

Principales observations 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

AVANT L'ATTENTAT

- Les organismes gouvernementaux possédaient des renseignements importants qui, ensemble, auraient aidé un analyste compétent à conclure que le vol 182 risquait fortement de faire l'objet d'un attentat à la bombe par des terroristes sikhs connus en juin 1985.
- Le témoignage de James Bartleman selon lequel, peu de temps avant l'attentat, il avait constaté une menace précise contre le vol 182 d'Air India, est crédible. La Commission conclut qu'il est possible qu'on n'ait pas tenu compte de ce document et qu'il ait ensuite disparu.
- D'autres renseignements, hautement classifiés, sur la menace se trouvaient dans les mains du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Ces renseignements, que la Commission a reçus après les audiences, étaient conformes à d'autres renseignements portant sur la menace de sabotage et de détournement par des extrémistes sikhs en juin 1985, et ils indiquaient que les aéroports indiens effectuaient des vérifications de sécurité face à la menace.
- Même sans le témoignage de James Bartleman et les renseignements du CST, la Commission conclut que la somme de l'ensemble des renseignements que possédait le gouvernement rend inexcusable l'omission de prendre des mesures antisabotage adéquates.
- L'opinion des responsables canadiens avant l'attentat voulant que la société d'État Air India « criait au loup » afin d'obtenir gratuitement d'autres mesures de sécurité était malavisée.
- Les pratiques et dispositions institutionnelles des organismes qui recueillent des renseignements étaient tout à fait insuffisantes à l'égard de l'échange interne et externe de renseignements, de même que des analyses.
- Les organismes gouvernementaux n'ont pas saisi la nature et la gravité de la menace des extrémistes sikhs.
- Le retard de cinq mois de la demande du SCRS visant à intercepter les communications de M. Parmar, dû au processus de conversion de mandat qui priorisait les mandats existants plutôt que les nouvelles demandes, était tout à fait disproportionné par rapport au niveau de la menace.
- La surveillance du SCRS fut inefficace. Les agents de surveillance étaient incapables de distinguer un sikh habillé de façon traditionnelle d'un autre. Lorsqu'une équipe de surveillance du SCRS a observé des expériences pendant lesquelles des extrémistes sikhs ont mis des explosifs à l'essai

dans la forêt à Duncan (C.-B.) en juin 1985 (l'explosion de Duncan), ils ont cru que le bruit retentissant qu'ils avaient entendu était un coup de feu. Aucune photo de la troisième personne inconnue sur place (M. X.) n'a été prise, car les agents n'avaient pas apporté un appareil photographique.

- Le SCRS n'a pas inclus des renseignements importants, tels que l'explosion de Duncan, dans les évaluations de la menace qu'il a fournies à la GRC et à Transports Canada.
- La GRC a gaspillé des ressources pour créer une structure d'évaluation de la menace parallèle à celle du SCRS. La structure de la GRC était également inefficace – elle n'identifiait pas, ne présentait pas et n'échangeait pas de renseignements sur la menace.
- La GRC n'a pas transmis au SCRS ni à Transports Canada le télex du 1^{er} juin, qui mettait en garde contre la possibilité d'un attentat à la bombe à retardement en juin 1985.
- L'abus du secret dans l'échange de renseignements empêchait les organismes d'obtenir tous les renseignements nécessaires pour évaluer la menace. Cet abus a également empêché les personnes se trouvant sur la ligne de front d'obtenir les renseignements nécessaires qu'elles auraient pu utiliser afin de mettre en place des mesures de sécurité pour répondre à la menace.
- Des mesures de protection efficaces n'ont pas été mises en œuvre en réponse à la menace d'attentat contre le vol 182 d'Air India.
- Le concept de la « menace précise » a été mal compris et mal appliqué. Lorsqu'un appel à la bombe était jugé comme étant « précis », il déclenchait un protocole d'urgence minutieux à l'aéroport qui, s'il avait été utilisé le 22 juin 1985, aurait probablement permis de déceler la bombe. Outre pour les appels de menaces, ce protocole n'était pas utilisé. Lorsque des renseignements étaient reçus par d'autres voies, un manque de précision extrême était parfois utilisé à tort pour refuser des ressources protectrices supplémentaires.
- Aujourd'hui, le concept de la menace précise est devenu une excuse pour expliquer comment des mesures additionnelles n'ont pas été prises pour éviter l'attentat à la bombe du 22 juin 1985.
- Les mesures de sécurité en place contre les menaces possibles contre la sûreté aérienne ont été mal pensées et utilisées sans discernement. Elles n'étaient pas conçues pour répondre à la nature particulière de la menace.
- Même s'ils connaissaient la menace d'un sabotage, Transports Canada et les services de police de protection de la GRC ont fait preuve d'un manque de souplesse en continuant de se fier aux

mesures de sécurité antidétournement, qui ne répondaient pas à la menace d'un attentat à la bombe.

