



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada



Plan d'action

**Réponse du gouvernement du Canada à 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**

DÉCEMBRE 2010

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2010

No de cat. : PS4-105/2010F-PDF

ISBN : 978-1-100-96200-9



AVANT-PROPOS

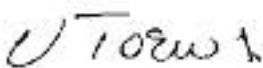
Le 23 juin 1985, 329 personnes innocentes, la plupart des Canadiens, ont perdu la vie lors du pire attentat terroriste de l'histoire de notre pays. Afin de donner des réponses longtemps attendues aux familles des victimes et de prévenir une autre tragédie semblable, notre gouvernement a formé en mai 2006 la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India.

Notre gouvernement a confié à la Commission le mandat d'examiner les événements entourant l'attentat ainsi que l'enquête subséquente, et de relever les lacunes au sein du système de sécurité et du renseignement au Canada. Le rapport final de la Commission, intitulé *Vol 182 d'Air India : Une tragédie canadienne*, est un document accablant exposant les mesures prises avant et après la tragédie. Le 23 juin 2010, lors de la cérémonie de commémoration du 25^e anniversaire pour les victimes de la tragédie, le premier ministre du Canada s'est excusé au nom du gouvernement du Canada et de tous les Canadiens pour les carences institutionnelles qui prévalaient il y a 25 ans et la façon dont les familles des victimes ont été traitées par la suite.

La question la plus importante qui se pose aujourd'hui est de savoir si nous sommes prêts maintenant à faire face à des menaces semblables. Le rapport de la Commission souligne que nous ne devons jamais relâcher notre vigilance, car les menaces terroristes au Canada sont réelles, incessantes et en constante évolution. Le rapport de la Commission est une occasion précieuse de tirer des leçons du passé pour mieux protéger notre avenir.

Le présent Plan d'action expose les mesures que prendra le gouvernement pour régler les problèmes de sécurité qui persistent ayant été soulevés par la Commission. Ces engagements s'ajoutent aux changements importants apportés depuis 1985 pour lutter contre le terrorisme au Canada. Elles seront mises en œuvre de manière à combler, en premier, les lacunes les plus sérieuses, car il est essentiel de prioriser les investissements à l'échelle du gouvernement. Pour tenir le public informé de la mise en œuvre des mesures prévues dans le Plan d'action, le gouvernement fera le point régulièrement sur les progrès accomplis.

Nous remercions à nouveau le commissaire John Major et son équipe de leur travail. Il n'est pas trop tard pour tirer des leçons de la tragédie d'Air India. Nous espérons sincèrement que les engagements que nous exposons apporteront un certain réconfort à ceux et celles qui pleurent encore la perte d'êtres chers.



Vic Toews
Ministre de la
Sécurité publique



Rob Nicholson
Ministre de la Justice et
procureur général du Canada



Chuck Strahl
Ministre des Transports,
de l'Infrastructure et
des Collectivités

INTRODUCTION

« Le plus beau legs que nous puissions laisser aux êtres qui vous sont chers est d'empêcher un autre attentat de ce genre. C'est le devoir que nous avons envers vous et envers tous les Canadiens et Canadiennes. »

– Stephen Harper, premier ministre du Canada
23 juin 2010

L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India du 23 juin 1985 est le pire attentat terroriste de l'histoire du Canada. Planifiée et exécutée en sol canadien, cette attaque a coûté la vie à 329 personnes innocentes, dont 280 Canadiens. L'enquête menée tout de suite après l'attentat, et dans les années qui ont suivi, a été la plus vaste, la plus complexe et la plus coûteuse de l'histoire canadienne, mais n'a pas permis de traduire en justice les responsables. De même, les examens qui ont eu lieu par la suite n'ont pas apporté de réponse aux familles des victimes, à savoir comment la tragédie aurait pu être évitée.

