les explosifs. Malgré cela, les procédures de sûreté utilisées couramment dans les aéroports canadiens le 22 juin 1985 visaient encore à prévenir le détournement d'avion. Ces procédures étaient destinées à empêcher des pirates de l'air potentiels d'apporter des armes à bord d'un aéronef, et il n'existait aucune exigence relative au contrôle des bagages enregistrés.

Le 22 juin 1985, CP Air menait ses activités à Vancouver en fonction d'un niveau de menace « normal », même si Transports Canada et certains services de la GRC possédaient une quantité impressionnante d'informations sur la menace élevée qui pesait sur Air India et que Transports Canada savait qu'il y avait des correspondances entre des vols de CP Air et d'Air India. À Vancouver, « M. Singh » a insisté, avec véhémence un moment donné, pour que son bagage soit enregistré jusqu'à sa destination finale, en Inde, supposément pour ne pas avoir à le reprendre lors de l'arrivée du vol de CP Air à Toronto et à l'enregistrer une deuxième fois. L'employée de CP Air a contrevenu au protocole de sûreté du transporteur en enregistrant le bagage sur les vols 181/182 d'Air India même si le passager n'avait pas de siège confirmé sur ces vols. De plus, CP Air n'a pas déchargé le bagage enregistré par « M. Singh » lorsque ce dernier a omis de se présenter à l'embarquement. À son arrivée à Toronto, le bagage « non autorisé » a été placé à bord du vol 181 d'Air India par le personnel au sol de l'aéroport Pearson. En raison des lacunes de ses propres protocoles, Air India ne savait pas que ce bagage avait été chargé dans l'avion.

Par ailleurs, plus tôt la même journée à l'aéroport Pearson, Brian Simpson, à l'époque employé saisonnier d'Air Canada et aujourd'hui avocat, a été intrigué par l'imposant aéronef *Kanishka* stationné à l'extérieur de la zone des départs

internationaux. Même s'il n'était pas autorisé à le faire, il s'est approché de l'aéronef, est monté à bord, a exploré l'intérieur de l'appareil pendant une dizaine de minutes, puis est sorti, tout cela sans même que les agents de sûreté ou d'autres membres du personnel aéroportuaire fassent cas de lui. M. Simpson, qui avait remarqué de nombreuses lacunes en matière de sûreté pendant qu'il travaillait à l'aéroport Pearson, n'a pas été surpris de ce manque d'attention. Il a témoigné qu'à l'époque, les portes de sécurité, qui devaient en principe rester verrouillées ne l'étaient pas toujours et que les codes d'accès des portes munies d'une serrure à code étaient souvent inscrits sur le mur à côté.

Durant la même période, des lacunes semblables dans les mesures de sûreté ont été notées aux aéroports de Montréal et de Vancouver. Transports Canada était conscient de la tendance au laxisme dans l'application des mesures de sûreté avant l'attentat à la bombe. Même si l'aéroport de Mirabel ne faisait pas l'objet d'évaluations annuelles de sûreté, il y en avait eu à l'aéroport Pearson en 1983, en 1984 et au printemps de 1985, et à l'aéroport de Vancouver en 1982 et en 1985. Un rapport de Transports Canada daté de 1982 soulignait qu'un bon nombre d'éléments du programme de sûreté du Canada étaient purement symboliques et ne permettraient pas d'éviter un attentat terroriste bien organisé. Néanmoins, aucune mesure de redressement n'a été prise.

En juin, selon l'évaluation de la menace de la Direction générale de la GRC, les vols d'Air India devaient exiger le recours à une équipe cynophile. Ainsi, un chien détecteur d'explosifs devait être utilisé pour fouiller, avant le départ, la section passagers des aéronefs et tout bagage suspect. Or, les équipes cynophiles n'étaient pas au courant du niveau de menace à ce moment-là. Le 22 juin 1985, toutes ces équipes étaient parties à Vancouver pour une formation, privant l'aéroport de Toronto de chiens dressés; la relève était assurée par l'équipe de fouille manuelle de la GRC. En cas d'alerte, le rôle de cette équipe, malgré ce que son nom évoque, consistait simplement à fouiller l'intérieur de l'aéronef et à superviser un processus d'appariement bagages-passagers.

Même si l'aéroport de Montréal-Mirabel avait pris des dispositions pour avoir accès à l'équipe cynophile de la Sûreté du Québec (SQ) en cas de besoin, cette équipe n'était pas à l'aéroport avant le départ du vol et, malgré l'identification de trois bagages suspects qui n'ont pas été chargés dans l'avion, ni la section passagers de l'aéronef ni les bagages enregistrés n'ont été fouillés.

En raison de la menace élevée dont Air India faisait constamment l'objet, le programme de sûreté du transporteur aérien prévoyait l'utilisation d'un appareil radioscopique aux aéroports Pearson et de Mirabel pour vérifier la présence d'explosifs dans les bagages enregistrés avant le chargement à bord des aéronefs. Air India utilisait également un appareil électronique de détection d'explosifs, le PD-4, en cas de bris ou de non-disponibilité de l'appareil radioscopique. Un test effectué au début de 1985 par un membre de la GRC à l'aéroport Pearson avait démontré l'inefficacité totale du PD-4 à un groupe de représentants d'Air India, de Transports Canada, du Service de police régional de Peel et de la GRC. À l'époque, la GRC avait affirmé à Air India qu'elle n'avait

aucune confiance en l'efficacité du dispositif de détection PD-4. Cependant, elle n'est pas intervenue pour empêcher qu'Air India s'en serve pour ses vols au début de 1985, dans le cadre de son plan de sûreté, que ce soit avant l'installation de l'appareil radioscopique ou par la suite, en guise de remplacement. L'appareil radioscopique d'Air India à l'aéroport Pearson avait fait défaut au moins une fois auparavant en juin 1985 et n'avait pas toujours été fiable par le passé parce qu'il était malmené; lorsqu'il est tombé en panne après avoir scanné entre 50 et 75 p. 100 des bagages le 22 juin 1985, l'agent de sûreté d'Air India a décidé d'utiliser le renifleur PD-4 pour vérifier le reste des bagages. Malgré le niveau de menace élevé attribué aux vols d'Air India, ni Burns Security ni Air India n'ont avisé la GRC de la défaillance de l'appareil radioscopique cette journée-là, et les membres de la GRC n'ont fait aucune vérification et n'ont pas parlé aux employés d'Air India ni aux agents de sûreté durant les quelque cinq heures qui se sont écoulées entre le moment où l'appareil a cessé de fonctionner et le moment où l'avion a décollé.

Les employés de Burns Security, des agents de sûreté privés embauchés par Air India pour effectuer le contrôle des bagages enregistrés, ne possédaient aucune expérience ou formation officielle relativement au fonctionnement du PD-4. De plus, les responsables du gouvernement du Canada n'assuraient aucune supervision. Les employés de Burns n'avaient reçu aucune explication pour savoir comment interpréter les sons émis par le PD-4, de sorte que personne n'a avisé le superviseur de Burns ni l'agent de sûreté d'Air India du fait que le dispositif avait peut-être réagi à certains des bagages scannés. Par la suite, sans qu'on s'interroge plus longuement sur le danger que pourraient poser les bagages, on a chargé ces derniers dans l'aéronef.

Un peu avant la fin du contrôle préembarquement à Mirabel, Daniel Lalonde, qui est maintenant agent de la Police provinciale de l'Ontario mais qui travaillait en 1985 pour Burns Security, a dû quitter son poste à un point de contrôle afin d'aider d'autres agents de sûreté à inspecter par radioscopie les bagages enregistrés. M. Lalonde n'avait jamais utilisé ni même vu le type d'appareil à rayons X qui était dans la salle des bagages. L'étendue de sa formation sur l'examen des bagages de cabine à l'aide d'un appareil radioscopique, en dehors de ce qu'il avait appris sur le tas, se limitait à une vidéo d'une heure montrant des images d'une arme de poing et d'un bâton de dynamite à titre d'exemples d'articles dangereux à repérer. Pendant l'inspection des bagages enregistrés, M. Lalonde et les autres employés de Burns ont identifié trois bagages dont le contenu semblait suspect. Ces bagages ont été posés par terre, près de l'appareil radioscopique. Le superviseur de Burns a avisé un représentant d'Air India à propos de ces bagages, mais la GRC n'a été informée que deux ou trois heures plus tard. Lorsque les agents de la GRC sont arrivés dans la zone des bagages, ils ont constaté que les bagages suspects avaient été laissés là, sans surveillance.

L'agent de sûreté d'Air India, qui est arrivé de Toronto environ deux heures après la découverte des bagages suspects, a décidé qu'ils ne devaient pas être chargés dans l'aéronef. Selon M. Lalonde, l'agent de sûreté s'inquiétait de ce qu'il en coûterait de retarder le décollage au moment où il a décidé d'autoriser

le départ du vol 182 d'Air India, lequel était déjà en retard. En 1985, quand on retardait le décollage d'un gros-porteur comme le *Kanishka*, le coût se situait entre 10 000 \$ et 18 000 \$ l'heure.

Lorsque le maître-chien de la SQ a été appelé par la GRC durant la nuit du 22 juin 1985, il s'attendait à devoir fouiller l'avion et les bagages enregistrés. Toutefois, à son arrivée, l'aéronef était déjà parti. Il n'a donc fouillé que les trois bagages qui n'avaient pas été chargés dans l'avion.

Le 23 juin 1985, à 7 h 14 TMG, le vol 182 d'Air India est disparu des écrans radar.

On a souvent dit que les lacunes qui ont permis le chargement de la bombe à bord du vol 182 d'Air India le 22 juin 1985 sont le résultat d'une suite de coïncidences tragiques et de lacunes qui faisaient chevauchement. Si cela est en partie vrai, les nombreuses lacunes et erreurs qui ont été notées le 22 juin 1985 étaient également la conséquence prévisible d'une réglementation inadéquate, de mauvaises décisions en matière de financement et de l'absence de leadership, combinaison qui permettait aux terroristes potentiels d'exploiter les failles. Les installations d'Air India au Canada étaient considérées comme une « cible facile », et il fallait peu pour déclencher la succession de défaillances qui, au bout du compte, ont entraîné une catastrophe.

L'histoire nous a montré l'ampleur des préjudices pouvant être causés par un régime inefficace de sûreté aérienne. Le risque pour la sûreté de l'aviation doit être géré au moyen d'un régime bien coordonné prévoyant des mesures à divers niveaux, qui doivent se chevaucher, et d'un cadre réglementaire proactif et adapté aux circonstances, dont l'efficacité doit être examinée régulièrement, en fonction des menaces passées, présentes et futures.

Le régime de sûreté en place dans les aéroports canadiens en 1985 ne correspondait pas à cette description.

### **3.6 Ressources et privatisation**

Les années 1980 ont été marquées par la déréglementation, les compressions et la privatisation.

Même si la *Loi sur l'aéronautique*, le principal outil conférant le pouvoir de réglementation pour l'aviation civile au Canada, disposait que le ministre des Transports assumait la responsabilité générale de la direction de « toutes les affaires se rattachant à l'aéronautique », le cadre réglementaire confiait aux acteurs du secteur privé une bonne part de la responsabilité en matière de sûreté de l'aviation. En pareil contexte, la privatisation ne pouvait fonctionner que si le gouvernement s'acquittait de la tâche qui lui revenait de prendre des mesures raisonnables afin de protéger ses citoyens en assurant activement la surveillance des mesures de sûreté. Car les transporteurs, soucieux de faire des profits, pourraient être tentés de réduire les dépenses de sûreté pour épargner; il était donc raisonnable de s'attendre à une intervention accrue du gouvernement lorsque ce dernier était mis au fait d'une élévation de la menace.

Cependant, avant l'attentat à la bombe, le gouvernement affectait peu de ressources à la sûreté dans les aéroports, et celles-ci étaient extrêmement sollicitées. Transports Canada a subi d'importantes réductions budgétaires par suite de la diminution des tentatives de détournements et d'autres actes criminels dirigés contre l'aviation civile, et il est devenu de plus en plus difficile de justifier le coût des dépenses liées à la sûreté. Des pressions étaient continuellement exercées sur les directeurs d'aéroports de Transports Canada afin qu'ils réduisent leurs dépenses, d'où des contraintes budgétaires à l'échelle locale. Cet état de choses a eu des répercussions sur les services de police de la GRC dans les aéroports, lesquels faisaient l'objet de négociations avec les responsables de Transports Canada à chaque aéroport.

En 1985, la GRC avait reçu le mandat, aux termes d'un contrat avec Transports Canada, d'effectuer des tâches précises liées à la protection policière et à la sûreté dans les aéroports désignés, notamment : formulation, diffusion et vérification des procédures d'urgence dans les aéroports; collecte, évaluation et diffusion du renseignement; prévention des actes de sabotage visant les compagnies aériennes et les aéroports. Depuis des années, des compressions budgétaires étaient continuellement imposées au programme de police des aéroports de la GRC. En 1983, elles étaient telles que le programme ne pouvait plus respecter ses obligations à l'égard des menaces contre les compagnies aériennes dans certaines régions. En juin 1985, la présence de la GRC avait été réduite dans la majorité des aéroports et elle se limitait au contrôle de la circulation, à des agents en uniforme à l'aéroport et à l'extérieur de l'aéroport et à des patrouilles occasionnelles du périmètre.

Pour leur part, les inspecteurs de Transports Canada avaient reçu la directive de surveiller les aéroports et d'aviser les transporteurs en cas de lacunes dans leurs systèmes de sûreté. Cependant, il n'y avait que 11 inspecteurs au Canada pour s'occuper de quelque 70 transporteurs exploitant des aéronefs au pays. En juin 1985, les inspecteurs n'avaient accompli que 10 p. 100 de leur charge de travail pour cette année-là, toutes régions confondues, et dans certaines régions, aucune inspection de la sûreté aérienne n'avait encore été effectuée.

L'attribution aux transporteurs d'une responsabilité fondamentale en matière de sûreté ainsi que la tendance au laxisme dans les aéroports, sur le plan de la sûreté, et le manque de ressources gouvernementales pour la surveillance et la formation allaient assurément mener à la catastrophe. L'absence de surveillance continue et exhaustive des transporteurs aériens, des employés des aéroports et du personnel de sûreté a favorisé la négligence et l'insouciance.

Les transporteurs aériens étrangers et nationaux devaient établir, maintenir et exécuter certaines mesures de sûreté dans les aéroports, notamment pour le contrôle des passagers et des bagages. Ils ont donc conclu des contrats avec des agents de sûreté privés afin de doter en personnel les points de contrôle et d'y assurer le contrôle préembarquement des passagers et des bagages. En 1985, la *Loi sur l'aéronautique* a réservé la désignation d'« agent de sûreté » aux personnes ayant les titres de compétence voulus. Les agents de sûreté

devaient obtenir une note moyenne de 70 p. 100 à l'issue du programme de formation de Transports Canada sur l'inspection des passagers. Ils devaient également suivre une formation de recyclage au moins aux 12 mois. Cependant, les compagnies aériennes avaient tendance à accorder les contrats de services de sûreté au plus bas soumissionnaire. Les agents de sûreté recevaient le salaire minimum et n'étaient pas qualifiés, car nombre d'entre eux n'avaient jamais suivi le programme obligatoire de Transports Canada sur l'inspection des passagers ni la formation de recyclage nécessaire. Transports Canada était au courant du problème, mais n'a rien fait pour remédier à la situation.

Alors que les employés de Transports Canada devaient passer par une vérification des antécédents et du casier judiciaire pour pouvoir obtenir une habilitation de sécurité, les employés des transporteurs aériens qui travaillaient dans les aéroports canadiens ne faisaient l'objet d'aucune vérification du casier judiciaire ou de la solvabilité. Ils avaient tout de même accès aux zones réglementées des aéroports et aux aéronefs. Après l'attentat à la bombe, le SCRS a vérifié le nom des employés du service de nettoyage et d'entretien qui avaient accès à la salle où étaient les bagages contenant les bombes avant d'être chargés à bord de l'aéronef à l'aéroport international de Vancouver. Le SCRS a découvert que de nombreux employés du service de nettoyage et d'entretien de l'aéroport, qui avaient un accès étendu à l'aéroport et pouvaient aller et venir sans se faire remarquer, avaient des liens avec des organisations extrémistes sikhes. Le frère d'Ajaib Singh Bagri (ce dernier était soupçonné d'avoir trempé dans l'attentat à la bombe contre Air India), faisait partie de ces employés.

Les compagnies de sécurité étaient généralement sous la supervision directe de la section du service à la clientèle des compagnies aériennes. En outre, leur désir de satisfaire les passagers en réduisant au minimum les retards et les désagréments entraînait souvent en conflit avec les impératifs de la sûreté. Ainsi, elles encourageaient souvent les compagnies chargées à contrat du contrôle préembarquement à procéder au contrôle le plus rapidement possible. Avant l'attentat à la bombe, en mars 1985, le directeur par intérim d'Air India responsable des aéroports Pearson et de Mirabel était préoccupé par les nombreuses plaintes reçues en raison des retards de ses vols en partance de Toronto. Le siège social d'Air India avait imposé une « période [maximale] de deux heures au sol » pour les vols retardés, règle qui devait être « strictement suivie ». En d'autres mots, le service à la clientèle et d'autres préoccupations commerciales l'ont emporté sur la sûreté de l'aviation.

En plus du manque de ressources pour effectuer la surveillance, la privatisation de la sûreté dans les aéroports a favorisé le recours à une approche « non interventionniste » en matière de surveillance à Transports Canada. Transports Canada connaissait les avantages de l'appariement bagages-passagers et considérait qu'il s'agissait d'une mesure de sûreté efficace lorsque la menace était élevée. Mais pour confirmer l'appariement entre tous les bagages enregistrés et les passagers avant le décollage, il fallait encore plus de temps, ce qui déplaisait aux passagers.

Avant l'attentat à la bombe, Transports Canada envisageait timidement d'exiger l'inspection par radioscopie comme solution de rechange viable au processus d'appariement bagages-passagers, qui pouvait prendre beaucoup de temps. Il semble que le ministère considérait la technologie radioscopique en quelque sorte comme une panacée, malgré la faible résolution des images et les compétences requises pour les interpréter adéquatement.

Des préoccupations liées aux coûts et aux retards ont influé sur la décision d'Air India d'avoir recours, dans la mesure du possible, à des solutions technologiques pour accélérer les contrôles de sûreté. En 1985, le plan de sûreté d'Air India pour les activités au Canada prévoyait le contrôle de tous les passagers et de leurs bagages de cabine grâce aux appareils radioscopiques et à des portiques de détection d'objets métalliques ainsi que le recours à la radioscopie et aux dispositifs de détection d'explosifs PD-4 pour vérifier tous les bagages enregistrés, à titre de mesure standard, avant le chargement à bord des aéronefs. Le plan a été approuvé « officiellement » par Transports Canada, sous réserve de quelques modifications mineures. Toutefois, même si selon ses obligations internationales il devait approuver, superviser et commenter les plans de sûreté des transporteurs aériens, Transports Canada n'effectuait, en pratique, aucune surveillance.

De leur côté, les employés de Burns n'ont reçu pratiquement aucune formation officielle sur l'inspection des bagages à l'aide d'un appareil radioscopique. Pourtant, l'utilité de toute technologie de contrôle est nécessairement tributaire des compétences des utilisateurs. L'appareil radioscopique d'Air India était donc mal utilisé et mal entretenu, et avait d'ailleurs fait défaut à plusieurs reprises; il a fini par tomber en panne la veille de l'attentat à la bombe. Compte tenu de l'état de la technologie radioscopique à l'époque, l'efficacité du dispositif pour la détection d'explosifs était déjà assez limitée, et ces autres facteurs ont contribué à la réduire davantage. Malgré la menace élevée, le gouvernement ne s'est pas opposé à ce que Air India continue à employer cet appareil ou, à défaut, le PD-4, qui s'était révélé inefficace.

Le premier vol d'Air India en partance de l'aéroport Pearson a eu lieu le 19 janvier 1985. À ce moment-là, l'appareil radioscopique du transporteur pour les bagages enregistrés n'avait pas encore été installé. Le PD-4 a donc été utilisé pour examiner les bagages enregistrés de ce vol, même si la GRC avait prévenu qu'il n'était pas fiable. La GRC et Transports Canada n'ont pas tenté d'intervenir, malgré un deuxième essai raté effectué par la GRC ce jour-là, et malgré le fait que les deux organisations évaluaient les progrès technologiques en matière de détection d'explosifs depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, pour conclure qu'en général ces dispositifs n'étaient pas fiables. Compte tenu de l'état primitif de la technologie en matière de détection d'explosifs à ce moment-là, la confiance accordée par Air India au PD-4 était inquiétante.

Le gouvernement conservait le pouvoir de décider, en définitive, du départ d'un vol et pouvait retenir un avion au sol ou prendre d'autres mesures afin d'empêcher le décollage en cas de danger. En réalité cependant, compte

tenu de son approche non interventionniste et du manque de surveillance, le gouvernement n'aurait presque jamais l'information voulue ni la volonté nécessaire pour exercer ce pouvoir, sauf dans les cas évidents où les conditions météorologiques sont défavorables.

### **3.7 Lacunes dans la capacité d'adaptation aux menaces émergentes**

Dans un cadre dynamique où de nouvelles menaces peuvent surgir en tout temps, tout régime de sûreté aérienne efficace doit être assez souple pour permettre aux autorités de définir les menaces émergentes, pour ensuite intervenir d'une manière coordonnée et adaptée au risque. Les évaluations du risque exigent la calibration des vulnérabilités qui rendent un système plus susceptible d'être attaqué ou exploité par des terroristes et du potentiel de préjudice dans le contexte d'une menace particulière. En 1985, de nombreuses lacunes individuelles se sont réunies pour créer une situation où le régime canadien de sûreté de l'aviation ne permettait absolument pas de cerner les menaces émergentes et d'y réagir.

#### **3.7.1 Échanges d'informations et coordination**

La participation de nombreux acteurs à la protection de l'aviation civile, dont Transports Canada, la GRC, Air India et Burns Security, exige une coordination serrée afin de garantir que les responsables de la mise en place des mesures de sûreté soient au courant des menaces pertinentes et comprennent qu'ils doivent parer aux menaces. En 1985, chaque acteur travaillait en vase clos, sans comprendre la place des éléments d'information qu'il recevait dans la mosaïque de la sûreté de l'aviation. Même au sein de chaque organisme, il y avait beaucoup d'incertitude quant à la façon de communiquer l'information à l'interne et aux interventions qui devaient s'ensuivre.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la GRC n'a pas transmis le télex du 1<sup>er</sup> juin au SCRS ni à Transports Canada, qui auraient pu prendre des dispositions pour imposer des mesures de sûreté additionnelles. Plus de deux ans après, soit en octobre 1987, un membre de la Direction de la sûreté de l'aviation civile, à l'administration centrale de Transports Canada, a appris l'existence du télex du 1<sup>er</sup> juin; il a été estomaqué par les nombreuses questions qu'il soulevait et par le fait que ni la GRC ni Air India n'avaient alors pris les mesures qui s'imposaient.

Transports Canada n'a pas pu communiquer de renseignements sur les menaces aux aéroports parce que son système de communication national n'était pas sécurisé. Le ministère a plutôt dû s'en remettre à la GRC pour acheminer le renseignement classifié au personnel des aéroports. Les nombreuses étapes nécessaires pour envoyer les rapports de renseignements en cas d'urgence sont à l'origine d'un protocole mal adapté, en raison duquel les principaux aéroports ne recevaient pas toujours rapidement le renseignement de sécurité classifié, s'ils le recevaient. Selon les représentants de Transports Canada, si un détachement

de la GRC à un aéroport recevait de l'information classifiée bien avant eux, la GRC était souvent réticente à leur communiquer cette information.

Le fait d'avoir mal compris le phénomène de l'extrémisme sikh et de ne pas avoir reconnu la valeur symbolique d'Air India, parce que la compagnie appartenait au gouvernement indien, a compliqué encore davantage la situation. Par conséquent, lorsque le SCRS communiquait des évaluations de la menace soulignant que la menace à l'égard des biens et du personnel du gouvernement indien était élevée, le lien avec Air India n'était pas fait, de sorte que les avertissements n'ont pas été pris en considération et transmis aux personnes qui prenaient les décisions à propos de la protection d'Air India.

L'importance excessive accordée au secret a affaibli davantage la capacité de réagir efficacement aux menaces. Sous prétexte du « besoin de savoir », certaines informations ne se sont pas rendues jusqu'aux services de première ligne qui prenaient les décisions critiques. En juin 1985, lorsque la GRC a reçu du renseignement classifié selon lequel un incident était imminent, elle a estimé que l'information ne pouvait pas être communiquée aux représentants de Transports Canada. Or, sans cette information, il était impossible pour Transports Canada d'évaluer adéquatement s'il convenait d'imposer des mesures de sûreté additionnelles et d'allouer des fonds à la GRC pour le personnel additionnel nécessaire.

Les employés de première ligne, comme le personnel d'Air India et de Burns Security, ont également été privés d'informations leur indiquant ce qu'ils devaient surveiller. Plus les agents de sûreté en savent sur la nature de la menace, plus ils sont en mesure de cibler leurs efforts et d'adapter leur façon de faire de manière rationnelle. Le mieux dans l'affaire qui nous occupe aurait été de fournir des renseignements détaillés sur la menace aux employés de première ligne.

Les aéroports ont été en état d'« alerte élevée » pendant de longues périodes, même si les incidents liés à la sûreté au quotidien étaient extrêmement rares, d'où la désensibilisation à la menace et un laisser-aller qui ont érodé encore plus la vigilance des employés des aéroports.

Difficile également d'intervenir devant la menace quand on ne sait trop qui détient le pouvoir décisionnaire dans telle ou telle situation. Certains responsables à la GRC estimaient qu'il leur incombait de déterminer le niveau de menace et de prendre les mesures voulues, ce avec quoi les employés de Transports Canada dans les aéroports n'étaient pas d'accord. En raison de cette confusion, les représentants de Transports Canada et ceux du détachement de la Police des aéroports de la GRC à l'aéroport Pearson entretenaient des relations acrimonieuses.

Transports Canada avait ses propres politiques et protocoles, et pouvait imposer des mesures de sûreté additionnelles à un aéroport si le niveau de menace le justifiait, mais il ne connaissait pas le niveau de menace estimé par la GRC pour les aéroports ni les protocoles suivis par la GRC. Le risque de désaccord entre

les organismes et de lacunes sur le plan de la sûreté était accru du fait que les différents protocoles n'étaient pas coordonnés et que chacun comprenait plus ou moins bien les protocoles de l'autre.

La Police des aéroports n'avisait pas régulièrement les autres intervenants, y compris les personnes chargées de mettre en œuvre les mesures de sûreté, du niveau de sûreté selon lequel elle fonctionnait en réponse aux informations les plus récentes sur la menace. Le maître-chien de la GRC à Pearson ne savait pas que le niveau de sûreté avait été relevé pour les vols d'Air India en juin, ce qui exigeait sa présence et celle de son chien à l'aéroport afin de fouiller la section passagers de l'avion avant le décollage et de vérifier tout bagage suspect. Malgré le niveau de sécurité élevé, toutes les équipes cynophiles de la GRC au Canada étaient en formation pendant la fin de semaine de l'attentat. Par conséquent, le 22 juin 1985, l'aéroport le plus important du Canada était privé des services du chien détecteur d'explosifs.

Même si le vol hebdomadaire d'Air India arrêta à l'aéroport Pearson et à celui de Mirabel, il y avait tellement peu de coordination entre les détachements de la GRC dans les aéroports que, malgré les menaces brandies avant presque tous les vols d'Air India, le niveau de sûreté attribué aux vols d'Air India variait selon l'aéroport pendant la majeure partie du premier semestre de 1985. À Mirabel, Air India s'était vu attribuer le deuxième niveau de sûreté, tandis qu'à Pearson, le même vol était visé par le niveau de sûreté minimal. Le 31 mai 1985, le ministère des Affaires extérieures du Canada, qui avait remarqué l'incohérence, a demandé que le niveau de sûreté pour les vols d'Air India soit le même à Toronto et à Montréal.

### **3.7.2 Absence d'analyse des risques et application déficiente du concept de « menace précise »**

Dans le domaine de la sûreté de l'aviation, une menace d'attentat à la bombe considérée comme une « menace précise » déclencherait un protocole d'urgence complexe à l'aéroport qui inclurait le déchargement de tous les bagages, une fouille de l'avion, l'appariement bagages-passagers et l'utilisation d'un chien détecteur d'explosifs pour vérifier tous les bagages. Si ce protocole avait été utilisé le 22 juin 1985, la bombe qui a causé l'écrasement du vol 182 aurait certainement été découverte. Toutefois, la veille de l'attentat à la bombe, le gouvernement n'avait pas mis en œuvre ce protocole ni d'autres méthodes de fouille pour détecter les bagages piégés.

Compte tenu des nombreux éléments d'information sur des menaces reçus par le gouvernement du Canada dans la période précédant l'attentat à la bombe, y compris des avis précisant que des dispositifs à retardement seraient vraisemblablement dissimulés dans des bagages enregistrés chargés à bord d'un vol d'Air India, une question vient forcément à l'esprit : Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas pris, en temps voulu, des mesures de protection adéquates pour parer à la menace?

En 1985, la « menace précise » dans le régime d'intervention en cas de menace se limitait aux appels à la bombe, là où il y avait urgence. Pour les fonctionnaires de Transports Canada, la menace était « précise » si on avait des détails comme la date et l'heure précises, et même le numéro du vol. Fait important, il fallait déterminer si une menace était « précise » ou « non précise », selon la définition donnée, dans des circonstances où la décision devait se prendre rapidement, simplement au vu de la menace particulière, sans avoir à obtenir plus d'informations, probantes ou autres. Cette définition étroite de la « menace précise » utilisée à l'aéroport devait seulement être appliquée aux situations d'urgence.

Dans la pratique, la « précision » était un concept mal employé. La recherche d'une « menace précise » empêchait l'analyse adéquate des menaces et la mise en œuvre d'une intervention adaptée à celles-ci. Le concept de « menace précise » a été appliqué à tort à des cas n'entrant pas dans les urgences, et il servait de condition sine qua non, pour justifier qu'aucune mesure de sûreté additionnelle ne soit prise.

Ce concept n'avait rien à voir avec les mesures de sûreté qui auraient dû être mises en œuvre pour le vol 182 d'Air India. Le gouvernement du Canada avait reçu de nombreuses informations sur les menaces, dont le télex du 1<sup>er</sup> juin, bien avant le départ du vol 182. Il y avait donc suffisamment de temps pour effectuer une évaluation stratégique, sur laquelle les agents auraient ensuite pu se fonder afin de déterminer les mesures adaptées à la menace. En effet, la GRC avait établi des protocoles de sûreté distincts pour les situations non urgentes, qui devaient être mis en place en réponse aux évaluations de la menace du SCRS. Parce que la définition très restrictive de Transports Canada associée aux urgences – laquelle touchait les menaces imminentes reçues par téléphone – a été appliquée à tort aux menaces reçues dans des circonstances non urgentes, toute menace prenant une autre forme ne pouvait pas être considérée comme une « menace précise ».

Même si le gouvernement était au courant de l'évolution de la nature du terrorisme aérien, à savoir que le détournement d'avions était délaissé au profit des actes de sabotage, ses protocoles d'intervention en cas de menace demeuraient axés sur la prévention des détournements. L'insistance du gouvernement sur le concept de « menace précise » ici nous éloigne du véritable problème : les protocoles applicables en 1985 ne permettaient pas de réagir au risque de sabotage et étaient donc inadéquats dans les circonstances, chose déplorable.

Lorsque la police des aéroports recevait une évaluation de la menace du SCRS, la GRC utilisait alors le niveau de menace estimé par le SCRS pour déterminer les mesures qui s'imposaient. Elle se servait d'une « grille sur la sécurité » prévoyant cinq niveaux et le type de mesures associé à chaque niveau. Par exemple, une menace « élevée » entraînait une intervention de « niveau 4 », tandis que l'intervention de « niveau 5 » était réservée aux fameuses « menaces précises ».

Pour ajouter à la confusion, dans le vocabulaire du SCRS, une menace « précise » exigeait non seulement une grande précision, mais également un certain degré de corroboration.

Que la menace soit « précise » ou non, la réelle différence entre les mesures de niveau 4 et de niveau 5 est presque insignifiante et se résume à l'utilisation d'un véhicule additionnel de la compagnie aérienne stationné côté piste et d'un autre véhicule qui suivrait une auto patrouille de la GRC en attendant l'escorte de l'aéronef. Même au niveau de sûreté le plus élevé, les mesures n'auraient pas pu empêcher le chargement d'un bagage enregistré contenant une bombe à retardement.

En associant machinalement les niveaux de menace à des mesures de sûreté, sans même évaluer si les mesures prévues par la grille étaient adaptées à la nature de la menace, la GRC a omis de reconnaître la nécessité absolue de procéder à une analyse des risques afin de traduire adéquatement l'information sur la menace en mesures opérationnelles. Ce manque de compréhension ou d'appréciation du risque a entraîné des situations absurdes.

La GRC a mis en œuvre des mesures de sûreté additionnelles à l'aéroport Pearson après avoir reçu de l'information sur une menace à la fin de mai 1985. Cependant, en raison d'un oubli, Transports Canada n'avait pas prévu de fonds pour les heures supplémentaires dans son budget annuel. Le niveau de sûreté est demeuré élevé durant tout le mois de juin, mais, sans le consentement de Transports Canada, les fonds ne pouvaient pas être débloqués pour payer le personnel additionnel. Il y a eu un conflit à ce sujet à l'aéroport Pearson, en juin 1985, entre les responsables de Transports Canada et de la GRC. Lorsque la GRC a reçu d'autres renseignements sur la menace, « hautement classifiés », au début de juin, les agents de la GRC à Pearson étaient convaincus que « quelque chose allait se produire ». La précision de la menace non divulguée a alors fait l'objet de discussions abstraites, et les renseignements ont finalement servi à justifier le paiement des mesures de sûreté déjà en place. Personne ne s'est demandé si les mesures en place étaient suffisantes pour faire face à cette nouvelle menace. En réalité, aucun changement n'a été apporté aux mesures de sûreté en fonction de l'information reçue. De même, lorsque le télex du 1<sup>er</sup> juin a été reçu à Pearson, la Police des aéroports a simplement maintenu le niveau de sécurité (non adapté), soit le « niveau 4 », puisque le SCRS (qui n'avait pas vu le télex) n'était au courant d'aucune « menace précise ».

Pendant les travaux de la Commission d'enquête, le gouvernement a continué à interpréter de façon erronée le concept de « menace précise » pour dire que le télex du 1<sup>er</sup> juin n'était pas précis et que, par conséquent, il n'était pas justifié de prendre des mesures de sûreté additionnelles. William Leiss, expert dans les domaines de la communication et de la gestion du risque, a lu le télex du 1<sup>er</sup> juin et a été stupéfié par le degré de détails. Il a déclaré qu'en sûreté aérienne, il est très rare de recevoir une information si précise. Compte tenu du risque élevé à l'époque, le télex du 1<sup>er</sup> juin aurait dû sortir du lot et inciter les responsables à vouloir « remuer ciel et terre ».

En fait, la raison pour laquelle la réaction au télex du 1<sup>er</sup> juin a été inadéquate n'est pas le manque de précision. Le télex était assez précis pour permettre à quiconque l'aurait envisagé de mettre en œuvre des mesures adaptées. Un seul vol d'Air India quittait le Canada chaque semaine; le télex précisait une période limitée et suggérait des mesures tenant compte de la nature de la menace. Puisque les protocoles de la GRC étaient déficients et que cette dernière comprenait mal le but de ce qu'elle faisait, elle n'a pas su reconnaître l'importance du télex du 1<sup>er</sup> juin et, par conséquent, n'est pas intervenue de manière judicieuse.

### 3.8 Réglementation inefficace

Outre la nécessité de disposer d'un régime assez souple pour que l'on puisse cerner rapidement les menaces individuelles et y réagir, il était essentiel d'évaluer régulièrement le cadre législatif et stratégique afin de déterminer s'il était adapté à la nature des menaces potentielles. En 1985, on avait entrepris de telles évaluations et de graves problèmes avaient ainsi été relevés, mais aucune mesure pour y remédier n'a été prise.

Alors que Transports Canada était au courant depuis longtemps de la menace d'actes de sabotage, ainsi que des multiples faiblesses de la sûreté aéroportuaire, la capacité de corriger ces faiblesses a été diminuée par les failles de la réglementation. Les problèmes associés à la réglementation étaient bien connus avant l'attentat à la bombe. Pourtant, le gouvernement a retardé la mise à jour de la *Loi sur l'aéronautique* et des règlements connexes sur la sûreté qui s'imposait pour faire face à la menace terroriste.

Fait peut-être étonnant, la loi en vigueur autorisait la prise de règlements sur l'observation, l'inspection et la fouille des passagers, des bagages et du fret. Des projets de règlement, dont la plupart auraient pu être adoptés en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* de l'époque, qui auraient réglé la majorité des problèmes de sûreté identifiés, circulaient depuis 1982. Toutefois, Transports Canada est demeuré inactif et a préféré attendre l'adoption d'un projet d'un loi qui était devant le Parlement au moment de l'attentat à la bombe, lequel aurait grandement modifié la Loi et donné au ministre des Transports des pouvoirs élargis pour réglementer le domaine de la sûreté de l'aviation. Même si certains fonctionnaires avaient reconnu l'urgence des projets de règlement, il a fallu attendre l'attentat à la bombe pour que quelque chose se passe.

En général, Transports Canada était d'avis que tant et aussi longtemps que le plan de sûreté d'une compagnie aérienne respectait les exigences rudimentaires et imprécises de la réglementation, il était valable. Selon un témoignage, la réglementation disposait que la validité d'un « plan de sûreté » dépendait strictement de la mise en place d'un « système », que ce système soit « bon, mauvais ou entre les deux ». Mais même sans apporter les modifications prévues à la Loi, on aurait pu mettre à jour la réglementation afin qu'elle oblige les transporteurs aériens à ajouter des détails à leurs plans de sûreté, détails qui auraient pu inclure les agents de sûreté désignés chargés d'offrir des services

aux transporteurs aériens et la description de la formation qu'ils devaient suivre, ainsi que les procédures et lignes directrices qu'auraient dû utiliser les transporteurs pour contrôler les personnes, les objets personnels, les bagages de cabine, les bagages enregistrés et le fret. Les règlements d'application de la Loi de l'époque auraient également pu autoriser le ministre des Transports à demander de son propre chef que des changements soient apportés aux plans de sûreté des transporteurs aériens si la sûreté de l'aviation civile l'exigeait.

Les règlements en question auraient également pu combler de nombreuses autres lacunes décelées avant l'attentat à la bombe. Pour ce qui est de la menace de sabotage, des règlements auraient pu être adoptés pour obliger les transporteurs aériens à prendre des mesures en vue de prévenir le transport d'explosifs dans les bagages enregistrés. Les mesures de sûreté additionnelles en cas de menace élevée auraient pu inclure, à tout le moins, l'appariement de tous les bagages enregistrés et des passagers à partir du manifeste, avant le départ, la radioscopie ou une fouille manuelle de tous les bagages au moyen d'un dispositif ou d'un chien détecteur d'explosifs, et même la possibilité de retarder le transport des bagages sur les vols présentant un risque élevé, et ce, pendant une période donnée.

La réglementation aurait également pu prévoir des interventions plus uniformes et efficaces à l'égard des risques de sûreté posés par des bagages « non autorisés », et exiger que seuls les passagers munis d'un billet valide puissent enregistrer des bagages et que tous les bagages enregistrés soient personnellement identifiés par leurs propriétaires. En ce qui concerne la formation du personnel dans les aéroports, on aurait pu adopter un règlement disposant que tout employé dont les tâches sont liées aux passagers, aux billets ou aux bagages devait suivre une formation approuvée sur la sûreté.

Plusieurs autres mesures de redressement en matière de sûreté auraient pu être adoptées afin de faire face aux fréquentes infractions à la sûreté qui sévissaient dans nombre d'aéroports. On aurait pu obliger les exploitants d'aéroport à tenir un registre de toutes les clés en leur possession, à noter le nom des personnes qui recevaient des clés et à interdire à quiconque ne possédant pas une carte d'identité ou ne l'affichant pas visiblement d'entrer ou de demeurer dans une zone réglementée, à moins d'y être autorisé.

Tous ces règlements auraient pu être adoptés en application de la *Loi sur l'aéronautique* durant la période précédant l'attentat à la bombe. De fait, la plupart d'entre eux faisaient déjà partie des projets de règlement de 1982 qui auraient pu être adoptés bien avant l'attentat à la bombe, si ce n'avait été de l'inaction de Transports Canada.

Ce que ne prévoyait pas la *Loi sur l'aéronautique* avant l'attentat à la bombe était un pouvoir suffisant pour prendre des règlements sur l'application de la loi. Une des grandes lacunes, mise au jour bien avant l'attentat à la bombe, était que si l'inspection d'un transporteur aérien révélait des problèmes de sûreté, l'inspecteur ne pouvait rien faire d'autre que de faire un rappel à l'ordre

par écrit ou de révoquer les droits d'atterrissage du transporteur aérien dans les aéroports canadiens. Il n'y avait aucune sanction précise si un transporteur aérien omettait de respecter son plan de sûreté. Cette incongruité a été soulevée lorsque, après l'attentat à la bombe, Transports Canada avait conclu qu'aucune mesure d'application de la loi ne pouvait être prise à l'égard de CP Air pour avoir accepté d'enregistrer le bagage de « M. Singh » pour la correspondance avec le vol 181/182 d'Air India sans que le passager y ait un siège confirmé.

Bien qu'en principe il s'agissait d'une violation de la réglementation, les amendes pouvant être imposées aux transporteurs aériens étaient insignifiantes. Ce n'est qu'après l'attentat à la bombe que la Loi a été modifiée et que des amendes importantes ont pu être imposées (jusqu'à 25 000 \$) aux compagnies reconnues coupables d'avoir enfreint la Loi, ses règlements d'application, des arrêtés ou ordonnances.

## **Après l'attentat à la bombe : collaboration entre la grc et le scrs**

### **3.9 Sources humaines : approche à l'égard des sources et de la protection des témoins**

#### **3.9.1 Absence de gouvernance efficace**

Comme il n'y avait pas de centre de décision ayant l'information voulue pour diriger l'ensemble des activités antiterroristes au Canada, les membres du personnel du SCRS et de la GRC ont agi en fonction de ce qu'ils savaient et de ce qui allait, selon eux, dans le sens des besoins et des intérêts de leur organisme. Or, personne n'est sorti gagnant de la rivalité et de la méfiance qui en ont découlé.

L'affaire Air India est parsemée d'occasions qui n'ont pas été saisies parce que la valeur d'une information potentiellement utile a été invalidée dans la foulée des actions intéressées des organismes. En font foi tout particulièrement l'approche adoptée par les organismes à l'égard des sources humaines et la rivalité pour avoir accès à ces « ressources » et les contrôler. Au bout du compte, peu de résultats positifs ont été obtenus, et la relation entre le SCRS et la GRC a continué à se détériorer.

Le SCRS se réservait le droit de décider à quel moment et sous quelle forme les renseignements criminels seraient transmis à la GRC. Il a parfois attendu avant de les transmettre, afin de tirer le plus d'information possible d'une source avant d'en céder le contrôle, souvent sans garder les comptes rendus nécessaires qui auraient permis plus tard d'utiliser en preuve l'information fournie par une source. Lorsque M. Z a divulgué au SCRS l'identité des deux sikhs qui, selon ce qu'on lui avait dit, s'étaient occupés de l'enregistrement des bagages, le SCRS a décidé de ne pas communiquer tout de suite cette information à la GRC, afin de ne pas « compromettre » ses avenues d'enquête. Le SCRS a fini par la communiquer à la GRC, environ un mois plus tard, mais seulement parce qu'il

avait appris que la GRC était sur le point de lancer un programme d'entrevues qui mettrait au jour les démarches du SCRS auprès de M. Z.

Lorsque William Dean (« Willie ») Laurie, enquêteur du SCRS, a rencontré M<sup>me</sup> E en 1987, cette dernière lui a raconté que le soir précédant l'écrasement du vol 182 d'Air India, Ajaib Singh Bagri était venu frapper à sa porte pour demander à emprunter sa voiture afin d'aller à l'aéroport, mais qu'il avait précisé que seuls les bagages seraient dans l'avion. Le SCRS a décidé consciemment de ne pas transmettre cette déclaration étonnante à la GRC, même si elle était de toute évidence pertinente pour l'enquête et aurait pu en changer le cours. Mais son raisonnement était douteux : l'information fournie par M<sup>me</sup> E avait surtout une valeur « historique » et elle était impossible à corroborer. En fait, le SCRS a pris cette décision parce qu'il croyait que la GRC minerait sa relation avec M<sup>me</sup> E et qu'il ne pourrait plus espérer obtenir d'autres informations de cette dernière. Le SCRS a fini par communiquer à la GRC assez d'informations, verbalement, pour s'acquitter de ce qu'il considérait comme son obligation légale, mais a très peu fait, voire rien du tout, pour que la GRC puisse réunir assez de détails pour pouvoir retracer cette personne.

De son côté, la GRC ne semblait pas être à la hauteur des attentes du SCRS et n'a commencé qu'en 1990 à s'intéresser à la piste concernant M<sup>me</sup> E. Le SCRS, lorsqu'il a dû répondre aux allégations de la GRC selon lesquelles il n'avait pas divulgué les informations fournies par M<sup>me</sup> E en 1987, a tout fait pour trouver une trace écrite prouvant qu'il l'avait fait, en vain. Il a néanmoins rédigé une lettre dans laquelle il assurait à la GRC que tous les détails voulus avaient effectivement été communiqués verbalement. Cette lettre du SCRS se basait sur des télex internes hermétiques de la GRC.

Par ailleurs, lorsque la GRC a su que le SCRS ne lui avait pas divulgué des renseignements criminels importants ou en avait retardé la communication, sa méfiance envers le SCRS s'est accrue et l'a amenée à penser qu'elle était en droit de le questionner constamment pour savoir s'il lui avait vraiment communiqué toutes les informations pertinentes relativement à une certaine source.

Le cas de M. A n'est pas plus édifiant. Le SCRS et la GRC ont été renseignés sur M. A presque en même temps et croyaient tous deux qu'il possédait probablement des informations importantes sur l'attentat terroriste contre Air India. Lors d'une rencontre, les organismes ont convenu que le SCRS l'interrogerait en premier et qu'il ferait par la suite un compte rendu à la GRC. Cependant, lorsqu'ils ont rencontré M. A, les enquêteurs du SCRS se sont rendu compte qu'il constituait une source extrêmement précieuse; en outre, comme M. A était inquiet pour sa sécurité, il était réticent à communiquer les détails de son histoire. Malgré l'entente conclue au préalable et le fait que l'information fournie était possiblement de nature criminelle, le SCRS a donné à M. A l'assurance que son identité ne serait pas révélée et a décidé de le garder comme source. Par la suite, le Service a communiqué à la GRC les informations ainsi obtenues sur Air India, mais sans révéler que M. A en était la source, et ce, en raison d'une promesse de confidentialité qu'il n'aurait peut-être jamais dû faire. Pourtant, le SCRS n'a eu aucun remord apparemment à rompre les nombreuses promesses

de confidentialité qu'il avait faites à M<sup>me</sup> E lorsqu'il a révélé son identité à la GRC en 1990, parce qu'il commençait alors à craindre de se faire blâmer pour n'avoir pas communiqué dans le passé les informations qu'elle lui avait fournies.

On a dit des sources, à juste titre d'ailleurs, qu'elles étaient la force vive du SCRS. La longue enquête du SCRS sur l'extrémisme sikh menée à la fin des années 1980 et au début des années 1990 reposait sur la capacité à établir des relations à long terme avec des personnes qui pouvaient l'éclairer sur ce qui se passait dans la communauté sikhe. La plupart du temps, lorsque le SCRS communiquait à la GRC des renseignements criminels fournis par une source, il finissait par être obligé de mettre fin à sa relation avec la source. Habituellement, c'était pour éviter toute « contamination » ou allégation d'« incitation » de la part du SCRS qui aurait pu porter atteinte à la valeur probante du témoignage potentiel de la source, mais aussi parfois parce que la source ne voulait tout simplement plus collaborer avec quiconque à cause des méthodes brusques de la GRC. Les inquiétudes de la GRC à propos de l'incidence de la participation du SCRS à d'éventuelles poursuites n'étaient pas sans fondement, surtout quand on constate que le SCRS omettait constamment de conserver les notes de ses entrevues avec ses sources. Par contre, l'approche impétueuse de la GRC a parfois coupé les ponts entre les sources et les deux organismes. Il n'est pas surprenant de constater que le fait de perdre les sources les plus prometteuses l'une après l'autre ait miné considérablement le moral des enquêteurs du SCRS. Sans toutefois être excusable, la réticence du SCRS à communiquer à la GRC des renseignements susceptibles d'être utiles à une enquête criminelle est compréhensible dans les circonstances.

L'approche abrupte de la GRC et la tendance à écarter rapidement les sources n'a, bien souvent, fait que des perdants : le SCRS perdait sa source, tandis que la GRC ne parvenait pas à obtenir les « preuves » qu'elle souhaitait, ni même à tirer quelque information que ce soit de la source. Par exemple, le SCRS avait reçu l'ordre de confier M. A à la GRC parce que cette dernière insistait pour avoir l'exclusivité. Or, la GRC a conclu à l'issue d'une entrevue de 15 minutes que l'information de M. A n'était d'aucune utilité; de plus, l'attitude insensible de la GRC a incité M. A à craindre pour sa sécurité. En définitive, aucun des organismes n'a tiré parti des informations qu'il avait à offrir.

