

Guide de consultation du Rapport 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

VOLUME 1 : APERÇU

- **Chapitre I : Introduction** – explique les principales constatations du Rapport et présente la recommandation de la Commission concernant un paiement à titre gracieux de la part du gouvernement actuel aux familles des victimes, en considération du traitement qui leur a été réservé dans le passé. (1.9.3, 1.10)
- **Chapitre II : Processus d'enquête** – aperçu du processus d'enquête et de certains des problèmes rencontrés, en particulier :
 - les répercussions du caviardage excessif des documents et de la lenteur du gouvernement à les produire (2.3.2, 2.3.3, 2.3.5);
 - les répercussions des tentatives de la part des organismes gouvernementaux pour influencer sur les décisions de la Commission touchant la pertinence des questions et des documents (2.3.4, 2.3.5), y compris l'omission par la GRC de révéler immédiatement certains renseignements à la Commission (2.3.7);
 - les répercussions de la décision du gouvernement de s'exprimer « d'une seule voix » au nom de différents organismes ayant parfois des vues et des positions divergentes (2.3.6)
- **Chapitres III et VI** : aperçu thématique des constatations présentées dans les volumes 2 à 5.
- **Chapitre VII** : les 64 recommandations finales de la Commission.
 - Inclut également quatre observations relatives à la structure de la GRC, au paiement à titre gracieux aux familles, à l'établissement d'un institut pour l'étude de tous les aspects du terrorisme (le « Centre Kanishka »), et à l'établissement d'un mécanisme au moyen duquel le gouvernement rendra compte des décisions prises concernant la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport.

VOLUME 2 : PARTIE 1 – AVANT L'ATTENTAT À LA BOMBE

- **Chapitre I : Qu'est-ce qui était connu au sujet de la menace?** – relate 12 épisodes ou « incidents critiques » qui font la lumière sur les renseignements qui étaient connus au sujet de la menace avant l'attentat à la bombe et qui illustrent les défaillances opérationnelles, les lacunes au niveau de la reconnaissance ou du transfert des renseignements, et les occasions manquées d'intervenir face à la menace posée par l'extrémisme sikh. Les principaux thèmes qui reviennent d'un incident à l'autre comprennent : l'omission de reconnaître et d'échanger les

renseignements; l'incapacité de rapprocher des éléments disparates de manière à saisir le tableau d'ensemble; la concurrence entre les organismes; l'insouciance et l'erreur humaine.

Les incidents mentionnés ci-dessous, ainsi que d'autres incidents, sont évoqués tout au long du rapport pour illustrer les lacunes et les défaillances:

- Avertissements concernant le risque que des engins à retardement soient placés à bord (**Télex du 1^{er} juin – 1.2**);
 - Observations faites par des agents du SCRS de la mise à l'essai d'explosifs par des extrémistes sikhs dans les bois à Duncan, en Colombie-Britannique, en juin 1985 (**L'explosion de Duncan –1.4**);
 - Information deux semaines avant l'attentat selon laquelle « quelque chose de gros » allait se produire deux semaines plus tard (**Information obtenue par l'entremise de Khurana – 1.6**);
 - Témoignage de James Bartleman concernant une menace précise contre le vol 182 du 22 juin qui était connue à l'avance (**1.7**);
 - La visite non autorisée de l'avion Air India par un employé saisonnier d'Air Canada, Brian Simpson, sans être interpellé par quiconque (**1.9**);
 - La décision d'Air India d'autoriser le décollage du vol 182 avant l'arrivée du maître-chien, malgré l'identification de bagages suspects, en partie pour des raisons financières (**1.11**).
- **Chapitre II : Évaluation de la menace et intervention** – énonce et explique le rôle des organismes chargés d'évaluer la menace et de la contrer et donne un aperçu de certains des facteurs qui entravaient l'exercice de leurs fonctions, en particulier :
 - Incapacité de saisir la nature et la gravité de la menace posée par l'extrémisme sikh (**2.2**);
 - Confiance excessive accordée aux mesures anti-détournement dans les aéroports, alors que le gouvernement était au courant de la menace de sabotage (**2.3.1**);
 - Sécurité déficiente dans les aéroports canadiens (**2.4**);
 - Incapacité du gouvernement de faire adopter des règlements et mesures recommandés tel l'appariement bagages-passagers, qui auraient corrigé ces lacunes et d'autres défaillances connues (**2.3.2**).
 - **Chapitre III : Comment en est-on arrivé là?** – examine les entraves à l'évaluation de la menace avant l'attentat, notamment :
 - Lacunes remontant aux débuts du SCRS, manque de ressources et lacunes dans le processus d'évaluation de la menace (**3.3**);
 - Création par la GRC d'une structure d'évaluation de la menace parallèle et contre-productive (**3.4**);

- Lacunes dans l'échange d'informations qui empêchaient chacun des organismes de relier entre eux les éléments d'information concernant la menace qui auraient pu révéler le risque élevé d'un attentat à la bombe contre le vol 182 (3.5, 3.6).