Le 16 juin 2010, presque 25 ans jour pour jour après l'attentat, le gouvernement a reçu le rapport final de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. Le commissaire John Major a passé quatre années à étudier en détail l'attentat et l'enquête, et il a remis au gouvernement une évaluation détaillée et approfondie des problèmes auxquels ont fait face les services de sécurité et du renseignement au Canada avant, durant et immédiatement après l'attentat. La Commission a relevé de nombreuses erreurs commises à l'époque de l'attentat, notamment en ce qui concerne le traitement des familles des victimes. Il est primordial pour le gouvernement de reconnaître ces faiblesses et de déployer des efforts constants afin de prévenir une autre tragédie semblable.

Depuis 1985, et plus particulièrement à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le système de sécurité et du renseignement au Canada a beaucoup changé : des politiques opérationnelles ont été actualisées, la formation a été mise à jour, de nouvelles lois ont été adoptées et l'appareil gouvernemental a été restructuré afin d'en accroître l'efficacité. Les condamnations prononcées récemment dans des affaires comme celle du groupe des « 18 de Toronto » montrent que les organismes canadiens d'application de la loi et du renseignement de sécurité réussissent de plus en plus non seulement à prévenir des actes de terrorisme, mais aussi à traduire les responsables en justice. Toutefois, tel que le souligne la Commission, certains défis demeurent.

Le rapport de la Commission présente une évaluation des lacunes qui persistent au sein du système de sécurité et du renseignement au Canada ainsi que des recommandations sur la façon de les corriger. Bien qu'il lui soit impossible d'éliminer complètement la possibilité d'un autre attentat terroriste, le gouvernement est déterminé à profiter des leçons tirées du passé pour assurer un avenir plus sûr. Les constatations et recommandations de la Commission constituent des outils importants à cet égard.

En réponse aux préoccupations soulevées dans le rapport, le gouvernement :

- > simplifiera les procédures des procès criminels afin de mieux gérer les difficultés inhérentes aux poursuites pour terrorisme;
- > modifiera le Programme de protection des témoins fédéral pour qu'il soit mieux adapté au genre de témoins pouvant nécessiter une protection dans des affaires de terrorisme;
- > renforcera le cadre de lutte contre le financement des activités terroristes au Canada;
- > accroîtra la collaboration entre les organismes canadiens du renseignement et d'application de la loi, plus particulièrement en ce qui a trait à l'échange d'information à des fins de sécurité nationale;
- > étudiera des moyens d'améliorer la collecte et la conservation du renseignement de sécurité et examinera le processus de divulgation et les obligations des organismes canadiens du renseignement de sécurité;
- > effectuera des investissements ciblés et apportera des améliorations dans le domaine de la sûreté aérienne à court, à moyen et à long terme, en mettant toujours l'accent sur les secteurs où le risque est le plus élevé.

En plus des engagements exposés dans le présent Plan d'action, le gouvernement a déjà lancé plusieurs initiatives législatives visant à renforcer le cadre de sécurité nationale, par exemple :

- > pour permettre aux victimes d'actes de terrorisme de poursuivre les auteurs de ces actes et ceux qui les appuient, y compris des États étrangers désignés;
- > pour rétablir des dispositions de la *Loi antiterroriste* faisant l'objet d'une clause de temporisation qui constituent des outils importants pour prévenir les activités terroristes et enquêter sur celles-ci;
- > pour renforcer la loi et les pratiques en matière de sûreté maritime au Canada;
- > pour mettre en place un mécanisme d'examen externe de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) plus solide.

POURSUITES – Simplifier les poursuites en cas d’infraction de terrorisme

La Commission a examiné de près comment s’étaient déroulés les procès relatifs à l’affaire Air India ainsi que les processus actuellement en place pour gérer d’autres procès complexes. Les « mégaprocès » – qui sont habituellement le résultat d’enquêtes criminelles longues et complexes – posent de grandes difficultés pour le système de justice pénale. Par exemple, de nombreuses preuves doivent être gérées en temps opportun, ce qui est encore plus difficile quand il s’agit de preuves impliquant de l’information sensible. Les mégaprocès impliquent souvent la participation de spécialistes et la présentation de preuves d’écoute électronique, et la procédure judiciaire à suivre est alors complexe. Enfin, ils sont généralement accompagnés de nombreuses motions préliminaires. En raison de leur longueur, ces mégaprocès peuvent porter atteinte au droit de l’accusé de voir sa cause instruite dans un délai raisonnable, et il y a donc un risque élevé que l’affaire s’écroule sous son propre poids.