Le récit de la relation avec M<sup>me</sup> E n'est pas plus réjouissant. Lorsque la GRC a décidé de contacter M<sup>me</sup> E en 1990, l'enquêteur du SCRS, M. Laurie, a prévenu que l'intéressée n'accueillerait pas chaudement la police. La GRC a fait fi des avertissements et a fait preuve de son manque de sensibilité habituel. M. Laurie, la personne avec qui M<sup>me</sup> E entretenait les meilleures relations, mais qui était depuis retourné à la GRC, a été exclu très tôt du processus et n'a été mis de nouveau à contribution qu'en 1997. M<sup>me</sup> E a été soumise à une longue entrevue enregistrée au quartier général divisionnaire de la GRC, entrevue durant laquelle elle s'était montrée très craintive et réticente. Elle a aussi reçu à répétition la visite d'enquêteurs de la GRC qui changeaient constamment, lesquels ont fait peu de cas de ses sentiments ou de son droit à la vie privée. M<sup>me</sup> E a, en fin de

compte, refusé de continuer à collaborer avec la police et a feint des défaillances de mémoire lorsqu'elle a été appelée à témoigner au procès.

L'approche brutale de la GRC à l'égard des sources n'était pas la seule chose qui inquiétait le SCRS. Le Service voyait la GRC mettre des sources et témoins potentiels en danger en ne prenant pas les précautions voulues pour les protéger ou pour assurer la confidentialité des informations qu'ils fournissaient. Le SCRS a été choqué en constatant que la GRC avait omis de faire mettre sous scellé la dénonciation en vue d'obtenir un mandat de perquisition pour protéger l'identité de M<sup>me</sup> D. Il a également été consterné d'apprendre que la GRC traitait toujours M<sup>me</sup> E avec peu d'égards, l'abordant souvent dans des lieux publics ou discutant avec elle à portée de voix d'autres personnes, ce qui la mettait de toute évidence en danger. Parfois, les membres de la GRC réprouvaient eux aussi la façon dont la Gendarmerie traitait l'information sensible. Ainsi, les enquêteurs de la Section des renseignements criminels de la GRC à Surrey étaient préoccupés de voir que la Direction générale de la GRC avait largement diffusé à l'interne de la correspondance permettant de déterminer que Tara Singh Hayer était la source qui aurait révélé les aveux présumés de M. Bagri selon lesquels ce dernier aurait amené le bagage à l'aéroport international de Vancouver le soir précédant l'attentat à la bombe.

Les querelles à propos des sources étaient incessantes. Le SCRS, par exemple, s'est plaint de ne pas avoir été informé du plan de la GRC visant à envoyer M. Hayer en Angleterre afin de recueillir des preuves contre M. Bagri, plan qui, selon le SCRS, pouvait nuire à ses opérations, porter atteinte à sa réputation et mettre M. Hayer en danger en dévoilant ses relations avec le SCRS. En dépit de ces protestations, lorsque les enquêteurs de la GRC se sont rendus une fois de plus en Angleterre, en 1988, « pour enquêter » sur ce scénario, le SCRS n'a pas été mis au courant et ne l'a appris qu'un mois plus tard, quand la GRC a eu besoin des informations détenues par le SCRS.

Comme des équipes adverses qui courent après le ballon sur un terrain de soccer dépourvu de ses buts, le SCRS et la GRC ont continué de se battre pour l'accès exclusif aux sources, sans trop savoir pourquoi. Leur façon simpliste et inflexible de voir les choses, à savoir que le SCRS voulait du « renseignement » alors que la GRC voulait des « preuves », a amené les deux organismes à aborder leurs enquêtes d'une manière machinale. Les deux organismes, qui ne se sont pas arrêtés à se demander si leurs méthodes « habituelles » étaient sensées, se sont souvent causé du tort, en plus de se nuire mutuellement.

### **3.9.2 SCRS : refus de tenir compte des impératifs de la preuve**

Le spectre des abus en matière de libertés civiles commis par l'ancien Service de sécurité et révélés publiquement par la Commission McDonald est venu hanter le SCRS dans ses débuts. À tout le moins, le SCRS était déterminé à se tenir loin du scandale et à respecter les paramètres de son mandat tel qu'il l'interprétait. Le SCRS insistait pour limiter les renseignements à conserver et tenait à tout prix à se distancier des méthodes dites « policières » pour la collecte d'informations.

Cette stratégie, moyen logique d'éviter que les erreurs d'autrefois se répètent, est vite devenue une fin en soi, puisque le nouvel organisme est devenu obnubilé par son leitmotiv : « le SCRS n'est pas mandaté pour recueillir des preuves ». Cette vision des choses a servi à justifier la destruction des données brutes, même là où l'information faisait clairement état d'une activité criminelle et n'enfreignait pas plus la vie privée que les rapports sommaires conservés par le SCRS.

Par ailleurs, le SCRS a pris dans un sens large son mandat à l'égard du renseignement de sécurité et est apparu incapable de résister à la tentation de produire du « renseignement » d'après des sources – même lorsque les informations émanant des sources touchaient strictement les auteurs de l'affaire Air India. C'est ainsi que, tout au long de l'enquête Air India, le SCRS a pris sur lui, à plusieurs reprises, de recueillir du renseignement rattaché aux enjeux fondamentaux de l'enquête criminelle, apparemment sans tenir compte des exigences en matière de preuve et sans réfléchir à ce qui pourrait arriver si l'information devait être présentée en cour.

Le SCRS a continué de détruire systématiquement les données brutes peu importe leur teneur, pratique qui a eu de graves conséquences sur le procès Air India. Lorsqu'en 1987, M<sup>me</sup> E a raconté à M. Laurie qu'Ajaib Singh Bagri lui avait demandé s'il pouvait emprunter sa voiture la veille de l'écrasement du vol 182 d'Air India, M. Laurie a suivi les pratiques générales du SCRS et a détruit les notes et enregistrements originaux de ses entrevues. Et ce, même si lui et ses supérieurs avaient tout de suite vu qu'il s'agissait de renseignements criminels susceptibles de servir lors d'un procès. En dépit de ce que lui et ses supérieurs ont pu croire, en détruisant les notes et les enregistrements, il ne suivait même pas les procédures du SCRS. En effet, jusqu'en 1990, la politique officielle du SCRS concernant la conservation des notes des enquêteurs était l'ancienne politique du Service de sécurité, qui obligeait les enquêteurs à conserver leurs notes lorsqu'il y avait « lieu de croire » qu'une enquête « entraînerait l'obligation de comparaître devant le tribunal ». Or, elle avait beau toujours être en vigueur, cette politique ne semblait pas être connue ni appliquée au SCRS.

Au procès Air India, le juge Josephson a conclu que la destruction des notes de M. Laurie et des enregistrements sonores de ses entrevues avec M<sup>me</sup> E violait les droits de M. Bagri selon la *Charte*. Il a alors conclu que les rapports de M. Laurie sur les déclarations de M<sup>me</sup> E étaient admissibles, mais qu'ils n'étaient pas suffisamment fiables pour étayer une déclaration de culpabilité, puisqu'ils n'étaient pas destinés à relater de manière exhaustive ses interactions avec M<sup>me</sup> E ni toutes les déclarations qu'elle avait faites, sous prétexte que le SCRS n'était « pas mandaté pour recueillir des preuves ».

L'attitude cavalière du SCRS à l'égard des « règles de la preuve » a ouvert la voie à la possibilité que ses enquêtes compromettent la position de la GRC par rapport à la preuve lors des procès. Même si le SCRS semblait reconnaître la nécessité de ne pas faire « interférence » avec l'enquête de la GRC sur Air India, il n'a pas su prendre des mesures adéquates pour éviter qu'il en soit ainsi. On avait prié M. Laurie de ne pas demander à M<sup>me</sup> E de faire quelque démarche

que ce soit et de ne pas lui poser de questions précises sur des actes criminels, mais on ne lui avait pas dit d'interrompre les rencontres. Chaque fois qu'il la rencontrait, l'affaire Air India était au cœur de la discussion. Des contradictions sont ressorties des nombreux rapports que M. Laurie a rédigés sur les propos de M<sup>me</sup> E, contradictions qui ont eu pour effet d'affaiblir la preuve du ministère public. L'objectivité du témoignage de M<sup>me</sup> E est aussi devenue source de préoccupation, car l'on soupçonnait que M. Laurie lui eût peut-être donné des renseignements lors de leurs rencontres, soupçons difficiles à réfuter au procès plus de dix ans après le fait, puisqu'il était impossible de présenter l'intégralité des notes et des enregistrements des rencontres.

Que ce soit à cause de ses méthodes plus efficaces pour aborder les sources ou de l'avantage naturel dont il jouissait parce qu'il ne faisait pas partie de « la police », le SCRS a réussi à obtenir de sources humaines, après l'attentat à la bombe, beaucoup plus d'informations que la GRC, et des informations bien plus utiles. Mais, persistant à croire, sans plus de réflexion, qu'il n'avait pas à tenir compte des impératifs de la preuve, il a dépouillé ces informations de toute valeur probante de sorte qu'elles ne pouvaient pas servir à traduire en justice les auteurs de l'attentat à la bombe.

### **3.9.3 GRC : refus de tenir compte d'autres aspects que les impératifs de la preuve**

Alors que le SCRS s'obstinait regrettablement à ne pas tenir compte des impératifs de la preuve, la GRC s'entêtait à ne tenir compte que de ces impératifs. La GRC avait donc tendance à considérer que les sources n'étaient importantes que si elles étaient disposées et aptes à témoigner, et que les informations qu'elles fournissaient n'étaient valables que si elles étaient admissibles en preuve.

Cette attitude aide à comprendre pourquoi la GRC avait tant de mal à recruter des sources et comment elle a pu laisser passer l'occasion d'obtenir de l'information de sources que le SCRS lui avait cédées.

Il aurait dû paraître évident dès le départ que, si des poursuites étaient intentées à l'encontre des auteurs de l'attentat à la bombe contre le vol 182, les autorités seraient obligées de se baser sur des informations émanant de sources au sein de la communauté sikhe. Bien que la preuve médico-légale de l'attentat à la bombe se soit trouvée dans les profondeurs de la mer d'Irlande, beaucoup croyaient que les membres de la communauté sikhe, groupe tissé très serré, savaient qui étaient les auteurs du crime. Dans les circonstances, il fallait user de patience et se montrer sensible à l'endroit des membres de cette communauté, dans l'espoir d'obtenir l'information qui pourrait aider à reconstituer le complot et révéler les éléments de preuve nécessaires pour porter la cause devant un tribunal.

La GRC s'est avérée totalement incapable de relever le défi. Au lieu de s'inspirer des méthodes fructueuses utilisées par les responsables des sources du SCRS, la GRC a opté pour une approche brusque, dépourvue de tact et entachée de

scepticisme à l'égard des sources d'information potentielles, de sorte que ces sources étaient réticentes à collaborer et à s'ouvrir. Il ne faut donc pas s'étonner que plusieurs employés du SCRS qui avaient réussi à recruter des sources prometteuses dans la communauté sikhe n'aient pas continué à occuper les mêmes fonctions quand ils sont retournés à la GRC, et n'aient pas été mis à contribution lors de l'enquête policière sur l'attentat à la bombe.

La GRC avait tendance à recourir à une approche linéaire. Elle estimait en général que, compte tenu de l'ampleur de la tragédie d'Air India, les personnes qui possédaient des renseignements criminels importants avaient le devoir de collaborer avec la police. C'est la raison pour laquelle elle abordait les sources de manière brusque, croyant qu'elle était dans son droit. Ces façons de faire étaient particulièrement inefficaces dans le cas des sources qui craignaient pour leur sécurité. Les membres de la communauté sikhe étaient souvent réticents à collaborer avec la police, à cause de préjugés bien ancrés chez les sikhs en Inde à l'endroit des autorités policières, mais aussi parce qu'ils avaient peur qu'eux-mêmes ou leurs familles aient à en payer les conséquences si l'on venait à apprendre qu'ils collaboraient avec la police. En outre, la communauté croyait qu'un homme (Balbir Singh Kaloe) avait été tué par les autorités indiennes parce que les autorités canadiennes avaient transmis des informations à l'Inde, ce qui n'a certainement pas aidé. La GRC ne semblait pas vouloir comprendre la menace que continuait de poser l'extrémisme sikh, et l'effet de cette menace sur la communauté, chose qui allait de pair avec l'interprétation étroite qu'elle faisait de son rôle et avec son manque de curiosité à l'égard des gens ou de la culture de cette communauté. Lorsque les enquêteurs du SCRS ont essayé d'expliquer aux membres de la GRC les finesses de la culture sikhe – y compris l'attitude de la communauté par rapport au mouvement séparatiste sikh, à l'extrémisme sikh et à l'attentat à la bombe –, ceux-ci ont manifesté peu d'intérêt et un grand agacement, car ils ne jugeaient pas que ce genre d'information était utile à l'enquête criminelle qu'ils menaient.

Ce manque de connaissance de la communauté sikhe est loin d'avoir aidé la GRC à recruter des sources, même que son approche a fait de certaines sources des adversaires.

Même en sachant que M<sup>me</sup> E avait songé à s'enlever la vie et qu'elle craignait qu'elle et ses enfants ne se fassent assassiner si elle collaborait avec la police, la GRC l'a abordée plusieurs fois en public et a été abrupte avec elle. Les agents se rendaient souvent chez elle, où elle travaillait avec ses employés, pour discuter de la tragédie d'Air India, parfois à portée de voix d'autres personnes présentes. Ils ont souvent laissé entendre qu'elle s'exposait à des « désagréments » si elle ne dévoilait pas tout ce qu'elle savait, allant même jusqu'à dire que si elle ne se conformait pas à une assignation à témoigner, elle serait arrêtée. Ils ramenaient constamment sa présumée liaison avec M. Bagri d'un ton accusatoire et ont même incité le conjoint de fait de M<sup>me</sup> E à croire qu'elle avait eu une telle liaison quand ils avaient commencé à vivre ensemble. Déterminée à soutirer à M<sup>me</sup> E une déclaration admissible, la GRC lui a demandé de se rendre au quartier général divisionnaire, où elle a été interrogée pendant près de six heures; les agents lui

ont alors laissé croire, d'après ce qu'elle relatera plus tard, qu'elle ne serait pas autorisée à partir tant qu'elle n'aurait pas fourni ladite déclaration.

Or, l'incidence de cet entêtement allait à l'encontre du but recherché. M<sup>me</sup> E a fini par consulter un psychiatre, alléguant que « la police lui mettait des mots dans la bouche et l'obligeait à signer des documents »; pareille allégation ne pouvait certainement pas militer en faveur de la crédibilité de toute déclaration que la police voudrait utiliser en cour par la suite. Toujours aussi déterminée, la GRC a continué à aller voir M<sup>me</sup> E même après qu'elle eut retenu les services d'un avocat et demandé que la GRC communique avec lui plutôt qu'avec elle.

Alors que la sécurité de ses sources aurait dû être une de ses grandes préoccupations, la GRC a souvent paru insensible envers ses sources et a montré de l'agacement en voyant leur réticence à collaborer. En réponse aux préoccupations exprimées par le SCRS à propos des dangers que courait Tara Singh Hayer s'il se rendait en Angleterre pour recueillir des preuves à l'appui des présumés aveux de M. Bagri, la GRC a répliqué que M. Hayer était un « adulte » et qu'il pouvait prendre ses propres décisions. Lorsque M. Hayer a changé d'idée, parce qu'il ne voulait pas faire office d'agent de la GRC, certains membres de la Gendarmerie en ont conclu qu'il était peu fiable et qu'il était opportuniste.

La façon dont la GRC traitait les sources était fortement influencée par son obsession pour la collecte de « preuves ». Contrairement au SCRS, qui était porté à rechercher le moindre « renseignement » intéressant, la GRC avait l'impression que son mandat se limitait à la recherche de « preuves ». C'est pourquoi, dans les faits, elle avait tendance à écarter rapidement les renseignements qui ne semblaient pas pouvoir étayer la preuve qui permettrait d'obtenir une déclaration de culpabilité.

Des agents de la GRC sont allés en Inde pour rencontrer Pushpinder Singh, le chef de l'International Sikh Youth Federation (ISYF). Au moment de l'attentat à la bombe, cet homme était dit-on « l'un des terroristes sikhs les plus importants au monde »; il aurait déclaré à la rencontre chez M. Khurana, deux semaines avant l'attentat [traduction] : « Attendez dans deux semaines, il va se passer quelque chose d'important. » Une fois en Inde, les agents sont arrivés à la conclusion que toute déclaration faite par Pushpinder Singh serait « totalement disculpatoire ». Sur ce, ils ont décidé de ne pas tenter d'obtenir de déclaration et, jusqu'à avis contraire, de ne prendre aucune autre mesure.

La profonde méfiance que la GRC nourrissait à l'endroit des sources humaines, probablement parce qu'elle avait l'habitude de traiter plutôt avec des criminels et des informateurs incarcérés, pouvait l'inciter à écarter prématurément des informations, sur la foi d'une évaluation préliminaire de la crédibilité des sources. Les sources humaines qui cherchaient à obtenir un avantage en échange de renseignements étaient traitées avec beaucoup de mépris, en partie peut-être parce que la GRC croyait que les témoins devaient collaborer par pur devoir civique et en partie, sans aucun doute, parce que les renseignements obtenus

risquaient de faire l'objet de contre-interrogatoires vigoureux une fois produits en preuve dans une instance. Mais l'information tenue des sources humaines peut se révéler véridique.

Encore et encore au cours de l'enquête Air India, la GRC a fait preuve de scepticisme en raison d'évaluations superficielles de la crédibilité de la source, ce qui l'a amenée à rejeter des informations bien avant de pouvoir évaluer adéquatement leur véracité.

Lorsque la personne 1 a fourni des renseignements à la GRC, avant l'attentat à la bombe, sur un complot visant à faire exploser un avion d'Air India, ces renseignements ont été vite écartés, car les enquêteurs ont présumé que cette personne n'avait que ses intérêts en tête. Cette suspicion a persisté même après l'attentat à la bombe, et malgré le fait que les mêmes renseignements aient été fournis par une autre personne. Il a fallu attendre des mois avant que la GRC ne fasse finalement un suivi auprès de la personne 1, et la véracité des renseignements a finalement été confirmée à l'aide d'un test polygraphique.

Quant à M<sup>me</sup> E, avant de s'acharner sans pitié à essayer de la convaincre de témoigner, la GRC avait à maintes reprises trouvé des raisons de la discréditer comme source potentielle d'éléments de preuve. Au départ, même s'ils croyaient qu'elle était la maîtresse de M. Bagri, les agents de la GRC ont présumé qu'il était improbable que M. Bagri ait discuté de sujets importants avec elle. Plus tard, ils ont invoqué sa réticence à admettre sa prétendue liaison avec M. Bagri et la crainte qu'elle ne soit dévoilée au grand jour, ainsi que son refus de témoigner, comme motifs pour la discréditer. Ce n'est que lorsque d'autres enquêteurs de la GRC ont communiqué avec elle par hasard, dans le cadre d'un projet de recrutement de sources en 1991, que la GRC a commencé à croire qu'elle pourrait être un témoin utile. En dépit du manque de constance dans ses déclarations, souligné par la GRC quand elle était encore sceptique, M<sup>me</sup> E est finalement devenue le témoin clé du ministère public dans le cadre du procès contre M. Bagri.

Nous avons un autre exemple de la tendance qu'avait la GRC à chercher des « preuves toutes faites ». Après s'être débattue pendant des mois avec le SCRS pour avoir accès à M. A, la GRC a finalement eu l'occasion de le rencontrer. Ses agents ont discuté avec lui pendant 15 minutes, pour l'entendre dire qu'il n'avait aucune « connaissance de première main » et qu'il était préoccupé par sa sécurité, et l'ont écarté sur-le-champ car ils estimaient qu'il ne présentait aucun intérêt dans l'immédiat pour l'enquête. Ils ont donc jugé inutile que la Division E effectue un quelconque suivi en ce qui le concernait. La GRC n'a pas envisagé la possibilité que M. A puisse l'aider à obtenir du renseignement qui pourrait déboucher sur la collecte de preuves dans le contexte de l'enquête.

La réticence de la GRC à traiter avec M. A était aussi due au fait qu'elle le trouvait « opportuniste », car il ne voulait pas divulguer tous les renseignements qu'il détenait sans contrepartie. Même si la GRC a souvent négocié avec des indicateurs impliqués dans des activités criminelles et leur a accordé certains

avantages, il semble que dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, la GRC estimait que les sources détenant des renseignements criminels devaient divulguer sans condition ce qu'elles savaient à la police, par altruisme, sans en tirer d'avantage et en faisant abstraction de leur sécurité personnelle.

La GRC a agi à peu près de la même manière avec M. G, acteur important au sein du mouvement extrémiste sikh en 1985, qu'elle soupçonnait de détenir de l'information sur l'attentat à la bombe. Lorsque M. G l'a avisée qu'il était disposé à lui fournir des renseignements, mais pas à témoigner, la GRC a conclu qu'elle ne pouvait pas envisager de lui faire des concessions à moins qu'il ne fournisse son [traduction] « entière collaboration sous forme de témoignage ». Lorsque M. G a accepté de témoigner en 1997, en échange d'une simple protection pour lui et sa famille, la GRC a hésité, insistant sur le fait qu'il devait d'abord fournir une déclaration qui pourrait être évaluée par le ministère public avant que des engagements ne soient pris.

La quête de « preuves » toutes faites et le manque d'intérêt à l'égard de ce qui était perçu comme du « renseignement » semblent avoir incité la GRC à écarter prématurément des avenues d'enquête qui auraient pu l'aider à comprendre les rouages du complot contre Air India et à déterminer les personnes impliquées. Le 26 août 1988, Tara Singh Hayer a été victime d'une tentative de meurtre brutale qui l'a confiné dans un fauteuil roulant pour le restant de ses jours. Harkirat Singh Bagga s'est rendu dans les bureaux du *Indo-Canadian Times* et a tiré sur M. Hayer trois fois. M. Bagga a d'abord déclaré que c'était M. Bagri qui avait fomenté le crime, mais il s'est rétracté par la suite et a plaidé coupable. L'enquêteur de la GRC, le caporal Solvason, ainsi que la famille Hayer, ont déclaré que selon eux, d'autres extrémistes avaient demandé à M. Bagga de commettre l'attentat et que l'enquête était intimement liée à la sécurité nationale. Toutefois, personne au sein du Groupe de travail sur l'écrasement de l'avion d'Air India de la Division E n'était disposé à poursuivre l'affaire. À la suite d'une enquête effectuée par le détachement de Surrey, M. Bagga a été reconnu coupable de tentative de meurtre. Selon la famille, à ce moment-là, la GRC a simplement fermé le dossier. La famille a témoigné que cette décision illustre parfaitement que le Groupe de travail a été incapable de placer les choses dans le contexte plus large de l'extrémisme sikh. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que le Groupe de travail sur l'écrasement de l'avion d'Air India a participé à l'enquête sur la tentative de meurtre contre M. Hayer. Dès que le Groupe de travail a commencé à se demander si M. Bagri aurait eu un motif de comploter avec M. Bagga en vue d'assassiner M. Hayer, il a découvert que M. Hayer avait attribué publiquement la responsabilité de l'attentat à la bombe à M. Bagri, et même fait mention de présumés aveux, peu de temps avant la tentative de meurtre.

### **3.9.4 Protection inefficace des sources et des témoins**

La GRC n'a pas pris les mesures voulues pour protéger les sources et les témoins potentiels dans la communauté sikh contre les menaces qui planaient sur eux, ce qui n'est pas surprenant puisqu'elle n'a pas su reconnaître la menace que constituait toujours l'extrémisme sikh.

Des trois personnes qui devaient devenir des témoins clés au procès Air India, une a été assassinée avant que le procès ne commence, une autre a prétexté des trous de mémoire parce qu'elle avait trop peur de témoigner et de révéler les renseignements qu'elle disait auparavant détenir et la troisième a été obligée de participer au Programme de protection des témoins deux ans plus tôt que prévu, ce qui lui aurait gâché la vie.

Quant aux autres aspects de sa relation avec M<sup>me</sup> E, la GRC a réagi de façon insensible et maladroitement aux craintes de M<sup>me</sup> E à l'égard de sa sécurité et de celle de sa famille. La GRC avait peu de stratégies efficaces pour négocier avec des témoins réticents qui craignaient pour leur sécurité.

La GRC a supposé que la réticence de M<sup>me</sup> E à collaborer tenait surtout à ce qu'elle ne voulait pas que sa présumée liaison avec M. Bagri ne puisse être mise au jour, et non à une crainte réelle venant de la menace que pouvait représenter M. Bagri pour elle et sa famille. Les membres de la GRC n'ont apparemment pas perçu l'ironie de la situation : la GRC estimait que M. Bagri était l'un des cerveaux du pire attentat terroriste qu'ait jamais connu le Canada, mais elle se demandait si les craintes de M<sup>me</sup> E étaient réellement fondées. Ce même scepticisme au sujet des inquiétudes de M<sup>me</sup> E, ajouté à la crainte habituelle de compromettre la crédibilité des témoins en leur offrant une « récompense », expliquerait peut-être l'opinion exprimée par le chef actuel de l'enquête Air India, à savoir qu'il aurait été prématuré de discuter de mesures possibles de protection des sources ou des témoins avec M<sup>me</sup> E tant que la GRC n'avait pas obtenu de déclaration exposant tout ce qu'elle savait. Car il était important d'obtenir la « preuve » que la source pouvait fournir avant d'offrir des mesures « incitatives ».

Ce n'est qu'après le meurtre de Tara Singh Hayer, en novembre 1998, que M<sup>me</sup> E a été informée des mesures de protection précises qui pouvaient lui être offertes, qu'elle a alors toutes refusées.

C'est ainsi qu'au procès, il incombait à M<sup>me</sup> E de demander une ordonnance de non-divulgence de son identité, le ministère public et l'avocat de la défense ne prenant pas position à l'égard de la demande. À ce moment-là, M<sup>me</sup> E refusait tout contact avec la GRC. Elle était si préoccupée par sa sécurité qu'elle a feint des défaillances de mémoire; le ministère public n'avait plus que les rapports incomplets rédigés par M. Laurie pour essayer de faire admettre en preuve les informations qu'elle avait fournies.

Dans certains cas, les difficultés qu'a eues la GRC à intervenir adéquatement face aux menaces qui pesaient sur les témoins potentiels étaient peut-être dues au fait que l'enquête de la GRC n'était pas centralisée. Cela semble certainement avoir joué dans le fait que l'identité de M<sup>me</sup> D, qui était le témoin clé du ministère public lors du procès Malik, n'a pas été protégée adéquatement. M<sup>me</sup> D avait initialement communiqué avec le SCRS pour lui fournir des informations sur M. Malik à la fin des années 1990, et le SCRS l'avait rapidement transférée comme source à la GRC. Certaines des informations qu'elle a dévoilées portaient sur des fraudes commises à l'école de M. Malik, c'est-à-dire l'école Khalsa; la GRC a décidé

de les soumettre à la Section des infractions commerciales. Toutefois, le Groupe de travail sur l'écrasement de l'avion d'Air India est resté en contact avec M<sup>me</sup> D. La Section des infractions commerciales, qui n'était peut-être pas au courant de la nature de l'extrémisme sikh et de la gravité des menaces qui pesaient sur M<sup>me</sup> D, a permis la divulgation de son nom en omettant, par inadvertance, de mettre sous scellé une demande de mandat dans le cadre de son enquête. Parce qu'il avait été révélé publiquement qu'elle fournissait des informations à la GRC, M<sup>me</sup> D a été obligée de s'inscrire au Programme de protection des témoins plus de deux ans plus tôt qu'il n'aurait été nécessaire, ce qui a exacerbé l'incidence néfaste du Programme sur sa vie. M<sup>me</sup> D a eu le sentiment que le Programme lui avait [traduction] « gâché la vie », puisqu'elle n'a pas eu la chance de voir ce qu'est devenu son aîné et que son fils cadet n'a pas pu grandir auprès de son père et de son frère.

Mais c'est dans le cas de Tara Singh Hayer que les manquements de la GRC au chapitre de la protection des témoins potentiels ont eu les conséquences les plus dramatiques. Les membres de la famille Hayer ont témoigné du mal qu'ils ont eu à faire comprendre à la GRC le sérieux des menaces qui planaient sur M. Hayer, même après deux tentatives d'assassinat. Lorsque M. Hayer a remis à la GRC une lettre de menaces à son égard, la GRC s'est acharnée à vouloir déterminer s'il s'agissait de « menaces manifestes » pour évaluer la gravité de l'affaire. Voilà qui rappelle l'application machinale, mal avisée, du concept de « menace précise » sur lequel se fondaient les organismes gouvernementaux pour justifier que des informations sur la menace soient écartées avant l'attentat à la bombe. La GRC a conclu qu'il n'y avait pas de menace manifeste, ou directe, même si l'auteur de la lettre faisait allusion à un grand « châtement » et déclarait par exemple [traduction] : « parfois, je me dis que celui qui t'a rendu juste handicapé a fait une grosse erreur. Bon, peu importe si les choses tardent un peu, mais qu'il n'y ait pas d'ombre dans la maison de Dieu. » Elle a donc conclu qu'aucune mesure additionnelle n'était nécessaire. Il a fallu que le ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique intervienne pour que la GRC fasse quelque chose.

Cette réaction initiale, apparemment bornée, à la menace qui pesait sur M. Hayer pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'en l'absence de centralisation de l'information sur les menaces, le groupe qui s'est occupé du dossier en premier lieu n'était pas au courant des menaces antérieures dont M. Hayer avait fait l'objet ni du fait que ce dernier avait déjà été victime d'une tentative de meurtre. Mais une telle situation met également en relief l'incapacité de la GRC à bien gérer l'information sur les menaces. En fait, plutôt que de centraliser et de coordonner cette information, la GRC a eu tendance semble-t-il à purger ses dossiers.

La GRC a eu de la difficulté à assurer la protection de M. Hayer tout en respectant son désir d'autonomie. M. Hayer était déterminé à poursuivre son travail journalistique et, par conséquent, il n'était pas question pour lui d'être inscrit à un programme de protection des témoins. La GRC a invoqué le manque de ressources pour justifier son incapacité à assurer en continu la sécurité de M. Hayer. Elle croyait apparemment qu'il n'y avait pas d'autre moyen de protéger M. Hayer tout en lui permettant de continuer à vivre le plus normalement possible.

Lorsque les menaces se sont intensifiées, et que le nom de M. Hayer a été retrouvé sur une « liste de cibles », la GRC a finalement installé un système de surveillance vidéo au domicile de l'intéressé, soit en juillet 1998, mais l'équipement était complètement inadéquat. Toutefois, elle avait décidé de son propre chef de ne pas percer de trous pour l'installation, de sorte que l'équipement a cessé de fonctionner parce que l'antenne n'était plus dans la position voulue. Pis encore, la famille Hayer n'a pas été avisée des précautions à prendre à cet égard et ne savait pas ce qu'elle devait faire pour assurer le bon fonctionnement de l'équipement. Lorsque Tara Singh Hayer a été brutalement assassiné dans son garage en novembre 1998, l'équipement n'était pas fonctionnel. La cassette ne contenait rien d'autre que de la « neige ». Avant de comparaître devant la présente commission d'enquête, le fils et la bru de M. Hayer n'étaient pas au courant de la défaillance du système de surveillance vidéo. Dans le passé, lorsque la famille avait demandé à la police la permission de visionner les bandes de surveillance, on leur avait répondu que ce n'était pas possible à cause de « l'enquête en cours ». Le meurtre de M. Hayer a eu lieu il y a dix ans. Les responsables n'ont toujours pas été identifiés ni jugés.

Le bilan en ce qui concerne ces trois sources humaines d'une grande importance qui ont fourni des informations sur l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India est troublant. La GRC a échoué lamentablement le moment venu de protéger ces sources et d'autres personnes. De plus, elle a opté pour une approche machinale et brusque qui était mal coordonnée. Pas étonnant alors qu'elle ait eu autant de mal à établir le contact avec la communauté sikhe. Il y a une limite aux sacrifices que l'on peut raisonnablement exiger d'un citoyen pour faire triompher la justice.

### **3.10 Enquête de la GRC**

La GRC a longtemps soutenu qu'elle devait conserver la responsabilité et le contrôle des enquêtes *criminelles* liées à la sécurité nationale, même si la fonction touchant le renseignement de sécurité avait été transférée au SCRS. Comme le SCRS n'avait pas le mandat de mener des enquêtes criminelles et n'avait pas non plus l'expertise voulue en cette matière, il allait de soi à ses yeux qu'elle devait intervenir très tôt dans les affaires susceptibles d'être liées à des actes criminels, et prendre le contrôle des enquêtes sur toute infraction criminelle relative à la sécurité nationale, par exemple dans les cas de terrorisme.

Toutefois, lorsque la GRC a été chargée de l'enquête criminelle sur l'affaire Air India, il s'est avéré probablement plus complexe que prévu de trouver les responsables de cet acte de terrorisme sans précédent et de les traduire en justice. Pour effectuer cette enquête sur le terrorisme ayant des ramifications internationales, la GRC ne pourrait pas compter sur les preuves médico-légales de l'écrasement du vol 182 et aurait à recueillir du renseignement sur un phénomène, et auprès d'une communauté, qu'elle connaissait mal ou que ses agents ne comprenaient pas vraiment.

Au lieu d'adapter sa démarche et sa méthode aux aspects particuliers rattachés à la sécurité nationale, la GRC a continué de s'attacher à trouver des « preuves » toutes faites et a appliqué aux pistes d'enquête potentielles une norme rigide reposant sur la crédibilité ou la valeur probante.

La GRC n'a pas su attendre, avant d'évaluer l'information qu'elle avait amassée, d'avoir accumulé suffisamment de renseignements venant de diverses sources; c'est ainsi qu'elle a été amenée à écarter prématurément des renseignements, et qu'elle n'a jamais pu obtenir assez d'éléments d'information pour brosser un portrait général de la situation. Au tout début de l'enquête, la GRC a échafaudé une hypothèse et, à partir de ce moment-là, elle a vite rejeté les pistes potentielles ou les éléments d'information qui ne semblaient pas cadrer avec cette hypothèse.

Dans l'ensemble, la GRC a été incapable d'appliquer à son enquête une approche axée sur le renseignement.

### **3.10.1 Protection de la sécurité nationale sans collecte de enseignements**

Dès le début des enquêtes sur l'attentat contre Air India et l'explosion à Narita, la GRC croyait qu'un plan avait été mis au point pour commettre simultanément deux actes terroristes contre le gouvernement indien; les principaux acteurs soupçonnés étaient MM. Parmar, Bagri, Gill et Johal – Inderjit Singh Reyat ayant fait partie du complot en raison de son expertise dans la fabrication de bombes et de l'accès qu'il avait aux matériaux. Étant donné les résultats obtenus dans l'enquête sur l'explosion à Narita – dont la scène du crime était facilement accessible et au terme de laquelle M. Reyat a été condamné seulement pour homicide involontaire coupable –, la GRC aurait dû comprendre que, pour arriver jusqu'aux « cerveaux » de l'opération, elle devait s'éloigner du modèle d'enquête axé strictement sur la recherche de preuves médico-légales ou de preuves provenant de la scène du crime.

Cependant, elle a rencontré des obstacles dès le départ, même au moment d'établir le groupe de travail qui serait chargé, à la Division E, d'enquêter sur l'attentat à la bombe. Non seulement les membres de la GRC issus des Affaires fédérales manquaient-ils d'expérience dans les enquêtes sur des homicides ou d'autres crimes graves, mais les enquêteurs n'avaient en général aucune formation relativement aux enquêtes sur le terrorisme ou l'extrémisme et ne comprenaient pas le phénomène de l'extrémisme sikh. De plus, seuls un ou deux membres parlaient le pendjabi.

Par ailleurs, la direction de la GRC n'accordait pas son soutien aux méthodes qui se seraient imposées pour enquêter sur une affaire aussi exceptionnelle. Lorsque les enquêteurs proposaient la réorientation de l'enquête en fonction de la thèse du complot ou souhaitaient recourir à des mesures axées sur le renseignement – comme le recrutement de sources et les poursuites stratégiques, la direction s'est montrée incapable d'en saisir la valeur et les a carrément dissuadées.

Devant la difficulté apparente à résoudre l'attentat à la bombe contre Air India, la GRC a choisi de diminuer, plutôt que d'accroître, les ressources affectées à l'enquête, et s'est concentrée de plus en plus sur l'explosion à Narita. À la fin des années 1980, le dossier Air India à la Division E était géré par une équipe pour qui l'enquête était une tâche parmi tant d'autres. À un certain moment, l'enquête a été confiée à une seule personne, qui coordonnait les tentatives de récupération de l'épave du vol 182 et s'occupait de l'administration du dossier. La direction de la Division E a même cherché à fermer le dossier Air India. Comme il fallait s'y attendre, le moral des troupes en a beaucoup souffert et le climat de travail est devenu « malsain ».

En raison d'une structure décentralisée, la GRC a eu de la difficulté à coordonner l'enquête et à avoir une vue d'ensemble. Les divisions de la GRC n'avaient pas l'habitude que la Direction générale participe aux décisions opérationnelles, tandis que le personnel de la Direction générale n'avait aucune autorité hiérarchique à l'égard des membres des divisions. Les « directives » émanant de la Direction générale, souvent mal accueillies, étaient généralement considérées comme des suggestions. Les divisions sélectionnaient les renseignements que la Direction générale avait besoin de savoir. De plus, lorsqu'elles répondaient aux questions de la Direction générale, leurs réponses étaient souvent peu étoffées.

En raison de cette structure et de cette approche, la GRC était souvent incapable de reconnaître la valeur de l'information dont elle disposait. Il arrivait souvent aux enquêteurs de la GRC de n'avoir tout simplement pas accès à tous les renseignements détenus par la GRC, à cause de la façon dont l'information était classée. De nombreux examens exhaustifs des dossiers ont été effectués, mais aucun résumé du dossier Air India n'a été fait et tenu à jour. Il n'était donc pas aisé pour les enquêteurs d'avoir un aperçu du dossier. Comme il y avait un taux de roulement du personnel élevé au sein du Groupe de travail, il était difficile aussi d'assurer la continuité de l'enquête. Le système de classement n'aidait pas non plus à assembler les pièces du casse-tête. À cause des multiples systèmes de classement utilisés partout au pays, les enquêteurs devaient faire des recherches dans diverses bases de données – parfois à différents endroits, afin de trouver toute l'information pertinente. En outre, d'importantes informations ont été mal classées, perdues ou même détruites en raison des difficultés associées au stockage et à l'extraction de l'information.

Et même lorsque l'information était accessible, puisque l'enquête n'était pas axée sur le renseignement, personne ne pensait à la consulter. Les renseignements que la GRC avait amassés avant l'attentat à la bombe sur les menaces à l'endroit d'Air India, les personnes susceptibles de s'en prendre aux intérêts indiens au Canada et les procédés qui pourraient être employés n'ont jamais été consultés après l'attentat à la bombe. Ainsi, le télex du 1<sup>er</sup> juin, qui fournissait de l'information sur les risques d'actes de sabotage en juin 1985 au moyen de dispositifs à retardement cachés dans des bagages, n'a jamais été consulté par le Groupe de travail sur l'écrasement de l'avion d'Air India, et le bien-fondé n'en a jamais été examiné.

Lorsque les enquêteurs de la GRC trouvaient de nouvelles informations et commençaient à les examiner, elles étaient souvent écartées, précisément parce que tant d'autres éléments d'information découverts auparavant avaient déjà été rejetés, perdus ou égarés dans des dossiers qui n'ont jamais été consultés.

Très peu de progrès ont été faits dans l'enquête avant le début des années 1990. En 1995, on a demandé à Gary Bass, actuellement sous-commissaire, d'examiner les initiatives menées dans le cadre de l'enquête jusque-là pour déterminer s'il était possible d'aller plus loin, car l'enquête était apparemment dans une « impasse ». M. Bass a alors décidé de réorienter l'enquête en fonction de la thèse du complot, d'affecter des personnes d'expérience au dossier, de créer un groupe de travail spécial et de mettre en œuvre de nouvelles stratégies d'enquête basées sur le renseignement. L'enquête et la décision, en bout de ligne, d'intenter des poursuites ont été en grande partie, et parfois exclusivement, fondées sur les informations que la GRC possédait depuis longtemps, mais qui étaient examinées sous un autre angle. Ce qui aurait pu être fait 10 ans plus tôt a finalement été fait en 1995. Mais, encore aujourd'hui, on s'interroge sur les renseignements que la GRC a balayés du revers de la main pendant des années parce qu'elle cherchait à valider son hypothèse principale sur l'affaire.

### **3.10.2 Rejet prématuré de renseignements et hypothèse à propos de l'affaire**

La GRC ne s'est pas montrée vraiment capable de reconnaître l'importance du renseignement recueilli ni d'établir une corrélation entre toutes les informations pertinentes. Par conséquent, elle s'est privée d'une multitude d'informations importantes au moment de déterminer s'il y avait lieu d'attendre ou d'abandonner une piste, et a continué de ne pas voir la valeur de certaines des informations qu'elle recevait. Si, comme lui a assuré la GRC, la Commission a reçu tous les documents pertinents, le suivi effectué par la Gendarmerie à l'égard de nombreuses pistes d'enquête soulève des questions.

Dès les premiers mois de l'enquête, la GRC a élaboré à propos de l'affaire une hypothèse portant sur les principaux suspects, le motif et le procédé pour commettre le crime. En août 1985, la GRC s'efforçait de démontrer que l'attentat à la bombe contre Air India avait été perpétré par les Babbar Khalsa et organisé par M. Parmar, avec l'aide de MM. Bagri, Gill, Reyat et Johal.

Cependant, aux lendemains de l'attentat à la bombe, la GRC avait soupçonné la participation de membres de l'International Sikh Youth Federation (ISYF), organisation violente qui avait été interdite en Inde à cause d'attentats à la bombe perpétrés contre des sikhs et des hindous. L'ISYF est l'une des trois organisations qui ont revendiqué la responsabilité de l'attentat contre le vol 182 d'Air India. Des membres de l'ISYF étaient présents à la rencontre du 12 juin 1985 chez Sarbjit Khurana, où le chef de l'ISYF, Pushpinder Singh, aurait déclaré que quelque chose d'important allait se produire en l'espace de deux semaines, qui montrerait au gouvernement indien le sérieux des parties concernées. Dès la rencontre terminée, soit environ deux semaines avant l'attentat à la

bombe, M. Khurana a fait part à Don McLean, détective du Service de police de Vancouver, du commentaire à propos de ce qui allait se produire dans un délai de « deux semaines » qu'aurait formulé Pushpinder Singh. Le détective McLean ne doutait absolument pas de la véracité des dires de M. Khurana.

La GRC a initialement fait porter ses efforts sur la surveillance des membres de l'ISYF qui étaient à la rencontre chez M. Khurana. Ainsi, elle a commencé à la fin juin 1985 à surveiller de près Lakhbir Singh Brar, autre chef de l'ISYF qui avait accompagné Pushpinder Singh chez M. Khurana. Cependant, à la mi-août 1985, elle a décidé de cesser de surveiller Lakhbir Singh Brar et de se concentrer plutôt sur M. Parmar et ses collaborateurs, puisque rien n'indiquait que Lakhbir Singh participait à des activités criminelles. La GRC s'est vite ancrée dans l'idée que l'attentat à la bombe contre Air India n'avait été perpétré que par les Babbar Khalsa. Dès lors, les informations impliquant d'autres groupes ou d'autres personnes que la GRC ne croyait pas directement liés à M. Parmar et à ses collaborateurs des Babbar Khalsa étaient souvent reléguées au rang d'« hypothèses secondaires », et ne faisaient pas l'objet d'un examen exhaustif.

La GRC ne semble pas avoir fait grand cas du commentaire de Pushpinder Singh parce qu'elle estimait que l'attentat à la bombe contre Air India était imputable strictement aux Babbar Khalsa, en dépit de la valeur évidente de ce commentaire sur le plan du renseignement et même si la participation des Babbar Khalsa n'excluait aucunement la possibilité que l'ISYF eût participé à l'attentat. En fait, M. Khurana avait signalé que, lors de la rencontre chez lui, Pushpinder Singh avait fait l'éloge de M. Parmar, avait dit qu'il l'avait rencontré la semaine précédente et avait mentionné qu'il faisait appel à lui pour rassembler tous les sikhs du Lower Mainland. Il est difficile d'expliquer le refus obstiné d'envisager la possibilité que d'autres organisations, comme l'ISYF, aient pu travailler de concert avec les Babbar Khalsa, d'autant que, au cours d'enquêtes ultérieures de la GRC sur des complots terroristes impliquant les Babbar Khalsa en 1986, la GRC a commencé à s'inquiéter du fait que les Babbar Khalsa et l'ISYF unissaient leurs efforts au Canada en vue d'atteindre leurs objectifs séparatistes.

Lorsqu'un analyste de la Direction générale de la GRC a manifesté de l'intérêt envers Pushpinder Singh et a demandé s'il était possible que les Babbar Khalsa et l'ISYF aient travaillé de concert pour monter l'attentat à la bombe contre Air India, la réponse de la Division E a rejeté l'idée avec mépris, faisant même preuve d'hostilité. La Division E s'est plainte de ce que la Direction générale perdait son temps à élaborer des hypothèses fantaisistes.

Après l'attentat à la bombe, pour explorer la piste ouverte par l'information venant de M. Khurana, la GRC a cherché avant tout, chose inexplicable, à obtenir une traduction exacte des bandes de la rencontre chez M. Khurana qui permettrait de confirmer le présumé commentaire. Les premières traductions faites par la GRC des enregistrements, dont la qualité était très mauvaise, ont révélé des bribes de conversations contenant des remarques inquiétantes, dont l'extrait que voici [traduction] : « ça peut prendre deux semaines, quelques mois ou quelques semaines, mais nous allons faire quelque chose ». Malgré

les révélations de ces premières traductions, qui semblaient appuyer les dires de M. Khurana, la GRC semble avoir tout simplement adhéré à l'opinion du SCRS, à savoir que la seule conversation intéressante sur la bande portait sur le rassemblement des groupes sikhs. Plus tard, la GRC a affirmé catégoriquement à M. Rae que le commentaire sur les « deux semaines » n'avait pas été enregistré, sans dire un mot sur ses premières traductions.

La recherche de liens possibles avec l'ISYF avait si peu d'importance après la réorientation que, mise à part la surveillance initiale, la GRC n'a rien fait pour établir la participation éventuelle de Pushpinder Singh à l'attentat à la bombe contre Air India au cours de l'année qui a suivi. Même lorsqu'elle a appris que Pushpinder Singh avait été arrêté en Inde au début de 1987, elle n'a pris aucune mesure pour l'interroger à ce moment-là, croyant qu'il serait « prématuré » de le faire. Pushpinder Singh a finalement été interrogé en janvier 1988, lorsqu'une équipe de la GRC s'est rendue en Inde. Les enquêteurs lui ont alors demandé sans ambages ce qu'il savait de l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India et s'il en était responsable. Pushpinder Singh s'est montré craintif et était sur la défensive, ce qui n'est pas surprenant, de sorte que la GRC a conclu qu'il n'était pas franc et a décidé de ne pas donner suite à cette affaire. Pushpinder Singh a offert de se soumettre à un test polygraphique au sujet de sa participation à l'attentat à la bombe, mais la GRC n'a pas donné suite parce qu'il était difficile d'organiser un tel test en Inde et, chose étonnante, parce qu'elle croyait que Pushpinder Singh réussirait probablement le test. Très peu de mesures d'enquête ont été prises pendant les sept années qui ont suivi. Ce n'est qu'en 1995, au moment de l'examen des dossiers en prévision du dixième anniversaire de l'attentat à la bombe et de la création d'un nouveau groupe de travail, que la question du rôle éventuel de Pushpinder Singh a été étudiée de plus près.

La GRC était tellement convaincue qu'il n'existait aucun lien entre l'ISYF et l'affaire Air India qu'avant 2001, Lakhbir Singh Brar n'avait jamais été interrogé en tant que témoin potentiel ou suspect relativement à l'attentat à la bombe, en dépit de ses contacts fréquents avec les suspects des Babbar Khalsa, du fait qu'il était à la rencontre chez M. Khurana et de l'intérêt que la GRC avait manifesté initialement à l'égard de ses activités.

En mai 1997, la GRC a reçu de l'information qui est venue mettre en doute la version officielle des circonstances entourant la mort de M. Parmar en Inde, en 1992. À l'origine, on croyait que celui-ci était décédé lors d'une « fusillade » au cours d'un affrontement avec la police indienne. Les nouvelles informations obtenues révélaient que M. Parmar aurait fait des aveux avant sa mort. La GRC a ainsi appris de diverses sources que M. Parmar était décédé pendant qu'il était sous la garde de la police du Pendjab, laquelle l'avait interrogé et lui avait soutiré de l'information sur ses activités, dont certains renseignements au sujet de l'attentat à la bombe contre Air India. Les sources ont déclaré à la GRC que M. Parmar avait identifié M. X, soit la troisième personne qui avait accompagné MM. Parmar et Reyat au site d'explosion de Duncan, et qu'il s'agissait de Lakhbir Singh Brar, membre de l'ISYF, mais aussi que Lakhbir Singh avait acheté le billet au nom de « L. Singh ».

Lakhbir Singh a finalement été interrogé par la GRC en 2001, lorsqu'il a présenté une demande d'immigration au Canada alors qu'il se trouvait au Pakistan. La GRC ne l'a pas interrogé uniquement en raison des aveux présumés. En fait, Lakhbir Singh était [traduction] « sur le point d'être écarté [comme suspect par la GRC] avant que ces entrevues n'aient lieu ». Les enquêteurs étaient d'avis que l'information issue des aveux présumés de M. Parmar posait problème en ce qu'elle ne correspondait pas à celle que la GRC avait déjà en dossier. La GRC a accordé beaucoup d'importance aux renseignements que détenaient les enquêteurs sur l'âge de Lakhbir Singh, renseignements qui semblaient contredire la description faite par l'équipe de filature du SCRS au sujet de M. X au moment de l'explosion de Duncan. Selon l'information de la GRC, Lakhbir Singh aurait eu 33 ans à l'époque de l'attentat à la bombe. Mais les renseignements obtenus par la Commission jettent le doute sur l'évaluation qu'a faite la GRC de l'âge réel de Lakhbir Singh. Il est certain que la fiabilité des conclusions tirées à partir des données de l'équipe de filature du SCRS puisse être remise en question compte tenu des nombreux cas, avant l'attentat à la bombe, où les agents du SCRS ont confondu des gens d'une autre race que la leur.