Ce chapitre fait également état de renseignements qui, ainsi que la Commission l'a appris après la fin des audiences, étaient connus par le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et concordaient avec d'autres renseignements concernant les menaces de sabotage et de détournement par des extrémistes sikhs (3.6).

- **Chapitre IV : Intervention face à la menace** – examine les lacunes qui ont empêché la prise de mesures de protection efficaces en réponse à la menace contre le vol 182 d'Air India, notamment :
 - Réticence excessive à échanger des informations (4.2);
 - Mauvaise utilisation du concept de la « menace précise » par les responsables des aéroports afin de refuser des ressources de protection additionnelles (4.3);
 - Recours au concept de la « menace précise » aujourd'hui pour expliquer pourquoi rien de plus n'a été fait pour empêcher l'attentat à la bombe du 22 juin 1985 (4.3).
- **Chapitre V : Le jour de l'attentat à la bombe** – énumère certaines des principales erreurs et lacunes de sécurité qui se sont produites le jour de l'attentat à la bombe et qui ont empêché la détection des bagages contenant la bombe, notamment :
 - Décision de permettre aux maîtres-chiens de la GRC de suivre une formation pendant une période de risque très élevé (5.2);
 - Utilisation par Air India du détecteur PD4 à la suite d'une panne de l'appareil à rayons X, en dépit de son inefficacité avérée (5.5);
 - Décision d'Air India d'autoriser le décollage avant l'arrivée du maître-chien, en dépit de la découverte de bagages suspects (5.6)

VOLUME 2 : 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** – examine comment la position rigide du SCRS selon laquelle son rôle n'est pas de recueillir des preuves et l'entêtement de la GRC à insister sur la suprématie de son mandat et la nécessité de disposer de « preuves » ont nui à leur coopération, le SCRS ayant détruit des pièces et contaminé des preuves potentielles, et la GRC ayant abordé des sources du SCRS d'une manière qui dans certains cas les a aliénés aux autorités pour de bon, de sorte que le SCRS est devenu encore plus réticent à fournir ses sources ou ses informations. Le chapitre décrit également les cas où la GRC a omis de protéger des sources et des témoins et raconte comment, sur les trois individus qui devaient être les principaux témoins au procès Air India :

- L'un a été assassiné dans son garage avant le début du procès; les appareils de surveillance installés chez lui par la GRC n'ont pas fonctionné et n'ont pas enregistré d'images de la nuit fatidique (**Tara Singh Hayer – 1.2**);
 - L'une a feint d'avoir perdu la mémoire parce qu'elle avait trop peur de témoigner (**M^{me} E – 1.3**);
 - L'une a dû être admise au Programme de protection des témoins deux ans plus tôt que prévu parce que la GRC avait révélé son identité par mégarde (**M^{me} D -1.5**).
- **Chapitre II : La GRC après l'attentat à la bombe** – examine les facteurs structurels et culturels qui ont empêché la GRC d'enquêter efficacement sur l'attentat à la bombe, notamment :
 - Omission d'axer l'enquête sur le renseignement (**2.2**);
 - Problèmes de communication avec la direction générale nationale (**2.1**);
 - Diminution progressive des ressources affectées à l'enquête jusqu'à la tenue d'un examen et à la réorientation de l'enquête afin d'éviter d'avouer publiquement que l'enquête était dans une impasse (**2.2**).

La section **2.3**, intitulée « Suspects habituels par rapport aux “hypothèses secondaires” », passe en revue les cas où la GRC a omis de suivre les pistes fournies par le renseignement ou a écarté prématurément des éléments qui contredisaient sa théorie première, notamment :