- Il y a eu un manque de collaboration et de communication au sein de la GRC et entre la GRC, Transports Canada et les compagnies aériennes concernant la sécurité dans les aéroports.
- Même si Air India fonctionnait selon un niveau de menace élevé, CP Air (la compagnie aérienne sur un vol de laquelle la bombe a été chargée à Vancouver) n'a jamais été informée de cette mesure et elle fonctionnait selon des protocoles de sécurité normaux.
- En rétrospective, le comportement des personnes qui ont acheté les billets et enregistré les bagages aurait dû soulever des inquiétudes, mais la mentalité du service à la clientèle était de mise à ce moment-là, et le personnel de la compagnie aérienne n'avait pas été avisé de surveiller des signes de mauvaises intentions.
- En chargeant un bagage non accompagné sur son vol à destination de Toronto, CP Air n'a pas suivi ses propres procédures de sécurité à l'égard des bagages.
- Transports Canada n'a pas édicté les avant-projets de règlement en place, qui auraient amélioré la sécurité des aéroports canadiens, et il n'a mis en œuvre des mesures antisabotage connues qu'après l'attentat à la bombe.
- Une des mesures antisabotage connues à cette époque était l'appariement des bagages et des passagers (un processus de jumelage des passagers avec leur bagage visant à empêcher les bagages non autorisés d'être placés à bord des avions, le passager et ses bagages étant ainsi traités comme une seule entité). Si l'appariement des bagages et des passagers avait été utilisé, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India aurait été évité.
- Une culture de sécurité laxiste régnait dans les aéroports canadiens. Les zones réglementées n'étaient pas bien protégées, et les gardiens de sécurité et le personnel du service de nettoyage et d'entretien privés n'étaient pas tenus de subir une vérification du casier judiciaire. Des personnes qui avaient des liens connus avec des groupes terroristes sikhs avaient accès à des zones très restreintes à l'aéroport international de Vancouver.
- La privatisation et les compressions ont eu un effet négatif sur la sécurité des aéroports. Air India a dû mettre en place ses propres mesures de sécurité avec très peu sinon aucune supervision du gouvernement. Le personnel chargé du contrôle des bagages, qui était employé par une compagnie de sécurité privée, était sous-payé et mal formé.
- À l'aéroport Pearson, les employés de la GRC et de Transports Canada étaient au courant des problèmes touchant l'appareil de radioscopie et ils avaient démontré que le détecteur PD4 était inefficace. Le jour de l'attentat, le reste des bagages a seulement été balayé à l'aide du

détecteur PD4 lorsque l'appareil de radioscopie est tombé en panne. Les agents de sécurité embauchés par Air India n'avaient pas d'expérience ou de formation officielle pour utiliser le PD4. Personne n'a avisé les superviseurs que l'appareil avait peut-être réagi à l'égard de certains bagages qui avaient été balayés.

- Air India aurait dû savoir que les mesures de sécurité qu'elle utilisait n'empêcheraient pas quelqu'un de placer une bombe à l'intérieur d'un de ses avions.
- Le 22 juin 1985, le niveau de sécurité en vigueur aux aéroports Pearson et Mirabel nécessitait l'utilisation d'un chien détecteur d'explosifs (CDE) de la GRC. Toutefois, pendant cette fin de semaine, toutes les équipes de CDE de la GRC étaient en formation à Vancouver, laissant ainsi l'aéroport de Toronto sans couverture.
- Le jour de l'attentat, M. Brian Simpson, un employé d'été d'Air Canada durant cette période, a réussi à monter à bord de l'appareil d'Air India stationné à l'extérieur de la zone des départs internationaux de l'aéroport Pearson, il a parcouru l'avion pendant 10 minutes, puis il l'a quitté sans être intercepté.
- À Montréal, après que trois bagages suspects furent trouvés et laissés sans surveillance, le vol a reçu l'autorisation de départ d'Air India avant l'arrivée du chien détecteur d'explosifs. L'agent de sécurité Daniel Lalonde a entendu l'agent de sécurité d'Air India mentionner que des raisons financières justifiaient cette décision.