Tous les intervenants du système de justice pénale reconnaissent ces difficultés et les risques qui y sont associés. D’ailleurs, le commissaire Major, des avocats, des juges, des spécialistes du gouvernement, des universitaires et d’autres experts au Canada étudient la question depuis un certain temps. Selon leurs rapports, il est clair qu’il y a un consensus sur la nécessité d’apporter des réformes.

Le gouvernement est déterminé à donner suite à ce consensus en réformant et en simplifiant le déroulement des mégaprocès. Plus précisément, le gouvernement :

- > a récemment présenté un projet de loi visant à améliorer la gestion de ces procès devant les tribunaux. Les mesures proposées permettront entre autres aux juges d’avoir un plus grand contrôle des instances et de conduire les procès de manière plus efficace;
- > continuera d’identifier des pratiques exemplaires afin d’améliorer le déroulement des mégaprocès. Le Service des poursuites pénales du Canada s’assurera qu’elles sont reflétées dans ses directives aux procureurs.

PROTECTION DES TÉMOINS – Mieux protéger les témoins et de manière plus efficace

La protection des témoins et des sources dans les affaires de terrorisme est essentielle à la réussite des poursuites intentées contre les auteurs d'actes terroristes. Si la protection offerte est efficace, d'autres témoins seront plus susceptibles de communiquer de l'information aux services du renseignement et aux organismes d'application de la loi. L'enquête dans l'affaire Air India a montré aux Canadiens que les témoins et les sources sont bel et bien exposés à des risques.

Dans son rapport, la Commission a expliqué que la gestion des témoins dans les causes de terrorisme posait des difficultés particulières, comme la possibilité d'intimidation au sein de leurs communautés. Plus précisément, la Commission s'est dite inquiète du traitement réservé aux témoins durant l'enquête sur l'affaire Air India et a insisté sur l'importance de tenir compte des différences culturelles.

Le Programme de protection des témoins du gouvernement fédéral constitue un outil important au sein du système de justice pénale canadien. Au moment de l'enquête dans l'affaire Air India, il n'y avait pas de programme fédéral officiel. Le programme actuel, qui a été établi par la loi en 1996, a beaucoup évolué depuis ses débuts et est maintenant considéré comme l'un des programmes de protection des témoins les plus efficaces dans le monde. Les politiques et les pratiques liées au Programme sont revues et mises à jour régulièrement, notamment pour qu'elles répondent de manière satisfaisante aux besoins changeants des témoins.

Pour améliorer encore plus le Programme de protection des témoins du gouvernement fédéral et relever les défis actuels, le gouvernement :

- > introduira davantage de transparence et de responsabilisation en ce qui concerne les décisions relatives à l'admission au Programme de protection des témoins;
- > préconisera un traitement juste et équitable des personnes protégées en mettant davantage l'accent sur leurs besoins;
- > améliorera la gestion des sources qui sont d'intérêt pour le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et pour la GRC.

FINANCEMENT – Combattre le financement des activités terroristes

Même si elle n'a pas formulé de recommandations précises concernant le financement des activités terroristes, la Commission a abordé en profondeur cet aspect important de la lutte antiterroriste. Empêcher les terroristes d'accéder à des fonds est un outil important pour compromettre leur capacité de mener des activités terroristes. Les terroristes recueillent des fonds de sources légitimes (dons personnels, profits d'entreprise et organismes caritatifs) et de sources criminelles (trafic de drogues, contrebande d'armes et d'autres marchandises, fraude, enlèvements et extorsion).