- Informations reçues avant l'attentat à la bombe concernant la possibilité qu'un ou même deux avions d'Air India soient visés par un attentat à la bombe, et les liens possibles entre les personnes impliquées dans ce complot et d'autres suspects importants dans l'affaire Air India (**Complot de novembre – 2.3.1**);
 - Informations reçues d'une source qui prétendait pouvoir identifier les personnes qui avaient apporté les bagages à l'aéroport, informations qui ont été écartées des années plus tard en raison de l'apparence physique et de la coiffure différentes des suspects par rapport à un portrait-robot de la personne qui avait enregistré une des valises (**M. Z – 2.3.2**);
 - Confession prétendue de Talwinder Singh Parmar, considéré comme le cerveau derrière l'attentat à la bombe, dans laquelle il impliquait d'autres individus (**2.3.3**);
 - Information concernant le commentaire fait avant l'attentat à la bombe par le chef d'un autre groupe extrémiste sikh comme quoi « quelque chose de gros » allait se produire (**Bande d'enregistrement de la rencontre chez M. Khurana – 2.3.4**).
- **Chapitres III et IV : Enquête du SCRS et Échanges d'informations entre le SCRS et la GRC** : examinent l'enquête menée par le SCRS et son incidence sur l'enquête criminelle (**3.0**), et traitent de la manière dont la détermination du SCRS de fonctionner comme un organisme civil et d'éviter de devenir un substitut de la police l'a conduit à adopter des politiques et des pratiques qui ont nui à l'utilisation de ses renseignements à titre de preuves dans le cadre de

poursuites pénales, en particulier la destruction des bandes d'enregistrement de M. Parmar et d'autres preuves (4.3). L'effet de ces pratiques sur le procès de Reyat et au procès Air India est traité en détail (4.4).

- **Chapitre V : Réaction générale du gouvernement à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India** : examine comment le gouvernement a réagi au fil des ans face aux familles, aux médias et aux examens externes, refusant de manière générale d'admettre avoir commis des erreurs, tentant de minimiser les problèmes de coopération entre organismes, cherchant à limiter les dépenses consacrées à répondre aux préoccupations des familles, et limitant la quantité de renseignements communiqués. Le chapitre traite également de l'incidence que cette attitude défensive, cette obsession du secret et cette résistance au changement ont eue sur la collaboration des organismes avec la présente enquête, et raconte en détail un incident où la GRC a sciemment omis de divulguer certaines informations à la Commission (5.7).

VOLUME 3 : RELATION ENTRE LE RENSEIGNEMENT ET LA PREUVE ET PARTICULARITÉS DES POURSUITES ANTITERRORISTES

- **Chapitre I : Introduction** – traite de la tension entre secret et transparence, et de la manière dont la Commission propose de résoudre celle-ci en ce qui a trait aux enquêtes et poursuites antiterroristes.
- **Chapitre II : Coordination de la relation entre le renseignement et la preuve** – explore les répercussions de la gestion de l'information, telle que pratiquée par le SCRS et la GRC dans leur propre intérêt, sur les intérêts en matière de sécurité nationale.
 - La Commission examine la manière dont le conseiller à la sécurité nationale pourrait permettre de mieux coordonner et orienter des enquêtes dans l'intérêt public.
- **Chapitre III : Coordination des poursuites pour terrorisme** – discute de la nature des poursuites antiterroristes, et propose que le procureur général du Canada prenne les décisions finales sur la pertinence d'engager des poursuites antiterroristes et les modalités de celles-ci.
 - La création d'un nouveau poste de directeur spécialisé en poursuites antiterroristes est recommandée. Le titulaire relèverait du procureur général et mettrait en place et dirigerait une équipe d'avocats spécialisés pour engager des poursuites antiterroristes.
 - Le directeur spécialisé en poursuites antiterroristes serait également bien placé pour gérer les relations et le flux de l'information entre le SCRS et la GRC à des fins de poursuites criminelles.
- **Chapitre IV : Collecte et conservation des renseignements : modernisation de la Loi sur le SCRS** – explore la nécessité de certaines modifications sur les plans législatif et des politiques, et

d'un changement de culture, qui feront en sorte que le SCRC collecte, conserve et communique des renseignements dans le cadre d'enquêtes antiterroristes d'une manière qui ne compromette pas la recevabilité des renseignements à titre d'éléments de preuve au cours d'un procès criminel.