De plus, puisque la GRC mettait l'accent sur la recherche de « preuves », elle s'est appuyée sur le fait que la personne 1 et la personne 2 manquaient de crédibilité pour justifier qu'elle n'ait pas fait de suivi ou qu'elle n'ait pas communiqué adéquatement l'information sur le complot de novembre avant l'attentat à la bombe. Après l'attentat à la bombe, toujours sceptique, la GRC n'a pas donné suite en temps opportun à l'information, en dépit des liens possibles avec l'attentat à la bombe contre Air India. Aux yeux de la GRC, le complot de novembre n'avait aucun lien avec l'affaire Air India; donc, lorsqu'elle demandait des données à jour, elle considérait qu'il s'agissait simplement de « régler les derniers détails » du cas, afin de confirmer la principale hypothèse de l'affaire. La Direction générale a aussi transmis des demandes d'informations en vue d'examiner la possibilité d'un lien mais, bien souvent, la Division E a omis d'y répondre.

Évidemment, ce n'est qu'en analysant l'information à mesure qu'elle était obtenue qu'on aurait pu établir les liens avec l'attentat à la bombe contre Air India. Il n'est pas étonnant que de tels liens aient été découverts par la suite, lorsque la Direction générale a enfin reçu du SCRS l'information que la Division E avait omis de lui fournir sur les collaborateurs de la personne 2, dont au moins un était associé aux Babbar Khalsa. Selon les relevés téléphoniques, Inderjit Singh Reyat, le fabricant de la bombe utilisée dans l'attentat contre Air India, avait reçu des appels provenant du domicile de la personne 1 le jour suivant l'arrestation de la personne 2, en octobre 1984.

Ce n'est qu'en 1986, moment où des articles mentionnaient que l'information sur le complot de novembre était un avertissement à propos de l'attentat à la bombe contre Air India, avertissement que la GRC avait eu mais dont elle n'avait pas tenu compte, que l'enquête sur cette affaire a vraiment été mise en branle. Même lorsque les analystes de la GRC ont commencé à reconnaître que cette information pouvait être pertinente et qu'il ne fallait pas négliger le fait qu'elle avait été obtenue de deux sources distinctes avant l'attentat à la bombe,

l'enquête complémentaire a continué à être teintée par l'opinion qu'avait eue la GRC au départ, à savoir que cette information était peu crédible, et par le fait que tout lien avec le complot de novembre allait à l'encontre de l'hypothèse de la GRC.

Par ailleurs, lorsque la GRC a commencé à faire enquête sur « Z<sup>1</sup> », qui aurait peut-être, selon la personne 1 et la personne 2, participé au complot de novembre, elle a appris qu'il était parti en Inde et n'était jamais revenu. En 1988, des accusations ont été portées contre « Z » dans une affaire sans lien avec Air India et des dispositions ont été prises pour que celui-ci fasse une déclaration au sujet du complot de novembre pendant qu'il était soumis à un test polygraphique, en échange d'une réduction de peine. Il a alors fait une déclaration disculpatoire. Bien que la GRC ait déclaré à M. Rae que le test polygraphique de « Z » corroborait ses renseignements, la Commission a découvert dans le cadre de ses travaux que le test polygraphique de « Z » n'avait été que partiellement concluant. Et même si ce test n'allait pas dans le sens de ce qu'avait dit la personne 1, qui avait passé haut la main le test polygraphique, la GRC est arrivée à la conclusion que « Z » n'avait pas participé à l'attentat à la bombe contre Air India.

Lorsque la GRC a commencé à enquêter sur la participation possible de « W », qui avait peut-être pris part au complot selon la personne 2 et qui, selon la personne 1, s'était probablement servi de son téléphone pour appeler M. Reyat, il est ressorti que W avait dans le passé été associé à MM. Parmar, Gill et Reyat, les principaux suspects dans l'attentat d'après la GRC. W, qui était membre de l'ISYF, a déclaré à la GRC qu'il aurait [traduction] « tout fait en son pouvoir » pour venger la mort de ses proches au Pendjab. Il a également dit à la police que, dans le passé, lui, M. Parmar et M. Gill avaient prévu de [traduction] « faire quelque chose » en Inde. En dépit de ces révélations étonnantes, on ne sait pas exactement ce que la GRC a fait, si même elle a fait quelque chose, pour explorer plus à fond la possibilité de l'implication de W.

En raison peut-être de la difficulté qu'elle a éprouvée à gérer une enquête de cette ampleur, la GRC a parfois écarté d'emblée des informations, ou omis d'y donner suite, même parfois si elles cadraient avec son hypothèse principale. En 1986 par exemple, lorsque Tara Singh Hayer a fourni de l'information sur les aveux qu'aurait faits M. Bagri en Angleterre, selon lesquels il aurait transporté les bagages contenant les bombes à l'aéroport, celui-ci était devenu un suspect important pour la GRC. Or, la GRC n'est pas retournée voir M<sup>me</sup> E. Pourtant, les enquêteurs l'avaient soupçonnée en 1985 d'être la maîtresse de M. Bagri. En outre, en 1987, la GRC n'avait pas poussé plus loin les allusions cryptiques du SCRS à une source de Vancouver que M. Bagri avait contactée pour lui emprunter sa voiture afin de se rendre à l'aéroport, le soir précédant l'attentat à la bombe. En 1989-1990, lors de l'examen des dossiers par l'équipe Watt-MacKay, cette information a refait surface et la GRC a compris que la personne en question était M<sup>me</sup> E.

---

<sup>1</sup> À ne pas confondre avec « M. Z », source du SCRS qui a également fourni de l'information à la GRC.

L'information fournie par M. Z en 1986 sur des personnes liées à M. Bagri qui auraient peut-être contribué au transport des bagages pour le compte de M. Bagri n'a pas été scrutée avant 1987. Et même à ce moment-là, l'enthousiasme n'y était pas. Ainsi, l'enquête de 1987 au sujet de cette information a été limitée à demander que des agents observent les personnes identifiées par M. Z pour les comparer au portrait-robot de « M. Singh », établi par la GRC en fonction des renseignements fournis par M<sup>me</sup> Jeanne (« Jeannie ») Adams, l'agente d'enregistrement de CP Air à Vancouver. Les agents ont jugé que les suspects ne ressemblaient pas au portrait-robot.

Le rejet hâtif de l'information de M. Z par la GRC est intrigant pour plusieurs raisons. L'hypothèse admise actuellement veut que deux personnes, les soi-disant « M. Singh » et « L. Singh », aient été responsables de l'enregistrement des bagages piégés le 22 juin 1985. M<sup>me</sup> Adams n'a pu se souvenir que de l'enregistrement des bagages de « M. Singh » et n'a donc pas pu fournir le signalement de « L. Singh ». Il paraît étrange d'écarter l'implication possible de suspects sur la foi du portrait-robot d'une seule des personnes en cause. En outre, on ne sait pas dans quelle mesure le portrait-robot de « M. Singh » de la GRC était fiable. Bien que M<sup>me</sup> Adams ait fourni plusieurs descriptions différentes à la GRC, elle a aussi déclaré qu'elle ne se souvenait pas du visage du suspect. Qui plus est, elle a indiqué que le portrait-robot de la GRC n'était pas fidèle à la réalité.

Chose encore plus remarquable, pour rejeter le suspect – deux ans après les événements, et après comparaison avec un portrait imprécis –, on s'appuyait sur le fait que les [traduction] « cheveux [du suspect] étaient différents », c'est-à-dire qu'ils étaient lissés vers l'arrière, et « n'étaient pas ondulés et n'étaient pas séparés à gauche ». Après avoir formulé ces observations, les agents ont décidé que le dossier ne ferait l'objet d'aucun suivi à moins que le SCRS ne fournisse des précisions à l'appui de l'information de M. Z.

Au début de 1988, la GRC a rencontré certaines des personnes (apparemment pas toutes) susceptibles d'avoir participé à l'attentat au dire de M. Z. Encore une fois, la GRC a rejeté l'idée de la participation éventuelle de ces personnes en se fondant sur le portrait-robot de « M. Singh », ainsi que sur des facteurs comme l'aisance des suspects en anglais oral. Bien qu'au moins un des suspects se soit dit prêt à subir un test polygraphique, aucun d'entre eux n'a reçu de requête en ce sens. Il semble que ces « entrevues » aient sonné le glas de toute enquête complémentaire sur l'information venant de M. Z. Les entrevues ont bel et bien été enregistrées, mais, pour des raisons inconnues, les bandes ont été détruites sans avoir été transcrites. Il a fallu attendre près de dix ans avant qu'il n'y ait une suite, époque où certains des suspects ont finalement été soumis à des tests polygraphiques.

Les critiques virulentes de la GRC envers le SCRS et ses manquements en matière d'échange d'informations après l'attentat à la bombe doivent être regardées à la lumière de la façon dont la Gendarmerie a mené son enquête après la tragédie. On peut s'attendre en effet à ce que la manière de mener son enquête, en ce qui

concerne les relations avec les sources et le suivi des pistes, ait eu une incidence sur la disposition du SCRS à communiquer l'information. Cela dit, il ne s'agit pas d'exonérer le SCRS de tout blâme à cet égard.

### **3.11 Communication et utilisation de l'information du SCRS**

L'enquête Air India nous a amenés à nous interroger sur les limites de la protection qui pourrait légitimement être accordée à l'information que détient le SCRS quand il est impératif de poursuivre les auteurs d'un crime qui a fait 331 victimes. Trop souvent, les différends sur les échanges d'informations ont empêché de bien soupeser les intérêts en question, puisque le SCRS et la GRC ont débattu de tout sauf des véritables enjeux. La GRC était lasse de voir que le SCRS lui refusait de l'information à cause de distinctions juridiques entre les « données brutes » et « l'information » et s'efforçait de lui fournir les réponses les plus restreintes possible. De son côté, le SCRS était incapable d'obtenir l'assurance que l'information sensible qu'il fournissait ne serait pas rendue publique par la GRC. Les deux organismes ont démesurément fait valoir l'intérêt public là où il correspondait à leurs propres intérêts : la GRC soutenait en général que chaque élément d'information était essentiel à l'enquête, tandis que le SCRS estimait souvent au départ que la divulgation de l'information demandée compromettrait trop lourdement ses activités. Trop souvent, aucun des deux organismes n'analysait véritablement la situation, de sorte qu'ils en sont venus à ajouter peu foi aux revendications et affirmations vagues de l'autre.

#### **3.11.1 Accès et utilisation en temps opportun de l'information du SCRS**

Le SCRS n'avait pas pour politique de conserver les bandes d'enregistrement des communications interceptées; il les effaçait donc systématiquement après leur traduction et leur transcription. En juillet 1985, la GRC savait que le SCRS interceptait les communications de M. Parmar, même avant l'attentat à la bombe, et à ce moment-là, le Groupe de travail a sollicité l'accès aux bandes enregistrées. Bien que la GRC ait continué de demander à y avoir accès et que le procureur de la Couronne affecté à l'enquête lui ait ordonné de demander au SCRS de conserver les enregistrements qu'il faisait, le Groupe de travail n'a envoyé aucune correspondance au SCRS pour obtenir de lui qu'il conserve les bandes. L'effacement des communications interceptées avant l'attentat à la bombe s'est donc poursuivi. En fait, le SCRS a effacé les bandes des communications de M. Parmar interceptées également après l'attentat à la bombe, jusqu'à ce que le ministère de la Justice lui ordonne d'arrêter de le faire, en février 1986.

Alors que le Groupe de travail de la GRC a pu, dans les premiers jours de l'enquête, avoir accès aux rapports du SCRS résumant les renseignements que ce dernier détenait, il s'est heurté à la réticence du Service lorsqu'il a voulu consulter les données brutes, comme les rapports de surveillance, les notes d'entrevues ou les registres d'interception originaux. Les débats constants au SCRS à propos des modalités et de l'ampleur de l'accès à accorder à la GRC se sont traduits par la modification incessante des règles; ainsi, l'accès était souvent interrompu abruptement et pouvait être refusé pendant de longues périodes.

Un affidavit de la GRC appuyant une demande d'interception des communications de M. Parmar et d'autres suspects importants dans l'attentat contre Air India a été établi sous serment le 19 septembre 1985. Il se fondait surtout sur l'information fournie par le SCRS, mais évoquait aussi les problèmes rencontrés par la GRC pour obtenir l'accès aux données du SCRS. Or, le fait d'utiliser l'information du SCRS pour obtenir des mandats ouvrait la voie à la contestation de ces mandats devant les tribunaux et à la divulgation publique de l'information du SCRS. Le SCRS a réagi en refusant que la GRC consulte les registres des communications de M. Parmar et en restreignant son accès à l'information. Lorsque la GRC voulait utiliser l'information détenue par le SCRS pour appuyer une demande de mandat de perquisition, ce dernier exigeait qu'elle taise le fait que le SCRS était la source de l'information; cette façon de faire soulevait des préoccupations, car elle risquait de compromettre la position de la GRC dans une poursuite éventuelle, en raison de l'obligation légale de communiquer toute l'information pertinente à l'appui des demandes de mandat.

C'est en octobre 1985 seulement que la GRC a appris que le SCRS avait effacé les bandes sur lesquelles les registres des communications interceptées de M. Parmar étaient basés. Le SCRS a admis la chose officiellement en décembre 1987, mais il a fallu attendre encore des années avant d'avoir des explications sur la raison pour laquelle les bandes avaient été effacées et de savoir qui était responsable de leur conservation.

Avec le temps, les récriminations de l'un et de l'autre ont eu pour effet de déformer les perceptions des organismes. La GRC en est ainsi venue à penser que, à cause du manque d'information sur l'enquête du SCRS, elle a enquêté au départ sur les « mauvaises cibles », pour lesquelles elle avait demandé des mandats d'interception. Selon cette version de l'histoire, sans avoir le bénéfice des interceptions du SCRS, la GRC ne pouvait pas savoir que M. Parmar était l'un des principaux suspects. Ce n'est pourtant pas le cas, car la GRC savait dès le début de juillet 1985 que M. Parmar était une des cibles principales du SCRS, et avait même eu accès à des rapports contenant certaines des conversations de M. Parmar, qui ont plus tard donné des indices déterminants sur la participation de ce suspect au complot. La question n'était donc pas que la GRC n'était pas au courant de l'information détenue par le SCRS, mais bien qu'elle n'avait pas accès à l'information « brute » contenue dans les notes des traducteurs et les registres des interceptions du SCRS pour pouvoir les utiliser à l'appui de demandes de mandats ou de poursuites. Cette confusion démontre bien l'imbroglio des questions touchant l'accès et l'utilisation de l'information qui a entaché les relations entre les deux organismes tout au long de l'enquête.

### **3.11.2 Problèmes lors du procès de M. Reyat et au-delà**

Entre juillet 1985 et octobre 1991, M<sup>e</sup> James Jardine (maintenant juge à la Cour provinciale de la Colombie-Britannique) était le procureur de la Couronne chargé des enquêtes sur les explosions à bord du vol d'Air India et à l'aéroport de Narita. Il a pris part à la poursuite contre MM. Parmar et Reyat liée à l'explosion

de Duncan, puis à la poursuite contre M. Reyat liée à l'explosion à l'aéroport de Narita. Au fil de son travail, il a envoyé de nombreuses demandes à la GRC afin d'avoir accès à l'information que détenait le SCRS; il souhaitait entre autres avoir des explications sur les politiques et procédures du SCRS concernant le traitement des bandes d'enregistrement des communications de M. Parmar, ainsi que des données fiables sur leur destruction. James Jardine a déclaré dans son témoignage que le SCRS n'était ni transparent ni direct, et qu'il ne faisait pas preuve d'esprit de collaboration.

M<sup>e</sup> Jardine craignait que la défense ne conteste le mandat de perquisition utilisé pour perquisitionner le domicile de M. Reyat à la recherche de preuves concluantes, étant donné que la demande de mandat était basée sur des informations détenues par le SCRS, mais que ce dernier n'était pas mentionné comme source. Il redoutait également que la défense n'allègue un possible abus de procédures, parce que l'effacement des bandes d'enregistrement des communications de M. Parmar par le SCRS rendait impossible la communication à la défense d'informations possiblement pertinentes. Le ministère public devait alors prouver que l'effacement avait été fait innocemment, et M<sup>e</sup> Jardine estimait que le SCRS devait lui fournir plus de renseignements pour ce faire. Malgré la tenue de nombreuses réunions de haut niveau pour résoudre la question, M<sup>e</sup> Jardine n'a obtenu qu'en 1991 toute l'information qu'il avait demandée au SCRS.

Dans sa décision en mars 1991 relativement à l'affaire Reyat, le juge Paris a déclaré qu'il était évident que l'effacement des bandes s'était produit strictement en raison des formalités administratives courantes et qu'il n'y avait pas de motif caché à cet égard. Il n'empêche qu'au procès Air India, le juge Josephson a conclu, à la suite d'une concession sur ce point de la part des procureurs de la Couronne de la Colombie-Britannique, que l'effacement des bandes d'enregistrement des communications de M. Parmar par le SCRS était le résultat d'une négligence inacceptable. Les témoignages devant la Commission d'enquête vont dans le sens de cette dernière conclusion, même si le SCRS n'a pas voulu admettre cette fois, dans le cadre de la présente enquête, qu'il avait fait preuve de négligence.

La Commission n'a trouvé aucune preuve démontrant que le SCRS aurait délibérément tenté de supprimer des preuves en effaçant les bandes d'enregistrement des communications de M. Parmar. Le personnel du SCRS responsable des interceptions visant M. Parmar fonctionnait apparemment de manière « routinière » et effaçait les bandes peu importe leur contenu, sans connaître la politique en vigueur sur leur conservation. Bien que cette politique ait été plutôt vague, si elle avait été suivie, certaines bandes au moins auraient peut-être été conservées.

Une fois les bandes effacées, la GRC n'avait plus accès qu'aux notes originales des traducteurs et des transcripateurs. Alors que le SCRS continue de soutenir qu'il n'y a aucune raison de soupçonner que les bandes effacées contenaient de l'information sur la planification des attentats terroristes à l'origine de la tragédie qui a frappé l'aéroport de Narita et le vol d'Air India, un examen des

bandes d'interception originales aurait, à tout le moins, permis de mieux comprendre le langage codé utilisé par M. Parmar. Sans les enregistrements des communications de M. Parmar, il est tout simplement impossible de déterminer quelle information a pu être perdue, de même que l'importance que cette information aurait eue dans l'enquête et les poursuites relatives aux attentats à la bombe. Il est évident que le SCRS n'a pas pris les mesures nécessaires pour former adéquatement les traducteurs et les transcripateurs affectés à l'enquête. En conséquence, la qualité de l'analyse des interceptions faite par le SCRS reste douteuse. Pis encore, comme les registres tout au long du traitement des bandes d'enregistrement des communications de M. Parmar n'ont pas été dûment tenus, personne ne sait si toutes les bandes ont été écoutées avant d'être effacées.

Selon les représentants du SCRS, la condamnation de M. Reyat, accusé de meurtre pour homicide involontaire coupable, montre que la GRC et le SCRS peuvent entretenir une relation fructueuse. Si la collaboration a porté fruit, elle a été précédée par des lenteurs et des faux-fuyants. Lors du procès Air India, même si le juge a conclu à une « négligence inacceptable », le fait que le procès n'ait pas été parsemé de problèmes de divulgation constitue également une réussite, même si la poursuite a été déboutée pour d'autres motifs. Mais il serait faux de penser que ces « réussites » indiquent que les problèmes d'échange d'informations entre le SCRS et la GRC dans le cadre des poursuites criminelles sont chose du passé, car elles tiennent en grande partie à ce que le SCRS estimait que le procès Air India est un cas particulier, et qu'il devait ainsi déroger à ses pratiques et à ses politiques habituelles.

Car les problèmes d'échange d'informations ont persisté tout au long de l'affaire Air India. Le SCRS a omis de communiquer à la GRC des faits importants pertinents pour l'enquête policière; pensons entre autres au fait que M. Parmar, le suspect principal de la GRC dans l'affaire Air India, serait décédé en octobre 1992, après avoir été capturé et peut-être torturé par les autorités indiennes. Le défaut de communiquer l'information a également eu des répercussions logistiques importantes sur l'enquête. La GRC n'a découvert qu'au début de 1996 que le SCRS possédait plus de 200 000 bandes contenant des communications de MM. Parmar, Bagri et Malik, entre autres, interceptées entre 1985 et 1996. À cause de cette découverte, la GRC a dû reporter la présentation de sa nouvelle demande d'écoute électronique jusqu'à ce qu'elle puisse examiner les registres d'interception, soit 60 000 pages.

### **3.12 Réaction générale du gouvernement à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India**

Les organismes gouvernementaux, avant et après l'attentat à la bombe, suivaient souvent les politiques et les procédures aveuglément, sans vraiment comprendre les répercussions concrètes de leur conduite et sans vraiment réfléchir à leurs objectifs ou à la meilleure façon de les atteindre. Ainsi, les individus et les services au sein de l'appareil gouvernemental ont exécuté leurs tâches de façon machinale, souvent sans coordination et sans la créativité ou la

souplesse nécessaires pour permettre au système de fonctionner efficacement. Il est ironique de constater que, lorsque le gouvernement a répondu aux familles des victimes, aux responsables des examens externes et au public, il a assuré une meilleure coordination et a davantage fait preuve de détermination qu'au moment de mettre en œuvre des mesures de sûreté avant l'attentat à la bombe et d'enquêter sur l'attentat terroriste. Les organismes gouvernementaux se sont unis pour défendre et justifier leurs façons d'agir afin d'éviter d'avoir à répondre à des questions pointues sur leurs processus ou d'avoir à apporter des changements qui leur seraient imposés. Ces visées étaient claires, et les organismes n'ont pas ménagé leurs efforts pour arriver à leurs fins. Ils ont d'ailleurs réussi dans une certaine mesure. Résultat, l'examen indépendant des attentats terroristes contre Air India, sous tous les angles, et la détermination des lacunes dans le fonctionnement des organismes ont été indûment reportés. Ainsi, bien des renseignements ont été dévoilés pour la première fois au public dans le cadre de la présente enquête, soit plus de vingt ans après l'attentat terroriste.

Même si les organismes s'opposaient à tout examen, ils ne cherchaient pas pour autant à cacher des « preuves accablantes ». En réalité, bien qu'ils aient eu tendance à se mettre sur la défensive, les organismes ne savaient pas, la plupart du temps, ce qu'ils pouvaient cacher ni même s'il y avait quelque chose à cacher. Ils semblaient plutôt vouloir échapper aux critiques de la population, à des poursuites civiles et à l'obligation de répondre de leurs actions devant des examinateurs externes ou indépendants qui ne pouvaient pas, selon eux, porter un jugement éclairé sur leurs politiques, leurs pratiques et leurs façons de faire.

Les positions adoptées par les organismes gouvernementaux au fil des ans ont effectivement entravé tout examen public exhaustif des faits et des circonstances à l'origine des attentats terroristes contre Air India et tout examen utile de l'enquête sur les attentats. Les familles des victimes n'ont reçu pratiquement aucune information ni assistance, à l'exception, convient-il de le souligner, des mécanismes élaborés mis en place par le Groupe de travail sur l'écrasement de l'avion d'Air India de la GRC pour informer les familles des victimes et leur fournir un appui pendant le procès Air India. Mais ces familles n'ont reçu aucune réponse de leur gouvernement et ont souvent été traitées misérablement, pendant que les organismes concernés cherchaient toujours à éviter les critiques de la population de même que les poursuites au civil afin de ne pas avoir à payer d'indemnités aux familles.

### **3.12.1 Réaction antérieure du gouvernement Réaction défensive**

Dès le départ, le gouvernement s'est mis sur la défensive. Dans les jours qui ont suivi l'attentat, la coordination de la position que le gouvernement devait adopter dans ce dossier a été transférée de la fonction publique au personnel politique du cabinet du premier ministre. S'en sont suivies des déclarations publiques dans lesquelles le gouvernement niait toute erreur et affirmait que les mesures de sûreté en place étaient tout à fait adéquates.

La nécessité de parer à la possibilité que la responsabilité civile du gouvernement ne soit mise en cause par les familles des victimes a vite été jugée prioritaire. Des directives ont alors été données : il fallait éviter de parler d'attentat à la bombe lorsqu'il était question de l'écrasement du vol 182, fait qui semblait pourtant évident aux marins qui avaient récupéré les corps le jour fatidique. Le souci d'éviter tout propos risquant de compromettre la capacité du gouvernement à nier sa responsabilité civile transparaissait dans les rapports avec les familles des victimes, traitées plus souvent qu'autrement en ennemis plutôt qu'en victimes.

Le gouvernement s'est efforcé de limiter les fonds consacrés aux mesures destinées à répondre aux préoccupations des familles. Les familles qui ont demandé une aide financière se sont même fait conseiller de ne pas compter sur une indemnité quelconque du gouvernement et de s'adresser plutôt aux services d'aide sociale. Ce n'est qu'en 1995 que la GRC a décidé de rencontrer les familles pour les informer de l'avancement de l'enquête. Pour sa part, le SCRS a obstinément refusé de participer à de telles rencontres jusqu'en 2005, suivant les avis juridiques qu'il avait reçus.

Les familles des victimes ont fini par tenter des poursuites civiles en dommages-intérêts. Les avocats du gouvernement, qui avaient reçu l'ordre de ne pas céder aux réclamations des familles, ont été envoyés en Irlande pour contribuer à l'enquête du coroner et en Inde pour contribuer aux travaux de la Commission Kirpal. Ceux-ci avaient reçu du gouvernement instruction de faire en sorte que les preuves concernant le Canada soient présentées de la manière la plus favorable possible. Les avocats du gouvernement ont ainsi fait valoir qu'aucune preuve ne permettait de conclure qu'une bombe avait causé l'écrasement du vol d'Air India, et ce, pendant que la GRC menait une enquête criminelle reposant exclusivement sur cette thèse et recueillait de solides preuves circonstancielles pour l'appuyer.

Selon le gouvernement, rien ne permettait de conclure que les mesures de sûreté mises en place par le Canada étaient inadéquates. Au fond, il craignait que le Canada soit blâmé, ce qui entraînerait inévitablement des coûts sur les plans politique et financier, notamment s'il devait être tenu d'indemniser les familles, ce qu'il voulait à tout prix éviter. Il a donc décidé que le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) ne déposerait pas son rapport concluant que l'écrasement avait été causé par une explosion, non pas parce que le rapport était inexact, mais bien parce qu'il signalait des brèches possibles dans la sûreté aux aéroports canadiens et établissait un lien entre les attentats à l'origine de l'écrasement de l'appareil d'Air India et de l'explosion de Narita, de sorte qu'on en déduirait forcément que les bombes avaient été chargées à bord des aéronefs en sol canadien.

Assurer la défense du gouvernement dans les poursuites civiles est alors devenue la priorité absolue des organismes gouvernementaux. C'est là que le SCRS a cessé d'effacer les bandes d'enregistrement des communications interceptées de M. Parmar – non pas en raison de l'enquête criminelle, mais bien parce que le ministère de la Justice lui avait expressément dicté de ne plus effacer ces

bandes, environ neuf mois après l'attentat, dans l'intérêt des poursuites civiles. La couverture médiatique et son impact potentiel sur l'image de marque de organismes ont également joué un rôle surprenant dans l'enquête. La GRC a commencé à se pencher activement sur certains aspects de son enquête strictement en réaction aux critiques des médias, ou encore pour des motifs de l'ordre des relations publiques. Elle a fait un suivi au sujet de l'information sur le complot de novembre 1984 après la publication dans les médias d'allégations selon lesquelles elle avait été avertie de l'attentat à la bombe contre Air India, sans rien faire. En 1995, la GRC a tenté de régler toutes les questions encore en suspens dans l'enquête en prévision du dixième anniversaire de l'attentat. Elle souhaitait notamment pouvoir faire une déclaration publique au préalable, [traduction] « plutôt que de réagir aux interrogations des médias par la suite<sup>2</sup> ».

Le directeur du SCRS a tenté pour sa part de défendre et de justifier l'effacement des bandes d'enregistrement sur M. Parmar lors d'une entrevue télévisée, pendant que le procureur de la Couronne de la Colombie-Britannique attendait toujours des réponses du Service sur cette même question. Lors de discussions subséquentes, le SCRS a insisté pour que l'effacement des bandes ne soit pas assimilé à la « destruction de preuves », pour éviter de porter atteinte à sa réputation et de le mettre dans une mauvaise posture advenant des poursuites civiles.

### **Réticence à l'égard des examens**

Lorsque le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a voulu, à la fin des années 1980, examiner les activités du SCRS dans le contexte de l'attentat à la bombe contre Air India, les organismes gouvernementaux ont fait front commun pour bloquer l'examen, soutenant qu'il risquait de faire interférence avec l'enquête criminelle en cours et la poursuite contre Inderjit Singh Reyat. Les organismes étaient réticents à l'idée d'investir des ressources pour faire la lumière sur leurs manquements éventuels. Ils se disaient également préoccupés par le fait que l'examen puisse avoir une incidence négative sur la situation du gouvernement dans les poursuites au civil, craignant que des conclusions défavorables ne soient utilisées contre eux et que la divulgation d'informations qui n'appuyaient pas la preuve du ministère public n'entraîne une augmentation des coûts pour le gouvernement.

Au printemps 1991, après la condamnation de M. Reyat pour son rôle dans l'explosion à Narita, les appels à la tenue d'une enquête publique se sont faits de plus en plus pressants. Encore là, les organismes ont pris les grands moyens pour ne pas être soumis à un examen externe. Un groupe de travail interministériel, formé par le bureau du solliciteur général, a recommandé que tous les intervenants fassent front commun contre un éventuel examen du CSARS, sous prétexte qu'il risquait de nuire à l'enquête de la GRC, même si cette dernière limitait alors son action à la récupération des débris de l'épave. Une fois l'examen enclenché, la GRC a sciemment limité la quantité d'informations

---

<sup>2</sup> Pièce P-101, CAF0391, p. 1-2.

fournie au CSARS et s'est abstenue de critiquer le SCRS. Elle s'est justifiée en disant qu'elle souhaitait protéger l'enquête en cours, qui en était alors à sa sixième année sans résultats concluants.

L'opposition aux examens externes ne s'est pas arrêtée à l'intervention du CSARS. Lorsqu'il est apparu, en 1995, que l'enquête de la GRC était dans une impasse, le gouvernement s'est penché sur la possibilité de lancer une enquête publique. Plutôt que d'admettre publiquement que son enquête piétinait, la GRC a demandé à Gary Bass de passer en revue le dossier Air India. L'enquête a dès lors bénéficié d'un nouvel essor. Il est déplorable toutefois qu'une démarche si louable, qui avait tant tardé à venir, ait été motivée par la crainte d'une enquête publique.

La GRC n'a cessé de répéter qu'il fallait protéger « l'enquête en cours », à titre de justification pour soustraire ses actions à un examen et pour éviter que des examinateurs externes, notamment la présente commission, ne rendent publics certains faits. En invoquant avec insistance le principe de l'indépendance policière et les torts possibles pour ses enquêtes, la GRC a parfois été, au dire de William Elliott, commissaire de la GRC du moment, [traduction] « plutôt distante qu'indépendante et [...] cette distance n'a pas joué en [sa] faveur<sup>3</sup> ».

Lorsque l'examen qu'allait mener l'honorable Bob Rae a été annoncé en 2005, la GRC et le SCRS ont tenté de démontrer que des initiatives avaient été prises pour régler des problèmes de longue date, notamment en matière de coopération, dont un bon nombre persistaient depuis 1985. C'est comme si la perspective d'un examen externe indépendant avait incité les organismes à remédier aux problèmes pour échapper à des solutions qui leur seraient imposées.

### 3.12.2 Voix du gouvernement

Tout au long de la période qui a suivi l'attentat à la bombe, le gouvernement a tenté de parler « d'une seule voix », pour éviter d'étaler sur la place publique les différends entre les organismes, ou encore de révéler quoi que ce soit qui susciterait la critique.

L'avocat nommé à la défense dans le procès civil a présenté une position commune au nom du Canada lors de l'enquête du coroner et de l'enquête de la Commission Kirpal. Lors de l'examen du CSARS, le Groupe de travail interministériel sur l'affaire Air India a coordonné toute l'information présentée par les organismes gouvernementaux; il devait voir à ce que le gouvernement présente une version cohérente des faits, quitte à ce qu'elle ne soit pas exhaustive. Le document d'information soumis par la GRC au CSARS dépeignait un portrait particulièrement flatteur : la GRC ne critiquait pas le SCRS, ou si peu, et insistait sur les relations harmonieuses entre les deux organismes. Voilà qui tranchait nettement avec la correspondance interne de la GRC mettant en relief les problèmes de coopération et faisant une critique en règle du SCRS.

---

<sup>3</sup> Témoignage de William Elliott, vol. 90, 6 décembre 2007, p. 11822-11823.

Il n'est donc pas surprenant que le CSARS en ait conclu que les problèmes de coopération entre le SCRS et la GRC n'avaient pas eu une grande incidence sur l'enquête de la GRC. Cette dernière n'a d'ailleurs pas cherché à remettre les pendules à l'heure et a décidé de ne pas commenter le rapport du CSARS quand il a été publié. La GRC a regretté plus tard d'avoir opté pour une telle stratégie, car elle a compris que les conclusions du rapport du CSARS risquaient de compromettre l'éventuelle poursuite contre MM. Malik et Bagri.

Dans son mémoire à M. Rae, en 2005, la GRC a procédé différemment. L'information alors communiquée, qui n'avait pas été coordonnée à l'échelle gouvernementale, était bien plus détaillée (mais, malheureusement, pas toujours juste), et les critiques étaient plus nombreuses. Le mémoire remettait même en question les conclusions du CSARS, pourtant fondées sur le document d'information de la GRC. Cette dernière y exposait également la liste détaillée de ses doléances au sujet des façons de faire du SCRS, lequel a rétorqué que certains des renseignements dans le document de la GRC étaient « tout simplement inexacts ».

Les institutions concernées devraient profiter des examens externes pour se pencher sur les erreurs qui auraient pu être commises par le passé et sur les mesures propres à éviter qu'elles ne se répètent, et non pour parer aux changements recommandés par l'examineur. S'ils cherchaient à se justifier et s'accusaient l'un l'autre dans leurs mémoires à M. Rae, les organismes ont à tout le moins su exprimer avec plus de franchise leurs points de vue respectifs, plutôt que de parler « d'une seule voix » au nom du gouvernement.

### **3.12.3 Autre temps, autres mesures**

Pendant une vingtaine d'années, le SCRS et la GRC ont eu tendance à réagir aux examens externes en déclarant que les problèmes de coopération qui avaient pu exister étaient chose du passé, car ils avaient pris des moyens pour améliorer leur collaboration.

Comme le révélait le mémoire à M. Rae, il n'a jamais été tout à fait vrai que « ça, c'était hier » et que les choses avaient changé, message qui a tout de même été souvent répété. La GRC a admis ouvertement que bon nombre des problèmes de collaboration éprouvés en 1985 se posaient encore en 2005, malgré ce qui avait pu être déclaré auparavant, notamment au CSARS en 1992.

Pour sa part, le SCRS n'a pas fait mention dans son mémoire à M. Rae de problèmes relationnels à l'époque, et a plutôt insisté sur l'amélioration des relations et la collaboration désormais étroite entre les organismes.

### **3.12.4 Enquête de la présente commission**

Le premier ministre a commandé une enquête publique pour obtenir des réponses à sept questions complexes concernant les pratiques passées et

actuelles des organismes gouvernementaux relativement à l'affaire Air India, mais aussi de manière plus générale au terrorisme et à la sûreté aérienne. La Commission d'enquête ainsi établie devait également fournir aux familles des victimes des réponses qu'elles attendaient depuis fort longtemps. La Commission a constaté que les organismes ont réagi à son enquête de manière défensive, en faisant preuve de réticence, comme ils l'avaient fait aux lendemains de l'attentat à la bombe.

S'il est vrai qu'une enquête publique s'apparente parfois à un procès, quand on pense aux interrogatoires et contre-interrogatoires des avocats, la démarche est foncièrement différente. Car une enquête publique ne vise pas à trouver à qui revient la responsabilité, mais plutôt à aller au fond de l'affaire et à tirer des leçons du passé. Comme son nom l'évoque, il s'agit d'un examen ou, pour utiliser un mot à connotation négative, d'une démarche « inquisitoire » plutôt qu'accusatoire.

Puisqu'une commission d'enquête est mise sur pied sur l'initiative du gouvernement et que c'est lui qui en énonce le mandat, ce dernier a tout intérêt à ce qu'elle fasse la lumière sur les faits pour ensuite formuler des recommandations judicieuses visant à régler les problèmes et à éviter que les erreurs du passé ne se reproduisent. Or, pour que la démarche soit fructueuse et que la Commission atteigne ses objectifs, il est essentiel que le gouvernement soit aussi franc, transparent et sincère que possible quand il fournit de l'information.

La façon dont s'est déroulée cette enquête publique a démontré que les vieilles habitudes avaient parfois la vie dure. Ainsi, il était évident à certains moments, pendant les travaux de la Commission, que les organismes gouvernementaux agissaient de la même manière qu'aux lendemains de l'attentat, c'est-à-dire qu'ils étaient sur la défensive et avaient tendance à vouloir préserver le secret.

Le SCRS, la GRC et Transports Canada, chacun d'eux peut avoir de bonnes raisons de vouloir empêcher la divulgation d'informations qui pourraient porter atteinte à la sécurité nationale, aux enquêtes criminelles en cours et aux mesures de sûreté mises en place dans les aéroports canadiens. Il était donc inévitable que les informations et documents pertinents détenus par le gouvernement soient passés au crible et, au besoin, soient expurgés (censurés) avant d'être rendus publics. Mais dans les faits, les organismes sont allés trop loin à cet égard et ont appliqué machinalement, semble-t-il, des règles abstraites, sans vraiment s'arrêter à peser le préjudice véritable qui pourrait découler de la divulgation d'informations qui remontaient à plus de vingt ans.

Parce qu'ils ont agi de la sorte au départ, les organismes ont fourni des documents en grande partie, voire entièrement, expurgés. Le gouvernement s'est opposé avec une telle vigueur à ce que des renseignements soient divulgués qu'il aurait été impossible de procéder à un examen public utile. Il a fallu que le premier ministre intervienne lui-même, fort heureusement d'ailleurs, pour que les organismes révisent leur position, pour constater que la majeure partie de l'information qu'on voulait protéger au départ pouvait

être divulguée sans compromettre la sécurité ou les intérêts d'ordre juridique du Canada. L'ancien commissaire de la GRC, M. Zaccardelli, a bien exprimé le phénomène [traduction] : « Nous surprotégeons l'information, nous faisons des expurgations à l'excès, puis il s'avère trop souvent que ce n'était pas nécessaire, et nous sommes plongés dans l'embarras<sup>4</sup> ».

Bien que les choses se soient améliorées, à tel point qu'il a été possible de tenir des audiences publiques après l'intervention du premier ministre, les problèmes ont quant à eux persisté.

L'ancien président du CSARS, Ronald (« Ron ») Atkey, a témoigné notamment que, d'après son expérience, [traduction] « le SCRS répondait très bien à vos questions, mais seulement à vos questions<sup>5</sup> ». La Commission s'est butée à plusieurs reprises à ce genre de réticence qui, ajoutée à des revendications excessives de confidentialité liées à la sécurité nationale, a eu pour résultat qu'il était plus ardu que nécessaire de dégager les faits concernant le SCRS.

Il ne fait aucun doute que Transports Canada avait des raisons valables de ne pas vouloir étaler au grand jour les détails des mesures de sûreté qu'il déployait dans les aéroports et dans le domaine du transport aérien s'il n'était pas nécessaire de le faire, mais le ministère n'a pas toujours fait preuve de retenue à ce chapitre, particulièrement en ce qui concerne les données historiques dont la Commission avait absolument besoin pour s'acquitter de son mandat. Ses revendications de privilège injustifiées non seulement retardaient inutilement la divulgation, mais limitaient aussi le débat public à propos d'enjeux clairement pertinents. Encore une fois, comme il l'avait fait pendant 20 ans, le gouvernement semblait vouloir éviter de se mettre dans une situation où il aurait à admettre des torts ou des façons de faire moins qu'optimales par rapport à la destruction du vol 182.

Fait particulièrement troublant toutefois, la GRC invoquait constamment les conséquences possibles sur « l'enquête en cours », mais pas toujours à juste titre, ce qui risquait d'entraver les travaux de la Commission.

En janvier 2007 par exemple, la GRC a été contactée par M. G, acteur important du mouvement extrémiste sikh en 1985 qui était susceptible de savoir certaines choses sur l'attentat à la bombe contre Air India. M. G voulait témoigner devant la Commission. Sans en informer cette dernière, la GRC a décidé que son intérêt « renouvelé » à l'égard de M. G devait primer sur l'enquête publique et qu'elle devait être la première à enquêter sur toute information que pourrait détenir M. G. La GRC a donc demandé de pouvoir expurger davantage des documents qui devaient être présentés en preuve à propos de M. G, faisant valoir à la Commission que M. G s'était tout à coup montré prêt à coopérer, et que l'expurgation était nécessaire pour protéger cette « nouvelle avenue » de l'enquête en cours. La GRC a omis de mentionner que M. G souhaitait s'adresser à la Commission.

<sup>4</sup> Témoignage de Giuliano Zaccardelli, vol. 86, 30 novembre 2007, p. 11082.

<sup>5</sup> Témoignage de Ronald Atkey, vol. 49, 20 septembre 2007, p. 5969.

Avant la présente enquête publique, la dernière fois où la GRC avait parlé avec M. G remontait à l'an 2000. À ce moment-là, ce dernier avait fourni de l'information, mais la poursuite a décidé de ne pas l'appeler à témoigner, sachant qu'il s'était contredit dans ses déclarations. La GRC a toujours cru que M. G en savait plus que ce qu'il avait révélé, mais n'avait rien fait à son endroit pendant sept ans.

Malgré les demandes répétées de M. G en ce sens au cours des mois qui ont suivi, la GRC n'a pas fait savoir à la Commission que ce dernier voulait comparaître et a même demandé à M. G d'attendre avant de communiquer avec la Commission. Durant une entrevue officielle avec la GRC en septembre 2007, M. G s'est plaint de ne pas avoir pu communiquer avec la Commission. Les enquêteurs de la GRC lui ont alors répondu qu'il pouvait le faire s'il le désirait, mais que les membres de la Commission « n'étaient pas des enquêteurs » et qu'ils le renverraient simplement à la GRC.

La GRC, qui croyait que M. G possédait d'autres informations, n'avait pas réussi à les lui soutirer par le passé, pas plus qu'en 2007. Néanmoins, même après avoir laissé tomber la piste ouverte par l'information de M. G, la GRC n'a pas informé la Commission du désir de témoigner manifesté par M. G, ni pris de mesures pour revenir sur les expurgations supplémentaires qu'il avait demandées en raison de cette nouvelle piste d'enquête. La Commission a découvert par pur hasard que M. G aurait pu être disposé à témoigner. Et ce n'est qu'en mars 2008, soit des mois après que la Commission lui eut demandé explicitement si M. G avait exprimé un quelconque intérêt à parler aux responsables de l'enquête publique, que la GRC l'a finalement informée, un mois après la fin des audiences, que M. G [traduction] « avait été, à un certain moment, prêt à parler avec des représentants de la Commission ».

Aux yeux de la Commission, il s'agit de cafouillages inutiles de la part des divers organismes, qui semblent attribuables à des habitudes bien ancrées plutôt qu'à une quelconque intention de nuire aux travaux de la Commission. Globalement, ils s'inscrivent dans la lignée des réflexes de défense et de la réticence à reconnaître toute erreur qui sont à l'origine des automatismes et des réactions irréfléchies de ces organismes observés après l'attentat à la bombe.

Il convient de noter que, peut-être justement à cause de ce réflexe de défense, personne parmi les témoins qui ont représenté les organismes gouvernementaux n'a jugé bon de présenter des excuses aux familles des victimes pour les erreurs et les omissions de ces instances, ni pour le traitement que leur a réservé le gouvernement vraisemblablement parce qu'il était déterminé à se soustraire à l'obligation de les indemniser convenablement.

Il est révélateur que le seul témoin du gouvernement ayant exprimé des regrets à propos de la piètre qualité de l'information qui avait été fournie aux familles fut un ancien employé du CST (présentement au SCRS), qui a affirmé sans détour que les familles avaient été induites en erreur par le témoignage de M. Bartleman et par ses critiques implicites à l'égard de la conduite du gouvernement avant

l'attentat. Fait intéressant, le témoin a également soutenu qu'il ne se sentait aucunement responsable du sort des familles, parce qu'il arrivait à la conclusion erronée que le CST ne disposait d'aucun renseignement qui aurait pu laisser présager l'attentat ou donné lieu à des mesures de sûreté différentes.

Cet incident particulier est un exemple frappant de déni de ce qui pouvait être négatif, car en général, les témoins du gouvernement semblaient tous vouloir mettre l'accent sur le positif dans leur témoignage. À l'exception des témoignages empathiques et objectifs de James (« Jim ») Warren, ancien directeur général de l'Antiterrorisme au SCRS, de William Warden, ancien haut-commissaire du Canada en Inde, et de Robert Solvason, ancien sergent d'état-major de la GRC, les témoins du gouvernement ne semblaient pas vouloir admettre que des erreurs avaient été commises, ou que les façons de faire des organismes gouvernementaux avaient été entachées de quelque lacune que ce soit. Cette tendance à l'optimisme est ressortie dans les observations présentées par le procureur général du Canada, par lesquelles le gouvernement du Canada et l'ensemble de ses organismes unissaient leurs voix devant la Commission.

Il est vrai que c'est le gouvernement qui a mis sur pied cette commission, et lui a demandé de formuler des recommandations pour régler les problèmes, combler les lacunes et empêcher que les erreurs passées ne se reproduisent. Cependant, la position définitive présentée au nom du gouvernement est celle-ci : sans qu'on admette qu'il y a eu de graves lacunes par le passé, les problèmes qu'il a pu y avoir sont tous derrière. Autre temps, autres mesures. Il n'est ni nécessaire ni avisé d'apporter de grands changements aux lois, aux politiques ou aux pratiques.

La Commission ne souscrit pas à ce point de vue. Des erreurs ont été commises. Chaque organisme gouvernemental en cause a démontré sans équivoque que son rendement n'était pas exemplaire, et que les lacunes se rattachaient ou s'ajoutaient souvent à des failles au niveau des politiques ainsi que de l'interprétation ou de l'application des lois.

Les volumes trois et quatre exposent les recommandations particulières qui sont formulées pour régler un certain nombre de lacunes d'ordre systémique, réglementaire et législatif.



# VOLUME UN

## APERÇU

### CHAPITRE IV : RELATION ENTRE LE RENSEIGNEMENT ET LA PREUVE

#### 4.0 Introduction

Le terrorisme constitue à la fois une menace sérieuse à la sécurité et un crime grave. Les renseignements secrets recueillis par les services de renseignement canadiens et étrangers peuvent servir à avertir le gouvernement des menaces terroristes et aider à prévenir les attentats terroristes. Ils peuvent également servir de preuve dans les poursuites pour infractions de terrorisme.

Le volume trois porte sur les questions soulevées par l'utilisation de renseignements de sécurité comme éléments de preuve dans les enquêtes et les procès en matière criminelle. L'utilisation de ces renseignements en preuve peut créer une tension entre le secret essentiel aux opérations de la collectivité du renseignement et la transparence qu'exigent les procès criminels. Nous recommandons dans le volume trois que le conseiller à la sécurité nationale soit chargé de résoudre les différends découlant de cette tension; celui-ci agirait dans l'intérêt public plutôt que dans l'intérêt, parfois plus étroit, des organismes concernés.

La préservation de l'équilibre délicat entre la transparence et le secret présente des défis à chaque étape de l'intervention en réponse à la menace terroriste. Chaque menace terroriste est unique et nécessite une réaction adaptée aux circonstances qui lui sont propres, de sorte qu'il est impossible de définir en quoi consisterait l'intervention « idéale ». Dans certains cas, il conviendra clairement de faire intervenir la police dès le départ. Dans d'autres, on servira probablement mieux l'intérêt public en permettant aux services de renseignement de continuer à surveiller la menace et à faire rapport de la situation, ou encore en faisant appel à d'autres services non policiers pour perturber un complot qui se foment. Il se peut donc que le meilleur moyen de mettre à profit les renseignements de sécurité n'ait rien à voir avec le système de justice pénale.]

Les efforts déployés par le Canada pour contrer le terrorisme font intervenir un grand nombre d'organismes (terme qui inclut ici les ministères), dont le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), l'Agence du revenu du Canada (ARC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Chacun d'eux a son mandat propre et dispose de règles précises dictant la façon de mener à bien ce mandat. Or, il arrive que les mandats se chevauchent.

## 4.1 Secret par opposition à transparence

En dépit des bonnes intentions, la coordination et la communication efficace entre les nombreux organismes concernés par la lutte contre le terrorisme au Canada peuvent s'avérer très difficiles.

La façon dont les choses se sont déroulées avant l'attentat à la bombe contre Air India et par la suite nous montre que ces organismes ont eu du mal à communiquer efficacement entre eux et à respecter leurs règles et exigences respectives, tout en cherchant à préserver leurs propres intérêts institutionnels. Avant l'attentat à la bombe, le SCRS a été privé d'informations importantes que détenaient d'autres organismes, notamment le CST et la GRC, et n'a donc pas pu fournir une évaluation utile de la menace qui pesait sur les vols d'Air India. Après l'attentat à la bombe, le SCRS a recueilli et diffusé des informations selon ses propres règles et impératifs en matière de renseignement. Résultat : ses informations n'étaient pas toujours communiquées ou utiles au système de justice pénale. Voilà qui a nui à la qualité de la preuve à la disposition de la poursuite et a compromis le droit des accusés à un procès équitable. Et lorsque le SCRS a communiqué de l'information à la GRC, cette dernière a souvent négligé de respecter les restrictions imposées ou de protéger adéquatement les sources et les méthodes du Service. Quant au système de justice pénale, son insistance sur la communication complète de la preuve s'est continuellement heurtée à l'impératif fondamental de la collectivité du renseignement, à savoir la confidentialité de ses sources, de ses méthodes et de son information.