APRÈS L'ATTENTAT

- Le SCRS omettait souvent de communiquer rapidement des renseignements à la GRC qui étaient pertinents à l'enquête criminelle, surtout des renseignements provenant de sources humaines, ou il divulguait des renseignements sans trop de détails ou d'une manière qui empêchait la GRC d'utiliser ces renseignements.
- Le SCRS était obsédé par le mantra voulant qu'il « ne recueille pas de preuves », et il l'a utilisé pour justifier la destruction de pièces et de renseignements. Le SCRS a effacé les enregistrements de conversations codées possiblement liées à la planification de l'attentat, et les enquêteurs du SCRS ont détruit leurs notes qui traitaient des renseignements que les sources du SCRS avaient fournis au sujet de l'attentat d'Air India. Ces deux actions ont compromis les preuves de la couronne lors du procès.
- Le SCRS a retardé la communication de renseignements nécessaires dans le cadre de la poursuite contre Interjit Singh Reyat en adoptant une approche légaliste et technique pour répondre aux demandes du procureur James Jardine.

- La GRC n’a jamais demandé par écrit que les enregistrements de M. Parmar soient conservés, même si elle était au courant de leur existence, et elle a seulement demandé verbalement qu’on lui fournisse ces enregistrements plusieurs mois après l’ouverture de l’enquête, alors que les premières bandes avaient déjà été effacées. Le SCRS a seulement mis fin à la pratique d’effacement en 1986, à la suite d’une demande du ministère de la Justice concernant le procès civil.
- Il est impossible d’établir si des renseignements ont été perdus et lesquels en raison de l’effacement des bandes et il est impossible aussi de savoir si toutes les bandes ont été écoutées avant d’être effacées.
- La GRC a souvent fait abstraction de façon prématurée ou omis de suivre des pistes d’enquête qui ne correspondaient pas à sa théorie principale au sujet du cas. Par exemple, un suspect n’a pas été retenu en raison d’observations, faites deux ans après l’attentat, affirmant que ses cheveux ne ressemblaient pas aux cheveux d’une des personnes qui avait enregistré les bagages, d’après un portrait-robot imprécis.
- La GRC a également rejeté prématurément des renseignements à la suite d’évaluations préliminaires de crédibilité. Avant l’attentat, lorsque la personne 1 a fourni des renseignements au sujet d’un complot pour faire exploser un avion d’Air India, ses renseignements ont été rejetés, car on croyait qu’elle fournissait ces renseignements pour ses propres intérêts. Ce soupçon ne s’est pas dissipé après l’attentat et il a fallu plusieurs mois – et des reportages critiques des médias – avant que la GRC fasse un suivi à contrecœur des renseignements de la personne 1, qui furent éventuellement confirmés à l’aide d’un test polygraphique.
- La GRC a sous-estimé la menace que représentait toujours l’extrémisme sikh et la peur qu’avaient leurs sources de se faire découvrir. La GRC s’est souvent aliéné ses sources en les traitant inadéquatement, y compris les sources qui avaient auparavant accepté de parler au SCRS.
- La GRC n’a pas suffisamment protégé les sources et les témoins.
- La GRC n’a parfois pas pris au sérieux les menaces contre M. Tara Singh Hayer.
- La GRC a fini par installer un système de vidéosurveillance dans la demeure de M. Hayer après l’apparition de son nom sur une liste de personnes à abattre. Le système était cependant défectueux le jour de son assassinat, et la GRC n’a pas informé la famille de M. Hayer qu’aucune image n’avait été enregistrée sur la vidéocassette.
- Les ressources allouées à l’enquête Air India par la GRC ont graduellement diminué. Il fut un temps où un seul agent travaillait à l’enquête.
- Des conflits internes au sein de l’équipe de la Division E et entre la Division E et la direction générale nationale ont nui considérablement à l’enquête de la GRC. Les approches créatives étaient souvent découragées. Peu de progrès avaient été réalisés jusqu’à la décision, en

1995, de revoir et de relancer l'enquête. Cette décision était en partie attribuable à la crainte des problèmes politiques qui surviendraient lorsqu'on annoncerait que l'enquête était dans l'impasse.