- **Chapitres V et VI : Communication et production de renseignements, et Rôle des privilèges dans la prévention de la divulgation de renseignements** – exposent l'obligation de divulgation à la défense prescrite par la loi dans le contexte de procès criminels, ses répercussions sur l'échange de renseignements entre le SCRC et la GRC, et les privilèges qui peuvent prévenir la divulgation de renseignements. Les deux chapitres examinent certaines mesures possibles visant à améliorer le fonctionnement et les interactions de ces mécanismes.
- **Chapitre VII : Procédures judiciaires visant l'obtention d'ordonnances de non-divulgation dans les causes** – se penche sur les problèmes liés au dualisme du processus actuel utilisé pour statuer sur les allégations de privilège fondé sur la sécurité nationale aux termes de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* (7.2).
 - Examine en quoi l'efficacité du processus serait améliorée si le juge qui préside statuait sur les allégations dans le cadre de la procédure criminelle (7.3 et 7.4);
 - Évoque le recours possible à des « avocats spéciaux » ayant une autorisation de sécurité pour représenter les intérêts des accusés relativement aux allégations fondées sur la sécurité nationale (7.6);
 - Explore les problèmes causés par la surestimation de l'impératif du secret et recommande de transférer au procureur général l'ultime responsabilité en matière de divulgation de renseignements (7.9);
 - Examine de façon approfondie diverses stratégies en vue de gérer plus efficacement les préoccupations relatives à la sécurité nationale.
- **Chapitre VIII : Gérer les conséquences de la divulgation – protection des sources et des témoins** – explore le problème de l'intimidation des témoins et ses répercussions sur les poursuites antiterroristes, et examine de façon approfondie des mécanismes potentiels pour protéger les sources et l'identité des témoins.
 - Il est recommandé d'établir un poste de « coordonnateur de la protection des témoins pour la sécurité nationale » afin de gérer les questions relatives à la protection des témoins dans les affaires de terrorisme.
- **Chapitre IX : Gérer les conséquences de la divulgation – le procès Air India et la gestion d'autres poursuites antiterroristes complexes** – fournit un aperçu des difficultés posées par la gestion de poursuites antiterroristes complexes et examine des solutions possibles en vue de réduire les délais et les coûts sans nuire à l'équité du processus.

- Conclut que le recours à un comité de trois juges dans le cas de poursuites antiterroristes pose trop de problèmes et n'est pas conseillé.
- **Chapitre X : Recommandations** – présente les 35 recommandations de la Commission en ce qui concerne la relation entre le renseignement et la preuve et la gestion du déroulement de la procédure dans le cas de poursuites antiterroristes.

VOLUME 4 : SÛRETÉ DE L'AVIATION

- **Chapitre I : Introduction** – décrit les défaillances, répandues et interdépendantes, en matière de sûreté de l'aviation qui ont entraîné l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, les progrès accomplis depuis 1985 et les lacunes importantes qui persistent.
- **Chapitre II : Mesures prises en réponse à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India** – traite des vérifications effectuées et des changements apportés au chapitre de la sécurité immédiatement après l'attentat à la bombe contre l'avion d'Air India. La mesure la plus connue concerne l'appariement bagages-passagers, c'est-à-dire le système permettant d'établir un recoupement entre les passagers et leurs bagages pour éviter que des bagages non autorisés ne se retrouvent à bord d'un avion.
- **Chapitre III : Sûreté de l'aviation civile de nos jours** – évalue la situation en matière de sécurité de l'aviation de nos jours, qui est profondément marquée par les événements du 11 septembre 2001, et fait ressortir un grand nombre de lacunes de 1985 qui constituent encore des préoccupations à caractère urgent. Les questions suivantes sont abordées entre autres choses :
 - la nécessité de respecter et de dépasser nos obligations internationales et d'adopter des pratiques exemplaires internationales, tout en conservant Transport Canada à titre d'autorité désignée responsable du programme national de sûreté de l'aviation civile (3.2);
 - la nécessité d'une stratégie coordonnée de gestion des risques dans l'ensemble du système dans un environnement à risque « extrêmement dynamique » (3.3);
 - la possibilité d'une analyse comportementale dans le cadre d'un contrôle de préembarquement et les problèmes associés au programme actuel de protection des passagers (Liste de personne interdites de vol) (3.5);
 - les préoccupations continues en ce qui a trait aux limites actuelles de la technologie de contrôle, qui ne devrait jamais être considérée comme une réponse définitive ou unique aux menaces à la sûreté de l'aviation (3.6);

- les difficultés rencontrées par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) pour recruter et fidéliser des agents de contrôle **(3.7)**;
- le danger, reconnu depuis des dizaines d'années, que représente l'absence de contrôle régulier du fret aérien, et qui a constitué la révélation la plus troublante concernant les dernières lacunes dans le régime de sûreté du fret aérien au Canada **(3.8.1)**;
- le piètre contrôle de l'accès au côté piste et aux zones réglementées dans les aéroports, qui rend les avions et les passagers vulnérables aux attaques de terroristes **(3.8.2)**;
- les avantages potentiels d'un mécanisme d'alerte au public en cas de menaces terroristes **(3.9)**.