Si le SCRS s'expose en fournissant de l'information à la police, il n'en est pas de même pour les autres organismes qui communiquent des renseignements au SCRS. Un organisme ne peut en aucun cas justifier le fait de ne pas transmettre des renseignements au SCRS. Sauf dans de très rares circonstances, les renseignements portant sur une menace à la sécurité recueillis par la GRC aux fins d'application de la loi peuvent, et doivent, être communiqués au SCRS. Selon la Commission, le rapport ou les recommandations de la Commission O'Connor ne sont aucunement incompatibles avec cette façon de voir.

Les organismes doivent mettre en commun l'information qu'ils recueillent afin de pouvoir contrer efficacement les menaces terroristes. Or, les organismes canadiens ont pris l'habitude de gérer l'information de manière à protéger leurs propres intérêts, ce qui compromet la coordination et la communication efficace entre les organismes.

La décision que prend un service de renseignement de transmettre des renseignements à la police peut avoir de lourdes conséquences pour les enquêtes en cours, pour les sources de ce service et pour les personnes visées par les enquêtes. Pour un service de renseignement, il importe au plus haut point de limiter la diffusion de l'information. Cet impératif est logique, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la collecte de renseignements est une activité généralement menée sous le sceau du secret. Les gouvernements et les services de

renseignement étrangers fournissent leurs renseignements au SCRS à la condition, souvent explicite, que leur divulgation soit limitée. De précieux renseignements proviennent souvent de sources qu'on ne peut dévoiler sans risquer de compromettre leur utilité, voire leur sécurité. En outre, les services de renseignement interdisent presque invariablement au SCRS de communiquer à quiconque de l'extérieur les informations qu'ils lui ont fournies, ce qui entrave grandement les opérations d'application de la loi. Mais c'est la réalité du milieu du renseignement de sécurité de nos jours.

Deuxièmement, les services de renseignement s'opposent à la divulgation publique de l'information par crainte, fondée d'ailleurs, de compromettre l'enquête pour laquelle ces informations auraient été recueillies. La divulgation publique, et même la divulgation pour les strictes fins d'application de la loi, peut en effet nuire aux enquêtes délicates des services de renseignement et même les faire échouer. La compromission des enquêtes peut nuire aux intérêts stratégiques du Canada à l'échelle internationale et menacer la sécurité des personnes qui participent à la collecte des renseignements.

Une autre raison peut expliquer que le SCRS hésite à communiquer l'information, soit les moyens intrusifs qu'il est autorisé à employer pour recueillir le renseignement. Pour qu'une demande de mandat présentée en vertu du *Code criminel* soit accueillie, le souscripteur de l'affidavit doit démontrer qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été ou sera commise. Par contre, il suffit au souscripteur d'affidavit qui demande un mandat en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* d'avoir des motifs raisonnables de croire que le mandat est nécessaire pour permettre au SCRS de faire enquête sur une menace pour la sécurité du Canada. Ainsi, il n'est pas tenu de démontrer qu'il a un motif raisonnable de croire qu'une infraction a été ou sera commise. Le mandat visé par l'article 21 pourrait concerner une personne qu'on a des motifs raisonnables de soupçonner d'être liée à une menace terroriste ou autre pour la sécurité du Canada, même si aucune infraction n'est précisée. En conséquence, il est souvent moins difficile d'obtenir un mandat en vertu de la *Loi sur le SCRS* qu'un mandat en vertu du *Code criminel* aux premiers stades d'un complot terroriste. Selon Geoffrey O'Brian, un des premiers civils à avoir travaillé pour le SCRS, si la police pouvait obtenir facilement des renseignements recueillis en vertu d'un mandat obtenu par le SCRS, ce dernier risquerait de devenir une « boutique bon marché » pour la police.

Ces raisons expliquent et, dans une certaine mesure, justifient la réticence du SCRS à l'égard de la divulgation publique des renseignements. Cependant, dans certaines situations, il est dans l'intérêt public que le SCRS transmette des renseignements aux organismes chargés de l'application de la loi.

Du point de vue du système de justice pénale, l'impératif primordial est la communication du plus grand nombre possible de renseignements pertinents. Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 7 de la *Charte*, exige en effet que tous les renseignements pertinents détenus par la poursuite soient communiqués à l'accusé, que ces renseignements aient pour effet d'appuyer

ou de contredire la thèse de la poursuite. Dans notre régime juridique fondé sur la transparence, l'information qui détermine la culpabilité ou l'innocence doit être rendue publique. Pour justifier les sanctions sévères qu'il est susceptible d'imposer, le système de justice pénale doit s'appuyer sur une preuve répondant à une norme de fiabilité très élevée. Les exigences en cette matière ne sauraient être contournées ou amoindries. Par conséquent, les raisons impérieuses qu'a la collectivité du renseignement de vouloir préserver le secret doivent être soupesées à la lumière des raisons tout aussi impérieuses qu'a le système de justice pénale d'exiger la transparence. Or, la protection efficace de la sécurité nationale repose tout à la fois sur le système de collecte de renseignements et sur le système de justice pénale. C'est donc dire que la coopération efficace entre organismes en vue de l'échange et de l'utilisation des renseignements ne relève pas que d'un débat sur les grands principes, mais bien d'une nécessité concrète.

## **4.2 Mandats concurrents en matière de sécurité nationale et échanges d'informations**

Au chapitre de la lutte contre le terrorisme, les mandats du SCRS et de la GRC se chevauchent dans une large mesure. Les conséquences d'une menace terroriste relèvent sans conteste du mandat fondamental du SCRS, qui est de faire part au gouvernement du Canada de la nature et de l'ampleur des menaces à la sécurité nationale. Par ailleurs, en tant qu'infraction criminelle, le terrorisme est également au cœur du mandat de la GRC, qui est d'enquêter sur les crimes graves et de traduire en justice leurs auteurs. L'étendue du chevauchement est mise en lumière par la définition que la *Loi antiterroriste*, adoptée en 2001, donne de l'infraction criminelle de « terrorisme ». En effet, quiconque perpètre un acte de violence ou encore planifie ou appuie la perpétration d'un tel acte, que ce dernier soit fructueux ou non, commet une infraction de terrorisme. Donc, le SCRS et la GRC sont tous deux appelés à faire légitimement enquête sur les mêmes activités.

En raison de l'évolution de la jurisprudence en matière criminelle, le SCRS est pressé plus que jamais de divulguer des renseignements lors des poursuites pénales. Dans l'arrêt *R c. Stinchcombe*, la Cour suprême du Canada a dit on ne peut plus clairement que la poursuite a l'obligation de communiquer à l'accusé tous les renseignements potentiellement pertinents qu'elle a en sa possession. À l'époque où la décision *Stinchcombe* a été rendue, ou à peu près, les tribunaux ont aussi commencé à ne plus accorder automatiquement le privilège de « confidentialité pour raisons de sécurité nationale » et à vérifier l'exactitude des affidavits produits à l'appui des demandes de mandats de perquisition et d'écoute électronique avant d'admettre en preuve les renseignements recueillis grâce à ces mandats. C'est ainsi que l'impératif du secret du SCRS s'est trouvé en opposition avec l'obligation de communiquer toutes les informations potentiellement pertinentes à la défense.

Comme le SCRS commence généralement à enquêter sur une menace bien avant qu'un crime n'ait été commis, il dispose de beaucoup plus d'informations

que la GRC. Cependant, une fois que la GRC commence à enquêter, elle cherche à obtenir toute l'information possible du SCRS. Les informations du SCRS pourraient donc jouer un rôle crucial en ce sens qu'elles pourraient aider la GRC à comprendre la menace et à trouver les morceaux du casse-tête qui lui manquent pour étayer sa preuve.

Pour les raisons qui ont déjà été mentionnées, le SCRS risque d'être réticent à communiquer des informations à la GRC sans avoir l'assurance qu'elles ne seront pas rendues publiques, et parfois même de s'opposer catégoriquement à la chose. Il est évident que la GRC ne peut fournir une telle assurance. Si sa propre enquête débouche sur une poursuite, elle devra en effet communiquer au ministère public tous les renseignements susceptibles d'être pertinents, lesquels pourraient ensuite être communiqués à la défense et être dévoilés en cour. C'est pourquoi le SCRS pourrait être porté à éviter de transmettre de l'information à la GRC, afin de ne pas compromettre ses propres enquêtes.

Ces intérêts opposés au sujet de l'utilisation des renseignements du SCRS peuvent, à la limite, obliger à faire un choix ingrat entre la communication des renseignements ou l'abandon des poursuites. En pareil cas, ou bien on communique les informations pertinentes à la défense, même si elles renferment des renseignements sensibles, ou bien on protège l'information au risque de compromettre une poursuite à l'encontre d'un terroriste.

Voilà le dilemme qui s'est posé dans les poursuites pour terrorisme avant et après l'arrêt *Stinchcombe*, dilemme qui s'est soldé par l'abandon de plusieurs poursuites avant le prononcé du verdict. Fait digne de mention, deux de ces poursuites portaient sur des allégations d'extrémisme sikh. Talwinder Singh Parmar était accusé dans une de ces procédures.

Paradoxalement, devant le risque que représentait, pour les affaires criminelles, ce souci de protéger les renseignements sensibles, la GRC a été portée à éviter de recourir aux informations recueillies par le SCRS.

Toutefois, comme nous l'avons vu en détail dans le volume trois, il existe de nombreuses façons d'éviter les tensions entre le désir de ne pas dévoiler des renseignements secrets et l'obligation de communiquer des informations qui pourraient être pertinentes dans le cadre d'une procédure pénale. Cependant, parce qu'ils croient avoir à faire un choix, le SCRS et les services policiers ont tendance à chercher des moyens d'empêcher que des renseignements se retrouvent dans les mains de la police. Que cela soit intentionnel ou non, pareille réaction ne pourra que miner les interventions en réponse aux menaces terroristes. Il faut donc changer la façon d'aborder le dilemme de la communication de renseignements aux organismes chargés de faire appliquer la loi.

### **4.3 Mesures inefficaces devant le dilemme de la communication des renseignements**

#### **4.3.1 Solutions informelles**

La preuve démontre que le SCRS et la GRC, bien qu'ils puissent tous deux considérer que le résultat est loin d'être optimal, en sont arrivés à la conclusion que la meilleure façon de gérer le dilemme potentiel entre « communication des renseignements et abandon des poursuites » était tout simplement de contourner le problème en veillant à ce que le SCRS transmette à la GRC le minimum de renseignements susceptibles d'être divulgués.

Cette stratégie peu judicieuse n'a rien de nouveau ni pour l'un ni pour l'autre. Dès sa création en tant qu'organisme civil, le SCRS a considéré qu'il n'était « pas mandaté pour recueillir des preuves ». Ses politiques, même si elles ne découlaient pas de mauvaises intentions, ont d'ailleurs eu pour effet de rendre la plupart de ses informations inutilisables en cour et d'en limiter l'utilité pour la police. Elles étaient inspirées par le sentiment bien ancré qu'une ligne bien nette devait être tracée entre le SCRS, service de renseignement civil, et la GRC, organisme chargé de l'application de la loi.

L'effacement des enregistrements des conversations de M. Parmar a démontré que les politiques sur la collecte et la conservation de l'information adoptées dans le but de protéger les renseignements du SCRS contre une éventuelle divulgation en cour n'ont rien changé, dans les faits, à la pertinence de ces renseignements ou au risque de divulgation. Les informations que renfermaient les enregistrements détruits auraient peut-être été inutiles à la poursuite ou à la défense lors du procès Air India et elles n'auraient peut-être pas été admissibles selon le droit de la preuve. Il n'en demeure pas moins que la destruction des enregistrements a empêché la poursuite de communiquer leur contenu aux accusés. En conséquence, le pire des scénarios pour le SCRS et la poursuite s'est matérialisé : la cour a jugé que les enregistrements étaient visés par l'obligation de communication et que leur destruction constituait un abus de procédure.

La grande leçon qui se dégage de toute cette histoire, que le SCRS et la GRC n'ont peut-être pas parfaitement comprise encore, est qu'il ne sert à rien d'essayer d'empêcher que des informations potentiellement pertinentes du SCRS soient transmises à la GRC. Les obligations de communication sont liées à la pertinence potentielle des renseignements, et non à leur valeur probante ou à l'organisme qui les détient. Donc, l'application par la GRC du principe selon lequel « moins on reçoit d'informations du SCRS, mieux c'est » (principe simplement ramené lors des audiences à « moins on en a, mieux c'est ») ne permettra vraisemblablement pas de soustraire les renseignements du SCRS à la communication, pas plus que d'assurer la viabilité des poursuites lorsque l'information voulue n'est pas communiquée.

L'idée que « moins on reçoit d'informations du SCRS, mieux c'est » s'appuie sur le postulat que l'obligation de communication ne s'applique qu'aux éléments de

preuve détenus par la GRC; si le SCRS n'a pas communiqué d'informations à la GRC, celles-ci ne seraient pas réputées être en la possession du ministère public et il n'y aurait donc aucune obligation de les communiquer à la défense.

En vérité, c'est la pertinence, et non le détenteur des renseignements, qui détermine ce que la poursuite doit communiquer à la défense. Il se peut qu'une personne ou un organisme puisse invoquer un privilège ou un droit légalement reconnu pour convaincre le tribunal que, malgré leur pertinence, les renseignements ne doivent pas être divulgués. Cependant, il n'est pas possible de se soustraire à l'obligation de communication en évitant tout simplement de transmettre des informations à la police. Par conséquent, la poursuite devrait chercher à obtenir tous les éléments de preuve pertinents, particulièrement si ceux-ci sont entre les mains d'organismes gouvernementaux qui ont fait enquête sur l'affaire soumise au tribunal.

La possibilité bien réelle que les accusés obtiennent communication des renseignements du SCRS donne à penser que la tactique de la GRC, lorsqu'elle cherche à obtenir le moins possible de renseignements de la part du SCRS, n'est pas un moyen efficace ni fiable de protéger ces renseignements de toute divulgation. Du même coup, la GRC se prive d'informations utiles. Par conséquent, la philosophie du « moins on reçoit d'informations du SCRS, mieux c'est » devrait être abandonnée. Il serait préférable, dans la mesure du possible, que le SCRS tienne compte au moment de recueillir des renseignements dans le cadre d'enquêtes antiterroristes du fait qu'ils pourraient devoir être communiqués ou utilisés en preuve devant les tribunaux.

### 4.3.2 Changements législatifs proposés

Le SCRS et la GRC ont périodiquement proposé que les difficultés associées à l'échange d'informations soient réglées par voie législative. En termes généraux, les propositions vont de l'élimination des barrières légales empêchant la circulation des renseignements entre le SCRS et la GRC à l'imposition de limites concernant les renseignements que le système de justice pénale peut exiger du SCRS. Chaque proposition ne porte toutefois que sur un aspect du problème, et ne peut donc servir l'intérêt public.

Le procureur général du Canada peut demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation de renseignements de nature délicate qui influent sur la sécurité nationale en invoquant l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Lorsqu'il est question de la communication de la preuve dans une poursuite pénale, la Cour fédérale détermine si la divulgation des renseignements pourrait être préjudiciable à la sécurité nationale ou aux relations internationales du Canada. Si elle n'est pas préjudiciable, la Cour refusera d'interdire la divulgation. Dans le cas contraire, la Cour déterminera si le fait de ne pas divulguer les renseignements portera atteinte au droit de l'accusé à un procès équitable. S'il n'y a pas atteinte à ce droit, la Cour interdira la divulgation d'emblée. S'il y a préjudice, la Cour interdira tout de même la divulgation, mais pourra envisager un certain nombre de mesures, dont la communication de documents expurgés ou encore de

résumés non classifiés des documents ou renseignements en cause en vue d'atténuer les conséquences de l'interdiction de la divulgation de l'information originale.

Ce processus permet au SCRS de protéger les renseignements sensibles, mais le SCRS et la GRC y voient tous deux des désavantages importants. D'abord, il est impossible de prédire le résultat final avec certitude. En effet, ni le SCRS ni la GRC ne sont en mesure de déterminer au départ – c'est-à-dire lorsque le SCRS communique de l'information à la GRC – quelle sera l'issue.

De plus, le processus suivi pour déterminer si des renseignements sensibles peuvent être gardés secrets ne prend pas fin au moment où la Cour fédérale tranche la requête fondée sur l'article 38, ni même après la conclusion d'un appel devant la Cour d'appel fédérale ou à la Cour suprême du Canada. Quelle que soit la décision de la Cour fédérale, le procureur général du Canada demeure en effet habilité à ordonner ou à interdire la communication de tout renseignement ou document. Cet état de choses ajoute de toute évidence à l'incertitude dans laquelle se trouve le SCRS et apporte également à la GRC, comme à la poursuite, un élément d'incertitude.

Il n'est donc pas surprenant qu'à l'extrémité du spectre des solutions possibles, on ait proposé d'instaurer par voie législative un privilège qui exclurait toute information liée à la sécurité nationale des procédures pénales. Les renseignements de sécurité n'auraient pas à être divulgués à l'accusé, tout comme l'identité d'un informateur de la police n'est pas révélée.

Depuis l'arrêt *Stinchcombe*, qui a clarifié l'interprétation de la *Charte*, il n'est pas envisageable de faire abstraction du droit de l'accusé à un procès équitable, droit qui inclut la communication de tous les renseignements pertinents susceptibles d'aider l'accusé à présenter une « défense pleine et entière » face aux accusations. Aucun privilège général ne peut supplanter ces droits garantis par la *Charte*. Même le privilège relatif aux indicateurs de police, qui est probablement le privilège le mieux protégé en droit pénal, ne saurait prévaloir lorsque « l'innocence est en jeu ».

Pour que le « privilège fondé sur la sécurité nationale » soit conforme à la *Charte*, il faudrait l'assortir d'une exception dans les cas où la divulgation serait nécessaire pour assurer l'équité d'un procès. La situation s'apparenterait alors à celle où le juge d'instance doit décider si une ordonnance au titre de l'article 38 contreviendrait au droit de l'accusé à un procès équitable. Les renseignements n'auraient pas nécessairement à être divulgués, mais s'ils ne l'étaient pas, la poursuite engagée contre l'accusé pourrait devoir être abandonnée.

Une proposition différente visant à limiter la circulation des renseignements dans le processus de communication consiste à limiter par voie législative les exigences à ce chapitre énoncées dans l'arrêt *Stinchcombe*. C'est une suggestion souvent avancée par la police, qui assume le poids des exigences de l'arrêt *Stinchcombe*, que l'on considère parfois comme les plus sévères dans l'ensemble

des démocraties occidentales. Cependant, dans la mesure où le problème du trop grand nombre de ressources affectées à des divulgations superflues se pose dans le système de justice pénale en général, il faudrait se garder de relier ce problème au seul critère de l'arrêt *Stinchcombe*.

La dimension constitutionnelle de l'arrêt *Stinchcombe* réside dans le droit qu'a l'accusé d'obtenir tous les renseignements pertinents qui influent sur sa capacité de se défendre. Pour assurer le respect de ce droit, il faut que quelqu'un passe en revue toute l'information brute afin de déterminer quels sont les renseignements potentiellement pertinents et ceux qui le sont réellement. Pour cela, il faut séparer les renseignements manifestement non pertinents de ceux qui pourraient être pertinents (ou qui ne sont « pas manifestement non pertinents ») et, enfin, ceux qui sont vraiment pertinents de ceux qui le sont peut-être.

Cependant, cela ne signifie pas qu'il ne faille pas prendre des mesures par souci de commodité et d'économie pour faire face aux obligations de communication découlant de l'arrêt *Stinchcombe*. Le volume trois indique que, dans le cadre des poursuites pour terrorisme, le ministère public devrait avoir le droit de fournir sous forme électronique les éléments de preuve qu'il compte utiliser, et le pouvoir discrétionnaire de fournir des copies papier de ces éléments de preuve. Les éléments sur lesquels le ministère public ne compte pas s'appuyer, mais qui sont pertinents, devraient être présentés sous forme électronique. Le ministère public devrait pouvoir communiquer tous les autres éléments de preuve qui doivent l'être suivant les arrêts *Stinchcombe* et *Charkaoui* (2008) en les mettant à la disposition de l'accusé pour consultation.

Dans tous les cas, qu'importe si les règles portant sur l'obligation de communication initiale sont formulées de manière générale ou précise, l'obligation constitutionnelle fondamentale demeure la même : pour que le procès soit équitable, la défense doit avoir accès à tous les éléments de preuve lui permettant de présenter une « défense pleine et entière ».

À l'autre extrémité du spectre se trouvent des propositions visant à améliorer la communication de renseignements à la police. Le volume trois aborde la possibilité de modifier le paragraphe 19(2) de la *Loi sur le SCRS* pour retirer au SCRS son actuel pouvoir discrétionnaire de décider de l'opportunité de transmettre ou non des informations à la police. Cependant, de telles solutions risquent paradoxalement d'accomplir à la fois plus et moins que ce à quoi on pourrait s'attendre.

D'une part, le fait d'exiger la communication n'équivaut pas à garantir que l'information sera admissible au procès. Le SCRS pourrait toujours s'opposer à la divulgation publique à l'audience pour des raisons de sécurité nationale en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, de sorte que le dilemme potentiel « communication des renseignements ou abandon des poursuites » se poserait toujours.

D'autre part, la communication obligatoire aurait pour inconvénient de donner à la GRC le pouvoir de décider unilatéralement ce qu'il convient de faire des renseignements sensibles transmis par le SCRS.

Le problème est qu'en permettant aux impératifs du système de justice pénale de l'emporter sur d'autres considérations, on ne servira pas toujours l'intérêt véritable du Canada. Le SCRS a peut-être de bonnes raisons pour ne pas fournir certaines informations à la GRC. Il est peu probable que de laisser toute latitude à la GRC pour décider des enquêtes criminelles à effectuer et du moment où elle le fera mène à de meilleures décisions.

Tout changement législatif réaliste ne peut s'appuyer sur une conception a priori qui favorise un organisme d'application de la loi ou un service de renseignement au détriment d'un autre. Plutôt que d'aborder ces questions du point de vue des préoccupations individuelles de chaque organisme, il faudrait apporter des changements qui permettent de cerner l'intérêt public et d'en tenir compte.

#### **4.4 Vers la gestion efficace du problème de « l'utilisation du renseignement comme preuve »**

Aucun critère miracle ne peut empêcher la communication de renseignements pertinents sans qu'il y ait des conséquences sur la viabilité d'une poursuite pénale. Une fois que les organismes d'application de la loi et les services de renseignement accepteront cette réalité, ils pourront s'attacher à définir des pratiques et procédures réalistes et pragmatiques permettant de réduire au minimum les répercussions négatives possibles de l'utilisation de renseignements dans des poursuites pénales.

Tout d'abord, l'objectif d'une telle approche devrait être d'établir des façons d'éviter d'avoir à faire un choix délicat entre un procès équitable et la sécurité nationale. Pour être réalistes et pragmatiques, les services de renseignement devraient reconnaître que, dans la mesure où le système de justice pénale demeure un outil important pour le Canada dans la lutte contre le terrorisme, les renseignements de sécurité peuvent être pertinents pour ce système dès lors qu'un complot terroriste prend naissance.

Pour cette raison, il faut que la collectivité du renseignement cesse d'invoquer que « le SCRS n'est pas mandaté pour recueillir des preuves » pour justifier des pratiques qui compromettent l'utilisation des informations que détient ce dernier dans des enquêtes ou des poursuites en matière criminelle. L'obligation de communiquer les renseignements pertinents est une chose, la question de savoir si les moyens par lesquels les renseignements ont été recueillis, préservés et conservés les rendent admissibles en preuve au procès est une autre chose. Le SCRS n'a rien à perdre en veillant à ce que la façon dont il s'y prend pour recueillir, conserver et communiquer les renseignements ne compromette pas leur admissibilité potentielle comme éléments de preuve dans un procès criminel.

Dès lors que les renseignements seront pertinents, ils devront être divulgués, sous réserve du privilège fondé sur la sécurité nationale. Par contre, si les procédures voulues ne sont pas respectées, cela risque de nuire profondément, et dans certains cas, de porter irrémédiablement atteinte aux intérêts du système judiciaire en rendant la lutte contre le terrorisme plus difficile. Le fait de ne pas fournir des renseignements utiles aux procureurs de la Couronne pourrait compromettre la viabilité des poursuites antiterroristes dans la mesure où la capacité d'assurer un procès équitable aux accusés serait compromise, comme l'a montré la décision du juge Josephson à propos de l'effacement des enregistrements des conversations de M. Parmar dans le procès de MM. Malik et Bagri.

En réponse à l'arrêt *Charkaoui* de la Cour suprême du Canada, prononcé en 2008, le SCRS pourrait maintenant tenter de réformer ses procédures internes de conservation de l'information afin de se conformer aux observations de la Cour au sujet de ses obligations en la matière. Au moment de s'atteler à cette tâche, le SCRS devrait adopter une procédure et fournir une formation qui feront en sorte que les méthodes de conservation de l'information servent les intérêts tant de la collectivité du renseignement que des organismes chargés de l'application de la loi. Il faudrait ainsi mettre en place une procédure pour la conservation des documents originaux (documents, notes d'entrevue, enregistrements audio ou vidéo) ainsi que recourir à des pratiques propres à assurer la continuité de la possession. Il serait utile pour le SCRS de demander conseil à la GRC et au ministère de la Justice pour déterminer la meilleure façon de s'y prendre à cet égard.

Les organismes faisant partie de la collectivité du renseignement et du système de justice pénale pourraient s'attaquer à ce problème plus efficacement s'ils faisaient preuve de retenue et d'autodiscipline. Le moment est venu pour chacun des organismes, ainsi que pour les acteurs de part et d'autre, de regarder les choses dans une perspective plus générale et de mettre de côté les comportements susceptibles de servir efficacement leurs intérêts institutionnels étroits, mais qui ne vont pas dans le sens de l'intérêt public.

Pour les services de renseignement, cela signifie qu'il ne faut pas exagérer la nécessité du secret. Pour les avocats de la défense, cela signifie qu'il faut éviter d'inonder la cour de requêtes préliminaires frivoles. Pour les procureurs de la poursuite, cela signifie qu'il faut éviter le cumul des chefs d'accusation. Pour les juges, cela signifie qu'il leur faut être moins tolérants face aux tactiques auxquelles les avocats ont recours pour essayer, et ce, pour des considérations partisans, d'opposer la question de la sécurité nationale au droit à un procès équitable. Ces questions, ainsi que la quantité imposante des renseignements à communiquer, peuvent encombrer le procès, qui peut alors donner l'impression de dérailler.

Les avocats de la défense devraient cesser de présenter des requêtes préliminaires frivoles, qui allongent les instances et les transforment en guerre d'usure. Une attitude mature et une coopération accrue entre les avocats sont nécessaires.

On pourrait éviter un grand nombre de requêtes préliminaires en recourant à la formule de l'exposé conjoint des faits. On pourrait aussi alléger le procès grâce à cette formule et aux admissions sur les questions non contestées, pour que le juge puisse alors se concentrer sur l'objet véritable du litige.

Les procureurs de la poursuite ne devraient déposer des accusations qu'à l'égard des actes dont ils sont en mesure d'établir la preuve. Ils ne devraient pas chercher à déposer le plus d'accusations possible contre le plus d'accusés possible. Ces actes d'accusation « surchargés » compliquent inutilement les instances pénales, qu'ils transforment en longues querelles procédurales.

Les juges qui président les procès assument une lourde responsabilité. Ils sont responsables en définitive de leur salle d'audience et du déroulement du procès. Bien souvent, ils sont trop timides et n'osent pas refréner les avocats qui s'égarer. Les juges doivent faire plus d'efforts pour éviter que les procès ne déraillent et demeurent axés sur les questions pertinentes. Ils doivent également développer une relation avec les avocats pour que tous réalisent la nécessité de collaborer.

Aucune des observations que nous venons de formuler ne vise à diminuer l'importance du système accusatoire. Au contraire, l'objectif est de veiller à ce que les instances pénales portent sur l'enjeu véritable, ce qui exige de la détermination, qu'il s'agisse de violations alléguées de la *Charte* ou d'un élément essentiel d'une accusation criminelle.

Le volume trois comporte une analyse détaillée des changements possibles en matière de procédure qui sont susceptibles de permettre au système de justice pénale de réagir plus efficacement aux difficultés particulières des poursuites pénales pour terrorisme. La Commission s'est penchée attentivement sur les propositions de changement, entre autres celles qu'a formulées l'Association des familles des victimes d'Air India. La Commission avait pour mandat de déterminer s'il serait judicieux de soumettre les affaires de terrorisme à une formation de trois juges, plutôt qu'à un juge président seul ou à un juge et un jury. Bien que la Commission comprenne le raisonnement qui pousse à considérer ce mode de procès, elle a conclu qu'en raison des difficultés procédurales et juridiques qui en résulteraient, le recours à des formations de trois juges serait peu pratique et contre-indiqué.

#### **4.5 Réforme du processus de prise de décision**

Même avec la meilleure volonté du monde, les organismes concernés par les questions de sécurité nationale et de justice pénale auront du mal à concilier leurs intérêts divergents dans le débat « renseignement-preuve ». Il faut trouver un moyen efficace de résoudre les conflits en cette matière.

À plusieurs moments décisifs, il peut s'avérer nécessaire de choisir entre les intérêts légitimes de la collectivité du renseignement et ceux du système de justice pénale. À chacun de ces moments, la capacité de résoudre la question

dépendra de l'amélioration continue du processus de décision plutôt que de toute formule de pondération de l'importance ou de la légitimité des intérêts divergents. L'ancien commissaire Zaccardelli a fait remarquer avec finesse que ces décisions doivent être prises en fonction des « intérêts du Canada ». Pour résoudre les divergences d'intérêts de manière à placer l'intérêt public plus général au-dessus des préoccupations plus restreintes des organismes concernés, il faut que le décideur jouisse de l'indépendance voulue.

#### **4.5.1 Conseiller à la sécurité nationale**

Le premier point important de divergence potentielle entre les intérêts de la collectivité du renseignement et ceux du système de justice pénale correspond au moment où le SCRS détermine s'il doit communiquer des informations sur une possible infraction de terrorisme à un service de police.

Le SCRS et la GRC considèrent tous deux que le système de justice pénale est un outil crucial dans la lutte contre les complots terroristes. La police fait enquête à propos de ces complots, le ministère public traduit leurs auteurs en justice et les tribunaux tranchent. Les témoignages entendus par la Commission laissent croire que, dans la plupart des cas, le SCRS n'a pas d'objection à ce que des informations soient communiquées à la GRC dans ce contexte. Si le SCRS adopte une procédure à l'égard de la communication des renseignements qu'il recueille pour qu'ils servent dans des instances pénales, il s'ensuivra probablement une hausse du pourcentage de cas où le SCRS fournira volontairement des renseignements à la GRC.

Néanmoins, advenant une enquête policière et une poursuite pénale subséquente, le SCRS pourrait ne plus être maître de toute communication future de ses renseignements. Dans un tel cas, l'identité des sources et des employés du SCRS, les secrets de ses alliés et l'intégrité de ses enquêtes à long terme peuvent être compromis. Le SCRS risque donc inévitablement d'être peu disposé à transmettre des renseignements à la police ou de choisir de retarder la communication.

La *Loi sur le SCRS* donne au Service le pouvoir discrétionnaire de décider s'il va communiquer des renseignements à la police et de choisir le moment où il va le faire. Or, il n'est ni raisonnable ni efficace de placer le SCRS dans une situation où il doit juger de la valeur de ses propres intérêts par opposition aux intérêts des organismes chargés de l'application de la loi, tout en espérant qu'il agisse à l'encontre de ses intérêts.

Les décisions en matière de communication liées à la mise en œuvre de la stratégie antiterroriste globale du Canada devraient relever du conseiller à la sécurité nationale du premier ministre. Comme le conseiller ne rend compte qu'au premier ministre, il est justifié que la décision à propos de ce que requiert l'intérêt national du Canada soit prise au plus haut niveau du gouvernement. Le conseiller est parfaitement au courant des besoins et des intérêts de la collectivité du renseignement et il a donc une très bonne compréhension de la

situation en matière de sécurité nationale et des conséquences potentielles de l'intervention du système de justice pénale.

Les tribunaux et la police doivent pouvoir agir en toute indépendance. La police doit pouvoir fonctionner sans être assujettie à des directives du gouvernement concernant le sujet de ses enquêtes et le moment de les entreprendre, par exemple. Pour cette raison, le conseiller à la sécurité nationale ne chercherait pas à donner des instructions aux enquêteurs de la GRC. Cependant, il devrait déterminer si les renseignements recueillis par le SCRS devraient être transmis à la GRC, et à quel moment, dans les cas où le SCRS serait peu enclin à le faire de prime abord. Le SCRS devrait alors fournir les renseignements à la GRC, qui s'en servirait pour décider si une enquête policière s'impose. Le conseiller serait chargé d'assurer une coordination de haut niveau des efforts consacrés à la lutte contre le terrorisme, tout en tenant compte des intérêts du SCRS et de la GRC.

Le conseiller à la sécurité nationale aurait besoin d'aide pour déterminer les effets possibles de ses décisions sur le SCRS, la police et le système de justice pénale. Il aurait besoin d'appui pour évaluer l'utilité de communiquer certaines informations aux organismes chargés de l'application de la loi. Le conseiller devrait pouvoir compter sur des employés détachés par la GRC, lesquels le renseigneraient sur les enquêtes que la police pourrait entreprendre. Le conseiller aura également besoin d'une expertise juridique appropriée, particulièrement pour régler les différends susceptibles de survenir dans la relation entre renseignement et preuve. À cette fin, des employés du bureau du directeur des poursuites antiterroristes (poste dont la création est proposée) devraient, au besoin, être détachés auprès du personnel du conseiller.

Le conseiller à la sécurité nationale devrait saisir les enjeux du renseignement et agir en toute indépendance pour aider à arbitrer les divergences d'opinion entre les différents organismes gouvernementaux. Il n'est pas nécessaire que le conseiller soit recruté au sein du gouvernement. On devrait avant tout rechercher une personne qui a la réputation et les compétences voulues pour inspirer le respect à la collectivité du renseignement, tout en ayant la confiance du premier ministre.

#### **4.5.2 Directeur des poursuites antiterroristes**

Le procureur général du Canada a délégué la plupart des décisions concernant le dépôt ou le retrait d'accusations et la conduite générale des poursuites par les procureurs fédéraux au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC). La majorité des poursuites fédérales concernent des domaines spécialisés du droit pénal et quasi pénal, comme les infractions en matière de stupéfiants, les contraventions à la *Loi sur la concurrence* et les questions d'immigration. Cependant, le SPPC n'est pas l'instance qui convient pour mener les poursuites liées au terrorisme.

Le terrorisme est une menace à l'existence de la société canadienne beaucoup plus grave que le meurtre, les voies de fait, le vol et les autres crimes. Les terroristes rejettent les fondements mêmes de la société canadienne et les mettent en péril.

Dans toute affaire pénale, les procureurs examinent plusieurs facteurs pour déterminer s'il convient ou non d'engager une poursuite. L'intérêt public fait toujours partie de ces facteurs. Dans les affaires de terrorisme, cependant, d'autres facteurs entrent en jeu le moment venu de décider de l'action à privilégier. L'intérêt public est dès lors constitué d'un ensemble de considérations englobant la sécurité nationale, les relations internationales et l'incidence des poursuites sur les opérations de renseignement de nature délicate.

Voilà pourquoi les décisions concernant les poursuites liées au terrorisme devraient relever du procureur général du Canada. Comparativement à un simple délégué, ce dernier dispose des ressources nécessaires et jouit de la légitimité voulue pour prendre en compte l'intérêt public. Un organisme quasi autonome comme le SPPC est, par définition, indépendant du gouvernement et, à ce titre, ne serait pas bien placé pour prendre des décisions concernant l'intérêt public dans les affaires de terrorisme.

Les poursuites antiterroristes nécessitent également le recours à des experts. Il serait donc indiqué de créer un poste de directeur des poursuites antiterroristes, sous l'autorité du procureur général du Canada, afin de constituer un groupe d'avocats expérimentés dans ce type de poursuites. Cette petite équipe d'avocats pourrait également donner des avis juridiques sur la conduite des instances liées à la confidentialité pour raisons de sécurité nationale en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, et elle pourrait conseiller les organismes qui recueillent des renseignements et des preuves dans le cadre d'enquêtes sur des activités terroristes.

Le directeur des poursuites antiterroristes devrait également décider du recours aux sources humaines de renseignements comme témoins; il servirait aussi d'intermédiaire entre la police, les services de renseignement et les partenaires étrangers pour ce qui touche les questions de terrorisme et de sécurité nationale.

Le directeur devrait engager les poursuites et plaider toutes les demandes de privilège, dont celles fondées sur la sécurité nationale. Il travaillerait en étroite collaboration avec les organismes chargés de l'application de la loi et les services de renseignement. Grâce à cette approche harmonisée, la décision d'engager des poursuites pour terrorisme aurait fait l'objet d'un examen minutieux et les poursuites elles-mêmes seraient équitables.

#### **4.6 Autorité habilitée à trancher les requêtes relatives au privilège fondé sur la sécurité nationale**

Dans une poursuite antiterroriste, le procureur général du Canada pourrait se voir dans l'obligation de demander à la Cour fédérale de ne pas autoriser la divulgation de renseignements pour éviter tout préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Si la Cour accueille la demande et interdit la divulgation, la défense ne pourra pas avoir accès aux renseignements, mais la poursuite ne pourra pas non plus utiliser ces renseignements pour obtenir une déclaration de culpabilité. Le fondement juridique d'une telle demande se trouve à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. On parle dans ce cas de privilège lié à la sécurité nationale.

Deux questions sont au cœur de la décision d'invoquer un privilège en vertu de l'article 38 et d'engager un procès criminel : La divulgation des renseignements porterait-elle préjudice aux intérêts du Canada? La divulgation des renseignements est-elle véritablement nécessaire pour permettre à la défense de répondre aux accusations?

La procédure fondée sur l'article 38 exige que deux tribunaux différents tranchent des questions similaires et étroitement liées. Toute ordonnance de non-divulgation ou de non-divulgation partielle rendue par la Cour fédérale en vertu de l'article 38 doit effectivement être plaidée de nouveau devant le juge du procès. Ce nouveau débat est requis parce que l'article 38.14 de la *Loi sur la preuve au Canada* exige que le juge du procès accueille l'ordonnance de la Cour fédérale, mais également qu'il décide si une autre ordonnance s'impose pour protéger le droit de l'accusé à un procès équitable par suite de l'ordonnance de non-divulgation. L'article 38.14 protège le droit de l'accusé à un procès équitable. Cependant, il place le juge du procès dans une position difficile, soit d'avoir à déterminer, à partir d'une information incomplète, si l'ordonnance de non-divulgation de la Cour fédérale a pour effet de compromettre le droit à un procès équitable.

Le système actuel faisant intervenir deux tribunaux pour la résolution des questions de confidentialité en matière de sécurité nationale présente des inconvénients sérieux et irrémédiables. D'une part, la Cour fédérale a la tâche difficile d'évaluer ce dont la défense a besoin pour pouvoir présenter une défense pleine et entière, sans avoir une connaissance approfondie des questions en jeu dans le procès criminel. D'autre part, le juge du procès se voit confier la tâche impossible d'évaluer l'importance des renseignements non divulgués pour la défense – sans pouvoir consulter directement ces renseignements.

La Cour fédérale ne dispose pas de toute l'information concernant le procès, tandis que le juge du procès ne dispose pas de toute l'information concernant les renseignements secrets visés par l'ordonnance de non-divulgation. De la façon dont les choses se déroulent actuellement, l'article 38 retarde et perturbe les poursuites pour terrorisme tout en laissant au juge du procès le soin de décider quelle réparation, s'il y a lieu, il convient d'accorder à l'accusé pour compenser le fait que des renseignements ne soient pas communiqués. Le juge du procès

peut devoir recourir à des mesures réparatrices radicales, entre autres l'arrêt des procédures, qui mettrait fin définitivement à la poursuite. Le juge du procès n'est pas habilité à réviser l'ordonnance de non-divulgence, même si ce pouvoir est jugé essentiel dans d'autres pays qui doivent eux aussi concilier les intérêts concurrents que représentent la communication et le secret.

Ces problèmes sont aggravés par les retards dans les procès criminels qu'occasionnent les procédures engagées en vertu de l'article 38 et par la possibilité d'interjeter appel des décisions relatives à cet article devant la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada. Ces appels interlocutoires peuvent interrompre un procès criminel jusqu'à ce qu'ils soient tranchés et ainsi entraîner l'annulation des procédures pour retard déraisonnable. Il devrait plutôt y avoir un seul décideur qui aurait accès à toutes les informations pertinentes et aurait compétence pour formuler les conclusions et prendre les décisions qui s'imposent. Le processus actuellement en vigueur au Canada, qui est unique dans l'ensemble des démocraties occidentales, doit être modifié.

Il conviendrait par ailleurs de modifier l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* de sorte que les revendications de privilège fondées sur la sécurité nationale dans le cadre d'un procès pour infractions de terrorisme seraient tranchées par le juge qui préside l'instance. Les cours supérieures ont compétence en vertu de la constitution pour instruire les affaires criminelles. Comme il serait souhaitable d'avoir un tribunal unique, la solution la plus commode consisterait à donner compétence au tribunal de première instance à propos de toutes les questions de divulgation et les revendications de privilège. De plus, les appels à l'encontre des décisions rendues sous le régime de l'article 38 ne devraient être permis qu'après le prononcé du verdict au procès.

La procédure régissant actuellement les revendications fondées sur l'article 38 ne permet pas la participation des accusés, même si la décision concernant la demande en ce sens pourrait limiter la communication de renseignements susceptibles d'aider la défense. Il conviendrait de modifier la *Loi sur la preuve au Canada* pour permettre à des « avocats spéciaux » disposant des habilitations de sécurité appropriées de représenter les intérêts de l'accusé, de prendre connaissance des éléments de preuve à l'égard desquels le procureur général du Canada revendique le privilège lié à la sécurité nationale et, au besoin, de contester la revendication. Ce rôle serait similaire à celui que jouent les avocats spéciaux dans les affaires de certificats de sécurité en matière d'immigration. Bien qu'il leur serait interdit de communiquer les renseignements à leurs clients, ces avocats spéciaux pourraient contester les prétentions de confidentialité pour raisons de sécurité nationale, possibilité dont on a grand besoin.

Les avocats spéciaux aideraient à garantir le respect du droit constitutionnel de l'accusé à une défense pleine et entière. L'accusé ne pourrait pas être présent à l'audience au cours de laquelle la revendication de privilège serait tranchée et il ne pourrait pas prendre connaissance des renseignements contestés, à moins que le juge n'autorise la divulgation.

## **4.7 Communication des renseignements ou abandon des poursuites : le rôle du procureur général du Canada**

Pour l'instant, la Cour fédérale peut, en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, ordonner que des renseignements soient divulgués malgré le privilège de sécurité nationale invoqué par le procureur général du Canada. Cependant, ce dernier peut délivrer un certificat interdisant la divulgation qui a été ordonnée. En plus de son pouvoir de renverser les ordonnances de la Cour, le procureur général du Canada possède des pouvoirs en matière de poursuites antiterroristes. Ainsi, aucune accusation de terrorisme ne peut être portée sans son consentement.

Les conséquences des décisions à cet égard sont sérieuses. L'intérêt public devrait constituer le facteur déterminant dans chaque cas. Comme le procureur général du Canada a déjà le premier et le dernier mot en ce qui concerne les accusations de terrorisme, il serait logique qu'il soit également le décideur final lorsque se pose le dilemme de la communication ou de l'abandon des poursuites.

Chacun de ces pouvoirs du procureur général du Canada soulève une certaine controverse parmi les détracteurs qui craignent que l'intervention du procureur général du Canada ne vienne ajouter une dimension « politique » à ce qui devrait être un système judiciaire « indépendant ». Or, leurs critiques ne résistent pas à l'analyse, car les décisions prises par le procureur général du Canada ne sont pas fondées sur des considérations partisans. Elles ne sont « politiques » que dans le sens général où les citoyens d'une démocratie confient à leurs représentants élus le pouvoir de prendre des décisions au sujet de l'intérêt public dans les affaires touchant la sécurité nationale.

Il incombe en dernier ressort aux représentants élus, le conseil des ministres et le premier ministre en tête, de veiller à la sécurité de la nation. En plus des conséquences pour le Canada, les décisions concernant la sécurité nationale peuvent avoir des répercussions au niveau international, et elles ne devraient donc pas relever du seul pouvoir judiciaire. Le procureur général du Canada, à titre de premier conseiller juridique de l'État, est le choix par excellence pour conférer autorité politique et probité juridique aux décisions touchant les poursuites criminelles liées au terrorisme qui ont une incidence sur l'intérêt public.

Dans le contexte juridique et constitutionnel qui est le nôtre, le décideur suprême est le procureur général du Canada. Lorsque la décision porte en définitive sur « la communication ou l'abandon des poursuites », le cadre actuel est approprié.

## **4.8 Protection des sources et des témoins**

Les organismes chargés de l'application de la loi et du renseignement reconnaissent que les personnes qui leur fournissent des informations s'exposent

souvent à de grands risques et exposent probablement aussi leurs proches. Le maintien de l'accès à l'information provenant de sources humaines peut exiger que le gouvernement garantisse une protection. Lorsqu'une personne qui aide la police est protégée par le privilège relatif aux indicateurs de police, son identité est gardée secrète. Si elle comparait en cour à titre de témoin ou si son identité est révélée involontairement à ses adversaires, cette personne peut bénéficier de programmes de protection des témoins. Par contre, la personne qui sert de source pour le SCRS, mais qui ne devient pas témoin, ne peut bénéficier de ces programmes de protection.

L'exposé des faits dans l'affaire Air India démontre que, s'agissant particulièrement de membres de la communauté susceptibles d'être la cible des extrémistes, bien souvent, des individus n'acceptent de fournir des informations aux autorités qu'à la condition de ne pas avoir à dévoiler leur identité – par exemple en témoignant dans une poursuite pour terrorisme. La réticence de certaines sources à devenir témoins est un excellent exemple des problèmes causés par la relation classique entre le renseignement et la preuve.

Dans les affaires de terrorisme, l'actuel programme fédéral de protection des témoins ne tient pas dûment compte des multiples besoins des témoins et des membres de leur famille. La Commission recommande donc la création d'un poste de « coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale », dont le titulaire serait responsable des questions de protection des témoins dans les affaires de terrorisme.

Une des responsabilités importantes du coordonnateur serait de déterminer qui a le droit de bénéficier du Programme de protection des témoins. Le coordonnateur pourrait décider d'offrir ou non la protection aux sources humaines et aux témoins, ainsi qu'aux membres de leurs familles, dans le cadre d'enquêtes criminelles et de renseignement.

À l'heure actuelle, c'est la GRC qui gère l'admission au programme. Le recours à un coordonnateur qui prendrait les décisions à ce sujet permettrait de séparer les décisions concernant la protection des témoins des décisions concernant les enquêtes et les poursuites. Il n'est pas judicieux qu'un service de police ayant intérêt à ce que les sources acceptent de devenir des témoins prenne les décisions concernant leur admission à un programme de protection des témoins. Il y a là un conflit d'intérêts.

Il est difficile de déterminer si le privilège relatif aux indicateurs de police s'étend aux sources du SCRS ou s'il le devrait, dans l'éventualité où il ne s'appliquerait pas à elles. Les enquêtes antiterroristes du SCRS sont préventives par nature. Elles sont souvent lancées dans les premiers stades d'une activité suspecte. Le SCRS peut avoir de la difficulté à déterminer si ses enquêtes sont susceptibles de révéler des comportements criminels qui mériteraient une enquête policière et une poursuite pénale. En permettant au SCRS de promettre l'anonymat et de faire jouer le privilège à cette étape, on risquerait de compromettre les éventuelles poursuites pour terrorisme, parce que ces sources ne pourraient

pas témoigner. Le SCRS pourrait être tenté d'offrir l'anonymat en échange d'une aide à la collecte de renseignements, et être beaucoup moins enclin à collaborer pour faire en sorte que ces sources puissent témoigner dans des poursuites criminelles. Dans certaines situations, le privilège pourrait être invoqué pour servir les intérêts du SCRS, davantage que l'intérêt public en général.

Les sources du SCRS devraient néanmoins bénéficier d'une certaine protection contre la divulgation de leur identité. La common law reconnaît un privilège – le « privilège de Wigmore » – qui protège la confidentialité des renseignements qui ont été communiqués sous réserve qu'ils demeurent confidentiels, dans les cas où il est dans l'intérêt public de promouvoir les rapports qui ont permis d'obtenir les renseignements confidentiels. Lors d'un procès, le privilège de Wigmore est généralement invoqué par la poursuite. Cependant, la source peut chercher à s'en prévaloir si la poursuite ne l'invoque pas.

Il est impossible de lever le privilège relatif aux indicateurs de police, sauf avec l'accord de la police et de l'indicateur. L'indicateur peut quant à lui renoncer au privilège de Wigmore, même si la partie qui a promis la confidentialité (le SCRS par exemple) n'est pas d'accord.

## 4.9 Conclusion

Les organismes chargés de l'application de la loi et du renseignement ont de part et d'autre des points de vue légitimes, quoique parfois divergents, à l'égard de l'utilisation des renseignements de sécurité. Les organismes de renseignement souhaitent parfois que les renseignements demeurent secrets pour des raisons opérationnelles et les organismes qui appliquent la loi, que les renseignements soient rendus publics comme preuves dans des poursuites pénales. Or, aucun de ces points de vue ne prime sur l'autre, d'où une tension. C'est là tout le dilemme que pose l'utilisation de renseignements de sécurité en preuve.

Les organismes concernés doivent réexaminer leurs pratiques et leurs procédures afin de trouver des façons d'éviter ce dilemme. Cependant, dans certains cas, un conflit demeurera. Mais l'important est de voir à ce qu'un unique décideur, indépendant, puisse trancher en tenant compte de l'intérêt public lorsqu'un conflit subsiste au sujet de la divulgation possible de renseignements dans une poursuite criminelle. Ce décideur devrait avoir suffisamment d'expérience, de recul et d'autorité pour voir au-delà du cadre des intérêts particuliers des organismes en question. Les recommandations figurant dans le volume trois proposent que des changements soient apportés à la législation, aux politiques et aux procédures afin d'aider à définir cet intérêt public plus général et à en tenir dûment compte.