RÉACTION GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT À LA SUITE DE L'ATTENTAT À LA BOMBE CONTRE AIR INDIA ET TRAITEMENT DES FAMILLES

- Immédiatement après l'attentat à la bombe, les déclarations du gouvernement n'avaient toute erreur de sa part.
- Au tout début, des représentants des Affaires étrangères ont effectué de sincères efforts pour aider les familles des victimes, au Canada et en Irlande, malgré les ressources limitées et le manque de directives officielles du fait que la situation était sans précédent.
- Pendant les enquêtes initiales en Irlande et en Inde, le gouvernement a donné la directive de ne pas confirmer que la cause de l'écrasement était une bombe.
- Le gouvernement a tenté de limiter les dépenses pour répondre aux préoccupations des familles. La poursuite au civil qu'elles ont intentée contre le gouvernement a été réglée à la suite d'âpres négociations. Une grande partie des renseignements rendus publics dans le cadre de cette enquête n'étaient pas encore connus.
- Le gouvernement n'a pas tenu les familles au courant de l'évolution de l'enquête. Elles ont souvent pris connaissance des faits nouveaux dans les médias. La GRC a seulement commencé à s'entretenir directement avec les familles après 1995 et le SCRS a refusé de participer à cette initiative.
- Ces 25 dernières années, la GRC a parfois invoqué injustement l'enquête en cours pour limiter les renseignements communiqués aux familles et aux examinateurs externes.
- Les organismes gouvernementaux se sont systématiquement opposés à des examens externes et ont essayé, parfois avec succès, d'empêcher ou de retarder ces examens. Ils ont cité, entre autres raisons, leur crainte que les examens causent des préjudices au gouvernement dans la poursuite civile intentée par les familles.
- Quand un examen a finalement eu lieu dans les années 1990, les organismes gouvernementaux ont coordonné leur réponse pour éviter toute contradiction et laisser entendre qu'il y avait eu davantage de collaboration que ce n'était le cas en réalité. L'exposé de la GRC fourni à l'examen ne brossait pas un portrait véridique de ses relations avec le SCRS.
- Les exposés des organismes dans le cadre de l'examen Rae contenaient plusieurs inexactitudes importantes qui ont seulement été révélées au cours de la présente enquête. Ces inexactitudes comprennent la déclaration par la GRC qu'elle avait transféré le télex du 1^{er} juin au SCRS, la déclaration par la GRC et Transports Canada que la présence d'un maître-chien faisait partie des mesures de sécurité en place à l'aéroport de Toronto le jour de l'attentat et la déclaration par le SCRS qu'il avait avisé la GRC le lendemain de l'écrasement de l'interception des communications de M. Parmar.

- Le gouvernement a procédé à l'expurgation excessive de certains documents destinés à être publiés dans le cadre de cette enquête.
- La GRC a utilisé injustement son enquête en cours sur Air India pour justifier son refus de communiquer certains renseignements importants à la Commission : la GRC, sans avoir de raison valable, n'a pas immédiatement averti la Commission qu'une personne susceptible de posséder des renseignements pertinents désirait parler à la Commission. La GRC a en outre continué à cacher cette information, sans avoir de bonne justification, même après avoir jugé que la personne n'était pas utile à son enquête criminelle.
- Un seul groupe de procureurs représentait tous les ministères et organismes gouvernementaux concernés par l'enquête. Cette décision du gouvernement de s'exprimer d'une seule voix et d'ignorer les différences de perspectives a embrouillé les choses pour la Commission. Les organismes n'ont pas toujours affiché clairement leur position sur les points controversés.

RELATION ENTRE LE RENSEIGNEMENT ET LA PREUVE ET PARTICULARITÉS DES POURSUITES ANTITERRORISTES

- La coordination et l'orientation institutionnalisées font défaut dans le domaine de la sécurité nationale. Une culture où l'information est gérée de façon à protéger les intérêts individuels de chaque organisme règne.
- La pratique actuelle du SCRS, qui consiste à fournir le moins de renseignements possible à la GRC par crainte que ces renseignements soient communiqués en cas de poursuite criminelle, est malavisée. Les obligations de communiquer les renseignements lors d'une poursuite sont déterminées en fonction de la pertinence de l'information, non pas en fonction de l'organisme dont elle provient. Cette non-communication du renseignement à la police affaiblit la capacité de réponse aux menaces terroristes.
- La procédure pour décider quels renseignements seront échangés entre la communauté du renseignement et celle de l'application de la loi comporte de grandes failles et doit être révisée en profondeur.
- Il n'existe pas de solution miracle pour réconcilier les besoins du secteur du renseignement et ceux de l'application de la loi. Aucun des deux ne l'emporte sur l'autre; les revendications de l'un n'ont pas préséance sur celles de l'autre dans tous les cas. Les réformes doivent améliorer le processus décisionnel et faire en sorte que les décideurs tiennent compte des intérêts des deux communautés, en plus de l'intérêt national plus large. Les présentes recommandations sont structurées dans cette optique.