Le Canada dispose d'un régime solide et efficace de lutte contre le financement des activités terroristes. Les lois canadiennes obligent les institutions financières et d'autres entités à aider à détecter, à prévenir et à empêcher le financement des activités terroristes. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) recueille, analyse et communique des renseignements financiers, et les organismes caritatifs sont réglementés pour, entre autres, réduire le risque qu'ils servent à financer des activités terroristes. Le Canada participe activement aux efforts déployés sur la scène internationale. Il est par exemple membre du Groupe d'action financière, l'organe chargé d'établir des normes internationales pour lutter contre le financement d'activités terroristes.

Afin d'intensifier les efforts du Canada visant à combattre le financement d'activités terroristes, le gouvernement :

- > améliorera l'échange de renseignement entre le CANAFE et ses partenaires fédéraux sur les menaces potentielles pour la sécurité du Canada;
- > établira une nouvelle tribune pour cerner les menaces de financement illicite provenant de l'étranger et pour mettre au point des mesures ciblées qui protégeront les intérêts financiers et de sécurité nationale du Canada.

ÉCHANGE D'INFORMATION – Améliorer l'échange d'information et la coordination entre les ministères

La Commission a beaucoup insisté sur l'importance de la coordination et de l'échange d'information entre les ministères et les organismes responsables d'assurer la sécurité de la population canadienne. Au moins une douzaine d'organismes fédéraux recueillent et analysent de l'information sur les menaces terroristes. Bien que chacun d'entre eux ait un mandat particulier et important, ces organismes doivent également travailler ensemble afin d'assurer de façon globale la sécurité tout en évitant les cloisonnements dans la mesure du possible. De graves problèmes, et même des tragédies, peuvent survenir lorsque ces organismes utilisent différentes façons de classifier la même menace ou lorsque, par exemple, il n'y a pas de mécanisme adéquat leur permettant de coopérer dans des dossiers de nature délicate. La complexité et la multitude de lois et de politiques régissant l'utilisation des données personnelles par le gouvernement peuvent également poser des défis relativement à l'échange d'information.

Au cours des 30 dernières années, la coopération au sein du milieu de la sécurité et du renseignement au Canada s'est beaucoup améliorée. En particulier, la relation entre le SCRS et la GRC a évolué. Les deux organismes comprennent mieux le rôle de l'autre et sont mieux en mesure de travailler ensemble, ce qui constituait un défi important en 1985. La relation s'est resserrée grâce à de nombreuses initiatives opérationnelles et législatives. Par exemple, une équipe de gestion mixte formée par les deux organismes s'assure qu'une orientation stratégique et des protocoles sont en place pour faire face aux menaces actuelles et nouvelles. Cette équipe veille également à ce qu'il n'y ait pas de conflits entre les activités du SCRS et de la GRC lorsque les deux organismes enquêtent sur des affaires semblables. Le SCRS et la GRC ont en plus mis sur pied des ateliers opérationnels mixtes qui donnent aux employés des deux organisations l'occasion d'échanger des idées, de se renseigner sur les mandats de chacun et de trouver des façons de collaborer plus étroitement et plus efficacement. Des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) ont été formées pour réunir des enquêteurs de divers organismes de manière à faciliter et à coordonner les enquêtes criminelles touchant la sécurité nationale. Il y a maintenant des EISN dans quatre grandes villes canadiennes (Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver). Ces améliorations ont considérablement changé la coordination entre les ministères et organismes, mais il reste encore des obstacles à surmonter – obstacles qui sont communs à la plupart des démocraties dans le monde.