# VOLUME UN

## APERÇU

### CHAPITRE V : SÛRETÉ DE L'AVIATION

#### 5.0 Introduction

Plus de 24 ans après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India et 8 ans après les attentats du 11 septembre, le terrorisme contre l'aviation civile demeure une préoccupation urgente à l'échelle mondiale. Les experts attribuent cet état de choses aux horribles conséquences du terrorisme aérien et à l'attention qu'il suscite. Pensons simplement au nombre de victimes potentielles d'un attentat et à la possibilité qu'un transporteur aérien soit assimilé à l'État dont il arbore le pavillon. En effet, un attentat contre une compagnie aérienne affichant notre drapeau, par exemple, peut être perçu comme une attaque dirigée contre le Canada. C'est donc dire que les attentats ciblant le transport aérien qui sont fructueux constituent un précieux outil de propagande, raison pour laquelle il ne faut pas, dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, baisser la garde tant que plane la menace terroriste.

Les circonstances qui ont permis qu'un bagage non accompagné soit transféré d'une compagnie à l'autre et se retrouve à bord du vol 182 d'Air India, pour en causer la destruction, sont à la base de l'examen qu'a fait la Commission du contrôle des passagers et des bagages, mais aussi de la sûreté de l'aviation civile en général. L'une des grandes leçons à tirer de l'attentat à la bombe est qu'il faut appliquer des mesures de sûreté à plusieurs niveaux, qui se renforcent mutuellement, afin de parer à toutes les failles du système. Car il n'y a pas de solution universelle capable de tout régler. Nous devons nous résigner à l'idée que les terroristes vont toujours chercher à exploiter les vulnérabilités du système. De même, nous devons colmater les brèches qui subsistent dans la sûreté de l'aviation civile, dont certaines sont connues depuis des décennies, avant qu'une autre tragédie ne survienne.

Les preuves présentées lors des audiences de la Commission sont venues corroborer l'opinion des experts, à savoir que la sûreté doit commencer au sol, car une fois que l'aéronef a pris son envol, les possibilités sont limitées, comme en témoignent les faits qui ont abouti à l'attentat contre le vol 182 d'Air India.

#### 5.1 Attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India : des lacunes multiples dans la sûreté de l'aviation

La bombe qui a détruit l'appareil d'Air India le 23 juin 1985 et entraîné la mort de 329 passagers et membres d'équipage avait été placée à bord de l'aéronef

à Toronto, dans un bagage non accompagné, transféré d'un autre aéronef. Le bagage parti de Vancouver avait été d'abord placé à bord d'un vol des Lignes aériennes Canadien Pacifique (CP Air) qui se rendait à Toronto, où il a été ensuite chargé à bord du Boeing 747 d'Air India. Jamais, tout au long de son trajet, la valise renfermant la bombe n'a été appariée à un passager. Moins d'une heure avant la déflagration à bord du vol d'Air India, une autre valise non accompagnée contenant une bombe a explosé à l'aéroport de Narita, au Japon; cette fois, deux bagagistes ont été tués et quatre autres ont été blessés. Cette valise avait voyagé de Vancouver à Narita à bord d'un autre vol de CP Air et devait, elle aussi, être chargée à bord d'un vol d'Air India à destination de Bangkok. Même si Air India considérait que le niveau de menace était élevé, CP Air n'en avait pas été avisée et a donc appliqué ses protocoles de sûreté normaux.

Avec ce qu'on sait aujourd'hui de la menace de sabotage, plusieurs des facteurs qui ont permis que des bagages non accompagnés soient chargés à bord des deux vols de CP Air en vue d'être transférés à Air India sont alarmantes. En rétrospective, le comportement des personnes qui ont réservé et payé les billets et qui ont enregistré les bagages aurait dû éveiller les soupçons, mais le service à la clientèle primait à l'époque, et le personnel de la compagnie aérienne n'avait pas reçu l'ordre de surveiller les signes d'intentions malveillantes. Les noms sur les billets d'avion réservés ont été modifiés tout juste avant l'achat; un billet aller-retour a été remplacé par un aller simple; les billets ont été achetés quelques jours avant les vols; les billets internationaux ont été payés en argent comptant; l'enregistrement du bagage pour le transfert à bord du vol 182 d'Air India a été demandé en dépit du fait que la personne n'avait pas de réservation pour ce vol; enfin, voyant qu'on refusait d'enregistrer le bagage pour la correspondance intercompagnies, le « passager », « M. Singh », est devenu agressif envers l'agent(e) au comptoir d'enregistrement de CP Air à l'aéroport international de Vancouver. Si la situation se reproduisait aujourd'hui, les mesures de surveillance des billetteries appliquées avant l'arrivée des passagers à l'aéroport amèneraient à conclure qu'un tel comportement peut révéler une menace. En effet, il était contraire à la pratique dans l'industrie et aux protocoles de sûreté de CP Air, même en 1985, de céder devant l'insistance de « M. Singh » et d'enregistrer le transfert du bagage sans une réservation.

L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India pouvait être évité, mais il s'est produit en raison d'une suite coordonnée de manquements non intentionnels à la sûreté du transport aérien de la part de divers intervenants :

- CP Air n'a pas respecté ses propres règles concernant la sûreté des bagages;
- Air India et Transports Canada n'ont pas bien mesuré la menace que posaient les bagages non accompagnés en correspondance intercompagnies;

- Air India a fait preuve d'une négligence inexcusable, d'une part parce qu'elle a eu recours à des procédures et à des dispositifs de contrôle des bagages enregistrés qu'elle savait vraisemblablement inadéquats et d'autre part parce qu'elle n'a pas empêché que des bagages non autorisés soient chargés à bord de ses vols;
- Transports Canada, en tant que représentant du gouvernement du Canada, a failli à sa tâche comme organisme de réglementation, puisqu'il a négligé d'adapter son régime de sûreté de l'aviation pour pouvoir faire face à la menace connue d'actes terroristes de sabotage;
- Transports Canada a également failli à sa tâche comme organisme de réglementation en refusant à Air India l'appui qu'elle lui demandait en matière de sûreté et en lui permettant d'appliquer des procédures et des plans de sûreté inadéquats par rapport à la menace connue de sabotage;
- En raison de l'insistance excessive sur la préservation du secret attribuable au respect inconsidéré du principe du « besoin de savoir », des renseignements d'une importance cruciale n'ont pas été communiqués, pas plus qu'ils n'ont été colligés et analysés de façon concertée;
- Ni Air India, ni Transports Canada, ni la Gendarmerie royale du Canada (GRC) n'ont su évaluer convenablement l'information sur la menace et les renseignements, ou communiquer adéquatement ces informations aux groupes concernés.

Parmi les lacunes dans la sûreté aérienne qui ont permis qu'une bombe soit placée dans la soute du Boeing 747 d'Air India, mentionnons les défaillances de la technologie pour le contrôle de sûreté, sur laquelle on s'est trop fié. La preuve présentée à la Commission démontre en effet qu'Air India a accordé une confiance excessive à cette technologie, à savoir aux dispositifs de radioscopie Linescan et au détecteur portatif de vapeurs et de traces d'explosifs Graseby, soit le PD4-C (PD-4C). Au moment de l'attentat, selon le plan de sûreté pour les services d'Air India au Canada, les bagages enregistrés devaient en principe passer à la radioscopie – exigence extraordinaire à ce moment-là. Mais comparativement aux normes actuelles, la technologie radioscopique à l'époque était primitive et inefficace pour la détection des engins explosifs. Les objets métalliques étaient transposés en images opaques et sombres, mais comme la résolution des images était faible, l'opérateur de l'appareil de radioscopie devait être très attentif et porter un jugement. Ces facteurs, que les autorités connaissaient, ont incité Rodney Wallis, principal expert de la sûreté de l'aviation civile de la Commission, à dire qu'en 1985, le recours aux appareils de radioscopie pour détecter des engins explosifs était une [traduction] « solution plutôt symbolique

en matière de sûreté des bagages », laquelle a donné « au public et à certains dirigeants de compagnies aériennes un faux sentiment de sécurité ». Le PD-4 n'était pas au point et ne permettait pas de détecter les explosifs, ce pourquoi il était conçu. En théorie, le PD-4 détectait les molécules organiques nitrées, dont la nitroglycérine et le trinitrotoluène (communément appelé « TNT »). Or, des essais menés à l'aéroport international Lester B. Pearson, le 18 janvier 1985, en présence de représentants de Transports Canada, de la GRC, du Service de police régional de Peel et d'Air India, ont montré que le dispositif ne permettait pas de détecter avec efficacité la poudre noire (poudre à canon) si la sonde n'était pas placée à moins d'un pouce de l'échantillon.

Le vol d'Air India qui a atterri à Toronto et en est reparti le 22 juin 1985 portait le numéro 181, mais après l'escale à l'aéroport international de Mirabel, il a pris le numéro 182. À Toronto, tous les bagages enregistrés, ainsi que tous les bagages en correspondance ont été envoyés à la zone internationale pour l'examen radioscopique. Après environ deux heures et quinze minutes, l'appareil de radioscopie est tombé en panne. L'agent de sûreté d'Air India a alors demandé aux gardiens de sécurité de Burns International de se servir du PD-4 pour contrôler le reste des bagages enregistrés, à la recherche d'explosifs. Outre une démonstration sommaire, les gardiens de Burns n'avaient reçu aucune formation sur l'utilisation du PD4, dont ils ne connaissaient pas bien le fonctionnement. Selon la preuve produite, le PD4 avait émis un son à proximité de certains bagages, ce que personne n'a signalé au superviseur de Burns, de sorte que les bagages en question ont été chargés à bord de l'aéronef malgré tout. On ne saura jamais si le bagage enregistré par « M. Singh » et transféré à bord du vol 182 d'Air India a été examiné au moyen de l'appareil de radioscopie avant qu'il ne cesse de fonctionner ni s'il a été vérifié avec le PD4 par après.

En 1985, le Canada n'était pas bien outillé pour se défendre contre le terrorisme aérien, même s'il était au courant de la menace d'actes de sabotage et disposait de mesures de sûreté. Le régime de sûreté de l'aviation du pays était inadéquat, car les gardiens de sécurité du secteur privé embauchés pour contrôler les passagers et les bagages faisaient preuve de laisser-aller, étaient mal formés et étaient mal supervisés. La notion de « culture de sûreté » n'existait pas. Les quelques contrôles de sûreté qui s'appliquaient aux bagages n'étaient pas suffisants compte tenu de la menace connue de sabotage. En fait, il y avait bel et bien des mesures de sûreté qui auraient pu empêcher que la valise contenant la bombe se retrouve à bord du vol, mais elles n'ont tout simplement pas été mises en œuvre. À l'époque, le régime de sûreté était caractérisé par la piètre surveillance de la réglementation, le manque de vigilance, le laisser-aller, l'accent mis exagérément sur la satisfaction du client et la tendance à réagir aux menaces une fois qu'elles se présentaient. Même si on comprenait de plus en plus que les actes de sabotage deviendraient le moyen d'action privilégié des terroristes, les mesures de sûreté aérienne étaient encore axées sur la prévention du détournement d'avions. Sauf dans certains cas où la menace était élevée, on se préoccupait peu du contrôle des bagages enregistrés qui devaient être chargés dans la soute des aéronefs de passagers.

## 5.2 Du détournement d'avion au sabotage : évolution de la menace terroriste

Dans les années 1960 et 1970, les détournements d'avion constituaient la menace prédominante dans le secteur de l'aviation civile. L'organisme spécialisé des Nations Unies doté du mandat de régler l'aviation civile internationale était, et est toujours, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette dernière a réagi à la menace en adoptant l'Annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), annexe consacrée à la sûreté qui s'intitule « Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite ». Cette annexe définit les normes (auxquelles doivent adhérer les États signataires de la Convention, c'est-à-dire les « États contractants ») et les pratiques recommandées (soit les « pratiques exemplaires » ou les « mesures souhaitables »). Il a toujours été entendu que ces normes étaient des « normes minimales » que les pays prospères doivent chercher à surpasser. Le Canada y a donné suite en établissant notamment des mesures de sûreté conçues pour minimiser le risque de détournements d'avion. En 1973, une modification apportée à *Loi sur l'aéronautique* permettait que des règlements soient pris pour la fouille des passagers, des bagages et du fret. (La Loi a de nouveau été modifiée en 1976 pour que ses exigences soient étendues aux aéronefs étrangers.) La règle voulant qu'il n'y ait « pas d'embarquement sans fouille », aspect fondamental du contrôle des passagers et des bagages, a été incluse dans la Loi. Selon cette règle, il était interdit qu'une personne ou un bagage n'ayant pas été soumis à une fouille autorisée se trouve à bord des avions de transporteurs commerciaux.

Les mesures antidétournements semblent avoir porté leurs fruits. Ainsi, entre 1971 et 1980, aucun détournement n'avait réussi au Canada, et aucun n'avait été tenté depuis 1974. Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, le nombre de détournements était en baisse partout dans le monde. En 1979, les renseignements du Service de sécurité de la GRC révélaient que les menaces d'actes de sabotage et d'attentat à la bombe étaient plus préoccupantes que les détournements d'avion. Dans un rapport de 1980, Transports Canada concluait ainsi que les actes de sabotage représentaient le risque le plus grand pour l'aviation civile au Canada. Au cours de cette année-là, le comité d'étude conjoint chargé de la sûreté de l'aviation civile (comité formé de hauts représentants de Transports Canada, de l'Association du transport aérien du Canada (ATAC) et de la GRC) en arrivait à la conclusion suivante:

[Traduction]

[...] les actes de sabotage, plutôt que les détournements, constitueront vraisemblablement la principale menace [...] Puisque les procédures de contrôle des passagers se sont révélées un moyen efficace pour empêcher le transport d'armes et d'explosifs non autorisés dans la cabine des aéronefs, on craint que des individus essaient maintenant [...] de placer des explosifs dans les bagages enregistrés, les colis de messagerie, le fret et le courrier.

À la lumière de l'évolution de la menace, l'OACI a mis à jour l'Annexe 17 en 1981. Selon la recommandation 4.1.14, les États contractants étaient invités à établir les procédures nécessaires pour empêcher l'introduction non autorisée d'engins explosifs ou incendiaires dans les bagages, le fret, le courrier et le stock destinés à être transportés à bord d'un aéronef.

En 1982, Transports Canada a réalisé une étude sur les mesures de sûreté concernant le fret aérien et les bagages. Le rapport préliminaire publié en 1983 recommandait des mesures additionnelles dans les cas où la menace était élevée. Il mentionnait également que tous les bagages enregistrés devaient être fouillés manuellement ou passés à la radioscopie, et que tous les bagages en correspondance intercompagnies devaient être fouillés ou passés à la radioscopie. Les bagages non accompagnés ne devaient être autorisés qu'après avoir été fouillés, scellés et retenus pendant au moins 24 heures. La Commission tient à souligner qu'il aurait aussi fallu une forme quelconque d'appariement entre les passagers et leurs bagages afin de repérer les bagages non accompagnés. Précision digne de mention, le rapport faisait état de la tendance à relâcher les mesures de sûreté en raison du financement limité et de l'absence d'incident terroriste.

### **5.3 Réactions nationales et internationales à l'attentat à la bombe**

Le gouvernement du Canada n'a pas tardé à réagir à l'attentat contre le vol 182 d'Air India : il a imposé l'appariement des bagages et des passagers et a investi dans une nouvelle technologie conçue pour appuyer le contrôle des passagers et de leurs bagages. Dans les semaines et les mois qui ont suivi l'attentat, Transports Canada et le gouvernement du Canada ont pris d'autres mesures pour améliorer la sûreté du transport aérien au pays. Une nouvelle directive ministérielle rigide a été établie pour tous les vols à destination de l'Europe ou de l'Asie. Elle exigeait que tous les bagages enregistrés soient physiquement inspectés ou passés à la radioscopie, que tout le fret soit retenu pendant 24 heures, à moins qu'il s'agisse de biens périssables provenant d'un expéditeur connu, et que tous les passagers et leurs bagages de cabine soient contrôlés. Une version modifiée de la *Loi sur l'aéronautique* est entrée en vigueur le 28 juin 1985, et la version actualisée de la réglementation sur la sûreté de l'aviation, en décembre 1985.

Le secteur de l'aviation civile internationale a lui aussi réagi rapidement après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India et l'explosion à l'aéroport de Narita. L'association commerciale regroupant les compagnies aériennes internationales de vols réguliers, l'Association du transport aérien international (IATA), a convoqué une réunion extraordinaire de son comité consultatif de la sécurité (CCS) dans les jours suivant les attentats. La rencontre, tenue sous la direction de Rodney Wallis, alors directeur de la sûreté à l'IATA, a débouché sur un certain nombre de recommandations qui ont profondément modifié, selon M. Wallis, les exigences en matière de sûreté de l'aviation civile dans le monde. Le plus important changement a été l'appariement bagages-passagers, par lequel les passagers sont jumelés à leur bagage, afin d'empêcher que des bagages non autorisés soient placés à bord d'un aéronef. Un passager et son bagage seraient traités comme une seule entité. Toutefois, parce que l'IATA est une association

de l'industrie, ses recommandations s'inspirent des pratiques exemplaires, mais sans avoir force de loi.

Si l'appariement bagages-passagers avait été fait dans les règles, on aurait pu empêcher l'attentat contre le vol 182 d'Air India. Ainsi, s'il y avait eu appariement pour le vol de CP Air ou le vol 182 d'Air India, le bagage contenant la bombe aurait été débarqué. De fait, une année plus tôt, soit en 1984, les compagnies aériennes KLM Royal Dutch Airlines et CP Air y avaient eu recours lors d'une menace à la bombe, ce qui n'avait occasionné que de légers retards.

L'OACI a également agi sans délai au lendemain des attentats. Suivant une réunion spéciale de son comité d'experts, l'organisation a modifié l'Annexe 17 à la Convention de Chicago pour exiger que les exploitants de compagnies aériennes internationales fassent un certain appariement bagages-passagers. Toutefois, la norme finalement intégrée à l'Annexe 17 comportait des lacunes, c'est-à-dire que même si elle interdisait le transport de tout bagage (y compris les bagages en correspondance intercompagnies) appartenant à un passager enregistré qui ne se présente pas à l'embarquement pour un vol international, elle ne visait pas les bagages des passagers sans une réservation. Or, le bagage non accompagné qui a été transféré du vol de CP Air à celui d'Air India, à Toronto, n'était pas associé à un passager ayant une réservation. Comme cette norme a été adoptée en réaction à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, il est ironique de songer que, même si elle avait été appliquée, elle n'aurait pas empêché que l'erreur à l'origine de cette catastrophe se produise de nouveau.

Le Canada a été le premier pays membre de l'OACI à exiger l'appariement bagages-passagers pour les vols internationaux, avant même la publication de la norme. Cette mesure a plus tard été étendue aux vols intérieurs.

Mais ce n'est qu'après l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan American World Airways (Pan Am), le 21 décembre 1988 – l'appareil a explosé au-dessus de Lockerbie, en Écosse, dans des circonstances rappelant l'attentat contre le vol 182 d'Air India –, que la communauté internationale de l'aviation civile s'est engagée plus fermement à s'attaquer à la menace posée par les bagages non accompagnés en correspondance.

## **5.4 Mandat de la Commission en matière de sûreté de l'aviation**

Par rapport à la sûreté de l'aviation, la Commission devait mener une enquête dans le but de dégager des conclusions et de formuler des recommandations en réponse à la question que voici : « Est-ce que d'autres changements doivent être apportés aux pratiques ou 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? » Toutefois, dès le début de ses travaux, la Commission a réalisé qu'en se concentrant strictement sur le contrôle des passagers et des bagages, elle ne pourrait pas déterminer avec certitude si les lacunes qui avaient permis que cet attentat se produise avaient toutes été comblées. En outre, des lacunes de longue date dans la sûreté de l'aviation civile ont été relevées. Or, les terroristes

sont à l'affût des failles du système qu'ils pourraient exploiter. Toute personne qu'on laisse monter ou tout objet qu'on embarque à bord d'un aéronef doit être vérifié dans la mesure du possible, en fonction de niveaux préétablis quant aux risques jugés acceptables pour les différents points faibles. Il faut donc faire appel à une approche globale de la sûreté, raisonnement qui valait aussi pour l'enquête de la Commission.

Il se peut fort bien que le prochain acte de sabotage contre l'aviation civile au Canada vise le fret aérien. Transporté principalement à bord des aéronefs de passagers, cible intéressante pour les terroristes, le fret aérien ici n'est pas systématiquement fouillé avant d'être embarqué, pas plus qu'il n'est assujéti à des mesures de contrôle adéquates. À bien des égards, la sûreté du fret aérien de nos jours fait étrangement penser au régime de sûreté des bagages enregistrés qui existait avant la tragédie du vol 182 d'Air India. Fait qui contraste avec l'approche à plusieurs niveaux pour le contrôle des passagers et de leurs bagages, le fret aérien est généralement placé avec les bagages, dans la soute de l'aéronef; la seule condition est que l'expéditeur réponde au critère minimal, c'est-à-dire qu'il fasse affaire régulièrement avec le transporteur aérien. La situation est donc la suivante : des passagers dûment contrôlés se retrouvent assis dans l'avion au-dessus de la soute, à moins d'un mètre parfois de marchandises qui, dans une large mesure, n'ont pas été contrôlées. C'est donc dire que les améliorations apportées aux mesures de contrôle des passagers et des bagages en vue d'empêcher qu'un bagage piégé ne se retrouve dans un aéronef de passagers sont inutiles si une bombe peut être dissimulée dans le fret chargé à bord du même appareil, qui n'aura pas été passé à la radioscopie. Pour la Commission, la plus troublante des révélations à propos des lacunes subsistant dans le régime canadien de sûreté de l'aviation civile concernait le traitement déficient du fret. Par surcroît, la preuve présentée lors des audiences de la Commission a fait ressortir de graves lacunes dans la sûreté aéroportuaire qui pourraient porter atteinte aux bienfaits du contrôle des passagers et des bagages.

C'est pourquoi la Commission, avec l'accord du gouvernement, a interprété de manière très large le volet « sûreté de l'aviation » de son mandat, et s'est donc penchée sur une multitude de questions, notamment la sûreté du fret aérien, le contrôle des non-passagers (CNP) et les défis particuliers associés aux services aéronautiques aux aéroports et à l'aviation générale.

## **5.5 Contrôle des passagers et des bagages de nos jours**

Le contrôle des passagers et des bagages est aujourd'hui beaucoup plus rigoureux qu'en 1985. La création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), le 1<sup>er</sup> avril 2002, venait améliorer de beaucoup le contrôle des passagers et des bagages. En novembre 2002, cette société d'État était désormais responsable du contrôle efficace, efficient et uniforme, à l'échelle nationale, de toutes les personnes traversant des points de contrôle pour accéder à un aéronef ou aux zones réglementées des aéroports, ainsi que de leurs effets

personnels et de leurs bagages. Il s'agit ici du contrôle préembarquement, ou CPE. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la totalité des bagages enregistrés pour des vols en partance d'aéroports canadiens ont été contrôlés au moyen d'appareils de détection d'explosifs. L'ACSTA contrôle chaque année 37 millions de passagers et 60 millions de bagages aux aéroports canadiens. Le contrôle des bagages enregistrés, ou CBE, comporte plusieurs niveaux, étapes où l'on fait appel à des dispositifs automatisés de détection perfectionnés, mais aussi aux compétences et au jugement du personnel qui les utilisent. Des appareils de radioscopie, des dispositifs de tomographie par ordinateur et des appareils de détection de traces d'explosifs sont utilisés pour le contrôle préembarquement et le contrôle des bagages enregistrés, pour lesquels on applique le principe « pas d'embarquement sans fouille ».

Contrairement aux appareils à rayons X à faible résolution dont on se servait dans les années 1985, les scanners utilisés de nos jours pour vérifier les bagages ont recours à deux faisceaux de rayons X à des niveaux d'énergie différents, ce qui leur permet de différencier les divers matériaux – organiques ou inorganiques – de l'objet scanné. Les images s'affichent sur des écrans à haute résolution et sont mises en évidence au moyen de la couleur, par rapport à ce qui les entoure. La vigilance des personnes qui travaillent au contrôle préembarquement est maintenue grâce à l'utilisation d'un outil de formation et de motivation qui projette de façon aléatoire l'image d'une arme ou encore d'une substance ou d'un engin explosif.

L'ACSTA confie les opérations de contrôle à des fournisseurs indépendants. Le modèle de prestation de services à contrat permet à l'ACSTA d'atteindre ses objectifs à coût raisonnable. Toutefois, les fournisseurs de services – donc l'ACSTA – ont eu beaucoup de difficulté à recruter des contrôleurs et à les conserver. Ce problème persistant a entraîné une pénurie de personnel, ce qui complique les programmes de formation.

Dans certains pays, les contrôleurs fouillent les passagers et les bagages à la recherche de grandes quantités d'argent et d'objets illicites comme les stupéfiants, mais aussi d'armes et de substances qui pourraient représenter un danger pour l'aviation civile. Le rôle des contrôleurs de l'ACSTA, par contre, doit demeurer axé sur la sûreté de l'aviation civile. Car la détection des armes et des engins explosifs improvisés avant qu'ils ne soient embarqués dans un aéronef est une tâche bien trop importante pour être associée à d'autres fonctions.

Il faut par ailleurs mettre à l'épreuve les points de contrôle pour pouvoir cerner les faiblesses du système, qu'il s'agisse de défaillances techniques ou d'erreurs humaines. Un suivi efficace est essentiel. Parmi les moyens employés, des essais d'infiltration sont menés aux points de contrôle préembarquement par des inspecteurs de la sûreté de Transports Canada, qui tentent de faire passer des armes ou des engins explosifs dissimulés. En cas d'échec, l'ACSTA reçoit une « lettre de rappel à l'ordre » l'informant du problème et exigeant une réponse écrite qui explique comment elle compte remédier à la situation. L'ACSTA peut par exemple suspendre le certificat de compétence des agents de contrôle

en cause, lesquels doivent alors suivre une nouvelle formation ou se voient révoquer leur désignation. Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) a recommandé qu'un sommaire des résultats des essais d'infiltration soit rendu public, au terme d'une période raisonnable pendant laquelle les lacunes pourraient être réglées. En fait, la preuve présentée à la Commission n'a pas clairement démontré l'utilité de divulguer les résultats de ces essais; néanmoins, toutes les parties doivent par divers moyens être encouragées à combler toute lacune rapidement, afin de justifier l'investissement de deniers publics dans l'ACSTA et de permettre au public de voir qu'il peut faire confiance au régime de sûreté de l'aviation.

À l'heure actuelle, une tendance se dessine dans le contrôle des passagers: pouvoir repérer les individus ayant des intentions hostiles. Mentionnons à titre d'exemple l'intérêt porté actuellement à l'analyse du comportement, qui se fait déjà parfois, et la création d'un programme de protection des passagers.

L'analyse du comportement est une forme de contrôle préembarquement qui consiste à surveiller des modèles de comportement ou des attributs suspects ou atypiques qui portent à croire que certains passagers pourraient présenter un risque pour l'aviation civile, et devraient donc faire l'objet de mesures plus rigoureuses. Les tenants de l'analyse du comportement font valoir qu'elle permet de détecter les intentions potentiellement hostiles et qu'elle constitue, là où elle est effectuée, un élément essentiel de l'approche de la sûreté à plusieurs niveaux utilisée pour protéger l'aviation civile. De fait, il est raisonnable de conclure que, si on avait eu recours à une forme quelconque d'analyse du comportement en 1985, le comportement de « M. Singh » aurait peut-être suscité une plus grande vigilance et permis d'éviter l'attentat contre le vol 182 d'Air India. Aujourd'hui, l'industrie du transport aérien surveille les habitudes d'achat de billets d'avion au moyen d'outils qui n'existaient pas en 1985. Parmi les facteurs pertinents pris en compte, notons le paiement en argent comptant par une tierce personne, les réservations pour des allers simples et certaines destinations. Toutefois, l'analyse du comportement observé aux aéroports soulève diverses inquiétudes. Entre autres, il est difficile de concevoir un outil efficace et précis qui ne porterait pas atteinte aux droits des gens et qui ne prêterait pas aux abus. En effet, peu de choses séparent l'analyse du comportement du profilage racial.

D'autres pays ont eu recours à l'analyse du comportement dans le contexte de la sûreté de l'aviation civile, notamment Israël. Dans une certaine mesure, on l'emploie déjà au Canada, car les agents de la sûreté aérienne (ASA), c'est-à-dire les agents armés de la GRC, qui agissent sous le couvert de l'anonymat à bord de certains vols, observent les passagers. Toutefois, si l'analyse du comportement devait servir au contrôle préembarquement, il faudrait s'en remettre au jugement du personnel de première ligne de l'ACSTA. En cette matière, la Commission abonde dans le même sens que le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* et croit qu'avant l'adoption d'une telle mesure pour le contrôle préembarquement, il conviendrait d'étudier de près l'expérience des autres pays. Il faudra par ailleurs évaluer attentivement si le processus est suffisamment précis et déterminer les compétences et la formation nécessaires.

Par ailleurs, dans le cadre du Programme de protection des passagers lancé le 18 juin 2007, on tient à jour une liste d'interdiction de vol pour le Canada. Ce programme permet au ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités de refuser le privilège d'embarquement à tout passager qui, selon lui, est susceptible de représenter une « menace immédiate pour la sûreté aérienne ». Le Programme de protection des passagers a été critiqué par la commissaire à la protection de la vie privée du Canada et par ses homologues provinciaux et territoriaux, qui ont mis en doute sa raison d'être et ont reproché le manque de transparence du processus d'inscription sur la liste d'interdiction de vol, connue sous le nom de Liste des personnes précisées (LPP). La LPP est établie par un groupe consultatif formé de représentants de la GRC et du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Elle est mise à jour régulièrement. Les critères dont on se sert pour inscrire une personne sur la LPP ne figurent dans aucune loi, mais sont plutôt exposés dans le site Web de Transports Canada. Le Bureau du commissaire à la protection de la vie privée a émis des doutes sur la rigueur avec laquelle on évaluera l'information de source étrangère que la GRC et le SCRS fourniront aux autres membres du groupe consultatif. Une personne qui se voit refuser l'embarquement reçoit une directive d'urgence qui reste en vigueur pendant 72 heures. On renvoie ensuite la personne au Bureau de réexamen, à Transports Canada. Or, le processus de réexamen a été très critiqué, pour plusieurs raisons : ce processus n'a pas de fondement législatif, on ne fournit aucune explication à l'appui de la décision, on n'accorde aucune audience et la décision finale est prise par le ministre, soit l'autorité qui a décidé au départ de retirer au passager le privilège d'embarquement.

À ce jour, une seule fois un passager s'est-il vu refuser l'embarquement dans le cadre de ce programme, soit en juin 2008. La personne en cause a déposé une requête en révision judiciaire, au motif que le Programme de protection des passagers violait le droit à la liberté de circulation et le droit à l'application régulière de la loi que lui donnait la *Charte*.

Le passage du temps nous permettra peut-être de constater que la valeur de ce programme n'est pas négligeable, ne serait-ce du fait qu'il puisse rassurer les autres pays, dans une certaine mesure, en leur montrant que le Canada a un régime de sûreté aérienne robuste. Mais cela reste à voir.

## **5.6 Insuffisance de longue date des mesures de sûreté du fret aérien au Canada**

Certains témoins qui ont comparu devant la Commission ont grandement critiqué le gouvernement du Canada pour avoir tant tardé à s'attaquer aux lacunes connues dans la sûreté du fret aérien. Il a été admis que le fret aérien au Canada pouvait se trouver dans la mire des terroristes, autant avant 1985 qu'aux lendemains de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India.

Les intervenants du secteur de l'aviation civile à l'échelle internationale ont également reconnu le risque posé par le fret aux lendemains des attentats contre Air India et la Pan Am, et ont réagi rapidement afin de trouver une solution viable

pour que le fret aérien soit sûr. Un « amendement » apporté à l'Annexe 17 à la suite de l'explosion du vol 103 de la Pan Am au-dessus de Lockerbie, en Écosse, encourageait les États contractants de l'OACI à instaurer un système d'agents habilités pour voir à ce que les entités qui manutentionnent le fret en assurent la sûreté avant son arrivée à l'aéroport. Le Royaume-Uni et bien d'autres pays de l'Europe ont alors mis sur pied de tels systèmes, que les experts de la sûreté aérienne qui ont comparu lors des audiences de la Commission ont loués. Nombre de ces mêmes pays utilisent également des technologies avancées de contrôle du fret aérien.

Pour sa part, le Canada n'a toujours pas intégré de tels systèmes dans son régime de sûreté aérienne, notamment le balayage du fret aux rayons X, même s'il connaît les lacunes de l'actuel programme de sûreté du fret aérien, et malgré les recommandations de l'OACI. Il existe bel et bien un système d'expéditeurs connus au Canada, mais il est désuet; au surplus, on a souvent étendu la définition de cette expression à des entités n'ayant qu'une relation d'affaire occasionnelle avec les transporteurs aériens. Contrairement à la définition que donne l'Annexe 17 de l'agent habilité, rien au Canada n'oblige les expéditeurs connus à appliquer des contrôles de sûreté au fret dont ils ont la responsabilité, et aucune surveillance gouvernementale n'est exigée. Les transporteurs aériens, les seuls qui ont la responsabilité de fouiller le fret, ne le font pas systématiquement; en outre, on dispose de peu de moyens technologiques pour le faire. Rien dans la preuve présentée n'a permis de conclure qu'une formation sur la fouille du fret était offerte au Canada. Mais l'accès au fret et la surveillance du fret côté piste ont aussi été pointés du doigt.

Le fret aérien ouvre dangereusement la voie aux attentats au moyen de bombes, d'engins explosifs et d'autres modes d'intervention illicite. On reconnaissait il y a 29 ans que les bombes étaient la principale menace pour l'aviation civile. Pourtant, les autorités n'ont encore apporté aucune solution intégrée au problème. Les passagers et les bagages servent toujours à introduire des bombes à bord des aéronefs, même si les uns comme les autres sont soumis à des contrôles poussés, ce qui n'est pas le cas du fret aérien. Vu sous cet angle, le fret n'est pas vraiment la « prochaine menace », mais plutôt l'objet de la « dernière bataille » qu'on continue de mener, quoique maladroitement. Pour que notre action soit véritablement efficace, nous devons nous attaquer à toutes les menaces importantes, et non seulement à quelques-unes d'entre elles.

En 1991, au moment où l'OACI a ajouté à l'Annexe 17 la définition d'*expéditeur connu* (expression remplacée plus tard par « agent habilité »), le Canada connaissait très bien la gravité du risque que posait le fret aérien et aurait dû prendre des mesures pour combler cette lacune de la sûreté aérienne. En 2009, soit 18 ans plus tard, pratiquement rien n'a été fait pour resserrer la sûreté du fret aérien.

Il est louable de favoriser l'harmonisation avec les partenaires internationaux et de vouloir donner suite aux recommandations de l'OACI, mais les mesures de sûreté du fret aérien ne devraient pas être dictées par l'intervention ou

l'encouragement de tiers. Déjà dans les années 1980, on savait que le fret aérien constituait un point faible de la sûreté de l'aviation au Canada. Pourtant, le Canada ne s'est décidé à agir qu'en 2004, moment où les États-Unis accordaient plus d'importance à la sûreté du fret. Difficile en pareilles circonstances de ne pas croire que les avancées en matière de sûreté du fret aérien au Canada sont le fruit d'influences externes de la part de la communauté internationale de l'aviation civile, par l'entremise de l'OACI, et de l'évolution de la situation aux États-Unis, notre partenaire commercial le plus important. Il faut dire cependant que les États-Unis ont aussi été rabroués pour n'avoir pas agi plus rapidement afin d'assurer la sûreté du fret aérien, car le problème avait été soulevé en 1996 par la Commission Gore. En matière de sûreté, nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre que les autres agissent pour combler les lacunes.

De telles lacunes, qui ont eu de graves conséquences en 1985, ont tout à voir avec le contexte actuel de la sûreté du fret aérien. Le fret représente un risque important pour l'aviation civile, aussi faut-il prendre garde de ne pas répéter les erreurs du passé. La Commission avait pour mandat de déterminer si le Canada dispose d'un régime de sûreté de l'aviation civile pour assurer la sûreté de quiconque a un lien avec l'aviation civile et d'un régime efficace pour entraver l'action des terroristes qui tenteraient de franchir les obstacles érigés pour garantir la sûreté. Sachant que le fret est vulnérable et mal protégé, il est essentiel de tirer des leçons du passé.

Les statistiques à elles seules montrent la nécessité d'adopter une approche plus efficace à l'égard de la sûreté du fret aérien. Au Canada, près de 80 pour 100 du fret aérien est transporté à bord d'aéronefs de passagers. Il y a 30 millions d'expéditeurs potentiels, environ 2 millions d'expéditeurs pour des aéronefs tout-cargo, entre 20 000 et 30 000 expéditeurs assidus et entre 750 et 1 500 transitaires (dont environ 250 sont membres de l'Association des transitaires internationaux canadiens, ou ATIC).

Le budget fédéral de 2009 prévoyait le financement d'une nouvelle initiative concernant la sûreté du fret aérien. La Commission est favorable à la mise en œuvre d'une initiative intégrée qui cadre avec les obligations internationales du Canada, mais aussi qui soit conforme aux pratiques exemplaires internationales, ou qui les surpasse. La Commission estime que cette initiative doit être mise en œuvre sans tarder.

## **5.7 Amélioration de la sûreté aéroportuaire**

Les mesures visant à protéger le milieu aéroportuaire sont essentielles au bon fonctionnement du régime de sûreté de l'aviation civile. L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a mis au jour d'importantes faiblesses dans la sûreté des aéroports, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'accès, les plans de sûreté des aéroports, la sûreté du périmètre et la sensibilisation à la sûreté en général.

Les aéroports constituent le centre névralgique de l'aviation civile, où l'industrie, le gouvernement et le public convergent. Pratiquement toutes les mesures de sûreté aérienne, notamment le contrôle des passagers et des bagages, sont prises à l'aéroport, qui agit essentiellement comme une barrière physique quant à l'accès aux aéronefs. Selon l'approche multiniveau de la sûreté aérienne, l'aéroport doit offrir, en matière de protection, un cadre qui appuie et complète toutes les autres mesures de sûreté et en préserve l'intégrité. Sinon, les aéronefs, donc les passagers et le personnel de bord, restent à la merci des attentats.

Comme les aéronefs, les aérogares peuvent être la cible du terrorisme aérien. En raison des longues files d'attente et de l'affluence aux comptoirs d'enregistrement et de contrôle des compagnies aériennes, un grand nombre de personnes sont réunies dans un lieu restreint, et deviennent ainsi autant de cibles pour qui veut perpétrer un attentat. Dans l'histoire du terrorisme aérien, il y a eu plusieurs attentats importants dans des aéroports. À mesure que les défenses pour protéger les aéronefs se resserreront par le recours à des interventions intégrées et à des technologies de plus en plus perfectionnées, les terroristes seront moins portés à tenter de placer des bombes à bord des aéronefs, car leurs chances de succès seront minces. Ils se tourneront alors vers d'autres cibles de l'aviation civile pour accomplir leurs desseins, à la recherche de failles dont ils pourraient tirer avantage. Les aéroports canadiens sont le lieu tout désigné, entre autres les aérogares.

La Commission a appris que d'importantes lacunes caractérisent depuis longtemps la sûreté des aéroports au Canada, plus particulièrement les piètres mesures de contrôle de l'accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports. Contrairement au processus de contrôle exhaustif à niveaux multiples dans les aérogares, par lequel doivent passer tous les passagers et les bagages avant l'embarquement, le système de contrôle des non-passagers ayant accès aux zones réglementées des aéroports, avec leurs effets personnels, manque de rigueur et peut facilement être contourné. Le relâchement de la sûreté du périmètre permet également aux véhicules et à leurs occupants d'avoir accès au côté piste moyennant un contrôle minimal, si contrôle il y a. Certaines preuves laissent supposer qu'une fois que de tels véhicules accèdent aux terrains de l'aéroport, leurs déplacements ne sont pas surveillés de près. C'est pourquoi, malgré les efforts impressionnants déployés pour protéger un aéronef contre la menace que pourraient présenter les passagers et les bagages, des bombes pourraient encore se frayer un chemin jusqu'aux aéronefs.

Les faiblesses de la sûreté aéroportuaire, conjuguées aux lacunes touchant la sûreté du fret aérien, les services aéronautiques aux aéroports et l'aviation générale, constituent dans les faits une anomalie dans les mécanismes de défense du Canada contre le terrorisme aérien. Les affréteurs et les services de fret aérien, dans les installations des services aéronautiques aux aéroports et de l'aviation générale, ont souvent recours à des avions gros-porteurs, mais contrairement aux aéronefs semblables que l'on voit arriver et partir aux aérogares, leur personnel de bord, leurs passagers et le fret qu'ils transportent ne sont pas contrôlés. Par conséquent, les secteurs des services aéronautiques

aux aéroports et de l'aviation générale sont des cibles faciles pour les terroristes. Ainsi, des mesures de sûreté extraordinaires sont appliquées là où elles peuvent être bien visibles, tandis que les secteurs plutôt cachés, que le public ne voit pas, restent vulnérables. Le Comité sénatorial a d'ailleurs comparé l'état actuel de la sûreté de l'aviation au Canada à une maison dont « la porte avant [...] est bien verrouillée, [mais dont] [...] les portes latérales et de derrière sont grand ouvertes ».

Que cette situation persiste est d'autant plus étonnant qu'après la tragédie du vol 182 d'Air India, la sûreté aéroportuaire était elle aussi considérée comme une priorité au Canada. Le 4 juillet 1985, onze jours après l'attentat à la bombe, le sous-ministre de Transports Canada demandait en effet une vérification de la sûreté aux aéroports internationaux de Vancouver, de Toronto (Pearson) et de Mirabel, par lesquels la bombe était passée. Le rapport de vérification, achevé le 24 juillet 1985, a révélé plusieurs lacunes graves aux trois aéroports, dont voici celles qui revenaient d'un endroit à l'autre : protection inadéquate des aéronefs, piètre contrôle de l'accès aux zones réglementées, lacunes dans les plans de sûreté des aéroports, sensibilisation déficiente aux impératifs de la sûreté. Voilà autant de questions que les experts inscrivent encore aujourd'hui dans la liste des problèmes.

Plus de vingt ans après l'attentat, un bon nombre des lacunes signalées en 1985, dont le piètre contrôle de l'accès, dans le rapport de vérification de la sûreté aéroportuaire et le rapport Seaborn – document fondamental sur la sûreté aérienne au Canada et point de départ des mesures subséquentes dans ce domaine – sont encore considérées comme des préoccupations urgentes. Bien des solutions semblables à celles qui étaient proposées il y a longtemps font partie des exigences de base recommandées aujourd'hui pour porter la sûreté aérienne à un niveau acceptable. Même si le rapport Seaborn a été présenté comme un plan d'action stratégique pour le gouvernement du Canada en matière de sûreté aérienne, ce dernier a mis du temps à agir. Toutefois, dans le budget de 2009, 2,9 millions de dollars ont été réservés à « l'élaboration de plans de sûreté aéroportuaire », une priorité faisant suite à des projets pilotes menés dans plusieurs aéroports au cours de l'année précédente. Le budget de 2009 prévoyait également des sommes pour l'embauche d'agents de surveillance additionnels. Pratiquement tous les intervenants et les experts ont recommandé que soient établis, aux aéroports, des programmes de sensibilisation à la sûreté, et diverses solutions ont été proposées pour améliorer le contrôle de l'accès.

Il est vrai que des progrès ont été accomplis dans la sûreté aéroportuaire, particulièrement depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Parmi les améliorations, notons la création de l'ACSTA qui, en novembre 2002, s'est vu confier la responsabilité du contrôle aléatoire des non-passagers et de la conception d'une carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) fondée sur la technologie biométrique. Le système de CIZR n'a pas encore été implanté dans tous les aéroports du Canada, mais il est perçu sur la scène internationale comme une très bonne mesure de sûreté. La sûreté aéroportuaire a par ailleurs été améliorée après les événements du 11 septembre, par le recours aux agents

de la sûreté aérienne qui agissent sous le couvert de l'anonymat; ces derniers sont en fait des agents de la GRC armés et bien entraînés, qui sont déployés dans le cadre du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA). Même si leur rôle premier est d'assurer une protection à bord lors des vols à haut risque, ces agents ajoutent à la sûreté aéroportuaire. Compte tenu des inquiétudes grandissantes au sujet de la sûreté des aéroports, le programme de formation du PCPTA met désormais davantage l'accent sur cet aspect. Le PCPTA s'est attiré des louanges dans le milieu de la sûreté de l'aviation civile à l'échelle internationale. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la sûreté des aéroports au Canada.

## 5.8 Définition de la menace : passée, présente et future

Pour garantir la sûreté avec efficacité, il nous faut un regard rétrospectif mais aussi être proactifs. Cela peut paraître contradictoire, mais il est un fait qui revient dans l'histoire du terrorisme aérien : les vulnérabilités sont connues longtemps d'avance, mais on ne fait rien pour se prémunir contre les menaces tant qu'un incident n'est pas survenu. Comme l'a écrit Rodney Wallis :

[Traduction]

La rétrospective est une bénédiction. L'histoire nous permet de transformer la rétrospective en prévision. L'expérience acquise dans divers pays aide à élaborer des moyens de défense en matière de sûreté. Tous les dirigeants chargés de la sûreté devraient avoir cette expérience et se faire un devoir de tirer des enseignements des événements passés. Ils pourraient ainsi prévoir les incidents et empêcher qu'ils se reproduisent. En outre, cela contribuerait énormément à rendre l'espace aérien plus sécuritaire pour les passagers, pour les équipages et pour les gens au sol. Les gestionnaires de la sûreté doivent demeurer ouverts aux idées novatrices et ne pas avoir peur d'expérimenter, dans l'intérêt de la sûreté des passagers.

Le fait de ne pas rectifier le tir en fonction de l'évolution de la menace, qui est passée du détournement d'avions aux actes de sabotage, entre autres par le piégeage des bagages, n'est qu'un exemple de l'approche réactive qui perdure dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Autre exemple, la lenteur à réagir à la menace que posaient les explosifs liquides. Les mesures instaurées si rapidement devant la menace que représentaient les substances explosives liquides et en gel, en août 2006, visaient en fait une menace qu'on connaissait depuis presque deux décennies. Et le phénomène des commandos-suicides, lui aussi, existait bien avant les événements du 11 septembre 2001. Encore et encore, on ne sait pas tirer les leçons de l'expérience.

## 5.9 Utilisation du renseignement

Tout programme de sûreté de l'aviation, pour être efficace, doit être guidé par le renseignement recueilli et par des évaluations de la menace courante, mais aussi être suffisamment souple s'adapter aux nouvelles menaces qui se présentent. Il semble que des mesures aient été prises pour corriger les lacunes au niveau du renseignement qui ont contribué à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Ces lacunes étaient en partie attribuables à l'insistance excessive sur la préservation du secret et sur le principe du « besoin de savoir ». Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, la collectivité canadienne du renseignement a cessé d'appliquer aveuglément ce principe et a compris que, dans bien des circonstances, le besoin d'échanger l'information devait primer. C'est dans cette optique qu'a été créé le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), organisme établi en octobre 2004 qui se compose de représentants de nombreux autres organismes gouvernementaux. Le CIEM réalise des évaluations intégrées de la menace axées exclusivement sur le terrorisme. En 1985, il n'y avait aucune structure intégrée de la sorte en matière de renseignement.

L'ACSTA, qui a toujours soutenu ne pas avoir un accès convenable aux renseignements qu'elle juge essentiels à ses activités, a demandé à être représentée au sein du CIEM. Même si le Comité sénatorial et l'ACSTA elle-même ont fait valoir que cette dernière devrait être autorisée à se doter d'un service de renseignement, la Commission est d'accord avec le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* sur le fait que Transports Canada demeure l'instance la mieux placée pour recevoir les renseignements stratégiques sur le terrorisme et communiquer ce qui est pertinent à l'ACSTA. Tant que les renseignements pertinents sont fournis par Transports Canada, il n'est pas nécessaire de « réinventer la roue » et d'ajouter au mandat central de contrôle de la sûreté de l'ACSTA une fonction relative au renseignement. Il serait toutefois très bénéfique de fournir au personnel de première ligne des renseignements utiles, susceptibles de donner lieu à des mesures, au moyen de séances d'information ou de mises à jour régulières sur la sûreté. C'est ce qui se fait déjà, et il faut continuer. Grâce aux renseignements communiqués, les employés de première ligne restent au fait des menaces courantes; ils sont ainsi plus motivés et ont véritablement le sentiment de contribuer à une mission.

## 5.10 Gestion des risques

Le risque a été défini comme la « possibilité de pertes ou de préjudices », ou la « probabilité que des effets néfastes distincts se produisent ». La menace, inhérente aux risques relatifs à la sûreté, est l'expression de l'intention de causer un préjudice ou des dommages.

Pour que le régime de sûreté de l'aviation civile soit robuste, il faut absolument adopter une approche proactive de la gestion des risques. Le but de la gestion des risques est de ramener les risques à un niveau préétabli qui soit acceptable (on parle souvent du niveau « le plus bas que l'on puisse raisonnablement

atteindre » ou « ALARA »). On atteint ce but en employant une méthode fiable pour définir les risques prioritaires afin de déterminer les mesures de contrôle des risques qui s'imposent. Il est ensuite plus facile d'affecter les ressources de manière optimale.

En 1985, le risque de sabotage dans le cas d'Air India aurait été jugé élevé selon la matrice de risque. De plus, les mécanismes de gestion des risques utilisés à l'époque auraient dû permettre de conclure que le télex du 1<sup>er</sup> juin avait un impact important sur le risque perçu. Ce télex, envoyé à tous les bureaux d'Air India le 1<sup>er</sup> juin 1985, renfermait un avis de menace émanant du gestionnaire en chef de la sécurité et de la vigilance de la compagnie aérienne. L'avis était fondé sur des renseignements obtenus du gouvernement de l'Inde, selon lesquels il était probable que des extrémistes sikhs sabotent un aéronef d'Air India au moyen de bombes à retardement placées dans la cabine ou dans des bagages enregistrés. Il exigeait que tous les services d'Air India appliquent des mesures en conséquence à tous les aéroports. Toutefois, ce télex n'a pas été transmis à Transports Canada, et on a eu recours à des méthodes qu'on savait être inadéquates par rapport au risque en présence, ou encore omis de recourir à des mesures de protection alors qu'il n'y aurait pas dû y avoir de choix.