Le rapport permet de conclure qu'à l'heure actuelle, comme une part disproportionnée des ressources est consacrée au contrôle des passagers et des bagages, les avions et les aéroports sont vulnérables à d'autres moyens de sabotage.

- **Chapitre IV : Recommandations** – présente les 29 recommandations de la Commission en ce qui concerne cette partie du mandat, lesquelles visent à :
 - Améliorer la surveillance de la sécurité de l'aviation civile **(recommandations 1 à 5)**;
 - Veiller à ce que toutes les zones à risque pertinentes pour la sûreté de l'aviation soient gérées de manière à ce que leur niveau de risque soit le plus faible possible **(recommandations 6 à 8)**;
 - Faire en sorte que Transport Canada fournisse rapidement à tous les intervenants des renseignements pertinents et susceptibles de donner lieu à une action **(recommandation 9)**;
 - Améliorer la sécurité dans les aéroports canadiens **(recommandations 10 à 17 et 26)**;
 - Améliorer les méthodes de contrôle des passagers et de leurs bagages **(recommandations 18 et 19)**;
 - Veiller au déploiement d'une technologie de contrôle fiable et efficace, maintenant et à l'avenir **(recommandations 20 et 21)**;
 - Résoudre les difficultés relatives au recrutement et à la fidélisation du personnel de contrôle **(recommandation 22)**;
 - Tenir compte du risque que représente depuis longtemps le fret aérien en mettant en œuvre un système d'agents habilités qui rempliront les obligations internationales du Canada et qui, de façon optimale, iront au-delà de celles-ci **(recommandations 23 à 25)**;
 - Favoriser une plus grande transparence en matière de sûreté de l'aviation et encourager un examen des avantages potentiels d'un système d'alerte du public **(recommandations 26 et 27)**;
 - Fournir un financement soutenu pour la sécurité de l'aviation civile au Canada **(recommandation 29)**.

VOLUME 5 : FINANCEMENT DU TERRORISME

- **Chapitre I : Le financement du terrorisme – vue d’ensemble** – examine la nature du terrorisme et de son financement, ainsi que l’utilité des interventions du Canada contre le financement du terrorisme, fondées sur un modèle de lutte contre le blanchiment d’argent.
- **Chapitres II à V** – passent en revue la législation régissant la répression du financement du terrorisme, les ministères et organismes responsables et leurs interactions, les examens externes effectués en ce qui concerne le programme de lutte contre le financement des activités terroristes et la réponse du Canada à ces examens.
- **Chapitre VI : Liens entre les organismes de bienfaisance et le financement du terrorisme** – examine la vulnérabilité du secteur des organismes de bienfaisance au Canada face au financement du terrorisme et les mécanismes en place pour régir les organismes de bienfaisance et à but non lucratif.
- **Chapitre VII : Recherche de solutions aux difficultés liées au financement du terrorisme** – se penche sur la nécessité de mieux intégrer le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et l’Agence du revenu du Canada (ARC) dans le cycle du renseignement pour repérer plus efficacement le financement du terrorisme, et fournir des renseignements au SCRC et à la GRC. Examine des solutions potentielles en vue de résoudre des questions liées aux organismes de bienfaisance et à but non lucratif, y compris une utilisation plus efficace des sanctions établies par l’ARC et une coopération fédérale-provinciale pour étudier la possibilité que de tels organismes soient utilisés à mauvais escient. Traite également de ce que pourrait apporter l’institut de recherche proposé pour l’étude du terrorisme (centre « Kanishka ») sur le plan de l’élaboration de stratégies additionnelles et du développement d’un « capital humain », à l’appui de la lutte contre le financement du terrorisme.

Les recommandations et les observations en ce qui a trait au renforcement des mesures de répression du financement du terrorisme sont présentées dans les diverses parties des chapitres ci-dessus portant sur le financement du terrorisme.

PUBLICATIONS ADDITIONNELLES

La Commission a publié quatre volumes d’études spécialisées concernant divers aspects de son travail. Ces documents sont disponibles en version imprimée ou peuvent être consultés sur le site Web www.majorcomm.ca.

En décembre 2007, la Commission a publié un rapport sur les récits personnels des victimes de l’attentat à la bombe contre Air India et de leurs familles, ainsi que les récits de sauveteurs et de représentants canadiens qui se trouvaient en Irlande immédiatement après l’attentat à la bombe. Le rapport, intitulé

Les familles se souviennent, est également disponible en version imprimée ou sur le site Web www.majorcomm.ca.