Le gouvernement est résolu à resserrer encore plus la coopération entre les ministères et les organismes, particulièrement en réduisant les obstacles à l'échange d'information. Plus précisément, le gouvernement :

- > présentera un projet de loi afin de préciser les pouvoirs en matière d'échange d'information à des fins de sécurité nationale;
- > tirera profit des innovations technologiques pour faciliter et promouvoir l'échange d'information;
- > permettra l'examen des activités de sécurité nationale auxquelles participent plusieurs ministères et organismes et créera un mécanisme interne pour assurer la responsabilisation et le respect des lois et politiques régissant l'échange d'information sur la sécurité nationale.

RENSEIGNEMENT ET PREUVE – Améliorer la relation entre le renseignement et la preuve dans les procès criminels

Le SCRS et la GRC travaillent en étroite collaboration pour assurer la sécurité nationale. Ils ont toutefois un mandat distinct. Il s'agit là d'un aspect fondamental du système de sécurité et du renseignement du Canada (et de la plupart des démocraties) qui permet de recueillir l'information de diverses façons à des fins distinctes. Le SCRS utilise son savoir-faire et ses sources pour recueillir du renseignement dans le but de fournir des conseils au gouvernement sur les activités qu'il soupçonne de constituer une menace pour le Canada. Pour sa part, la GRC recueille des éléments de preuve, c'est-à-dire de l'information qui satisfait aux critères de preuve dans les poursuites criminelles. La Commission a examiné en profondeur la relation entre le renseignement de sécurité et la preuve. D'ailleurs, la question de savoir si le renseignement peut servir de preuve et dans quelles circonstances est complexe et devient de plus en plus épineuse.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste*, le SCRS et la GRC enquêtent de plus en plus sur les mêmes activités, puisque les activités liées au terrorisme peuvent constituer à la fois une menace pour la sécurité du Canada et un crime. Comme le précise la section précédente, au cours des trois dernières décennies, les deux organisations ont fait des efforts importants afin d'introduire de nombreuses initiatives opérationnelles et juridiques. En raison de ces efforts, leur coordination et coopération se sont beaucoup améliorées et les deux organisations sont maintenant capables de travailler ensemble efficacement. Or, cette coopération entraîne le risque que le renseignement soit visé par l'obligation constitutionnelle de la Couronne de divulguer l'information à l'accusé (sous réserve des privilèges applicables), peu importe si elle a l'intention ou non de la présenter en preuve ou si cette information concerne la culpabilité ou l'innocence de la personne.

Le nombre de causes où des pressions sont exercées en vue de la divulgation du renseignement dans le cadre d'instances criminelles augmente. Il peut alors être nécessaire de choisir entre des intérêts publics concurrents. D'une part, la divulgation du renseignement peut porter atteinte à des enquêtes en cours essentielles à la sécurité nationale. D'autre part, il y a beaucoup à gagner en arrêtant et en condamnant les terroristes, mais ces gains ne peuvent être réalisés qu'en procédant à une divulgation appropriée.

Il importe également de noter que les démarches permettant d'appliquer des privilèges et des exceptions en matière de la divulgation – comme la demande en vue d'obtenir une exception pour des raisons de sécurité nationale conformément à la *Loi sur la preuve au Canada* – viennent également compliquer l'utilisation du renseignement dans le cadre de poursuites criminelles. La procédure permettant au juge d'examiner les intérêts publics concurrents et de décider ou non de la divulgation de renseignements pertinents peut prendre beaucoup de temps et est sujette à changement si de nouveaux éléments de preuve sont présentés durant le procès. La procédure actuelle repose sur la Cour fédérale pour protéger adéquatement l'information de nature sensible.

Pour améliorer la relation entre le renseignement et la preuve dans les instances criminelles, le gouvernement :

- > étudiera le processus de divulgation ainsi que les obligations des organismes canadiens du renseignement de sécurité;
- > examinera la façon dont le renseignement de sécurité est recueilli et conservé;
- > prendra en considération la décision prochaine de la Cour suprême du Canada concernant le processus actuel de divulgation reposant sur la Cour fédérale.