Les termes « approche axée sur les risques » et « évaluation des risques » ont été employés abondamment tout au long des audiences de la Commission, mais parfois, ceux qui les utilisaient ne précisaient pas clairement le sens qu'ils leur donnaient, pour autant qu'ils se souciaient vraiment de leur signification précise. Malgré l'impression de rigueur ainsi créée, la preuve a parfois porté à croire que ce n'était qu'illusion. Les représentants de Transports Canada à qui la Commission a expressément demandé des exemples des moyens pris par le ministère pour gérer le risque en matière de sûreté de l'aviation civile n'ont pas pu fournir de réponses conséquentes. La confiance du public à l'égard de la sûreté de l'aviation civile exige des institutions ayant des responsabilités dans ce domaine qu'elles divulguent en bonne et due forme les méthodes qu'elles utilisent pour gérer les risques.

Par ailleurs, même si la sûreté de l'aviation civile est une responsabilité partagée entre de nombreux intervenants, peu de données font état de l'existence d'une stratégie concertée de gestion des risques à l'échelle du système.

La Commission a dû conclure qu'en l'absence d'une approche systématique de la gestion des risques, il y a lieu de s'inquiéter de la possibilité que des risques importants pour la sûreté de l'aviation civile passent inaperçus.

### **5.11 Surveillance de la sûreté de l'aviation**

L'Annexe 17 à la Convention de Chicago exige que chaque État signataire désigne une autorité responsable de son programme de sûreté de l'aviation civile. Malgré la conclusion dégagée par le Comité sénatorial, la Commission est d'accord avec le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* pour dire que Transports Canada devrait demeurer l'autorité responsable du programme canadien de sûreté de l'aviation civile.

Pour assurer une surveillance convenable, il faut que Transports Canada élabore et maintienne un régime de sûreté de l'aviation qui soit robuste et qui permette de faire face à toutes les menaces importantes. Ce régime doit non seulement cadrer avec les normes exposées à l'Annexe 17, mais bien les surpasser dans la mesure du possible; il doit en respecter les principes et l'esprit et s'inspirer des pratiques exemplaires sur la scène internationale. Il faut continuellement surveiller le régime afin de déterminer s'il permet toujours de contrecarrer les menaces terroristes ou d'y apporter des rajustements, au besoin, en temps voulu. Le régime doit être assorti d'un plan mûrement réfléchi pour intervenir lors des urgences véritables.

On peut instaurer un régime suffisamment robuste en adhérant à un certain nombre de principes auxquels les experts et les intervenants de l'industrie ont fait abondamment référence lorsqu'ils ont comparu devant la Commission. Certains de ces principes ont déjà été mentionnés : voir à ce que les leçons tirées du passé soient comprises, comme les tendances et les modèles en matière de terrorisme aérien à l'échelle mondiale; mettre en œuvre des mesures de manière proactive; établir un système de sûreté à niveaux multiples; prévoir des mesures souples axées sur le rendement, là où il convient; favoriser une culture de la sensibilisation à la sûreté; surtout, déterminer l'utilité relative des mesures de sûreté grâce à l'application systématique de protocoles reconnus de gestion du risque, autant du point de vue individuel que général. L'efficacité du régime doit être constamment évaluée, dans le contexte des menaces passées, présentes et futures, notamment celles qui apparaissent dans d'autres coins du monde.

L'Annexe 17 exige que chaque État signataire établisse et mette en œuvre un programme de sûreté de l'aviation civile qui doit être consigné par écrit. Or, Transports Canada ne dispose d'aucun document qui expose le programme canadien de sûreté de l'aviation civile dans son intégralité. Le ministère estime plutôt que divers documents réunissent les modalités de ce qui constitue un programme national au sens de la norme. Parmi ces nombreux documents, mentionnons tous les instruments législatifs et réglementaires et autres documents relatifs aux exigences de sûreté de l'aviation civile du Canada. Mais comme la responsabilité de l'aviation civile est partagée, il est d'autant plus important de clarifier les choses et d'assurer la coordination grâce à un document unique exposant les modalités du régime. Un tel document devrait énoncer l'ensemble des politiques et procédures en matière de sûreté de l'aviation civile, ainsi que le rôle de chaque intervenant dans leur mise en œuvre. L'existence d'un énoncé du programme national de sûreté de l'aviation civile aiderait chaque intervenant, que ce soit un organisme gouvernemental ou un ministère, ou encore un intervenant de l'industrie, à s'y conformer et à établir son propre programme, comme l'exige l'Annexe 17.

Estimant qu'il existe des failles dans la sûreté de l'aviation, la Commission est arrivée à la conclusion que le cadre réglementaire du Canada régissant la sûreté de l'aviation civile ne respectait pas toutes les normes minimums précisées à l'Annexe 17. La norme 4.1, par exemple, exige que les États contractants établissent des mesures pour empêcher que des explosifs et autres substances

et engins dangereux non autorisés soient introduits à bord d'aéronefs civils, « par quelque moyen que ce soit ». Or, à l'heure actuelle, les mesures de sûreté de l'aviation civile au Canada ne sont pas assez complètes pour répondre à cette norme. L'aviation civile reste vulnérable aux actes d'intervention illicite parce qu'il est encore possible d'introduire des bombes et d'autres engins de sabotage dans le fret chargé à bord des aéronefs, et par des moyens autres que les passagers et les bagages, ce qui est contraire à la norme 4.1.

Transports Canada a lancé une initiative visant à revoir l'ensemble du régime national de réglementation de la sûreté de l'aviation civile. Il s'agit d'une mesure importante et judicieuse, à laquelle doit s'atteler le gouvernement du Canada en priorité, sans tarder. Quand une importante vulnérabilité est cernée, le Canada doit s'efforcer de trouver rapidement des solutions sans attendre que des mesures soient imposées par d'autres régimes ou, pis encore, par un autre acte de terrorisme aérien.

La surveillance de la sûreté de l'aviation civile doit reposer sur des mécanismes rigoureux d'inspection et d'application des procédures de sûreté établies, ce qui nécessite l'engagement indéfectible du gouvernement.

## **5.12 Limites de la sûreté de l'aviation civile**

Mais la sûreté n'est pas absolue. Les ressources sont limitées et d'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment l'efficacité du transport par avion et les droits des gens. Par ailleurs, certaines mesures exigées découlent d'obligations internationales, tant d'ordre juridique que d'ordre pratique. Les mesures de sûreté doivent donc être choisies en fonction des principes de gestion des risques, eux-mêmes fondés sur les normes acceptées aux niveaux national et international. Il faut répartir les ressources limitées entre les différents aspects du risque de manière à atteindre un degré acceptable de sûreté globalement. À cette fin, les menaces passées comme celles qui sont prévues doivent être prises en compte. Il faut faire preuve de rigueur et de conviction quand on déclare – comme le font souvent les responsables de la sûreté de l'aviation civile –, qu'il est nécessaire d'avoir recours à une « approche axée sur les risques » pour assurer la sûreté de l'aviation civile.

## **5.13 Obligation de mise en garde**

Nul besoin de regarder en arrière pour savoir que l'échange d'informations sur la menace entre ceux qui étaient responsables de la sûreté de l'aviation était nettement déficient en 1985. Le gouvernement du Canada et Air India étaient tous deux au courant de la menace terroriste qui planait sur Air India, mais ni un ni l'autre ne s'est assuré que les autres intervenants de l'aviation civile avaient été mis au courant. Si les transporteurs aériens en cause dans le transfert des passagers et des bagages d'une compagnie à l'autre avaient été informés de cette menace contre Air India, ils auraient pu modifier leurs mesures de sûreté. Si CP Air en avait été informée, on y aurait peut-être pensé à deux fois

avant d'enregistrer le bagage de « M. Singh » en vue de la correspondance intercompagnies même si ce passager n'avait pas de réservation à bord du vol 182 d'Air India. Aujourd'hui, Transports Canada informerait les autres transporteurs aériens des menaces contre une compagnie aérienne ou un aéronef, là où il y aurait transfert de passagers.

La Commission a été invitée à conclure que les fonctionnaires ont l'obligation légale et morale de mettre le public en garde contre des menaces envers des compagnies aériennes. Il est toutefois difficile de définir le seuil au-delà duquel un avertissement devrait être donné. À cet égard, la Commission en est venue à conclure que l'information importante sur les menaces pour la sécurité et sur les mesures connexes devrait être communiquée au public d'une manière qui favorise la sûreté globale.

### **5.14 Financement de la sûreté de l'aviation**

Qui devrait payer la facture de la sûreté de l'aviation? Voilà une question qui est débattue depuis longtemps. Depuis au moins deux décennies, l'IATA fait valoir que la note devrait être payée par les gouvernements nationaux car, puisque les compagnies aériennes arborent le drapeau national, elles représentent en quelque sorte le pays ciblé. Cet argument est valable. La sûreté de l'aviation constitue une fonction essentielle rattachée directement à la sécurité nationale. Par conséquent, le financement nécessaire devrait provenir principalement du gouvernement.

Toutefois, les fonds publics peuvent comprendre des fonds obtenus par l'application du principe de l'utilisateur-payeur, comme c'est le cas du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA), imposé pour la première fois en 2002. Cependant, le DSPTA fait l'objet de critiques justifiées. Il manque de transparence et les fonds qu'il génère ne sont pas directement affectés aux problèmes de sûreté de l'aviation.

Peu importe par quels moyens précis on financera la sûreté de l'aviation, les nouvelles initiatives destinées à combler les lacunes dans le régime canadien de sûreté de l'aviation exigeront un investissement initial et un engagement permanent de la part du gouvernement.

La réalité est la suivante : les incidents dans le domaine de la sûreté de l'aviation sont coûteux, tandis que la prévention est plus économique.

### **5.15 Conclusion**

Même si 24 années se sont écoulées depuis l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, le régime de sûreté de l'aviation civile au Canada comporte toujours des failles. Des améliorations dans le contrôle des passagers et de leurs bagages se sont avérées nécessaires, et elles ont été importantes, mais elles ont peut-être été apportées au détriment des autres brèches à colmater dans la sûreté de l'aviation. Les lacunes dans les autres secteurs doivent être comblées

le plus tôt possible. Il serait malheureux que le legs laissé par la tragédie d'Air India au régime de sûreté de l'aviation civile du Canada se limite au contrôle des passagers et des bagages. Certaines lacunes existent depuis si longtemps qu'il serait dangereux, voire inconscient, de persister à ne rien faire. Le gouvernement du Canada a pris des mesures récemment pour combler quelques-unes de ces lacunes – notamment au chapitre de la sûreté du fret aérien –, mais il faut absolument accélérer le pas. Les rapports indépendants de ceux qui ont charge de surveiller le gouvernement, comme le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense et la vérificatrice générale du Canada, aideront à maintenir la cadence. Toutefois, comme la sûreté de l'aviation civile n'est pas un domaine statique et que les gouvernements successifs ont eu tendance à remettre à plus tard toute intervention dans ce domaine, la Commission recommande que le régime de sûreté de l'aviation civile du Canada fasse l'objet d'un examen officiel, indépendant, tous les cinq ans. Le volume quatre, qui porte sur la sûreté de l'aviation, renferme des recommandations plus détaillées à ce sujet.

# VOLUME UN

## APERÇU

### CHAPITRE VI : FINANCEMENT DU TERRORISME

#### 6.0 Introduction

Avant 2001, le Canada n'interdisait pas explicitement le financement du terrorisme. La *Loi antiterroriste* de 2001<sup>1</sup>, qui est venue définir des crimes précis en matière de financement du terrorisme, comprenait des dispositions permettant la révocation du statut d'organisme de bienfaisance de tout organisme sans but lucratif contribuant au terrorisme. Cette loi a également ajouté la lutte contre le financement des activités terroristes au mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

Toutefois, ces dispositions législatives, comme la mise en œuvre d'autres initiatives gouvernementales, ne constituent pas une garantie de succès. Tout récemment encore, les lois touchées ne permettaient que rarement de mener à bien des poursuites en matière de financement du terrorisme.

Réprimer le terrorisme en s'attaquant aux activités de financement qui le soutiennent n'est pas une tâche de tout repos. L'une des difficultés tient au fait que le coût des actes de terrorisme est peu élevé. En effet, on estime à moins de 10 000 \$ le coût de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, qui a fait 329 morts. Les attentats à la bombe de 2004 commis contre des trains à Madrid, qui ont fauché 191 vies, auraient quant à eux coûté 15 000 €.

Les moyens utilisés pour obtenir et faire passer les petites sommes d'argent nécessaires au terrorisme sont illimités. Parmi les sources possibles, mentionnons les campagnes de financement, l'extorsion, le recours à des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, les contributions tirées de revenus d'emploi et d'affaires légitimes, les produits de la criminalité et l'aide de l'État. Il existe une multitude de façons de faire passer ces fonds, que ce soit par l'entremise d'institutions financières officielles ou autres ou encore de passeurs de confiance.

À l'heure actuelle, l'initiative canadienne de lutte contre le financement du terrorisme repose en bonne partie sur le modèle du blanchiment de capitaux, qui vise les opérations de 10 000 \$. Ce modèle est donc mal adapté au financement du terrorisme.

---

<sup>1</sup> L.C. 2001, c. 41.

Les lois contre le financement du terrorisme constituent, au mieux, un outil d'une utilité limitée. Si un secteur est réglementé, par exemple celui des institutions financières, les terroristes peuvent rapidement se tourner vers un autre secteur, comme les systèmes informels de virement de fonds. Par ailleurs, la révocation du statut d'organisme de bienfaisance n'empêche pas nécessairement la circulation des fonds, car les gens qui financent les causes extrémistes ne s'arrêteront probablement pas au fait qu'ils ne peuvent pas avoir de reçu d'impôt. Un ancien organisme de bienfaisance peut très bien survivre à titre d'organisme sans but lucratif non enregistré et continuer de faire passer des fonds destinés au terrorisme.

En ce moment, le Canada ne tire pas le meilleur parti possible des mesures étendues et coûteuses qui ont été prises afin de lutter contre le financement du terrorisme. Les organismes chargés de combattre le financement des activités terroristes, en particulier CANAFE et l'Agence du revenu du Canada (ARC), cette dernière s'occupant des organismes de bienfaisance, ne sont pas suffisamment bien intégrés au cycle du renseignement pour pouvoir détecter les activités de financement du terrorisme ou fournir au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) les meilleurs renseignements financiers possible. De plus, comme les sommes en cause dans le cas du financement du terrorisme sont modestes, CANAFE et l'ARC ne détecteront probablement pas les opérations douteuses au fil de leurs activités courantes de collecte et de traitement de renseignements.

Ainsi, essayer de détecter des activités de financement du terrorisme parmi les millions de déclarations d'opérations financières ou les milliers de demandes d'enregistrement comme organisme de bienfaisance équivaut à chercher la fameuse aiguille dans une botte de foin. Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le SCRS et leurs partenaires étrangers doivent souvent aiguiller les recherches de CANAFE et de l'ARC, organismes qui reçoivent aussi des données de la GRC sur certaines pistes. Par contre, CANAFE et, dans une moindre mesure, l'ARC doivent respecter certaines restrictions quant aux renseignements qu'ils peuvent communiquer à d'autres organismes. Ces deux organismes agissent de manière « indépendante » en raison de l'obligation qui leur est faite de protéger la confidentialité des informations qu'ils recueillent. La nécessité de protéger les renseignements financiers et les informations sur les contribuables qu'ils détiennent part de besoins légitimes, tandis que la loi impose des restrictions à propos des renseignements qui peuvent être transmis à d'autres organismes. Par contre, il peut s'avérer nécessaire de revoir la question de l'équilibre entre respect de la vie privée et transparence et les restrictions dans ce domaine, à la lumière des besoins légitimes en matière d'échange de renseignements.

## **6.1 Importance de la législation relative à la lutte contre le financement du terrorisme**

Bien que les lois contre le financement du terrorisme ne soient pas nécessairement l'instrument le plus efficace pour prévenir le terrorisme, elles s'imposent sur le

plan pratique. Ainsi, en 2001, le Canada a ratifié la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Différentes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies obligent également le Canada à déployer des efforts pour prévenir et réprimer le financement du terrorisme. Or, le Canada prend ces obligations internationales au sérieux, comme il se doit.

Les pays du G7 ont par ailleurs créé le Groupe d'action financière (GAFI), instance intergouvernementale. Les normes du GAFI, qui ont été adoptées par plus de 170 États, doivent être respectées par le Canada. Devant la mondialisation croissante, la communauté internationale a compris que tous les pays se devaient de prendre des mesures pour éviter de devenir des paradis du financement du terrorisme. Si un pays n'agit pas, c'est la lutte contre le financement du terrorisme à l'échelle mondiale qui s'en trouve compromise.

Le gel des biens ou les poursuites pour financement du terrorisme peuvent aider à perturber un réseau terroriste bien avant qu'un acte terroriste n'ait été commis. Bruce Hoffman a déjà prévenu que, si les autorités ne réussissent pas à dissuader activement le financement du terrorisme, [traduction] « les communautés [ethniques et religieuses] seront condamnées à être la cible de leurs coreligionnaires [frères] ou de leurs frères ethniques<sup>2</sup> ».

De plus en plus, on reconnaît l'importance que peuvent avoir les renseignements issus des différentes initiatives de lutte contre le financement du terrorisme pour les enquêtes mondiales contre le terrorisme. Les bases de données financières du monde occidental renferment plus de renseignements bruts sur les gens (et donc sur les terroristes) que toute autre base de données. Les renseignements financiers permettent de mettre au jour les réseaux qui appuient le terrorisme et d'établir les liens qui existent entre des personnes, des organisations et même des pays.

## 6.2 Réformes de 2001 et de 2006

La *Loi antiterroriste* de 2001 modifiait le *Code criminel*; elle a ainsi permis d'interdire le financement du terrorisme et d'imposer, par ordonnance judiciaire, le gel des biens terroristes. Le législateur a donné à une entité existante, CANAFE, le mandat de recueillir et d'analyser des données financières afin de faciliter la détection, la prévention et la répression du financement du terrorisme. La loi régissant les activités de CANAFE, soit la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la *LRPCFAT*), assujettit des entités, du secteur privé surtout, à l'obligation de tenir des documents et de transmettre des déclarations. Elle permet également à CANAFE de recevoir des renseignements transmis volontairement par d'autres organismes et de communiquer certaines informations à des organismes précis. Le régime canadien de lutte contre le financement du terrorisme repose sur l'échange de renseignements entre différents organismes ainsi que sur la transmission de déclarations sur les opérations douteuses et autres par le secteur privé.

---

<sup>2</sup> Témoignage de Bruce Hoffman, vol. 19, 9 mars, 2007, p. 1842.

La *Loi antiterroriste* a également porté création de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* (LEOBRS), laquelle permet l'utilisation de renseignements classifiés pour justifier la révocation du statut d'organisme de bienfaisance, sans que ces renseignements ne soient divulgués à l'organisme concerné.

À la fin de 2006, d'autres dispositions législatives ont été adoptées pour combler certaines lacunes des lois canadiennes visant à contrer le financement du terrorisme. Ces nouvelles dispositions ont créé une obligation d'enregistrement pour les entreprises de services monétaires. Elles ont aussi eu pour effet de renforcer le processus de vérification de l'identité des clients, nécessaire lors des virements électroniques, et les mesures destinées à lutter contre le recours aux organismes de bienfaisance pour financer le terrorisme. Elles élargissent également le pouvoir qu'a l'ARC de communiquer des renseignements au SCRS, à la GRC et à CANAFE.

### **6.3 Modèle du blanchiment des capitaux**

Bien qu'il existe des points communs entre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes, les différences l'emportent largement. Dans le blanchiment de capitaux, c'est l'appât du gain qui motive les activités criminelles, et le but est de dissimuler la source illicite de l'argent. Les organisations terroristes, par contre, sont motivées par une idéologie plutôt que par l'appât du gain. Bien que ces organisations puissent être financées grâce à de l'argent « sale », elles peuvent également être financées à partir de fonds provenant de sources légitimes, comme des dons de bienfaisance, le soutien d'un État étranger ou même le compte de banque d'un terroriste.

Les sommes en cause dans le financement du terrorisme sont souvent beaucoup plus modestes que dans le cas du blanchiment de capitaux. L'argent est traité ou transféré de manière à dissimuler l'usage qui en sera fait, plutôt que la source criminelle. Les techniques qui peuvent s'avérer efficaces pour détecter le blanchiment de capitaux, par exemple le ciblage des opérations de 10 000 \$ ou plus, peuvent ne pas convenir dans le cas du financement du terrorisme.

### **6.4 CANAFE et ses partenaires du secteur privé**

La LEOBRS exige que certaines entités (« entités déclarantes ») déclarent des opérations financières à CANAFE. Ici, la capacité d'ajouter de nouveaux secteurs financiers à la liste des entités déclarantes est importante, car les groupes ou personnes qui financent le terrorisme savent modifier leur comportement afin de ne pas être détectés grâce aux mécanismes de déclaration.

Les efforts de sensibilisation déployés par CANAFE semblaient porter davantage sur le blanchiment de capitaux que sur le financement du terrorisme. CANAFE devrait s'efforcer de fournir aux entités déclarantes de l'information qui leur permettra de détecter plus facilement les opérations douteuses liées au

financement du terrorisme. Lorsque CANAFE leur transmet de l'information, il devrait accorder la priorité aux indicateurs du financement du terrorisme plutôt qu'à ceux qui touchent le blanchiment de capitaux. Entre autres choses, CANAFE et les autres instances devraient fournir aux intéressés des listes d'entités terroristes à jour, faciles à consulter.

Certaines entités déclarantes ne croient pas que le financement du terrorisme est un enjeu d'importance. Le SCRS et la GRC pourraient donc être mis à contribution pour mieux former les entités déclarantes sur les questions relatives au financement du terrorisme.

### **6.5 Renseignements transmis volontairement à CANAFE par d'autres organismes**

Les renseignements transmis volontairement à CANAFE par d'autres organismes sont essentiels aux mesures prises par le Centre pour lutter contre le financement du terrorisme. Dans environ 90 p. 100 des cas, CANAFE est mis au fait d'activités de financement du terrorisme parce que des organismes d'application de la loi ou le SCRS lui ont présenté des déclarations de renseignements transmis volontairement. Le nombre de cas découverts directement par CANAFE est minime.

D'ailleurs, lors de l'évaluation mutuelle du Canada qu'il a réalisée en 2008 (évaluation de la mise en œuvre par le Canada des normes pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), le GAFI a critiqué le fait que le travail de détection de CANAFE reposait énormément sur les déclarations transmises volontairement. Toutefois, comme les sommes en jeu quand on parle de financement du terrorisme sont habituellement moins élevées, le Centre est plus ou moins en mesure de trouver seul des pistes.

### **6.6 Échange de renseignements**

CANAFE et, dans une moindre mesure, l'ARC sont indépendants des autres organismes, surtout des organismes d'application de la loi. On craint en effet, à juste titre, que les services de police et le SCRS fassent appel à CANAFE et à l'ARC pour contourner les exigences normalement rattachées à l'obtention d'un mandat pour la collecte d'informations personnelles. Voilà pourquoi le type de renseignements que CANAFE et l'ARC peuvent communiquer aux services de police ou au SCRS est rigoureusement réglementé.

Toutefois, ces limites dont font l'objet les renseignements qui peuvent être communiqués aux autres organismes ne doivent pas être confondues avec les limites dont font l'objet les renseignements que CANAFE et l'ARC peuvent recevoir. Par exemple, CANAFE est tenu de recueillir (« recueille ») une vaste gamme de renseignements transmis par d'autres organismes au sujet des activités de financement du terrorisme qui sont soupçonnées.

L'une des principales constatations faites dans l'affaire Air India est que tous les organismes concernés ont omis de communiquer des renseignements pertinents, même aux organismes responsables au premier chef de la sûreté aérienne. Trop souvent, les organismes se souciaient démesurément de la protection des informations qu'ils détenaient et travaillaient de manière isolée. Tout devrait être mis en œuvre pour éviter que de telles erreurs se répètent dans le contexte du financement du terrorisme.

La Commission a recommandé que le conseiller du premier ministre à la sécurité nationale soit désormais chargé de s'occuper des problèmes liés à la diffusion des renseignements et qu'il décide des renseignements pouvant être communiqués, à qui et dans quelles circonstances. Le conseiller à la sécurité nationale pourrait voir à ce que les organismes du renseignement transmettent toute information pertinente à CANAFE et à l'ARC. Il pourrait également travailler à la coordination des cas qui deviennent plus complexes faisant intervenir divers organismes, comme CANAFE d'une part, le SCRS, la GRC et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) d'autre part, qui relèvent de différents portefeuilles ministériels.

Mais il doit y avoir échange de renseignements, et non communication à sens unique. En conséquence, il pourrait s'avérer nécessaire de revoir la nature et la portée des renseignements que CANAFE peut fournir aux organismes d'application de la loi et du renseignement. Le SCRS, le CST, la GRC, l'ASFC et l'ARC doivent continuer de fournir des renseignements volontairement à CANAFE par l'entremise des « déclarations de renseignements transmis volontairement » (DRTV), processus essentiel au succès du travail qu'effectue CANAFE en matière de détection du financement du terrorisme. En recevant une DRTV, CANAFE évalue les renseignements qu'elle renferme afin de déterminer s'il peut communiquer des « renseignements désignés » à l'appui du travail de l'organisme qui a transmis la DRTV. Toutefois, il conviendra de revoir les restrictions imposées quant au type de renseignements que CANAFE peut ou doit communiquer. Par exemple, l'analyse d'un cas particulier effectuée par CANAFE ne peut pas être communiquée à un autre organisme, à moins que celui-ci n'obtienne une ordonnance de communication. En pareil cas, la communication sans la contrainte d'une ordonnance permettrait de placer en contexte le renseignement financier fourni par CANAFE, ce qui ajouterait à son utilité.

## **6.7 Détachements, formation mixte et Centre *Kanishka***

Toute approche efficace pour la détection du financement du terrorisme passe par l'amélioration de l'échange de renseignements entre les organismes et par un plus grand investissement dans le capital humain. L'une des façons d'atteindre le second objectif est d'augmenter le nombre de détachements entre les organismes.

Une autre façon est d'investir dans le capital humain en offrant une formation mixte sur le financement du terrorisme aux différents organismes. Une

telle formation pourrait même permettre de réduire les coûts en limitant les chevauchements dans les ressources de formation.

Le gouvernement doit tirer parti des ressources que recèlent le milieu universitaire et le secteur privé. On pourrait notamment financer un ou plusieurs centres d'études sur le terrorisme et les mesures antiterroristes. À titre d'exemple, pensons au Forum sur la sécurité et la défense établi il y a un certain temps déjà sous l'égide du ministère de la Défense nationale. Le ministère finance douze « centres d'expertise » au sein d'universités canadiennes. Les modestes sommes qui seraient ainsi consacrées aux enjeux concernant le terrorisme et l'action antiterroriste permettraient au gouvernement de bénéficier des conseils éclairés du milieu universitaire et du secteur privé. En même temps, de tels centres permettraient aux responsables des dossiers de recevoir de la formation, en particulier sur les pratiques exemplaires à l'échelle internationale. Il conviendrait de donner à une telle institution le nom de « Centre Kanishka », en hommage aux victimes à bord d'un des avions visés par les attentats terroristes.

## **6.8 Utilité d'un examen continu de l'efficacité des mesures antiterroristes**

Le conseiller à la sécurité nationale est bien placé pour évaluer la façon dont CANAFE travaille avec ses partenaires d'autres organismes. À cet égard, il est recommandé notamment que le conseiller à la sécurité nationale vérifie l'efficacité des activités touchant la sécurité nationale, y compris celles concernant le financement du terrorisme. Toutefois, ce nouveau rôle devrait être exercé dans des limites raisonnables, car un trop grand nombre d'examen monopoliserait inutilement les ressources des organismes canadiens. Il faut assurer un juste équilibre ici.

## **6.9 Organismes de bienfaisance et financement du terrorisme**

L'Agence du revenu du Canada (ARC) a indiqué qu'un nombre important d'organismes de bienfaisance associés au terrorisme se sont vu refuser le statut d'organisme enregistré. Or, il convient de signaler que ces refus ne reposaient pas sur les nouveaux pouvoirs conférés par la législation antiterroriste, mais plutôt sur des motifs invoqués de tout temps n'ayant rien à voir avec le terrorisme.

Le conseiller à la sécurité nationale pourrait également étudier les problèmes que pose l'intégration de l'ARC au cycle du renseignement et se pencher sur les doutes concernant l'efficacité de l'Agence dans les affaires de financement du terrorisme.

Le directeur des poursuites antiterroristes, si le poste est créé, pourrait faciliter le travail de l'ARC dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme.

Nul n'est besoin de revenir sur les préoccupations classiques à propos de la protection de la vie privée par rapport aux renseignements fiscaux. Le projet de loi C-25 a déjà enclenché le processus. Ainsi, principalement du fait des dispositions ajoutées par ce projet de loi en 2006, l'ARC peut maintenant communiquer davantage de renseignements (dont les « renseignements d'organismes de bienfaisance accessibles au public » et les « renseignements confidentiels désignés ») à d'autres organismes. Malgré cet assouplissement, la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche toujours l'ARC de communiquer des renseignements qui pourraient être pertinents dans les affaires de financement du terrorisme.

## 6.10 Sanctions intermédiaires

Les « sanctions intermédiaires », ou de sévérité moyenne, qui sont moins sévères que la révocation du statut d'organisme de bienfaisance (par exemple, sanctions pécuniaires ou suspension du privilège de délivrer des reçus d'impôt pour dons de bienfaisance), peuvent s'avérer un bon outil pour faire connaître aux donateurs, administrateurs ou fiduciaires d'un organisme les préoccupations du gouvernement à son égard. Tout comme les poursuites ciblées, là où elles ont été imposées, les sanctions intermédiaires ont été considérées comme un moyen efficace et créatif de lutter contre le mésusage du statut d'organisme de bienfaisance. Il est tout à l'avantage de l'ARC de les utiliser pleinement pour encourager les organismes de bienfaisance à faire « place nette ».

## 6.11 Organismes sans but lucratif : faille du système

Environ 95 p. 100 des dons destinés au secteur canadien des organismes sans but lucratif sont versés à des organismes enregistrés, le reste allant à des organismes qui n'ont pas le statut d'organisme de bienfaisance. Ces organismes peuvent toutefois servir au financement du terrorisme car, par opposition aux organismes de bienfaisance, ils ne font l'objet d'aucune supervision. Mises à part les considérations fiscales associées au statut d'organisme de bienfaisance, la réglementation des organismes sans but lucratif et de bienfaisance est de compétence provinciale. Or, la preuve présentée à la Commission indique que, bien souvent, les organismes provinciaux de réglementation ne disposent pas des ressources nécessaires et ne sont pas au fait des indicateurs qui permettraient de relier les organismes sans but lucratif au financement du terroriste.

De plus, la réglementation des organismes sans but lucratif varie d'une province à l'autre. En fait, les provinces n'imposent que peu de règles en matière de déclaration. Le problème est qu'un organisme sans but lucratif peut fonctionner de façon clandestine et ignorer les règles en vigueur, de sorte qu'il est presque impossible de détecter les activités de financement du terrorisme qui peuvent les toucher.

Le gouvernement fédéral devrait prendre les devants et s'entendre avec les autorités provinciales pour faire front commun face à l'exploitation abusive

des organismes sans but lucratif et de bienfaisance. Il est particulièrement important de veiller à ce que les organismes de réglementation reçoivent les renseignements et l'aide dont ils ont besoin pour pouvoir repérer les cas où des organismes sans but lucratif et de bienfaisance servent à appuyer le financement du terrorisme.



# **VOLUME UN : APERÇU**

## **CHAPITRE VII : RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

### **RECOMMANDATIONS**

#### **TIRÉES DU VOLUME TROIS**

### **CHAPITRE II : COORDINATION DE LA RELATION ENTRE LE RENSEIGNEMENT ET LA PREUVE**

#### **Recommandation 1**

Il faudrait élargir le rôle du conseiller à la sécurité nationale (CSN) au sein du Bureau du Conseil privé. Les nouvelles responsabilités du conseiller devraient être les suivantes :

- participer à l'établissement des politiques et des priorités stratégiques en matière de sécurité nationale;
- superviser et, s'il y a lieu, coordonner les activités en matière de sécurité nationale, notamment tous les aspects de la transmission de renseignements de sécurité à la GRC et aux autres organismes gouvernementaux;
- présenter régulièrement des exposés d'information au premier ministre et, au besoin, à d'autres ministres;
- résoudre, de manière définitive, les différends entre les organismes responsables de la sécurité nationale;
- assurer la surveillance de l'efficacité des activités touchant la sécurité nationale;
- appliquer la politique de sécurité nationale du gouvernement en tenant compte de l'intérêt public.

Dans l'exercice de ces nouvelles fonctions, le conseiller à la sécurité nationale devrait être secondé par un adjoint et par un personnel constitué d'employés en détachement issus d'organismes ayant des responsabilités en matière de

sécurité nationale, tels le SCRS, la GRC, l'ASFC et le MAECI. Le conseiller à la sécurité nationale devrait continuer d'appuyer certains comités du Cabinet et d'agir en tant que sous-ministre à l'égard du CST, mais ces fonctions pourraient, au besoin, être déléguées au conseiller adjoint à la sécurité nationale ou à un autre fonctionnaire du bureau du CSN.

Il ne faudrait pas attendre l'adoption de la loi créant le nouveau privilège relatif à la sécurité nationale pour prendre des mesures en vue d'élargir le rôle du CSN.

## **CHAPITRE III : COORDINATION DES POURSUITES POUR TERRORISME**

### **Recommandation 2**

Le rôle du conseiller à la sécurité nationale devrait être exercé de façon à tenir compte des principes d'indépendance et de pouvoir discrétionnaire de la police et de la poursuite, tout en reconnaissant les limites de ces principes dans les poursuites pour terrorisme. En dépit de l'indépendance de la police, l'obligation d'obtenir le consentement d'un procureur général avant de déposer des accusations pour infraction de terrorisme devrait être maintenue.

Le procureur général du Canada devrait continuer d'être habilité à recevoir des informations pertinentes de ses collègues du Cabinet, y compris le premier ministre et le conseiller à la sécurité nationale, en ce qui concerne les répercussions que pourrait avoir l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite sur la sécurité nationale et la politique étrangère.

### **Recommandation 3**

À l'échelon du fédéral, un directeur des poursuites antiterroristes nommé par le procureur général du Canada devrait superviser et mener les poursuites antiterroristes.

### **Recommandation 4**

Le bureau du directeur devrait être rattaché au bureau du procureur général du Canada et non au Service des poursuites pénales du Canada. La conduite intégrée des poursuites antiterroristes commande que le poste proposé de directeur des poursuites antiterroristes soit rattaché au ministère du procureur général, étant donné le rôle crucial joué par ce dernier en vertu des dispositions de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* relatives aux revendications de confidentialité pour raisons de sécurité nationale.

### **Recommandation 5**

Le directeur des poursuites antiterroristes devrait également donner des conseils juridiques pertinents aux équipes intégrées de la sécurité nationale ainsi qu'à la GRC et au SCRS relativement à leurs activités de lutte contre le terrorisme afin

d'assurer la continuité et la cohérence des avis juridiques, ainsi que d'assurer des services de représentation dans le cadre des enquêtes et des poursuites antiterroristes.

### **Recommandation 6**

De préférence, le directeur des poursuites antiterroristes ne devrait pas représenter le gouvernement du Canada dans les affaires civiles susceptibles de découler d'une enquête ou d'une poursuite antiterroriste en cours, et ce, afin d'éviter toute possibilité de conflit d'intérêts.

### **Recommandation 7**

Il conviendrait de maintenir le leadership fédéral en matière de poursuites antiterroristes, en raison de l'importance nationale que celles-ci revêtent et du rôle de premier plan que le procureur général du Canada est appelé à jouer dans la plupart des cas au titre de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le procureur général du Canada devrait être prêt à exercer le droit que lui reconnaît la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, soit celui de faire valoir la préséance ou de prendre en charge des poursuites antiterroristes provinciales si les difficultés de coordination du processus décisionnel en matière de poursuite semblent le justifier ou s'il est dans l'intérêt public de le faire.

### **Recommandation 8**

Les procureurs généraux provinciaux devraient aviser le procureur général du Canada, par l'intermédiaire du directeur des poursuites antiterroristes (poste proposé), de toute poursuite éventuelle pouvant impliquer un groupe terroriste ou une activité terroriste, que l'auteur de l'infraction soit poursuivi ou non pour la perpétration d'une infraction de terrorisme. Le conseiller à la sécurité nationale devrait également être avisé.

## **CHAPITRE IV : COLLECTE ET CONSERVATION DES RENSEIGNEMENTS – MODERNISATION DE LA LOI SUR LE SCRS**

### **Recommandation 9**

En conformité avec l'arrêt *Charkaoui* de la Cour suprême du Canada rendu en 2008, le SCRS devrait conserver les renseignements qui ont été dûment recueillis au cours d'une enquête sur des menaces pour la sécurité nationale en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Le SCRS devrait détruire ces renseignements après 25 ans ou après toute autre période fixée par le législateur fédéral, mais seulement si le directeur du SCRS certifie qu'ils ne sont plus pertinents.

### **Recommandation 10**

La *Loi sur le SCRS* devrait être modifiée : elle devrait tenir compte du rôle élargi qu'il est proposé de confier au conseiller à la sécurité nationale et prévoir l'échange accru d'informations avec d'autres organismes.

L'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur le SCRS* devrait être modifié et exiger que le SCRS fasse part des informations pouvant être utilisées dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite à l'égard d'une infraction soit aux organismes compétents chargés d'appliquer la loi ou d'engager des poursuites, soit au conseiller à la sécurité nationale.

S'il reçoit du SCRS des informations concernant une menace pour la sécurité nationale, le conseiller à la sécurité nationale devrait avoir, en tout temps, le pouvoir de transmettre ces informations aux organismes compétents chargés d'appliquer la loi ou d'engager des poursuites ou encore aux autres autorités compétentes, et ce, en vue de diminuer le plus possible la menace terroriste. Le conseiller à la sécurité nationale devrait décider de l'opportunité de communiquer des renseignements seulement après avoir pris en compte les impératifs concurrents de la divulgation et du secret. Dans tous les cas, la décision devrait s'appuyer sur l'intérêt public, lequel peut différer des intérêts immédiats des organismes concernés.

Les renseignements destinés à assister le conseiller à la sécurité nationale dans ses délibérations, et les délibérations elles-mêmes, devraient être protégés par un nouveau privilège relatif à la sécurité nationale. Il s'agirait d'un privilège générique semblable à celui qui protège l'information destinée à éclairer les délibérations du Cabinet.

### **Recommandation 11**

Dans la mesure du possible, le SCRS devrait se conformer aux exigences en matière de preuve et de communication lors de ses enquêtes antiterroristes, afin de faciliter l'utilisation du renseignement dans le processus judiciaire criminel.

### **Recommandation 12**

Dans les poursuites pour terrorisme, des avocats spéciaux, qui bénéficieraient de pouvoirs semblables à ceux que prévoit la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, devraient être habilités à représenter les accusés lors de la contestation de mandats délivrés en vertu de l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* ou en vertu de la partie VI du *Code criminel*. Les avocats spéciaux devraient avoir accès à tous les renseignements pertinents, y compris les affidavits non expurgés utilisés pour justifier les mandats, mais il devrait leur être interdit de communiquer ces renseignements à quiconque sans une ordonnance judiciaire. Tant les juges qui se penchent sur la validité des mandats que les avocats spéciaux

devraient pouvoir compter sur des installations leur permettant de protéger les renseignements qui, s'ils étaient divulgués, seraient susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale.

## **CHAPITRE V : COMMUNICATION ET PRODUCTION DE RENSEIGNEMENTS**

### **Recommandation 13**

Les lignes directrices fédérales en matière de poursuite devraient être modifiées afin que ceux qui intentent des poursuites pour terrorisme comprennent bien que seuls les éléments de preuve qui sont pertinents dans le cadre d'une affaire et susceptibles d'être utiles à l'accusé devraient être communiqués. Les éléments de preuve peu pertinents – c'est-à-dire pas manifestement non pertinents – devraient, s'il y a lieu, être mis à la disposition de la défense pour examen dans un local protégé.

### **Recommandation 14**

Il n'y a pas lieu d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour régir la production, dans le cadre d'une poursuite criminelle, de renseignements détenus par le SCRS. La procédure prévue par l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* constitue un cadre approprié qui permet au tribunal de première instance de déterminer si la production de ces renseignements est justifiée.

## **CHAPITRE VI : RÔLE DES PRIVILÈGES DANS LA PRÉVENTION DE LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS**

### **Recommandation 15**

La GRC et le SCRS devraient tous deux établir des modalités pour régir les promesses d'anonymat faites aux informateurs. Ces modalités, qui devraient servir l'intérêt public, ne devraient pas être axées uniquement sur le mandat de l'organisme concerné.

### **Recommandation 16**

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* devrait être modifié et préciser que la communication par le SCRS d'informations sur une personne à un service de police ou au CSN n'empêche pas d'invoquer le privilège relatif aux indicateurs.

### **Recommandation 17**

Le SCRS ne devrait pas être autorisé à accorder le privilège relatif aux indicateurs de police. Les informateurs du SCRS devraient être protégés par le « privilège de Wigmore » reconnu par la common law, lequel exige que le tribunal soupèse

l'intérêt public de la divulgation par rapport à l'intérêt public de la confidentialité. Si une source du SCRS était transférée à la GRC, cette source devrait pouvoir bénéficier du privilège relatif aux indicateurs de police.

### **Recommandation 18**

La *Loi sur la preuve au Canada* devrait être modifiée et prévoir un nouveau privilège relatif à la sécurité nationale, inspiré de la disposition relative aux renseignements confidentiels du Cabinet prévue à l'article 39 de la *Loi*. Ce nouveau privilège générique devrait s'appliquer aux documents préparés pour le conseiller à la sécurité nationale et aux délibérations de son bureau.

## **CHAPITRE VII : PROCÉDURES JUDICIAIRES VISANT L'OBTENTION D'ORDONNANCES DE NON-DIVULGATION DANS LES CAUSES**

### **Recommandation 19**

Le régime dualiste actuel adopté pour trancher les revendications de confidentialité pour raisons de sécurité nationale fondées sur l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* devrait être abandonné en ce qui concerne les affaires criminelles. Il conviendrait de modifier l'article 38 pour permettre au tribunal de première instance qui instruit une poursuite antiterroriste de rendre des décisions à propos de la confidentialité liée à la sécurité nationale. Il conviendrait également de modifier l'article 38 et d'inclure le tribunal de juridiction criminelle dans la définition de « juge » lorsqu'il s'agit de statuer sur une demande fondée sur l'article 38 dans le cadre d'une poursuite criminelle.

### **Recommandation 20**

Dans les poursuites antiterroristes, les appels ou les examens interlocutoires portant sur des questions de divulgation relevant des articles 37 ou 38 devraient être interdits. Les appels des décisions rendues au titre des articles 37 ou 38 ne devraient pas être autorisés avant qu'un verdict n'ait été prononcé. Les appels devraient être instruits par les cours d'appel provinciales conformément aux dispositions en matière d'appel prévues dans le *Code criminel*. Si ce n'est déjà fait, il faudrait prendre des mesures pour assurer la protection adéquate des renseignements secrets que les cours d'appel provinciales pourraient recevoir. Les articles 37.1, 38.08 et 38.09 de la *Loi sur la preuve au Canada* devraient être modifiés ou abrogés en conséquence.

### **Recommandation 21**

Des avocats spéciaux ayant l'habilitation de sécurité nécessaire devraient être autorisés à protéger les intérêts de l'accusé lorsque des demandes fondées sur l'article 38 sont présentées, comme le permet la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. L'accusé ou le juge qui préside l'instance devrait être autorisé à demander la désignation d'un avocat spécial.

### **Recommandation 22**

Le procureur général du Canada, par l'intermédiaire du directeur des poursuites antiterroristes (poste proposé), devrait invoquer de façon limitée l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, à la lumière de son propre jugement, et devrait éviter d'invoquer le secret de manière excessive.

### **Recommandation 23**

Le Guide du Service fédéral des poursuites et d'autres documents d'orientation qui renferment des lignes directrices sur les revendications relatives au secret devraient être mis à jour et encourager la présentation de demandes aux organismes étrangers afin qu'ils lèvent les restrictions imposées à la divulgation de renseignements. Ces documents devraient également être mis à jour en fonction de l'évolution de la jurisprudence en matière de confidentialité liée à la sécurité nationale. Plus particulièrement, le Guide devrait préciser que les poursuivants doivent être prêts à définir le préjudice que la divulgation pourrait causer, dont le préjudice aux enquêtes en cours, la violation des restrictions, le danger pour les sources et la divulgation des méthodes d'enquête secrètes. Le Guide devrait dissuader les intervenants de se fonder uniquement sur l'« effet mosaïque » pour invoquer la confidentialité liée à la sécurité nationale.

## **CHAPITRE VIII : GÉRER LES CONSÉQUENCES DE LA DIVULGATION – PROTECTION DES SOURCES ET DES TÉMOINS**

### **Recommandation 24**

Un nouveau poste devrait être créé, soit celui de coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale. Le rôle du coordonnateur serait de statuer sur les questions touchant la protection des témoins dans le cadre d'enquêtes et de poursuites antiterroristes et de gérer la protection des témoins dans les affaires où la sécurité nationale est en cause. La création d'un tel poste exigerait la modification de la *Loi sur le programme de protection des témoins*.

Le coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale devrait être indépendant de la police et de la poursuite. Il devrait avoir la confiance du public et détenir une expérience en matière de justice pénale, de sécurité nationale et de protection des témoins.

Lorsque l'affaire s'y prête, le coordonnateur devrait consulter l'une ou l'autre des autorités suivantes au sujet des questions liées à la protection des témoins et des sources : la GRC, le SCRS, le conseiller à la sécurité nationale, le directeur des poursuites antiterroristes (poste dont la création est proposée), Sécurité publique Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Service correctionnel du Canada. En règle générale, le coordonnateur travaillerait étroitement avec le SCRS et la GRC pour assurer le transfert sans heurt des sources entre les deux organismes.

Voici le mandat du coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale, tel qu'il est proposé :

- Évaluer les risques à l'égard des bénéficiaires éventuels résultant de la divulgation et des poursuites, et prendre des décisions concernant l'admission d'une personne au programme de protection des témoins et le niveau de protection requis;
- Travailler de concert avec les partenaires concernés au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux, dans les provinces bénéficiaires une protection répondant à leur situation et à leurs besoins particuliers;
- Assurer une certaine continuité dans la gestion des sources et régler les différends entre organismes qui pourraient surgir lors des négociations ou de la mise en œuvre des accords de protection (cette fonction serait exercée en collaboration avec le conseiller à la sécurité nationale);
- Fournir aux bénéficiaires une assistance confidentielle, y compris un soutien psychologique et des conseils juridiques, pour éclairer leur décision de conclure ou non un accord de protection;
- Négocier les accords de protection, y compris le versement de sommes d'argent;
- Donner des conseils en matière d'orientation stratégique et de politique sur des questions liées à la protection, notamment en ce qui concerne la pertinence des programmes de collaboration internationale ou touchant les mineurs;
- Fournir un service d'arbitrage indépendant et confidentiel pour régler les différends pouvant survenir entre le bénéficiaire et les responsables du programme;
- Décider de l'interruption de la participation d'une personne au programme;
- Agir à titre de ressource pour le SCRS, la GRC, le conseiller à la sécurité nationale et d'autres organismes au sujet du traitement approprié des sources dans les enquêtes antiterroristes et de la gestion de leurs attentes;

- Agir à titre de défenseur pour les témoins et les sources au sujet des questions de principe pouvant les toucher et faire valoir la nécessité de conclure des accords de protection des témoins dans des cas particuliers.

Le coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale n'aurait pas la responsabilité de la protection physique des témoins. Cette fonction demeurerait la responsabilité de la GRC ou d'autres organismes publics ou privés, qui offriraient des services de protection et qui accepteraient de soumettre tout différend à l'arbitrage confidentiel du coordonnateur.

## **CHAPITRE IX : GÉRER LES CONSÉQUENCES DE LA DIVULGATION – LE PROCÈS AIR INDIA ET LA GESTION D'AUTRES POURSUITES ANTITERRORISTES COMPLEXES**

### **Recommandation 25**

Pour que les poursuites antiterroristes soient viables, le gouvernement fédéral devrait assumer une partie du coût des grands procès afin d'assurer la bonne gestion des projets, la prestation des services aux victimes et la disponibilité de fonds suffisants pour attirer des avocats plaidants chevronnés, capables d'admettre les faits lorsqu'il y a lieu et d'exercer leurs autres fonctions en tant qu'officiers de justice.

### **Recommandation 26**

Le juge du procès devrait être nommé le plus tôt possible afin qu'il puisse gérer le procès, entendre la plupart des requêtes préliminaires et rendre des décisions; ces décisions ne devraient pas être susceptibles d'appel avant le procès.

### **Recommandation 27**

Le *Code criminel* devrait être modifié pour que les décisions préliminaires du juge du procès continuent de s'appliquer dans l'éventualité où les poursuites soient annulées ou séparées en instances distinctes. Le seul cas où les décisions ne devraient pas lier l'accusé et la Couronne serait celui où un changement important de circonstances serait démontré.

### **Recommandation 28**

Le *Code criminel* devrait être modifié pour permettre les audiences générales sur les requêtes préliminaires communes dans les affaires connexes, mais séparées. Cette façon de faire faciliterait la séparation des poursuites antiterroristes qui présentent des points de droit communs, mais qu'il est plus juste ou plus commode de juger dans le cadre de procès distincts. Tous les accusés des poursuites connexes seraient représentés à l'audience générale. Les décisions rendues à cette audience lieraient la Couronne et les accusés aux procès subséquents, sauf preuve de changement important de circonstances. Ces décisions ne seraient susceptibles d'appel qu'après le verdict.