SÛRETÉ DE L'AVIATION

- Bon nombre des lacunes dans la sûreté de l'aviation relevées en 1985 demeurent des problèmes urgents aujourd'hui.

- La sûreté de l'aviation est une responsabilité fondamentale du gouvernement en matière de sécurité nationale.
- La tendance, dans le secteur de la sûreté de l'aviation, est de se concentrer sur la dernière guerre au lieu de prendre des mesures proactives de première importance.
- Il faut adopter une approche holistique à la sûreté de l'aviation, puisque les terroristes continuent de tester les régimes de sécurité pour trouver leurs faiblesses. Une telle approche comprendrait des niveaux de sécurité multiples qui se renforceraient mutuellement.
- Une culture où tous les intervenants reconnaissent l'importance de la sécurité est primordiale pour empêcher un relâchement de la vigilance.
- Les aérogares elles-mêmes regorgent de possibilités pour les terroristes.
- Si la sécurité des zones publiques de l'aviation civile s'apparente à celle des forteresses, celle des zones à l'abri des regards laisse à désirer.
- Les mesures de contrôle du fret aérien ne sont pas suffisantes : il n'est pas systématiquement inspecté avant d'être chargé à bord de l'avion. Voilà plusieurs décennies que le gouvernement connaît la vulnérabilité du fret aérien et sait qu'il constituerait une cible de taille pour le sabotage. Le Canada ne remplit pas son obligation de faire tout en son pouvoir pour empêcher que soient placés à bord d'avions civils des explosifs non autorisés et d'autres objets ou substances dangereuses, conformément au traité international à ce sujet. Il est inexcusable que le gouvernement n'ait pas immédiatement pris les mesures nécessaires pour éliminer ce risque.
- L'accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports est mal sécurisé et le système de contrôle des non-passagers peut facilement être contourné. La sécurité laxiste du périmètre permet aux véhicules d'accéder au côté piste des aéroports sans faire l'objet d'un contrôle ou à peine. Les aéronefs et les passagers sont donc exposés à des risques d'attentat.
- L'ACSTA a connu d'importantes difficultés à embaucher et à maintenir en poste des agents de contrôle.
- L'analyse comportementale (l'observation directe des passagers avant l'embarquement) est déjà pratiquée dans les aéroports et sur certains vols par des agents de la sûreté aérienne (agents de la GRC affectés au programme canadien de policiers de l'air). Cependant, les témoins s'entendaient pour affirmer qu'il faudrait revoir en profondeur le programme d'analyse comportementale avant de l'élargir pour déterminer si ses avantages dépassent les risques qu'il pose aux droits individuels.
- L'efficacité du programme canadien de policiers de l'air est impossible à évaluer, mais il est peut-être utile en tant que niveau de protection supplémentaire, notamment pour les vols à haut risque.
- Le programme de liste d'interdiction de vol ne s'est pas révélé efficace.

- En l'absence d'une stratégie d'ensemble coordonnée entre les intervenants du secteur canadien de la sûreté aérienne pour gérer le risque, certains graves dangers pourraient passer inaperçus.

FINANCEMENT DU TERRORISME

- Le modèle utilisé par le Canada pour lutter contre le financement du terrorisme, fondé sur celui de la lutte contre le blanchiment d'argent, n'est pas la meilleure façon d'intercepter les transactions de financement du terrorisme.
- Le Canada doit respecter ses nombreuses obligations internationales concernant la lutte contre le financement du terrorisme. Si le Canada satisfait déjà à la majorité de ces exigences, comme c'est souvent le cas, une amélioration est toujours possible et les efforts déployés doivent être constants.
- Jusqu'à tout récemment au moins, les ressources consacrées à la lutte contre le financement du terrorisme n'étaient pas suffisantes. Les niveaux de ressources de tous les organismes et ministères doivent être surveillés régulièrement et modifiés au besoin.
- Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et l'Agence du revenu du Canada (ARC) ne sont pas suffisamment intégrés au cycle du renseignement pour pouvoir détecter efficacement le financement du terrorisme ou fournir le meilleur renseignement financier possible au SCRS et à la GRC.
- Au moment des audiences de la Commission, l'ARC n'avait jamais encore retiré le statut d'organisme de bienfaisance à une organisation pour cause de financement d'activités terroristes.
- Il n'est pas clair que les autorités fédérales, provinciales et municipales accordent la même importance à la lutte contre le financement du terrorisme. Une chose est certaine, cependant : la coopération entre les différentes administrations dans ce domaine pourrait être meilleure.