SÛRETÉ AÉRIENNE – Accroître la sécurité des voyageurs aériens

La Commission a consacré une grande partie de son rapport aux questions liées à la sûreté de l'aviation. En tant que pays hôte de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Canada est connu pour respecter ou même dépasser les exigences internationales en matière de sûreté aérienne. Confronté à des tragédies dans le secteur de l'aviation, le Canada a agi rapidement et avec détermination afin d'apporter des améliorations, parfois avant même que l'OACI établisse des normes.

Même depuis la fin des audiences de la Commission en 2007, des améliorations considérables ont été apportées au système de sûreté de l'aviation du Canada. Par exemple, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien a été renforcée grâce à des investissements dans les opérations et les nouvelles technologies et en mettant à l'essai de nouvelles mesures de sécurité, comme la vérification des véhicules dans les aéroports. Le Programme de sûreté du fret aérien a aussi été créé afin d'assurer un contrôle rigoureux du fret aérien et de renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. De plus, les plans de la sûreté de l'aviation en cours d'élaboration favoriseront la coordination et l'intégration des mesures de sécurité dans les aéroports canadiens. Les exploitants d'aéroports et leurs partenaires seront ainsi tenus d'évaluer leur niveau de préparation en matière de sécurité et de mettre en place des stratégies d'atténuation des plus exhaustives et efficaces.

Il n'y a aucun doute que l'aviation civile est une cible de choix pour les terroristes. Bien que déjoué, l'attentat terroriste du 25 décembre 2009 contre le vol 253 de Northwest Airlines à destination de Detroit a montré que même les attaques qui échouent ont de lourdes conséquences sur l'économie, l'industrie de l'aviation et les voyageurs aériens. C'est en reconnaissance de cette menace que le gouvernement a investi, dans le Budget 2010, plus de 1,5 milliard de dollars au cours de cinq ans dans l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et dans le Programme de sûreté du fret aérien afin de renforcer à la fois la sécurité de notre système aérien et de ceux qui voyagent par avion.

Le gouvernement continuera d'examiner et d'évaluer les risques dans un contexte où les menaces évoluent rapidement et de manière imprévisible, puisque les secteurs qui ne présentent pas de risque pour l'instant peuvent devenir des secteurs préoccupants plus tard, au fur et à mesure que les terroristes changent leurs cibles, leurs méthodes et leurs tactiques. Le gouvernement entend continuer à renforcer la sûreté de l'aviation pour assurer à la fois l'efficacité et la sécurité du transport aérien, et à établir les priorités en matière d'investissements en fonction du risque.

Pour y parvenir, le gouvernement :

- > continuera de faire progresser le projet de loi C-42, *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique (renforcement de la sûreté aérienne)*, qui aidera à faire en sorte que les Canadiens qui voyagent en avion puissent continuer à avoir accès à des destinations de la façon la plus rapide et la plus rentable possible, en prenant appui sur les efforts déployés par le gouvernement pour accroître la sûreté de l'aviation, conjointement avec les partenaires internationaux du Canada;

- > continuera de travailler avec ses partenaires internationaux et de l'industrie afin de mettre en œuvre les initiatives ayant fait l'objet de financement dans le Budget 2010 et qui régleront plusieurs vulnérabilités importantes identifiées par la Commission;
- > établira un programme national de sûreté de l'aviation civile, qui exposera l'orientation politique et stratégique du Canada à moyen et à long terme;
- > améliorera le Programme de protection des passagers, qui empêche les individus qui menacent la sûreté de l'aviation de monter à bord d'un avion.

VOIE D'AVENIR – Donner suite aux engagements du gouvernement

Les engagements pris dans ce Plan d'action représentent des changements substantiels au système de sécurité et du renseignement du Canada. Certains nécessiteront peut-être des investissements importants à un moment où les dépenses doivent être priorisées soigneusement à l'échelle du gouvernement. Comme composante de sa réponse à la Commission, le gouvernement fera le point publiquement sur les progrès accomplis à l'égard des mesures qu'il s'est engagé à mettre en place dans le Plan d'action.