### **Recommandation 29**

Il faudrait recourir à la communication électronique et à la divulgation en plusieurs volets dans les poursuites antiterroristes, afin que ces dernières soient plus gérables. La communication devrait se dérouler de la manière suivante :

### **Recommandation 30**

Le ministère public devrait pouvoir communiquer sous forme électronique tout document sur lequel il a l'intention de se fonder et pouvoir décider d'en communiquer des copies papier. Si le ministère public opte pour la communication électronique, il devrait s'assurer que la défense dispose des ressources techniques nécessaires pour consulter la base de données électroniques correspondante, y compris les logiciels d'annotation et de recherche appropriés.

### **Recommandation 31**

Les documents sur lesquels le ministère public n'a pas l'intention de se fonder mais qui sont pertinents devraient être produits sous forme électronique, et les ressources techniques voulues pour la consultation de la base de données électroniques correspondante devraient être fournies.

### **Recommandation 32**

Le ministère public devrait pouvoir communiquer tous les autres documents à divulguer conformément aux arrêts *Stinchcombe* et *Charkaoui* en les mettant à la disposition des avocats des accusés pour examen. Dans les cas où la divulgation concerne des documents sensibles, le ministère public devrait pouvoir exiger que les avocats des accusés les examinent dans un local protégé, sous réserve des dispositions à prendre pour respecter le secret professionnel. Les avocats de la défense devraient avoir le droit de faire une copie des documents, mais à condition de les protéger et de veiller à ce qu'ils ne servent pas à des fins inappropriées, étrangères au procès.

**Recommandation 33**

Le juge du procès devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'ordonner la communication intégrale ou partielle sur papier lorsque l'intérêt de la justice le commande.

**Recommandation 34**

La validité de la communication électronique de la preuve et la procédure en la matière devraient être stipulées dans le *Code criminel* afin de prévenir les différends à ce sujet.

**Recommandation 35**

Il est recommandé :

- a) que le *Code criminel* soit modifié de manière à permettre au juge qui préside un procès devant jury de nommer jusqu'à seize jurés s'il estime que cela servira l'intérêt de la justice;
- b) que, s'il reste plus de douze jurés au début des délibérations du jury, l'ensemble des jurés ayant entendu l'affaire choisissent par scrutin les douze jurés qui délibéreront;
- c) que le nombre minimum de jurés prescrit pour délibérer demeure dix;
- d) que l'idée de faire entendre les procès antiterroristes par un tribunal formé de trois juges soit rejetée au motif qu'elle ne présente aucun avantage manifeste;
- e) qu'un jury ne soit pas obligatoire dans les affaires de terrorisme compte tenu des difficultés que soulèvent les longs procès devant jury et de la possibilité qu'a actuellement la personne accusée d'opter pour un procès devant un juge siégeant seul.

**TIRÉES DU VOLUME QUATRE****3.2.2 Surveillance de la sûreté de l'aviation au Canada**

Comme le gouvernement, la Commission estime que la sûreté de l'aviation civile nationale devrait demeurer la responsabilité de Transports Canada. Elle formule les recommandations suivantes relativement à la surveillance de la sûreté de l'aviation :

## Recommandation 1

1. Le régime de réglementation du Canada doit être conforme aux normes énoncées à l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) et il devrait respecter les pratiques recommandées dans cette annexe.
  - 1.1. Les normes exposées à l'Annexe 17 doivent être considérées comme les normes minimales que le Canada devrait respecter, voire excéder. Il n'y aurait donc pas lieu pour le Canada de demander à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) des dérogations aux normes de l'Annexe 17.
  - 1.2. En plus de se fonder sur l'Annexe 17, le régime national de réglementation du Canada doit s'inspirer des pratiques exemplaires à l'échelle internationale et tenir compte du contexte unique de la menace au Canada.
  - 1.3. Transports Canada doit assurer une surveillance rigoureuse du respect de la réglementation de la part des intervenants de l'aviation civile en veillant à la réalisation périodique d'inspections, d'essais, de vérifications et d'activités d'application des règlements par un corps d'inspecteurs doté de ressources suffisantes, adéquatement formées et qualifiées.

## Recommandation 2

2. Conformément à l'Annexe 17, Transports Canada devrait exposer par écrit et mettre en œuvre un programme national de sûreté de l'aviation civile unique, dont le but sera de protéger l'aviation civile dans son ensemble contre les actes illicites.
  - 2.1. Le programme national de sûreté de l'aviation civile devrait préciser la liste complète des instruments, des mesures, des politiques, des pratiques et des procédures d'ordre législatif, de même que les rôles et les responsabilités de Transports Canada, des exploitants d'aéroport, des transporteurs aériens, des services aéronautiques aux aéroports, du secteur de l'aviation générale, de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), des services de police locaux, des locataires des aéroports, des traiteurs et de tout autre intervenant chargé d'appliquer des aspects quelconques du programme.
  - 2.2. Transports Canada devrait exiger que tous les intervenants ayant des responsabilités liées à la sûreté de l'aviation civile, énumérés à la recommandation 2.1, exposent par écrit et mettent en œuvre des programmes de sûreté qui s'appliquent à leurs activités et répondent aux exigences du programme national de sûreté de l'aviation civile. À tout le moins, ces programmes devraient prévoir des mesures visant

la prévention de tout accès non autorisé, l'attribution des fonctions liées à la sûreté, une procédure d'intervention en cas de menace et d'infraction à la sûreté et une procédure pour l'examen et la mise à jour périodiques des programmes.

- 2.3. Transports Canada devrait exiger que tous les programmes des intervenants de l'aviation civile lui soient soumis aux fins d'approbation.

### **Recommandation 3**

3. La Commission estime que la coordination des activités de sûreté des divers intervenants responsables de la sûreté de l'aviation civile au sein de l'industrie et du gouvernement devrait encore être assurée par l'intermédiaire du Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation (GCSA), ce qui satisfait à l'exigence de l'Annexe 17 concernant l'établissement d'un comité national sur la sûreté de l'aviation. Le GCSA doit continuer à favoriser la collaboration, la définition d'objectifs et de visions unifiés de même que l'adoption de solutions communes aux problèmes de sûreté de l'aviation.
  - 3.1. Transports Canada devrait exiger que tous les aéroports mettent sur pied un comité de sûreté pour appuyer la mise en œuvre de leurs programmes respectifs de sûreté aéroportuaire.
  - 3.2. Il faudrait envisager la participation du conseiller à la sécurité nationale aux discussions et aux décisions du GCSA liées à la sûreté de l'aviation civile.

### **Recommandation 4**

4. En plus d'être conforme aux normes de l'Annexe 17, le régime de réglementation, pour être suffisamment rigoureux, devrait respecter un certain nombre de principes fondamentaux :
  - a. L'évaluation éclairée, en continu, des menaces passées, présentes et futures contre l'aviation civile et l'adaptation proactive du régime au besoin, en temps utile;
  - b. Le respect d'un protocole national approprié pour la gestion des risques, décrit plus en détail à la recommandation 6;
  - c. L'adoption de mesures, de politiques, de pratiques et de procédures de sûreté efficaces qui comportent de multiples niveaux et qui se recoupent, et intègrent ainsi des redondances permettant de tenir compte de tous les risques importants;

- d. Le recours à une approche de la réglementation souple axée sur le rendement, selon laquelle les objectifs sont fixés en fonction des normes les plus strictes qui soient, mais à une approche plus normative dans les cas où la complexité et le contexte l'exigent;
- e. La planification rigoureuse des interventions d'urgence, qui s'accompagne de rôles et responsabilités bien définis;
- f. L'instauration d'une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante.

### **Recommandation 5**

- 5. La Commission recommande de prévoir un examen approfondi du régime de sûreté de l'aviation civile, qui serait réalisé par des experts indépendants tous les cinq ans.

## **3.3 Gestion des risques dans le domaine de la sûreté de l'aviation**

### **Recommandation 6**

- 6. Transports Canada devrait s'assurer que tous les secteurs présentant des risques pour la sûreté de l'aviation civile au Canada font l'objet de mesures acceptables de maîtrise des risques. Pour ce faire, Transports Canada devrait adopter un protocole national de gestion des risques fondé sur les pratiques exemplaires dans le domaine, protocole ayant pour norme de rendement l'amélioration continue et débouchant sur les niveaux de risque les plus bas que l'on puisse raisonnablement obtenir dans tous les secteurs pertinents. Là où le niveau de risque ne serait toujours pas acceptable, des ressources devraient être affectées ou réaffectées de manière prioritaire, afin de gérer adéquatement le risque.
  - 6.1. Pour que la communication soit claire et que les divers intervenants puissent mieux se comprendre, Transports Canada devrait exiger des responsables de la sûreté de l'aviation civile qu'ils adoptent des protocoles communs de gestion des risques, conformes au protocole national. Transports Canada devrait exiger que tous les intervenants :
    - a. fournissent, dans les programmes de sûreté qu'ils lui soumettent aux fins d'acceptation ou d'approbation, une description détaillée du protocole de gestion des risques employé dans le cadre de leurs activités;
    - b. appliquent systématiquement ces protocoles de gestion des risques lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures, des politiques, des pratiques et des procédures de sûreté de l'aviation dans le cadre de leurs activités;

- c. favorisent la coordination du processus décisionnel en matière de gestion des risques pour la sûreté de l'aviation civile, plus précisément en entretenant un dialogue suivi avec Transports Canada et les autres intervenants au sein du GCSA et de ses comités techniques, entre autres, pour assurer la clarté, la précision et l'uniformité de la terminologie et des méthodes.
- 6.2. Le ministre des Transports devrait attester chaque année que le régime de sûreté de l'aviation civile au Canada est assorti des éléments suivants :
- a. un ensemble commun de protocoles fondés sur les pratiques exemplaires dans le domaine, pour assurer la gestion des risques;
  - b. une norme de rendement axée sur l'amélioration continue permettant d'arriver aux niveaux de risque les plus bas que l'on puisse raisonnablement obtenir dans tous les secteurs pertinents;
  - c. des mesures acceptables de maîtrise des risques dans tous les secteurs de risque.
- 6.3. Il serait bon que le vérificateur général du Canada évalue périodiquement la pertinence du protocole de gestion des risques de Transports Canada pour la sûreté de l'aviation civile.

### **Recommandation 7**

7. Il ne devrait pas y avoir de lacune importante dans la sûreté de l'aviation civile. Lorsqu'une lacune importante est cernée, les meilleures mesures possible doivent être prises pour gérer les risques en attendant que des mesures permanentes soient mises en place, y compris grâce aux avancées technologiques.
- 7.1. Le régime de sûreté de l'aviation civile doit permettre la réaffectation des ressources disponibles de façon à ce que toutes les menaces importantes pesant sur l'aviation civile soient adéquatement gérées et qu'aucune menace en particulier, comme celle que représentent les passagers et les bagages, ne retienne démesurément l'attention.
- 7.2. Dès qu'ils sont disponibles, les nouveaux appareils et les nouvelles mesures qui permettraient le mieux de réagir aux menaces non gérées devraient être déployés dans les plus brefs délais.
- 7.3. Si l'on décide, à l'issue d'un processus systématique de gestion des risques, de ne pas appliquer des mesures pour gérer une menace donnée, il faudrait néanmoins prévoir des mesures qui pourront être prises rapidement en cas d'urgence, advenant que la menace devienne imminente.

- 7.4. Les initiatives législatives visant à améliorer la sûreté de l'aviation civile ne devraient pas se prolonger indûment.

### **Recommandation 8**

8. Transports Canada et les autres intervenants responsables de la sûreté de l'aviation civile devraient favoriser l'instauration d'une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante. À cet égard, une vaste campagne de sensibilisation devrait être mise sur pied pour mieux faire connaître aux membres du public les mesures qui visent à assurer leur protection et le rôle qu'ils peuvent jouer dans la promotion de la sûreté de l'aviation civile.

## **3.4 Utilisation du renseignement dans la sûreté de l'aviation**

### **Recommandation 9**

9. Transports Canada doit fournir en temps opportun des renseignements pertinents et utilisables aux intervenants de l'aviation civile. Les principaux destinataires en sont les exploitants des aéroports, les transporteurs aériens, les pilotes, l'ACSTA, les services aéronautiques aux aéroports et les installations d'aviation générale.
  - 9.1. Transports Canada devrait s'inspirer du principe du « besoin d'échanger » et collaborer plus étroitement avec les principaux intervenants pour veiller à ce qu'ils reçoivent les renseignements dont ils ont besoin.
  - 9.2. Les intervenants du secteur de l'aviation devraient donner à Transports Canada leur avis sur la qualité des renseignements qu'ils reçoivent et faire savoir au ministère s'ils les obtiennent en temps voulu. Lorsque des préoccupations sont soulevées, les intéressés devraient collaborer afin de trouver la meilleure solution possible.
  - 9.3. Les intervenants du secteur de l'aviation devraient être tenus au courant non seulement des menaces touchant les aéroports et les transporteurs aériens, mais aussi de l'évolution du contexte général de la menace. Des séances d'information à l'intention de tous les intervenants, y compris les travailleurs de première ligne, devraient être tenues régulièrement.

## **1.5 Contrôle des passagers et des bagages**

### **Recommandation 10**

10. Les méthodes actuelles de contrôle préembarquement traitent de tous les aspects, mais il y a lieu d'en améliorer l'application.

- 10.1. Bien qu'elle ait amélioré la capacité d'assurer un contrôle préembarquement efficace, il ne faudrait jamais se fier exclusivement à la technologie.
- 10.2. Le choix des mesures et des technologies à utiliser pour le contrôle des passagers devrait être fonction de l'incidence sur les droits individuels, y compris le droit à la vie privée et les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. En particulier, si l'on envisage de recourir aux techniques d'analyse du comportement pour le contrôle préembarquement, il faut alors examiner de près les expériences en la matière à l'échelle internationale. Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux préoccupations soulevées relativement au risque de profilage racial, ethnique et religieux. Si un tel programme est mis en place, les questions suivantes doivent être étudiées au préalable : l'efficacité de la mesure; les compétences, la formation (initiale et continue) et l'évaluation des personnes qui seraient chargées de l'analyse; les exigences en matière de surveillance.
- 10.3. Compte tenu de l'importance de la règle voulant qu'il n'y ait « pas d'embarquement sans fouille » et de l'incidence potentielle des mesures de sûreté sur les droits individuels, Transports Canada et le CPVP devraient collaborer à la mise au point d'un outil ou de critères précis qui peuvent être appliqués de façon systématique aux mesures de sûreté proposées.

### **Recommandation 11**

11. Bien que le système à niveaux multiples en place pour le contrôle des bagages enregistrés soit très complet, il convient d'améliorer la sûreté des bagages enregistrés à certains points de vue.
  - 11.1. Aucun bagage ne devrait être chargé à bord d'un aéronef avant que l'appariement bagages-passagers n'ait été effectué. Les bagages en correspondance intercompagnies, notamment, doivent toujours faire l'objet d'une procédure rigoureuse d'appariement bagages-passagers avant d'être chargés à bord d'un aéronef.
  - 11.2. Il faudrait déterminer si les sanctions administratives pécuniaires imposées actuellement en cas de non-respect de la procédure d'appariement bagages-passagers exercent un effet dissuasif suffisant et sont à la mesure de la gravité des conséquences possibles.
  - 11.3. Bien qu'elle ait amélioré la capacité d'assurer un contrôle efficace des bagages enregistrés, il ne faudrait jamais se fier exclusivement à la technologie.

## 1.6 Utilisation de la technologie

### Recommandation 12

12. Transports Canada devrait s'assurer que toute technologie de contrôle employée pour garantir la sûreté de l'aviation civile est fiable et efficace compte tenu de l'usage qui doit en être fait. Cela suppose que la technologie soit évaluée non seulement pendant les étapes du développement et de la mise en place, mais également de façon continue lorsqu'elle est appliquée.

12.1. Transports Canada devrait veiller à ce que tous les agents de contrôle qui utilisent l'équipement reçoivent une formation adéquate et que des évaluations soient faites régulièrement pour confirmer qu'ils ont toujours les compétences voulues.

12.2. Transports Canada devrait veiller à ce que l'équipement de contrôle soit entretenu convenablement.

### Recommandation 13

13. Le recours à des chiens détecteurs d'explosifs pour remplir le mandat de l'ACSTA devrait être évalué et étendu au besoin. Il faudrait se pencher sur le rôle potentiel des chiens détecteurs d'explosifs en ce qui concerne :

- a. le contrôle préembarquement et le contrôle des bagages enregistrés;
- b. le contrôle du fret aérien;
- c. la sécurité du périmètre, y compris le contrôle des véhicules.

## 1.7 Agents de contrôle

### Recommandation 14

14. L'ACSTA devrait mettre au point et appliquer des solutions durables pour régler les problèmes touchant la sélection de fournisseurs de services de contrôle dûment qualifiés ainsi que le recrutement, le maintien en poste, la formation et la surveillance d'agents de contrôle compétents. Il s'agit d'assurer un contrôle de sûreté de la plus haute qualité possible au Canada pour tous les volets du mandat de l'ACSTA en matière de contrôle et de réduire les risques connexes relatifs à la sûreté.

14.1. Eu égard à la documentation détaillée et volumineuse que doivent maîtriser les agents de contrôle afin de bien accomplir leurs fonctions de contrôle, il faudrait envisager de préciser une exigence minimale en matière d'études dans les Normes de désignation des agents de contrôle.

- 14.2. Afin de réduire les problèmes liés au maintien en poste, il faudrait offrir aux agents de contrôle une rémunération et des avantages sociaux à la mesure de l'importance de leurs fonctions pour la sécurité des voyageurs.
- 14.3. En raison des exigences des fonctions des agents de contrôle, lesquels accomplissent un travail particulièrement répétitif, stressant et monotone qui n'aboutit que rarement à la détection d'articles interdits, l'ACSTA devrait prendre des mesures pour que ces agents comprennent bien l'importance de leur mission et qu'ils aient meilleur moral :
  - a. Il y aurait lieu d'envisager l'établissement d'une structure d'emploi qui offre des possibilités d'avancement;
  - b. Il y aurait également lieu de songer à tenir des séances d'information périodiques à l'intention des agents de contrôle, particulièrement aux aéroports de classe 1, afin de leur faire des comptes rendus sur les activités du renseignement, de même que de les informer sur les articles interdits, les moyens de dissimulation et la teneur des récents bulletins de Transports Canada.
- 14.4. Les tâches des agents de contrôle devraient se limiter à la prévention des actes illicites contre l'aviation civile. Ces agents ne devraient pas être chargés d'effectuer des fouilles visant à détecter les articles de contrebande ou autres pouvant intéresser les organismes d'application de la loi, si ces articles ne sont pas liés au mandat de l'ACSTA.
- 14.5. Compte tenu de l'évolution constante des menaces contre l'aviation civile, une formation continue, adaptée aux circonstances, devrait être offerte aux agents de contrôle. La formation initiale, la formation continue et le recyclage doivent permettre l'acquisition de connaissances utiles sur la détection des dispositifs explosifs improvisés, y compris les nouvelles techniques.
- 14.6. Il faudrait instaurer et maintenir une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante grâce à une formation en ce sens offerte aux agents de contrôle.
- 14.7. L'ACSTA devrait continuer à recourir à des outils de formation ayant pour effet d'accroître la motivation, tels que le X-Ray Tutor (X-RT) et le Système de projection d'images de menace (SPIM).
- 14.8. Dès qu'une lacune est constatée chez un agent de contrôle, des mesures devraient être prises, soit principalement une formation additionnelle, pour que cet agent acquière les compétences voulues.

14.9. Transports Canada devrait définir à l'intention de l'ACSTA des normes de rendement claires et uniformes à l'échelle du système, en fonction desquelles la conformité et l'efficacité peuvent être évaluées, de même que le taux d'échec aux essais d'infiltration. Il faudrait élaborer des mesures du rendement qui permettent de déterminer si le rendement de l'ACSTA est satisfaisant ou non :

- a. À cet égard, Transports Canada et l'ACSTA devraient s'entendre sur le seuil d'échec des essais d'infiltration et les éléments précis qui constituent un échec;
- b. Devant les échecs aux essais d'infiltration, l'ACSTA devrait insister sur le recyclage. Elle devrait également documenter promptement les mesures correctives qui ont été prises et transmettre en temps opportun des réponses écrites aux lettres de rappel à l'ordre de Transports Canada et aux demandes de renseignements connexes.

14.10. Lorsque le vérificateur général du Canada le juge nécessaire, le Bureau du vérificateur général du Canada devrait examiner les changements apportés par l'ACSTA pour régler les problèmes liés au recrutement, au maintien en poste, à la formation, aux évaluations et à la surveillance des agents de contrôle.

### **1.1.1 Fret aérien**

#### **Recommandation 15**

15. Un système global de contrôle du fret aérien (y compris le courrier) destiné à être transporté à bord d'aéronefs de passagers ou d'aéronefs tout-cargo devrait être mis en place sans tarder. Le système canadien fondé sur l'expéditeur connu devrait être abandonné dès que possible, pour être remplacé par un système d'agents habilités conforme aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale. Au moment de concevoir et de mettre en place le système de contrôle du fret aérien, le gouvernement du Canada devrait chercher à excéder les exigences minimales de l'Annexe 17, et chercher à appliquer les normes les plus élevées possible en matière de sûreté du fret aérien.

15.1. La Commission appuie l'Initiative de sûreté du fret aérien que propose Transports Canada et recommande qu'elle soit mise en œuvre en priorité.

15.2. Selon le nouveau régime, tout fret aérien devant être chargé à bord d'un aéronef de passagers devrait faire l'objet d'un contrôle (radioscopique) comparable à celui auquel sont soumis actuellement les bagages enregistrés.

- 15.3. Le fret aérien devant être chargé à bord d'un aéronef tout-cargo devrait obligatoirement faire l'objet d'un contrôle déterminé en fonction du risque. Le fret aérien transféré d'un aéronef tout-cargo à un aéronef de passagers devrait être soumis à un contrôle additionnel conforme aux exigences imposées lors du chargement du fret aérien à bord des aéronefs de passagers.
- 15.4. Le contrôle du fret aérien chargé à bord des aéronefs de passagers et des aéronefs tout-cargo devrait être adapté sans tarder en fonction du risque posé par toute menace nouvelle ou non gérée se rattachant au fret aérien.
- 15.5. L'évaluation et la validation des technologies permettant le contrôle du fret groupé ou du vrac devraient être accélérées.
- 15.6. Aux aéroports de classe 1, il faudrait envisager la mise en place d'un service de contrôle centralisé qui serait chargé de l'ensemble du fret aérien à contrôler.
- 15.7. L'ACSTA, qui a en matière de contrôle un mandat précis, de l'expertise, de l'équipement et du personnel spécialisé, est l'autorité toute désignée pour la prestation des services de contrôle du fret aux aéroports. Elle pourrait également jouer un rôle dans la surveillance et la vérification des services de contrôle du fret aérien assurés par les agents habilités. Le mandat de l'ACSTA devrait être élargi dans la loi et inclure le contrôle du fret aérien.
- 15.8. Il faut veiller tout particulièrement à offrir une formation initiale et une formation de recyclage adéquates à toutes les personnes qui s'occupent du contrôle du fret aérien. La formation devrait comprendre une évaluation rigoureuse des compétences requises. Le développement et l'implantation d'outils de formation assistée par ordinateur et d'outils de contrôle pour le fret aérien devraient être accélérés.
- 15.9. Transports Canada devrait employer un nombre suffisant d'inspecteurs de la sûreté dûment formés et qualifiés pour assurer l'application du nouveau régime de réglementation de la sûreté du fret aérien, notamment les inspections, les évaluations et les vérifications requises.
- 15.10. Le financement de l'Initiative de sûreté du fret aérien doit permettre d'assurer la viabilité financière du programme et de répondre aux menaces nouvelles ou non gérées.
- 15.11. Le ministre des Transports devrait présenter au Parlement des rapports d'étape annuels sur les améliorations apportées dans le domaine de la sûreté du fret aérien, et ce, pendant les cinq années suivant la publication du rapport de la Commission.

## Recommandation 16

16. Le nouveau régime de sûreté du fret aérien doit être régi par une loi. Les rôles et responsabilités ne devraient pas être définis par des protocoles d'entente non exécutoires. En outre, le régime de sûreté devrait être établi conformément aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale.

16.1. La loi devrait prévoir entre autres :

- a. des dispositions sur les programmes de sûreté exigés de tous les agents habilités, qui devront être approuvés par Transports Canada;
- b. des définitions claires de la terminologie applicable au régime de sûreté du fret aérien, y compris les termes « contrôle », « inspection » et « fouille »;
- c. des mesures et des technologies de contrôle de la sûreté du fret aérien;
- d. les exigences en matière de contrôle que devront respecter tous les agents habilités, qu'il s'agisse d'expéditeurs, de transitaires ou de transporteurs aériens;
- e. les exigences en matière de formation auxquelles devront satisfaire tous les agents habilités, leurs employés et leurs sous-traitants;
- f. l'obligation d'assurer un niveau précis de sûreté dans les installations hors aéroport où le fret est manutentionné et entreposé et où il pourrait être accessible;
- g. l'obligation d'assurer un niveau précis de sûreté des véhicules circulant en dehors de l'aéroport pour transporter le fret aérien au point de transbordement définitif;
- h. l'obligation d'assurer un accès et des contrôles de sûreté appropriés en ce qui concerne le fret aérien lorsqu'il se trouve dans les installations de l'aéroport, pendant le transport jusqu'à l'aéronef et pendant le chargement à bord de l'aéronef;
- i. l'obligation d'obtenir une habilitation de sécurité/ en matière de transport, ce qui comprend la vérification du crédit, pour tous les travailleurs qui ont ou qui pourraient avoir accès au fret aérien entre le point de réception et le point de transbordement, y compris les sous-traitants engagés pour la manutention du fret au nom d'un agent habilité;

- j. l'utilisation d'un système, par Transports Canada ou l'agent que désigne le ministère, pour l'inspection, l'évaluation, la vérification et l'application;
  - k. des modalités d'application, y compris l'imposition de sanctions administratives pécuniaires et autres qui soient à la mesure des conséquences du non-respect.
- 16.2. Les programmes de sûreté des agents habilités devraient décrire toutes les mesures, les pratiques, les politiques et les procédures applicables à la sûreté du fret aérien qui ont été ou qui seront mises en œuvre par l'agent habilité, y compris les programmes de sensibilisation à la sûreté et les protocoles de gestion des risques.

### **Recommandation 17**

17. Un régime de sûreté de la chaîne d'approvisionnement devrait également être établi pour régir les autres marchandises de non-passagers (comme les marchandises des magasins et des services de traiteur) qui sont souvent préparées en dehors des installations de l'aéroport avant d'être transportées pour être chargées à bord d'un aéronef.

#### **1.1.2 Sûreté des aéroports**

### **Recommandation 18**

18. Le contrôle des non-passagers (CNP, à savoir le contrôle des non-passagers et de leurs effets personnels) devrait être amélioré dans tous les aéroports désignés du Canada, de manière prioritaire.
- 18.1. Un CNP universel (100 p. 100) devrait être effectué à l'entrée des zones réglementées dans les aéroports de la classe 1 et de la classe 2, tandis qu'un CNP aléatoire devrait être effectué à la sortie des zones réglementées des aéroports de classe 1.
- 18.2. Un CNP à l'entrée des zones réglementées des aéroports de la classe « Autres » et à la sortie des zones réglementées des aéroports de la classe 2 et de la classe « Autres » devrait être effectué au besoin, selon les risques.

### **Recommandation 19**

19. La sûreté du périmètre devrait être resserrée dans tous les aéroports désignés du Canada, de manière prioritaire.

19.1. La sûreté du périmètre devrait être rehaussée au moyen de barrières physiques et technologiques et d'une surveillance appropriée, selon les risques.

19.2. Transports Canada devrait réaliser des essais d'infiltration dans le périmètre des aéroports.

### **Recommandation 20**

20. Tous les véhicules accédant au côté piste et aux zones réglementées des aéroports de classe 1 devraient faire l'objet d'une fouille complète, y compris un CNP universel pour les occupants. Pour ce qui est des aéroports de classe 2, les véhicules devraient faire l'objet d'une fouille au besoin, selon les risques.

20.1. Lorsque des mesures de sûreté de la chaîne d'approvisionnement ont été appliquées aux véhicules, la fouille peut se limiter aux parties du véhicule qui n'ont pas été sécurisées et devrait inclure un CNP universel pour les occupants.

20.2. Le mandat de l'ACSTA devrait être élargi en priorité et inclure les fouilles de véhicules et le contrôle de leurs occupants conformément à la présente recommandation. Le financement nécessaire à cette fin devrait être fourni à l'ACSTA.

### **Recommandation 21**

21. La carte d'identité de zone réglementée (CIZR) devrait être utilisée aux 89 aéroports désignés du Canada, de manière prioritaire, et son application devrait être étendue au périmètre de sécurité, notamment les aires d'accès des véhicules, les services aéronautiques aux aéroports et les installations des locataires.

21.1. Les CIZR, les laissez-passer de zone réglementée et les laissez-passer temporaires ou de visiteurs doivent être portés bien en vue en tout temps par les personnes qui accèdent aux zones réglementées et au côté piste de l'aéroport.

- 21.2. Tous les dispositifs de contrôle de l'accès, dont les CIZR et les laissez-passer de zone réglementée, doivent être mis en place de façon à éviter le « passage en double », le « talonnage » et tout autre moyen d'accès non autorisé.
- 21.3. Les CIZR et les laissez-passer de zone réglementée, de même que les uniformes et tout autre article d'identification aéroportuaire détenu par les anciens employés de l'aéroport doivent être répertoriés, récupérés et/ou désactivés avec diligence. Il faudrait imposer des sanctions appropriées lorsqu'ils ne sont pas rendus.

### **Recommandation 22**

22. Dans le cas des installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale attenants à un aéroport désigné, l'accès au côté piste et aux zones réglementées de l'aéroport devrait être contrôlé de manière stricte au moyen de la CIZR biométrique, d'un CNP universel et de fouilles des véhicules.

### **Recommandation 23**

23. Transports Canada devrait améliorer ses politiques et procédures régissant la délivrance des habilitations de sécurité en matière de transport.
- 23.1. Conformément aux recommandations du vérificateur général du Canada, Transports Canada et la GRC devraient intensifier l'échange d'informations sur les personnes qui présentent une telle demande d'habilitation pour travailler dans des aéroports.
- 23.2. Transports Canada devrait établir un processus officiel, y compris des critères précis, pour l'examen des demandes d'habilitation de sécurité présentées par des personnes qui ont un casier judiciaire.
- 23.3. Transports Canada devrait recommencer à effectuer des vérifications du crédit dans le cadre du processus d'habilitation de sécurité en matière de transport avant de délivrer une CIZR aux non-passagers qui ont besoin d'accéder aux zones réglementées des aéroports.
- 23.4. Transports Canada devrait prendre des mesures pour réduire le délai de traitement des demandes d'habilitation de sécurité en matière de transport.

### **Recommandation 24**

24. Des mesures de sûreté devraient être élaborées et mises en œuvre pour protéger les aires publiques des aérogares aux aéroports de classe 1, en fonction des risques.

## **Recommandation 25**

25. Tous les aéroports devraient élaborer et mettre en œuvre un programme permettant d'assurer la sensibilisation à la sûreté et une vigilance constante, lequel devrait prévoir la formation de tous les employés qui travaillent dans une aérogare et du côté piste.

### **1.1.3 Exploitants de services aéronautiques aux aéroports et aviation générale**

## **Recommandation 26**

26. Dans le cas des vols en partance d'installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale qui desservent des aéroports désignés ou qui sont attenantes aux aéroports désignés, il faut de toute urgence prendre des mesures pour que tous les passagers, les bagages de cabine et les bagages enregistrés soient soumis à un contrôle comparable à celui dont font l'objet les passagers et les bagages des vols commerciaux réguliers.

26.1. Il faut, également de toute urgence, soumettre les non-passagers accédant à de telles installations à un contrôle acceptable, en fonction de protocoles appropriés de gestion des risques;

26.2. Toutes les marchandises de non-passagers (y compris le fret aérien) qui doivent être chargées à bord d'aéronefs en partance de telles installations doivent faire l'objet d'un contrôle acceptable, en fonction de protocoles appropriés de gestion des risques.

26.3. Les responsables de toutes les installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale devraient, en priorité, élaborer et mettre en place un programme permettant d'assurer la sensibilisation à la sûreté et une vigilance constante, qui repose sur une approche de la sûreté inspirée du concept de la « surveillance de quartier ». Un programme de formation connexe doit être élaboré et mis en œuvre pour tout le personnel afin de favoriser l'instauration d'une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante.

26.4. L'ACSTA est l'autorité toute désignée pour surveiller les services de contrôle de la sûreté aux installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale. Si les ressources de l'ACSTA (personnel, équipement et formation) sont mises à contribution, un financement public additionnel devrait être fourni au besoin.

26.5. Les exigences en matière de sûreté de l'aviation applicables aux installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale devraient être exposées dans la loi.

### **3.9 Obligation de mise en garde et transparence en matière de sûreté de l'aviation**

#### **Recommandation 27**

27. La capacité d'élaborer un système efficace pour avertir le public des menaces à l'égard des entreprises de transport aérien doit être étudiée plus à fond. Il convient de se pencher notamment sur les points suivants :
- a. l'expérience à l'échelle internationale du recours à de tels systèmes;
  - b. les circonstances dans lesquelles le public a été averti d'une menace au Canada;
  - c. le juste équilibre entre les impératifs de la sûreté et les intérêts de l'industrie, dans le cas qui nous occupe;
  - d. le juste équilibre entre la nécessité d'assurer la confidentialité et la nécessité de stimuler la confiance du public, dans le cas qui nous occupe;
  - e. le seuil au-delà duquel un avertissement au public devrait être diffusé;
  - f. les incidences stratégiques et juridiques, y compris les pertes que pourraient subir les transporteurs aériens dont les activités risquent d'être compromises.

#### **Recommandation 28**

28. De manière générale, il faut faire preuve de plus de transparence dans le secteur de l'aviation civile, et ce, afin de stimuler la confiance à l'égard du réseau, de pouvoir montrer que les ressources sont affectées judicieusement et de garantir que le gouvernement et les acteurs de l'industrie demeurent responsables de la saine gestion de ce mandat.

28.1. La Commission déconseille la publication des résultats des essais d'infiltration. Si l'on décide de publier ces résultats, ceux-ci ne devraient être rendus publics qu'après un délai qui aura permis de parer aux points faibles du réseau qui sont ressortis.

### **3.10 Financement de la sûreté de l'aviation**

#### **Recommandation 29**

29. Puisqu'il s'agit d'une fonction fondamentale qui se rattache directement à la sécurité nationale, le régime de sûreté de l'aviation civile du Canada doit bénéficier d'un financement régulier et soutenu, quelle que soit la conjoncture économique, afin que la sûreté puisse être maintenue à un niveau acceptable en tout temps.

29.1. Le financement de la sûreté de l'aviation civile devrait être tiré principalement de sources gouvernementales.

29.2. Le financement devrait être affecté en priorité aux secteurs où la maîtrise des risques n'est pas suffisante, notamment la sûreté du fret aérien et le contrôle de l'accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports.

29.3. Si des fonds additionnels sont jugés nécessaires à la mise en œuvre d'initiatives liées à la sûreté des passagers et des bagages, la Commission est en faveur du maintien de la perception du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA). Toutefois :

- a. la perception, la garde et le versement du DSPTA doivent être assujettis à des méthodes comptables rigoureuses, exhaustives et transparentes. Toutes les recettes provenant de la perception du DSPTA doivent pouvoir être retracées et doivent être utilisées uniquement dans l'intérêt de la sûreté de l'aviation civile;
- b. il est recommandé de dresser un rapport annuel exposant les recettes liées au DSPTA ainsi que les dépenses par programme ou ministère, selon le cas;
- c. l'ACSTA devrait être la principale bénéficiaire des fonds tirés de la perception du DSPTA.

## **OBSERVATIONS**

### **TIRÉES DU VOLUME UN CHAPITRE I : INTRODUCTION**

#### **Observation 1**

À la lumière de toutes les preuves présentées, la Commission croit que la structure de la GRC ne lui permet pas de gérer les défis particuliers des enquêtes sur le terrorisme. Il conviendrait de songer à des changements structurels qui permettraient à la GRC d'accroître ses compétences spécialisées et de se concentrer davantage sur les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions portant atteinte à la sécurité nationale. À cet égard, il y aurait peut-être lieu de retirer à la GRC ses fonctions de police contractuelle pour simplifier les rapports hiérarchiques et préciser la dimension nationale de son mandat en tant que service de police pancanadien.

#### **Observation 2**

La création d'un institut universitaire voué à l'étude du terrorisme, que l'on pourrait baptiser « Centre *Kanishka* », d'après le nom de l'avion qui a explosé le 23 juin 1985, serait un excellent moyen de prévenir d'éventuels attentats terroristes tout en rendant hommage aux personnes qui ont perdu la vie dans la tragédie.

#### **Observation 3**

La Commission croit que le gouvernement actuel serait bien avisé de manifester aux familles des victimes sa compassion. À cette fin, un organisme indépendant devrait être créé et chargé de recommander la somme qui conviendrait de verser à titre gracieux, ainsi que de superviser le processus de paiement.

#### **Observation 4**

En temps opportun, le gouvernement devrait publier un rapport dans lequel seraient précisées les recommandations acceptées de même que celles qui auraient été rejetées ou qui seront étudiées plus en détails.



Volume Un: Aperçu

# **Annexes**



## **ANNEXE A DÉCISIONS DE LA COMMISSION**

### **DÉCISIONS SUR LA PARTICIPATION**

**Le 9 août 2006**

### **MOTIFS DES DÉCISIONS SUR LA PARTICIPATION**

#### **1. INTRODUCTION**

J'ai reçu 21 demandes de participation émanant de groupes et de particuliers. J'ai examiné chaque demande avec beaucoup d'attention et la décision rendue dans chaque cas est jointe à ces motifs.

Avant d'aborder les mérites de chaque demande, je crois utile de préciser les principes et règles qui ont fondé mes décisions.

#### **2. PRINCIPES RÉGISSANT LES DÉCISIONS SUR LA PARTICIPATION**

Selon le mandat de la Commission et l'ébauche des Règles de procédure et de pratique, deux types de participation sont envisagés devant la Commission: en tant que partie ou en tant qu'intervenant.

En vertu du mandat portant création de cette enquête, le Commissaire a le pouvoir de:

- f. ...donner aux familles des victimes de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India la possibilité de participer de façon utile à l'enquête; et de
- h. ...donner à toute autre personne qui le convainc qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête la possibilité de participer de façon utile à celle-ci.

En outre, le Commissaire est également autorisé en vertu du mandat à :

- d. ...adopter les procédures et méthodes qui lui paraîtront indiquées pour la conduite de l'enquête...

C'est en vertu de ce dernier pouvoir qu'une ébauche de Règles de procédure et de pratique a été publiée.

La Règle 10 dispose que :

Le Commissaire peut accorder à une personne la qualité de partie, à titre complet ou partiel, s'il juge qu'elle est directement et réellement touchée par le mandat de l'enquête ou certaines de ses parties.

Par conséquent, outre les membres des familles et les associations de membres des familles qui détiennent par inférence, conformément au paragraphe (f) du mandat, l'intérêt requis pour participer à cette enquête, les autres groupes ou particuliers souhaitant obtenir la qualité de partie doivent démontrer qu'ils détiennent un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête.

Quand il a exposé les raisons pour lesquelles il accordait à certains requérants la qualité de partie devant la Commission d'enquête sur le programme de commandite et les activités publicitaires, le juge John Gomery a expliqué ainsi la notion d'intérêt « direct et réel » :

Qu'est-ce qui constitue « un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête »? Considérant les précédents établis dans des cas comparables, l'intérêt du requérant peut être de protéger un intérêt juridique, dans le sens où le résultat de l'Enquête risque d'affecter son statut juridique ou ses droits de propriété, ou il peut s'agir d'un aspect beaucoup moins concret, comme son bien-être personnel ou sa crainte d'un effet préjudiciable sur sa réputation. Même si une telle crainte s'avère non fondée, elle peut être suffisamment sérieuse et objectivement raisonnable pour justifier que le requérant obtienne la qualité de partie ou d'intervenant à l'Enquête. En revanche, le simple fait qu'une personne soit préoccupée par les questions dont est saisie la Commission ne saurait constituer une raison légitime pour obtenir le droit de participer à l'Enquête si cette préoccupation ne repose pas sur les conséquences éventuelles que pourrait avoir l'Enquête sur ses intérêts personnels. Comme l'indiquait le juge Campbell dans *Range Representative on Administrative Segregation Kingston Penitentiary v. Ontario* (1989) O.J. no 1003, 38 Admin. L.R. 141 (C. div.) à la p. 13, au sujet d'une enquête de coroner :

Une simple préoccupation au sujet des questions examinées dans le cadre de l'enquête, qu'elle soit vive ou réelle, ne suffit pas pour constituer un intérêt direct et réel. La compétence dans l'objet de l'enquête ou dans les questions de fait qui seront abordées ne suffit pas non plus. Il ne suffit pas qu'une personne ait un point de vue utile susceptible d'aider le coroner.

Par conséquent, bien que le critère d'un intérêt « direct et réel » ne soit pas précis, tout requérant demandant la qualité de partie devant la Commission doit être d'une manière ou d'une autre *directement* touché par les conclusions de celle-ci.

Toutefois, le succès de cette enquête dépend aussi de la participation des personnes, des groupes et des organisations qui, même s'ils ne sont pas directement touchés par le mandat de l'enquête, peuvent offrir un point de vue crucial sur le mandat de la Commission.

À cet égard, la Règle 11 dispose que:

Le Commissaire peut accorder à une personne la qualité d'intervenant s'il juge qu'elle représente des intérêts et points de vue clairement identifiables qui sont essentiels à la bonne exécution de son mandat et qui devraient être représentés séparément devant l'enquête, auquel cas l'intervenant pourra participer de la manière fixée par le Commissaire.

Dans la mesure où ce mandat porte sur des questions susceptibles de toucher ou d'intéresser de manière particulière et importante certaines parties de la société canadienne, je me dois de recueillir les opinions et points de vue pertinents.

Cela dit, mon mandat et mon rôle doivent constamment être guidés par le mandat de l'enquête et les Règles de procédure et de pratique, et il est dans l'intérêt public que l'enquête soit bien focalisée et soit menée de manière aussi efficiente et rapide que possible. En conséquence, je ne peux accorder la qualité d'intervenant à des requérants n'ayant pas des intérêts et points de vues identifiables qui sont *essentiels* à mon mandat. Il ne suffit pas qu'un particulier ou une organisation détienne des intérêts communs avec l'enquête ou désire en influencer le résultat.

Ces principes étant établis, voici maintenant les motifs de mes décisions.

### **3. DÉCISIONS**

Les demandes des requérants peuvent être classées en plusieurs catégories.

#### **1) Membres des familles et associations de membres des familles**

J'ai reçu des demandes des groupes suivants représentant des membres des familles des victimes de l'attentat:

- Air India Cabin Crew Association (AICCA)
- Air India Victims Families Association (AIVFA)
- Familles des victimes des membres de l'équipage à bord du vol 182 d'Air India et citoyens de l'Inde (FVME/CI)

J'ai aussi reçu des demandes des personnes suivantes qui sont membres des familles:

- M. Sanjay Lazar
- Mme Lata Pada
- M. Niraj Sinha

Durant les audiences, et j'ai été informé que l'AICCA et FVME/CI ont l'intention de joindre leurs forces et de collaborer, et que M. Sanjay Lazar a l'intention de se joindre à ce groupe.

L'AIVFA dit représenter une grande proportion des membres des familles résidant en Amérique du Nord et continuer de recueillir de nouvelles signatures d'adhérents potentiels.

Mme Pada dit qu'elle travaille avec un certain nombre de membres des familles résidant en Amérique du Nord qui ne sont pas membres de l'AIVFA.

M. Sinha habite en Inde et a envoyé une demande par écrit.

Toutes ces personnes et organisations sont autorisées à participer en vertu paragraphe (f) du mandat. Elles détiennent toutes un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête au sens de la Règle 10 et méritent donc la qualité de partie. J'estime que ces personnes et organisations pourront participer de manière adéquate aux conditions suivantes.

- a. L'AICCA, FVME/CI, Sanjay Lazar et Niraj Sinha représentent ou sont tous des membres des familles ou des groupes de membres des familles victimes de l'attentat qui résident en Inde ou à l'extérieur de l'Amérique du Nord; ils constituent un groupe naturel du point de vue de la représentation.
- b. L'AIVFA est un groupe vaste et potentiellement croissant de membres des familles victimes de l'attentat qui résident en Amérique du Nord; ils constituent un groupe naturel du point de vue de la représentation.
- c. Mme Pada et d'autres personnes qui n'ont pas présenté de demandes séparément mais sont associées à elle constituent un groupe naturel du point de vue de la représentation.
- d. Chacun de ces trois groupes de membres des familles mérite la qualité de partie en ce qui concerne la participation à cette enquête conformément aux Règles.
- e. La bonne conduite de l'enquête exige que l'on minimise le plus possible les répétitions; en conséquence, chacun de ces groupes est encouragé à

coopérer et à collaborer avec les autres dans toute la mesure du possible et je m'attends à ce qu'ils évitent les répétitions dans leur participation.

Sur cette base, la qualité de partie est accordée aux conditions énoncées dans les décisions jointes à ces motifs.

## **2) Le gouvernement du Canada**

Le ministère de la Justice agit au nom des ministères et organismes du gouvernement du Canada, ainsi qu'au nom du gouvernement lui-même. Les ministères et organismes pertinents dans le cadre de cette enquête comprennent la GRC, le SCRS, Transports Canada, le CANAFE, le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère des Finances et l'Agence du revenu du Canada. L'avocat du ministère de la Justice a déclaré durant les audiences que le ministère de la Justice s'est penché sur la question de conflit et qu'il fera le nécessaire, en cas de conflit, pour qu'il n'y ait aucune interruption dans la bonne marche de l'enquête. Le gouvernement du Canada « s'efforcera de parler d'une seule voix ».

Les ministères et organismes du gouvernement du Canada détiennent à l'évidence un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête. Les conclusions de la Commission auront une incidence directe sur leurs politiques, leurs lois, leurs protocoles et leurs activités. En outre, le volet historique du mandat implique directement un certain nombre de ministères et organismes précis. Le procureur général du Canada mérite la qualité de partie afin de participer au nom du gouvernement conformément aux Règles.

## **3) Air India**

Air India a demandé la qualité de partie pour participer à l'enquête au sujet des alinéas b(i), b(ii), b(iv), b(vi) et b(vii) du mandat.

Air India détient clairement un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête, comme l'indique sa demande. Elle mérite donc la qualité de partie afin de participer à l'enquête conformément aux Règles en ce qui concerne ces éléments du mandat.

## **4) Groupes, associations et organisations invoquant une expertise spéciale en ce qui concerne tout ou partie du mandat de l'enquête**

Les groupes, associations et organisations qui suivent ont témoigné par affidavit qu'ils possèdent une expérience ou une expertise concernant tout ou partie du mandat de l'enquête:

- a. B'nai Brith Canada
- b. Association canadienne des libertés civiles (ACLIC)
- c. Canadian Coalition Against Terror (C-CAT)

- d. Coalition canadienne pour la démocratie (CCD)
- e. Canadian Council on American Islamic Relations and Canadian Muslim Civil Liberties Association (CAIR-CAN/CMCLA)
- f. Congrès juif canadien (CJC)
- g. Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (CCRVC)
- h. World Sikh Organization of Canada (WSO)

Après avoir examiné la preuve, je conclus qu'aucun de ces requérants n'est touché de manière suffisamment directe et réelle pour obtenir la qualité de partie conformément à la Règle 10 mais que chacun est admissible à la qualité d'intervenant, conformément au critère énoncé à la Règle 11.

Je conclus que la bonne marche de l'enquête exige que, dans chaque cas, la participation de l'intervenant doit se limiter aux questions pour lesquelles il a démontré qu'il possède une expérience et une expertise. Je conclus, sur la base de la preuve par affidavit, que la participation de chacun des intervenants sera limitée comme il est indiqué dans les décisions.

Je conclus de plus, en vertu du paragraphe (d) du mandat de l'enquête et de la Règle 11 de l'ébauche des Règles de procédure et de pratique, que la bonne conduite de l'enquête sera facilitée en limitant la participation de chaque intervenant, en première instance, au dépôt de soumissions écrites concernant les aspects de l'enquête ou les parties du mandat pour lesquels il a obtenu la qualité d'intervenant.

Les intervenants voudront peut-être participer plus largement qu'en déposant simplement des soumissions écrites. Certains requérants de cette catégorie ont demandé explicitement un droit de participation élargi. Après avoir déposé leurs soumissions écrites, les intervenants auront toute latitude pour demander un droit de participation élargi, notamment le droit de faire une déclaration liminaire de 10 minutes ou de participer largement conformément aux Règles. Ces demandes devront être formulées par écrit en étant adressées au procureur de la Commission, avec copie au greffier. Je rendrai ma décision au sujet de chacune de ces demandes en fonction de son mérite, sous réserve de tout processus additionnel qui sera éventuellement déterminé au moment de la demande.

**L'Association du Barreau canadien (ABC) a formulé une demande par écrit et a sollicité une prolongation du délai imparti pour demander la qualité d'intervenant. Je lui accorde par la présente cette prolongation et, après avoir examiné ses documents, je lui accorde la qualité d'intervenant conformément aux conditions susmentionnées.**

## 5) M. Ripudaman Singh Malik

M. Malik a fait l'objet d'accusations dans le contexte de l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India. Il a été acquitté lors de la procédure *R. c. Malik*, [2005] B.C.J.

No. 521 (B.C.S.C.). M. Malik a formulé par écrit une demande de participation au sujet du mandat de l'enquête.

L'examen de ce mandat révèle que, selon le paragraphe (p), le Commissaire doit éviter « de formuler toute conclusion ou recommandation à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations ». M. Malik détiendrait un intérêt direct et réel si je devais tirer une conclusion concernant sa responsabilité civile ou criminelle au sujet de l'attentat mais cela ne fait pas partie du mandat de l'enquête. Bien que M. Malik puisse avoir une expérience ou une connaissance personnelle au sujet de l'incidence qu'ont pu avoir sur lui d'éventuelles déficiences dans la conduite de l'enquête sur l'attentat et dans la conduite du procès, cette expérience ne lui confère pas d'expertise particulière au sujet des questions soulevées par le mandat de l'enquête qui feront l'objet de mon rapport.

L'affidavit de M. Malik porte essentiellement sur sa réputation personnelle et sur le risque qu'il entrevoit qu'un préjudice soit causé à sa réputation durant l'enquête. Considérant le paragraphe (p) du mandat, il ne devrait y avoir durant l'enquête que peu d'éléments, voire aucun, susceptibles d'avoir sur sa réputation l'incidence qu'il craint. Néanmoins, dans la mesure où il reste possible que l'enquête puisse avoir une telle incidence négative, je conclus que M. Malik détient dans cette mesure un intérêt envers l'objet de l'enquête, aussi limité cet intérêt soit-il.

Conformément à la Règle 11, je conclus que la qualité revenant légitimement à M. Malik est celle d'intervenant et que son intérêt envers l'objet de l'enquête pourra être protégé en première instance par une participation écrite.

Comme les autres intervenants, M. Malik aura toute latitude pour formuler par écrit une demande de participation élargie. Les règles s'appliquant aux autres intervenants s'appliqueront à M. Malik dans ce contexte.

## **6) Autres personnes ayant formulé une demande de participation**

M. John Barry Smith, M. Arnold Guetta et M. Thomas Quiggin ont également formulé une demande de participation.

Aussi intéressants que puissent être les points de vue de ces personnes, je conclus que leur expérience et leur opinion ne touchent pas directement le mandat de l'enquête et que leurs intérêts ne sont pas touchés de manière directe et réelle par ce mandat. Par conséquent, leurs demandes de participation sont rejetées. Toutefois, considérant l'effort que ces personnes ont consenti pour préparer leurs documents, je leur accorde le droit de déposer ces documents devant la Commission. Aucun autre droit ni statut ne leur est accordé.

## **DÉCISION SUR LA PARTICIPATION** **Le 23 août 2006** **(Criminal Lawyers' Association - CLA)**

### **Nature de la demande**

La CLA a sollicité par écrit une prolongation du délai fixé pour demander le droit de participer à l'enquête. Elle demande la qualité de partie à titre complet pendant la phase 2 de l'enquête ou, sinon, la qualité de partie à titre partiel au sujet des alinéas b (iii), b (v) ou b (vi) du mandat ou, sinon, la qualité d'intervenant au sujet des alinéas b (iii), b (v) ou b (vi) du mandat.

### **Décision**

La prolongation du délai fixé pour demander le droit de participer à l'enquête est accordée, ainsi que la qualité d'**intervenant** sur la base suivante:

La CLA pourra en première instance déposer des soumissions écrites concernant les alinéas b (iii), b (v) et b (vi) du mandat, notamment dans la mesure où ils portent sur la manière dont les changements au modèle traditionnel de droit pénal sont susceptibles d'affecter l'aptitude des avocats de la défense de s'acquitter de leur devoir public de mettre à l'épreuve la fiabilité de la preuve dans les affaires de terrorisme.

### **Règles s'appliquant à tous les intervenants**

Les règles qui suivent s'appliquent à tous les intervenants souhaitant demander l'autorisation de jouer un rôle plus large que simplement présenter des soumissions par écrit.

1. Après le dépôt de ses soumissions par écrit, un intervenant peut demander l'autorisation de faire une déclaration liminaire de 10 minutes.
2. Tout intervenant désirant proposer qu'un témoin soit convoqué par le procureur de la Commission peut présenter une soumission par écrit, fondée sur les paragraphes 44 et 49 des Règles de procédure et de pratique, en exposant la nature et l'importance du témoignage attendu de ce témoin.
3. Tout intervenant souhaitant participer d'une manière autre que celle envisagée aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus peut en faire la demande par écrit en indiquant la nature de la participation additionnelle souhaitée et en joignant une soumission exposant la contribution unique et importante que cette participation additionnelle apportera à l'accomplissement du mandat de la Commission.
4. Toutes les soumissions et demandes formulées par écrit doivent être remises sur copie papier au procureur de la Commission, à l'adresse de la Commission, avec copie au greffier.

## **DÉCISION SUR LA PARTICIPATION**

### **Le 1er novembre 2006**

### **(Association canadienne des Chefs de police - ACCP)**

#### **Nature de la demande**

L'ACCP a demandé par écrit une prolongation du délai fixé pour demander le droit de participer à l'enquête. Elle demande la qualité de partie à titre partiel pour pouvoir présenter des soumissions écrites au sujet des aspects du mandat de la Commission concernant des changements potentiels en matière d'enquêtes, de prévention du terrorisme et de sécurité du transport aérien.

#### **Décision**

La prolongation du délai fixé pour demander le droit de participer à l'enquête et la qualité d'intervenant sont accordées. L'ACCP pourra en première instance présenter des soumissions écrites au sujet des aspects du mandat de la Commission énoncés ci-dessus.

#### **Règles s'appliquant à tous les intervenants**

Les règles qui suivent s'appliquent à tous les intervenants souhaitant demander l'autorisation de jouer un rôle plus large que simplement présenter des soumissions par écrit.

1. Après le dépôt de ses soumissions par écrit, un intervenant peut demander l'autorisation de faire une déclaration liminaire de 10 minutes.
2. Tout intervenant désirant proposer qu'un témoin soit convoqué par le procureur de la Commission peut présenter une soumission par écrit, fondée sur les paragraphes 44 et 49 des Règles de procédure et de pratique, en exposant la nature et l'importance du témoignage attendu de ce témoin.
3. Tout intervenant souhaitant participer d'une manière autre que celle envisagée aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus peut en faire la demande par écrit en indiquant la nature de la participation additionnelle souhaitée et en joignant une soumission exposant la contribution unique et importante que cette participation additionnelle apportera à l'accomplissement du mandat de la Commission.
4. Toutes les soumissions et demandes formulées par écrit doivent être remises sur copie papier au procureur de la Commission, à l'adresse de la Commission, avec copie au greffier.

## **DÉCISION SUR LA PARTICIPATION** **Le 14 mars 2007** **(Aleem Quraishi)**

### **Nature de la demande**

Le requérant demande la qualité de partie à titre complet.

### **Décision**

La qualité de partie est accordée sur la base suivante :

Le requérant peut participer conformément aux Règles et au mandat de l'enquête. La qualité de partie est accordée étant entendu que le requérant collaborera et s'associera avec l'AICCA et avec FVME/CI.

### **Règles s'appliquant à tous les intervenants**

Les règles qui suivent s'appliquent à tous les intervenants souhaitant demander l'autorisation de jouer un rôle plus large que simplement présenter des soumissions par écrit.

1. Après le dépôt de ses soumissions par écrit, un intervenant peut demander l'autorisation de faire une déclaration liminaire de 10 minutes.
2. Tout intervenant désirant proposer qu'un témoin soit convoqué par le procureur de la Commission peut présenter une soumission par écrit, fondée sur les paragraphes 44 et 49 des Règles de procédure et de pratique, en exposant la nature et l'importance du témoignage attendu de ce témoin.
3. Tout intervenant souhaitant participer d'une manière autre que celle envisagée aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus peut en faire la demande par écrit en indiquant la nature de la participation additionnelle souhaitée et en joignant une soumission exposant la contribution unique et importante que cette participation additionnelle apportera à l'accomplissement du mandat de la Commission.
4. Toutes les soumissions et demandes formulées par écrit doivent être remises sur copie papier au procureur de la Commission, à l'adresse de la Commission, avec copie au greffier.

## **DÉCISION SUR LA PARTICIPATION**

### **Le 11 mai 2007**

### **(Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada - FOPJC)**

#### **Nature de la demande**

La FOPJC demande le droit de comparaître pour présenter des arguments sur les aspects du mandat de l'enquête se rapportant à la profession juridique et à l'administration du système juridique au Canada.

#### **Décision**

Le statut d'intervenant est octroyé. La FOPJC peut, en première instance, soumettre des arguments écrits sur les aspects du mandat énoncés ci-dessus.

#### **Règles s'appliquant à tous les intervenants**

Les règles qui suivent s'appliquent à tous les intervenants souhaitant demander l'autorisation de jouer un rôle plus large que simplement présenter des soumissions par écrit.

1. Après le dépôt de ses soumissions par écrit, un intervenant peut demander l'autorisation de faire une déclaration liminaire de 10 minutes.
2. Tout intervenant désirant proposer qu'un témoin soit convoqué par le procureur de la Commission peut présenter une soumission par écrit, fondée sur les paragraphes 44 et 49 des Règles de procédure et de pratique, en exposant la nature et l'importance du témoignage attendu de ce témoin.
3. Tout intervenant souhaitant participer d'une manière autre que celle envisagée aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus peut en faire la demande par écrit en indiquant la nature de la participation additionnelle souhaitée et en joignant une soumission exposant la contribution unique et importante que cette participation additionnelle apportera à l'accomplissement du mandat de la Commission.
4. Toutes les soumissions et demandes formulées par écrit doivent être remises sur copie papier au procureur de la Commission, à l'adresse de la Commission, avec copie au greffier.

**DÉCISION SUR LA PARTICIPATION**  
**Le 29 octobre 2007**  
**(Gian Singh Sandhu)**

Décret en conseil C.P. 2006-293

DEVANT LE COMMISSAIRE CHARGÉ DE L'ENQUÊTE RELATIVE AUX MESURES  
D'INVESTIGATION PRISES À LA SUITE DE L'ATTENTAT À LA BOMBE COMMIS  
CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA

**MOTIFS DE LA DÉCISION**

Gian Singh Sandhu a demandé le droit de témoigner sur les comptes-rendus de l'enquête ou, alternativement, de présenter une preuve par voie d'affidavit.

M. Sandhu déclare dans un affidavit qu'un certain témoignage entendu durant les audiences a une incidence sur lui et sa réputation.

Un examen des comptes-rendus révèle que M. Sandhu a été mentionné dans le témoignage de James Cunningham et que certaines remarques ont été faites qui pourraient être interprétées comme compromettant la réputation de M. Sandhu.

Le sujet à propos duquel les remarques sur M. Sandhu ont été faites n'est qu'accessoire au mandat de la Commission. Demander une preuve orale sur un sujet auxiliaire n'aurait que peu d'avantage.

Toutefois, M. Sandhu devrait avoir la possibilité de répondre aux remarques qu'il perçoit comme affectant négativement sa réputation. En conséquence, on autorise ici M. Sandhu à déposer une preuve par voie d'affidavit sur les sujets mentionnés dans le témoignage de James Cunningham et qui, selon lui, compromettent sa réputation.

John C. Major, c.r.  
Commissaire

## **DÉCISION : DEMANDE DE RECONNAISSANCE D'UN STATUT ÉLARGI**

**Le 29 octobre 2007**

**(World Sikh Organization of Canada (WSO))**

Décret en conseil C.P. 2006-293

DEVANT LE COMMISSAIRE CHARGÉ DE L'ENQUÊTE RELATIVE AUX MESURES D'INVESTIGATION PRISES À LA SUITE DE L'ATTENTAT À LA BOMBE COMMIS CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA

### **MOTIFS DE LA DÉCISION**

La World Sikh Organization of Canada (WSO) a demandé à pouvoir jouer un rôle plus large durant ces audiences. La WSO demande notamment le droit de contre-interroger les témoins sur des questions se rapportant à la réputation de la communauté Sikh, ainsi que le droit de présenter des arguments écrits et oraux sur tous les éléments du mandat de la Commission.

Dans le cadre de sa demande originale de qualité d'intervenant, la WSO a obtenu le droit de présenter des arguments écrits sur les questions se rapportant à la réputation de la communauté Sikh.

Étant donné son expertise confirmée et sa participation à de nombreuses audiences durant cette enquête, il est approprié d'élargir le champ d'application du statut d'intervenant de la WSO pour inclure tous les éléments du mandat de la Commission sur la même base que celle qui prévaut actuellement pour tous les autres intervenants.

Aucun intervenant n'a reçu le droit de procéder à des contre-interrogations durant ces audiences. Ce droit a été réservé aux parties.

Il n'est pas approprié de faire une exception pour la WSO. Comme les autres intervenants, la WSO peut présenter des soumissions écrites sur tous les sujets sur lesquels elle a maintenant le droit d'intervenir. Comme tous les autres intervenants, la WSO peut aussi demander la permission de présenter des arguments oraux à la fin des audiences.

John C. Major, c.r.  
Commissaire

## **DÉCISION : DEMANDE POUR APPELER CERTAINES PERSONNES COMME TÉMOINS (World Sikh Organization of Canada (WSO))**

Décret en conseil C.P. 2006-293

DEVANT LE COMMISSAIRE CHARGÉ DE L'ENQUÊTE RELATIVE AUX MESURES D'INVESTIGATION PRISES À LA SUITE DE L'ATTENTAT À LA BOMBE COMMIS CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA

### **MOTIFS DE LA DÉCISION**

La World Sikh Organization of Canada (WSO) a présenté une requête pour appeler trois personnes comme témoins durant cette enquête.

Ces témoins sont Gary Bass, Zuhair Kashmeri et David Kilgour.

En vertu des Règles de procédure et de pratique de cette enquête, quand un intervenant propose de convoquer un témoin, il faut d'abord suggérer le nom de ce témoin aux avocats de la Commission. Ceux-ci ont indiqué qu'ils entendaient appeler Gary Bass comme témoin. De ce fait, en ce qui concerne Gary Bass, cette requête est superflue.

En ce qui concerne Zuhair Kashmeri et David Kilgour, les affidavits soumis au nom de la WSO indiquent que la raison d'être de la demande de cette preuve est de considérer l'allégation selon laquelle le gouvernement de l'Inde aurait participé à l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, et que cette allégation n'aurait pas été examinée de manière adéquate durant la période qui a suivi l'attentat.

Selon l'énoncé du mandat de la Commission, l'enquête sur l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India doit servir de toile de fond et de point de référence aux questions touchant le degré de coopération entre les ministères et organismes du gouvernement du Canada, notamment la GRC et le SCRS. L'enquête veut aussi fournir un point de référence pour la transformation des renseignements de sécurité en preuve admissible au cours d'un procès criminel.

Le mandat ne demande aucunement d'effectuer une enquête pour établir à qui incombe la responsabilité de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182, ou de déterminer le rôle, s'il en est, du gouvernement de l'Inde, ou de la rigueur de l'enquête sur un tel rôle de la part de la GRC et du SCRS. Ceci diffère du mandat régissant l'examen du CSARS pour 1991-1992.

Comme le mandat de la Commission ne couvre pas l'objet de la demande de la WSO, la requête visant à demander de la part de MM. Kashmiri et Kilgour des preuves orales sur ce sujet est donc rejetée.

John C. Major, c.r.  
Commissaire

**DÉCISION : DEMANDE DE DIRECTIVES DE L'AIVFA CONCERNANT  
L'ACCÈS AUX DOCUMENTS NON EXPURGÉS ET AUX AUDIENCES À HUIS  
CLOS TENUES EN L'ABSENCE DES PARTIES  
Le 3 janvier 2007  
(Air India Victims Families Association (AIVFA))**

**MOTIFS DE LA DÉCISION**

**INTRODUCTION**

1. Cette demande de directives est rejetée. Conformément au mandat de la Commission, les familles des victimes ont été invitées à participer pleinement à l'enquête sur la tragédie d'Air India. Le rejet de cette demande doit s'accompagner d'une explication exhaustive des raisons pour lesquelles l'interdiction de la présence de leurs avocats aux audiences à huis clos ou leur accès limité aux documents expurgés des éléments susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales (ci-après regroupées sous l'appellation « sécurité nationale ») est nécessaire et n'entraîne d'aucune façon la participation des familles.

2. Les avocats des familles reconnaissent avec raison que, même s'ils étaient autorisés à assister aux audiences à huis clos, dont aucune n'a encore eu lieu, ou à consulter des documents relevant de la sécurité, la loi leur interdit et leur interdira de divulguer tout aspect, si bénin soit-il, de ces audiences ou de ces documents à leurs clients membres des familles ou apparentés aux familles des victimes de l'explosion du vol d'Air India. On peut alors se poser la question de la valeur que peut avoir la présence à ces auditions ou la consultation de ces documents pour les familles.

3. Cette restriction a pour corollaire l'obligation pour la Commission de veiller autant que possible au caractère public des audiences et des documents produits. Si le gouvernement du Canada (GC) a recours à la tenue d'audiences à huis clos ou à la publication de documents expurgés pour des raisons de sécurité nationale qui concernent tous les Canadiens, il doit démontrer clairement à la Commission les motifs qui justifient une telle procédure.

4. Bien que les avocats ne soient pas autorisés à assister aux audiences à huis clos, ils ont le droit de présenter des observations ou des preuves pertinentes pour démontrer, le cas échéant, l'irrecevabilité de la demande d'audience à huis clos présentée par le GC. La tenue d'audiences à huis clos se justifie seulement si le GC établit clairement aux yeux du Commissaire que les renseignements communiqués pourraient porter préjudice à la sécurité nationale.

5. Le résumé ci-dessus doit être développé, afin d'expliquer aux familles qu'elles n'ont aucune raison de craindre d'être exclues ou mal informées ou de ne pas pouvoir participer pleinement à l'enquête, comme le stipule le mandat. L'absence de leurs avocats lors des audiences à huis clos sur la sécurité nationale n'affectera aucunement leur pleine et entière participation.

## LA POSITION DES PARTIES

6. L'AIVFA prétend que ses avocats auxquels le gouvernement du Canada a accordé une cote de sécurité « très secret » doivent avoir accès aux audiences à huis clos et aux documents non expurgés. Elle soutient que le fait de les autoriser à participer aux audiences à huis clos et à consulter les documents non expurgés ne devrait soulever aucun problème de sécurité nationale. Ses avocats soutiennent en outre qu'en leur accordant cet accès, la Commission s'assure de la contribution pleine et entière de l'AIVFA, par l'intermédiaire de ses avocats, à ses travaux et accroît la confiance des membres des familles à l'égard de l'enquête en tant que telle. L'AIVFA fait spécifiquement référence à l'objectif auquel le Commissaire fait allusion à la fin de la première étape de l'enquête, soit de s'« assurer que quand les parties quitteront ces audiences, elles partiront avec le sentiment d'avoir pu explorer pleinement la cause [de l'incapacité à prévenir l'attentat], et avec la certitude de savoir, autant que faire se peut, ce qui est vraiment arrivé. » L'AIVFA prétend que l'accès qu'elle requiert pour ses avocats est un moyen d'atteindre cet objectif et qu'aucun élément du mandat de l'enquête ne m'empêche d'accorder la directive ou l'ordonnance demandée.

7. Le gouvernement du Canada s'oppose à la requête. Pour soutenir son point de vue, il fait référence au mandat de la Commission d'enquête et à la procédure établie à l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada en ce qui concerne les renseignements sensibles, de même qu'à la façon dont les autres instances judiciaires ont traité des questions de sécurité nationale. Le GC soutient que le mandat et la procédure décrite à l'article 38 interdisent qu'on accorde l'accès demandé aux avocats de l'AIVFA, même si ces derniers détiennent la meilleure cote de sécurité qui soit.

## DÉCISION

8. Les dispositions explicites du mandat de la Commission d'enquête et les dispositions procédurales définies à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* soutiennent la demande du GC et m'empêchent d'accorder aux avocats de l'AIVFA l'accès requis. D'un point de vue fonctionnel, même si j'avais la compétence requise pour leur accorder cet accès, il est difficile de voir en quoi un tel accès aiderait les familles à améliorer leur connaissance ou leur compréhension de l'objet de l'enquête. Même si un tel accès était possible, il n'aurait aucun avantage pratique pour les familles elles-mêmes, puisqu'il est interdit aux avocats, sous peine de sanctions pénales, de divulguer à quiconque, y compris à leurs clients, ce qu'ils ont vu ou entendu lors des audiences à huis clos, ou lu dans les documents non expurgés. Le GC soutient en outre que s'il

s'agit d'une question d'équité, le processus d'enquête prévoit d'autres garanties d'équité qui écartent toute nécessité d'avoir recours à l'accès demandé.

9. Il est vrai que l'inquiétude mise de l'avant par les familles démontre qu'il est nécessaire de maintenir autant que possible le caractère public de l'enquête, mais ce fait ne me donne pas la compétence requise pour accorder le droit de présence demandé.

### **LES AUDIENCES À HUIS CLOS**

10. Contrairement à un tribunal de compétence inhérente, une commission d'enquête dispose uniquement des pouvoirs que lui confère la loi ou son mandat. En ce qui a trait aux questions soulevées par l'AIVFA, les pouvoirs et devoirs de la Commission sont définis aux paragraphes d, f, m, n et o du mandat :

- d. que le commissaire soit autorisé à adopter les procédures et méthodes qui lui paraîtront indiquées pour la conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux lieux au Canada ou à l'étranger qu'il jugera opportuns;
- f. que le commissaire soit autorisé à donner aux familles des victimes de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India la possibilité de participer de façon utile à l'enquête;
- m. que le commissaire prenne, au cours de l'enquête, les mesures nécessaires pour prévenir la divulgation de renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient selon lui porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales et qu'il tienne les audiences conformément à la procédure suivante :
  - (i) à la demande du procureur général du Canada, le commissaire reçoit, à huis clos et en l'absence des parties et de leurs avocats, les renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient selon lui porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales;
- n. que la commission n'ait pas pour effet de restreindre l'application de la *Loi sur la preuve au Canada*;
- o. que le commissaire respecte la procédure et les exigences en matière de sécurité prévues notamment par la *Politique sur la sécurité du gouvernement*, à l'égard des personnes dont les services seront retenus aux termes de l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et à l'égard du traitement de l'information à toutes les étapes de l'enquête.

11. Actuellement, la demande de l'AIVFA d'avoir accès aux audiences à huis clos est prématurée, puisque le procureur général du Canada n'a fait aucune demande au sens de l'alinéa m(i) du mandat et, jusqu'ici, je n'ai rendu aucune

décision exigeant la tenue d'une séance à huis clos. Cependant, il ne fait nul doute qu'une telle demande sera formulée et qu'il est nécessaire de définir dès maintenant les principes qui régiront la tenue des audiences à huis clos. La clarté de procédure qui en découlera permettra, on l'espère, d'éviter tout délai inutile au moment où le huis clos sera requis.

12. Il faut signaler qu'il ne suffit pas d'une simple demande de la part du procureur général du Canada pour obtenir une ordonnance d'audience à huis clos sur un sujet en particulier. En vertu de l'alinéa m(i) du mandat, le procureur général doit me persuader que la divulgation des renseignements en question risque de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales pour que je puisse ordonner qu'on aborde ces renseignements à huis clos. Le GC concède que les parties à la présente enquête, y compris l'AIVFA, représenté par ses avocats, ont le droit de présenter des arguments à l'encontre de toute demande en ce sens et de s'opposer à toute demande d'audience à huis clos.

13. L'alinéa m(i) du mandat stipule clairement que si le procureur général me convainc que la divulgation de ces renseignements risque de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, ma compétence se limite à recevoir les renseignements « à huis clos et en l'absence des parties et de leurs avocats ».

14. Le paragraphe d du mandat, lequel m'autorise à adopter les procédures et méthodes qui me paraîtront indiquées pour la conduite de l'enquête, ne m'autorise aucunement à modifier ou à ignorer les directives clairement établies à l'alinéa m(i). Je ne suis pas d'accord avec l'AIVFA lorsqu'elle propose pour l'alinéa m(i) une interprétation selon laquelle le critère « renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient [...] porter préjudice ... » signifie que je dois évaluer s'il s'agit de « renseignements qui, s'ils étaient divulgués à des avocats dotés de la meilleure cote de sécurité qui soit, pourraient [...] porter préjudice ... ». C'est un argument original, mais je ne peux l'accepter, puisqu'il vient à l'encontre de l'exigence explicite selon laquelle les renseignements dont la divulgation peut s'avérer néfaste doivent être reçus à huis clos « et en l'absence des parties et de leurs avocats ». Si le GC avait voulu qu'il en soit autrement, il aurait été facile d'employer une autre formulation.

### **ACCÈS AUX DOCUMENTS NON EXPURGÉS**

15. Le paragraphe n du mandat ordonne que la Commission n'ait pas pour effet de restreindre l'application de la *Loi sur la preuve au Canada*.

16. Aux termes de l'alinéa 38.11(2) de cette loi, le procureur général a la possibilité de présenter ses observations en l'absence d'autres parties (et de leurs avocats) sur la suppression de renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables. Je ne suis pas tenu d'accepter les observations du procureur gé-

néral et les avocats de la Commission peuvent présenter des arguments pour ou contre ces observations, mais il est clair que le processus d'expurgation n'est pas ouvert aux avocats des parties, quelle que soit leur cote de sécurité. Je suis d'accord avec le procureur général lorsqu'il affirme qu'il faut retirer les renseignements sensibles ou potentiellement préjudiciables des documents avant d'utiliser ceux-ci lors d'audiences publiques et que rien ne m'autorise à accorder aux avocats de l'AIVFA le droit de consulter la version non expurgée de ces documents.

## CONSIDÉRATIONS D'ORDRE FONCTIONNEL

17. L'examen des implications d'ordre fonctionnel des directives requises par l'AIVFA soutient les conclusions auxquelles je suis arrivé.

18. La jurisprudence présentée par les avocats du GC en matière de sécurité nationale indique clairement qu'en raison des conséquences potentiellement préjudiciables de la divulgation de renseignements, les tribunaux ont tendance à aborder la question avec beaucoup de prudence, comme en témoigne la décision rendue dans l'affaire *Secretary of State for the Home Department v. Rehman*, [2001] 3 W.L.R. 877. Le principe affirmé dans cette décision a été accepté par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, au paragr. 33 :

« Non seulement le pouvoir exécutif a accès à des sources d'information et d'expertise particulières en matière [de sécurité nationale], mais ces décisions, susceptibles d'avoir de graves répercussions sur la collectivité, doivent avoir une légitimité qui ne peut exister que si elles sont confiées à des personnes responsables devant la collectivité dans le cadre du processus démocratique. »

19. Le principe retenu par le gouvernement du Canada en matière de divulgation de renseignements potentiellement préjudiciables à la sécurité nationale ou à l'intérêt national est de limiter la divulgation aux personnes qui ont « besoin de connaître ». La Cour d'appel fédérale a approuvé ce principe relativement au « privilège relatif aux indicateurs » dans l'affaire *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada) c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 213<sup>\*</sup>. Dans cette affaire, la Commission des plaintes du public contre la GRC demandait la divulgation de certains documents, invoquant « la nécessité de rendre une justice plus parfaite ». De l'avis du juge Létourneau, J.C.A., « si louable soit-il, ce but ne saurait justifier l'accès à des personnes qui n'ont pas besoin de connaître ces renseignements aux fins de l'application de la loi ». (paragr. 43 à 48)

20. Ce même principe du « besoin de connaître » doit être appliqué en ce qui concerne les audiences à huis clos et l'accès aux documents non expur-

gés. Dans la situation actuelle, on ne peut affirmer que, pour mener à bien leur tâche, les avocats de l'AIVFA ont « besoin de connaître » les renseignements auxquels ils requièrent l'accès. Comme le reconnaît l'AIVFA, les avocats ne seraient pas autorisés à divulguer le moindre renseignement obtenu dans le cadre des audiences à huis clos, ni les portions de documents supprimées, à leurs clients. L'AIVFA reconnaît explicitement que les avocats seraient tenus de s'engager à ne rien divulguer de ces renseignements. Dans ce cas, il est impossible de comprendre en quoi l'accès aux audiences à huis clos ou aux documents non expurgés accroîtrait les possibilités offertes aux familles d'« explorer pleinement la cause » ou leur donnerait une meilleure « certitude de savoir ... ce qui est vraiment arrivé ». Les avocats eux-mêmes estiment peut-être disposer de renseignements supplémentaires sur ce qui est arrivé, mais ils ne pourraient communiquer ces renseignements à leurs clients. Il serait donc injustifié de considérer l'avantage obtenu comme suffisant pour l'emporter sur l'intérêt qu'a le gouvernement à restreindre la divulgation et ce, même si le mandat me permettait de soupeser ainsi les intérêts, ce qui n'est pas le cas. En fait, même si les avocats de l'AIVFA obtenaient la permission d'assister aux audiences à huis clos, ils seraient obligés d'en faire abstraction dans les arguments et les observations qu'ils présenteraient par la suite.

21. Il est important d'assurer la protection de l'intérêt du public (qui inclut l'intérêt des familles) envers une pleine exploration de tous les faits. Lors des audiences à huis clos ou dans l'expurgation des documents, la Commission assume la responsabilité et les avocats de la Commission assument le rôle de protéger l'intérêt du public. Comme le signale M. le juge Dennis O'Connor, Commissaire de l'enquête Arar, dans son article non judiciaire « *The Role of Commission Counsel in a Public Inquiry* » :

[Traduction]

« le rôle des avocats de la commission n'est pas d'avancer un point de vue particulier, mais bien d'examiner et de présenter la preuve de façon exhaustive, mais parfaitement impartiale et équilibrée. Ainsi, le commissaire aura l'avantage d'entendre toutes les preuves pertinentes sans qu'elles soient entachées du biais conféré par quiconque a intérêt à obtenir un résultat particulier. » (2003), *Advocates Soc. J*, vol. 22, no 1, paragr. 12.

22. Comme le signale également le juge O'Connor, lorsqu'une commission d'enquête publique décide de recueillir certaines preuves à huis clos, le rôle de représentants des intérêts du public qu'assument les avocats de la commission leur permet de diverger quelque peu de leur rôle habituel et de se livrer à un contre-interrogatoire pertinent, si nécessaire pour assurer une parfaite vérification de toutes les preuves recueillies à huis clos; c'est cette procédure que la Commission a l'intention de suivre.

## CONCLUSION

23. Il ne fait nul doute qu'on ait un intérêt valable à faire connaître autant que possible tous les renseignements relatifs à l'objet de l'enquête, comme le soutient l'AIVFA. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, il faut tenir des audiences publiques et divulguer tous les renseignements. C'est le principe énoncé par la règle 22 de nos règles de procédure et de pratique. Toutefois, le concept essentiel réside dans l'expression « dans toute la mesure du possible », expression que j'ai aussi employée dans le passage cité par l'AIVFA pour décrire le but éducatif de l'enquête.

24. Aux termes du mandat de la présente enquête, je n'ai pas la compétence requise pour accorder aux avocats de l'AIVFA l'accès à l'une ou l'autre des audiences à huis clos qui pourraient se tenir, ni à la version non expurgée des documents expurgés pour des raisons de sécurité nationale. Dans le cas présent, des considérations d'ordre fonctionnel, y compris le devoir de réserve envers le gouvernement sur les questions relatives à la sécurité nationale et l'applicabilité du principe du « besoin de connaître », mènent au même résultat. Pour toutes les raisons ci-dessus, et comme je l'ai déjà mentionné, cette demande de directives est rejetée.

\*Citation corrigée par rapport à la version originale.

**DÉCISION : DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE**  
**Le 13 juin 2007**  
**(L'Association du Barreau canadien (ACB))**

**Nature de la demande**

L'Association du Barreau canadien demande l'autorisation de présenter une déclaration préliminaire durant la deuxième phase de l'enquête pour que l'ABC puisse traiter des sujets qui la concernent et qui se rapportent au mandat de la Commission.

**Décision**

L'autorisation est accordée de faire une déclaration préliminaire sur la base suivante:

L'Association du Barreau canadien est autorisée à faire une déclaration préliminaire de 30 minutes ou moins pour mettre en valeur les points principaux de sa soumission écrite. La soumission écrite pourra être alors déposée comme élément de preuve de l'enquête. L'ABC devra communiquer avec les avocats de la Commission pour fixer l'horaire de sa déclaration préliminaire.

Il est concevable que les avocats de la Commission puissent trouver une autre occasion tout aussi adéquate pour que l'ABC puisse faire une présentation orale en participant à une table-ronde. Les avocats de la Commission communiqueront avec l'ABC à une date ultérieure si une telle possibilité se présente.

## **ANNEXE B**

### **PARTIES ET INTERVENANTS**

#### **PARTIES**

**Procureur général du Canada** représenté par :  
Barney Brucker, Ministère de la Justice du Canada

**Air India** représenté par :  
Soma Ray-Ellis, Paterson, MacDougall LLP

**Air India Cabin Crew Association (AICCA)** représenté par :  
Richard P. Quance et Darren James Smith, Himelfarb Proszanski LLP

**Air India Victims Families Association (AIVFA)** représenté par :  
Norman Boxall, Bayne Sellar Boxall  
Jacques J. M. Shore et Chris Schafer, Gowling Lafleur Henderson s.r.l.

**Familles des victimes des membres de l'équipage à bord du vol 182 d'Air India et citoyens de l'Inde** représenté par :  
Richard P. Quance et Darren James Smith, Himelfarb Proszanski LLP

**Sanjay Lazar** représenté par :  
Richard P. Quance et Darren James Smith, Himelfarb Proszanski LLP

**Lata Pada** représenté par :  
Raj Anand et April Brosseau WeirFoulds LLP

**Aleen Quraishi** représenté par :  
Richard P. Quance et Darren James Smith, Himelfarb Proszanski LLP

**Niraj Sinha**

#### **INTERVENANTS**

**Association canadienne des Chefs de police (ACCP)** représenté par :  
Vincent Westwick

**Association canadienne des libertés civiles (ACLC)** représenté par :  
A. Alan Borovoy

**L'Association du Barreau canadien (ABC)** représenté par :  
Lorne A. Waldman, Waldman & Associates  
Greg Del Bigio

**B'nai Brith Canada** représenté par :  
Adam Goodman, Heenan Blaikie S.E.N.C.R.L., SRL

**Canadian Coalition Against Terror (C-CAT)** représenté par :  
Aaron Blumenfeld et Amy Westland, Borden Ladner Gervais s.r.l.

**Canadian Council on American Islamic Relations (CAIR-CAN)** et  
**Canadian Muslim Civil Liberties Association (CMCLA)** représenté par :  
Faisal Kutty et Akbar Sayed Mohamed, Kutty, Syed & Mohamed

**Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (CCRVC)**  
**Coalition canadienne pour la démocratie (CCD)** représenté par :  
David B. Harris

**Congrès juif canadien (CJC)** représenté par :  
Lawrence Thacker, Lenczner Slaght

**Criminal Lawyers' Association (CLA)** représenté par :  
Paul Burstein, Burstein, Unger

**Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada (FOPJC)**  
**Ripudaman Singh Malik** représenté par :  
Murray L. Smith, Smith Barristers

**World Sikh Organization of Canada (WSO)** représenté par :  
Palbinder Shergill, Shergill and Company

## **ANNEXE C**

### **Personnel et conseillers de la Commission**

#### **Bureau du Commissaire**

Major, l'hon. John C. – Commissaire

Kenny, Barbara – Adjointe exécutive du Commissaire (Calgary)

Archdeacon, Maurice – Conseiller spécial auprès du Commissaire

#### **Direction**

Brook, Dennis – Directeur des opérations

Cooke, Lynne – Directrice des finances et de l'administration

#### **Personnel administratif**

Ariano, Wanda

Brisson, Richard

Cécire, Angelo

Dickerson, Ken

Duquette, Julie

Fitzsimmons, Donna

Guérin, Kim

Godbout, Gail

Hooper, Anne

Irani, Lina

Karmali, Nadia

Monette, Pierre

Mutton, Mary

Osborne, Anita

Rock, Stephanie

Surprenant, Roland

Thomas, Roger

#### **Production du rapport**

##### **Révision**

Duquette, Julie

Enman, Charles

Fowler, Rod

Gussman, Tom

Oscapella, Eugene

Sadinsky, Ian

S&D Jung

##### **Traduction**

Bureau de la traduction (TPSGC)

##### **Conception graphique et Publication**

Fitzsimmons, Donna

##### **Mise en pages**

Burritt, Denise

Guérin, Kim

### **Personnel juridique**

Freiman, Mark – Avocat principal

Dorval, Michel – Avocat-conseil

Bilodeau, Roger – Avocat sénior

Gover, Brian – Avocat sénior

Kapoor, Anil – Avocat sénior

Barragan, Francis

Blum, Nadine

Boucher, Alexandre

Bowes, Tanya

Carle, Frédéric

Coutlée, Geneviève

Fairchild, Robert

Mall, Adela

Marshman, Nigel

Perron, Jean-Paul

Rachamalla, Teja

Saito, Yolanda

Sévéno, Louis

Victor, Marisa

Viswanathan, Hari

Vancouver:

Dosanjh, Arpal

Gartner, Janet

Gudmundseth, Stein

Michelson, Howard

### **Recherche**

Archambault, Peter

Roach, Kent

### **Audiences publiques**

Bureau de la traduction (TPSGC) (Services d'interprétation)

International Reporting (Sténographes des audiences publiques)

### **Site Web**

Baytek Systems

### **Autres**

Brisson, Gilles – Greffier

Tansey, Michael – Conseiller en relations avec les médias

**Remerciements**

Nous tenons à remercier le personnel du Bureau du Conseil privé (BCP) et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) de l'aide dont la Commission a bénéficiée et, en particulier, madame Denise Larocque des Services ministériels du BCP ainsi que monsieur Mark Amodeo de la Gestion du bureau de service du BCP.



## ANNEXE D : Liste des témoins

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Abda	Laxmansinh Jayantkumar	Membre de famille
Abid	Jainul (« Joe »)	Anciennement chez Air India
Alemán	Moses	Expert en sûreté de l'aviation civile
Alexander	Rob	Membre de famille
Anand	Anita	Faculté de droit, Université de Toronto
Atkey	Ronald (« Ron »)	Ancien président du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Aubin	Michel	Gendarmerie royale du Canada
Baggaley	Carman	Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Bailey	Smita	Membre de famille
Bains	Rajvinder (Singh)	Punjabi Human Rights Organization
Barrette	Jean	Transports Canada
Bartleman	James K.	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada
Basnicki	Maureen	Parente canadienne d'une victime du 11 Septembre
Bass	Gary	Gendarmerie royale du Canada

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Beauchesne	Eric	Membre de famille
Beaulieu	Marc	Ministère de la Sécurité publique du Québec
Bedi	Parkash	Membre de famille
Bertram	Jim	Autorité aéroportuaire du Grand Toronto
Best	Douglas	Gendarmerie royale du Canada
Bettman	Michael	Service correctionnel du Canada
Bhinder	Amarjit	Membre de famille
Blachford	Bart	Gendarmerie royale du Canada
Blair	William	Police de Toronto
Bloodworth	Margaret	Bureau du Conseil privé
Boisvert	Anne-Marie	Faculté de droit, Université de Montréal
Bonneau	Régis	Gendarmerie royale du Canada
Bourgault	Jacques	Université du Québec à Montréal
Brandt	Brion	Transports Canada
Brodeur	Jean-Paul	Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Bromley	Blake	Benefic Group
Brown	Daniel	Équipage, Laurentian Forest (Repêchage)
Browning	Greg	Gendarmerie royale du Canada
Burgoyne	Robert (« Bob »)	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Burns	Robert	CanPro Pacific Services Inc.
Carignan	Serge	Anciennement de la Sûreté du Québec
Carlson	Gary	Gendarmerie royale du Canada
Carter	Terrance	Carters Professional Corporation
Cartwright	Nick	Transports Canada
Castonguay	Monique	Membre de famille
Chabot	Steven	Sûreté du Québec
Chesney	Robert	Université Wake Forest
Chopra	Rajesh	Air India
Clarke	Gary	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Code	Michael	Faculté de droit, Université de Toronto

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Comeau	Michael	Ministère de la Justice et de la Consommation du Nouveau-Brunswick
Conrad	Stephen	Transports Canada
Crook	Rick	Anciennement de la Police de Vancouver
Cunningham	Jim	Gendarmerie royale du Canada
Cyr	Pierre	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
Dandurand	Yvon	University College of the Fraser Valley
De March	Terry	Agence du revenu du Canada
Desjardins	Robert	Affaires étrangères et Commerce international Canada
Dewhirst	David	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada
Dibble	Kenneth	Charity Commission for England and Wales
Dicks	Ron	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
DiFrancesco	Janet	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
Dolhai	George	Service des poursuites pénales du Canada
Doran	Tom	Garda (Irlande)
Dosanjh	L'honorable Ujjal	Député et membre en vue de la communauté sikhe de la C.-B.

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Douglas	Wayne	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Doyon	Louise	Service canadien du renseignement de sécurité
Duff	David	Faculté de droit, Université de Toronto
Duguay	Yves	Air Canada
Elliott	William	Gendarmerie royale du Canada
Ellis	Andrew	Service canadien du renseignement de sécurité
Eshleman	Neil	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Frisby	Geoff	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Galt	Jim	Service canadien du renseignement de sécurité
Gartshore	Glen	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Gaul	Geoff	Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique
Gaur	Saroj	Membre de famille
George	Tyson	Agence des services frontaliers du Canada
Giasson	Daniel	Centre intégré d'évaluation des menaces, Service canadien du renseignement de sécurité
Gibbs	Collin	Crown Prosecution Service (Royaume-Uni)

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Gillies	John A.	Service canadien du renseignement de sécurité
Gogia	Ram	Membre de famille
Gopalan	Ramachandran	Membre de famille
Goral	Terry	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Graham	Georgina	Association du transport aérien international
Grenier	Le juge Bernard	Comité du Barreau du Québec
Grierson	Mervin	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Gupta	Anita	Membre de famille
Gupta	Bal	Membre de famille
Gupta	Shailendra	Membre de famille
Gupta	Susheel	Membre de famille
Hall	Craig	Air Line Pilots Association, International
Hanse	Anil	Membre de famille
Hayer	David (« Dave »)	Fils de Tara Singh Hayer, journaliste sikh assassiné en C.-B.
Hayes	Thomas	Garda (Irlande)

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Heatherington	Scott	Affaires étrangères et Commerce international Canada
Heed	Chern	Expert-conseil – Aéroports
Hennessy	Michael	Département d'histoire, Collège militaire royal
Henry	John	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Henschel	Lyman	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Hickman	Lloyd	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Hoffman	Bruce	Université de Georgetown
Hooper	Jack	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Hovbrender	Axel	Police de Vancouver
Inkster	Norman	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Jagoe	Jamie	Gendarmerie royale du Canada
Jardine	James	Ancien procureur de la Couronne, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique
Jarrett	Lynne (autrefois Lynne McAdams)	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Jensen	Henry	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Jobin	Pierre-Côme	Ministère de la Sécurité publique du Québec
Jodoin	Jacques	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Jones	Fred	Conseil des aéroports du Canada
Judd	Jim	Service canadien du renseignement de sécurité
Kachroo	Meera	Membre de famille
Kachru	Vijay	Membre de famille
Kalsi	Rattan (Singh)	Membre de famille
Kaushik	Neelam	Membre de famille
Kelly	Phillip	Garda (Irlande)
Kennedy	Paul	Commission des plaintes du public contre la GRC
Kenny	L'honorable Colin	Président, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense
Khandelwal	Deepak	Membre de famille
Khandelwal	Ramji	Membre de famille
Kirwan	Peter	Garda (Irlande)

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Klein	Maurice	Agence du revenu du Canada
Kobzey	Ray	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Kosseim	Patricia	Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Krindle	Ruth	Anciennement de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba
Kumar	T. N.	Air India
Labbé	Jean	Air Line Pilots Association, International
LaCompte	Pierre	Service canadien du renseignement de sécurité
Lafleur	Diane	Ministère des Finances du Canada
Lalonde	Daniel	Anciennement chez Burns Security
Lalonde	Mark	CanPro Pacific Services Inc.
Lane	Duncan	Service canadien du renseignement de sécurité
Lapointe	Pierre	Comité directeur sur l'amélioration de l'accès à la justice et de l'efficacité du système de justice pénale (ministère de la Justice du Canada)
Laurie	William Dean (« Willie »)	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Lazar	Sanjay	Membre de famille
Leiss	William	Université d'Ottawa
Lyon	David	Université Queen's
MacBrayne	John	Metropolitan Police Service (Londres)
MacDonald	J.B. (« Joe »)	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
MacDonald	Michael Anne	Anciennement du ministère du Procureur général de l'Ontario
MacDonell	Laurie	Gendarmerie royale du Canada
MacFarlane	Bruce	Université du Manitoba
MacNeil	Alphonse	Gendarmerie royale du Canada
Madon	Natasha	Membre de famille
Madon	Perviz	Membre de famille
Malizia	James	Gendarmerie royale du Canada
Mamak	Kalwant	Membre de famille
Marriott	Jim	Transports Canada
Martinez-Hayer	Isabelle	Belle-fille de Tara Singh Hayer, journaliste sikh assassiné en C.-B.
Mattson	Dale	Anciennement de Transports Canada

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Mayer	Dan	Gendarmerie royale du Canada
McDonell	Mike	Gendarmerie royale du Canada
McLean	Don	Anciennement de la Police de Vancouver
Molgat	Daniel	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada
Morden	Reid	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Morrill	Keith	Affaires étrangères et Commerce international Canada
Morris	Pat	Police provinciale de l'Ontario
Muir	R.E.	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Murphy	Seanie	Capitaine, Royal National Lifeboat Institution (Repêchage)
Murray	Dave	Service canadien du renseignement de sécurité
Nash	William	Transports Canada
Newham	Paul	National Terrorist Financial Investigation Unit (Royaume-Uni)
Normand	Gérard	Anciennement du Groupe de la sécurité nationale

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Norris	John	Ruby & Edwardh, s.e.n.c.r.l.
O'Brian	Geoffrey	Service canadien du renseignement de sécurité
Pada	Lata	Membre de famille
Parsons	Ches	Gendarmerie royale du Canada
Passas	Nikos	Northeastern University College of Criminal Justice
Passmore	Neil	Service canadien du renseignement de sécurité, (actuellement en détachement auprès de la Gendarmerie royale du Canada)
Paul	Donna Ramah	Membre de famille
Paulson	Bob	Gendarmerie royale du Canada
Personne 1		Source de l'avertissement concernant un complot contre Air India
Piché	Catherine	Ministère de la Sécurité publique du Québec
Pichette	Pierre-Paul	Service de police de la Ville de Montréal
Pinos	Graham	Anciennement du ministère de la Justice du Canada
Portelance	Luc	Service canadien du renseignement de sécurité
Potter	Mark	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Quartermain	David	Agence des services frontaliers du Canada
Quiggin	Thomas	Nanyang Technological University
Quraishi	Aleem	Membre de famille
Radhakrishna	Haranhalli	Membre de famille
Rae	L'honorable Bob	Auteur du rapport <i>Leçons à retenir</i>
Rai	Satrajpal	Membre de famille
Ramakesavan	Ramu	Membre de famille
Rana	Shipra	Membre de famille
Razack	Sherene	Université de Toronto
Reynolds	Rick	Gendarmerie royale du Canada
Roach	Kent	Faculté de droit, Université de Toronto
Roth	Michael (« Mike »)	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Rudner	Martin	Université Carleton
Sabharwal	Promode	Membre de famille
Sahota	Manjit (Singh)	Membre actif de la communauté sikhe (Toronto)

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Saklikar	Renee	Membre de famille
Sandhu	Gian Singh	Ancien président de la World Sikh Organization of Canada
Sangollo	Pierre	Service correctionnel du Canada
Sankurathri	Chandra	Membre de famille
Schmidt	John	Centre intégré d'évaluation des menaces, Service canadien du renseignement de sécurité
Schwartz	Lorne	Gendarmerie royale du Canada
Scotton	Lindsay	Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
Scowen	Chris	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Sharma	Krishna	Membre de famille
Sharma	Mahesh Chandra	Membre de famille
Sharma	Usha	Membre de famille
Sharma	Veena	Membre de famille
Sheahan	William (« Bill »)	Anciennement du Centre de la sécurité des télécommunications
Sheehan	Terry	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Sidel	Mark	University of Iowa College of Law
Simmonds	Robert	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Simpson	Brian	Anciennement chez Air Canada
Singh	Sarabjit	Punjabi Human Rights Organization
Smith	Gordon	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada
Solvason	Robert	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Souccar	Raf	Gendarmerie royale du Canada
Stagg	Mark	Équipage, Laurentian Forest (Repêchage)
Steinberg	Ralph	Comité consultatif du juge en chef en matière de procès criminels devant la Cour supérieure de justice (Ontario)
St. John	Peter	Université du Manitoba
Stevenson	John	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Stewart	Gavin	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada
Stoddart	Jennifer	Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Stubblings	Bob	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Sweeney	Steve	Police de Vancouver
Sweeney	Warren	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Sweet	Kathleen	Université du Connecticut
Tait	Mark	Plongeur, Royal Air Force (Repêchage)
Tario	Brian	Deloitte
Taylor	Kim	Centre intégré d'évaluation des menaces, Service canadien du renseignement de sécurité
Thampi	Jayashree	Membre de famille
Thompson	Brent	Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique
Townshend	Ron	Services de registraire de la Colombie-Britannique
Tremblay	Larry	Gendarmerie royale du Canada (actuellement en détachement auprès du Service canadien du renseignement de sécurité)
Trudel	Reg	Gendarmerie royale du Canada
Turlapati	Padmini	Membre de famille

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Turner	Bill	Service canadien du renseignement de sécurité
Turner	Trevor	Gendarmerie royale du Canada
Upton	Russell	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Vaideyanathan	Chandra	Membre de famille
Vaney	Herbert	Anciennement chez Air India
Venketeswaran	Ann	Membre de famille
Venketeswaran	Esther	Membre de famille
Vinette	Denis	Agence des services frontaliers du Canada
Wall	Robert	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Wallis	Rodney	Consultant en sûreté de l'aviation civile internationale
Walsh	Donna	Agence du revenu du Canada
Warden	William	Anciennement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada

Nom de famille	Prénom	Organisation/ Membre de famille
Wark	Wesley	Centre Munk des études internationales, Université de Toronto
Warren	James (« Jim »)	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité
Whitaker	Reg	Université York
Zaccardelli	Giuliano	Anciennement de la Gendarmerie royale du Canada
Zelmer	Daryl	Anciennement du Service canadien du renseignement de sécurité