

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



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

Les opinions exprimées dans les présentes études théoriques n'engagent que leurs auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du commissaire.

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

N^o cat. : CP32-89/5-2010F

ISBN : 978-0-660-97385-2

En vente chez votre libraire local ou auprès des
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0S5

Téléphone : (613) 941-5995 ou 1 800 635-7943

Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

publications@tpsgc.gc.ca

Internet : www.publications.gc.ca

**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
Études de recherche – volume 2**

**Le financement du terrorisme, les organisations caritatives
et la sécurité aérienne**

Table des matières

Kent Roach	Introduction	7
Nicos Passas	Comprendre le financement du terrorisme	17
Anita Indira Anand	Évaluation du régime juridique régissant la lutte contre le financement des activités terroristes au Canada	135
Mark Sidel	Le financement des activités terroristes et les organisations caritatives : lois et politiques du Royaume-Uni, des États-Unis et de l’Australie	177
David G. Duff	Organismes de bienfaisance et financement des activités terroristes : revue du cadre législatif du Canada	231
Kathleen Sweet	Examen de la sûreté des aéroports canadiens	287

Introduction

Kent Roach

Le programme de recherche de la Commission

Peu après la création 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, les avocats de la Commission et les directeurs de la recherche ont décidé de commander un certain nombre de rapports de recherche sur les questions touchant le large mandat de la Commission.

Les études de recherche constituent depuis longtemps un élément important des travaux des commissions d'enquête au Canada. Ainsi, la Commission d'enquête MacDonald, qui a examiné les activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et formulé des recommandations qui ont mené à la création du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 1984, a publié un certain nombre de rapports de recherche et de monographies dans le cadre de ses travaux¹. D'autres commissions d'enquête tant fédérales que provinciales ont emboîté le pas en mettant en oeuvre des programmes de recherche parfois ambitieux².

La recherche permet aux commissions d'enquête d'obtenir des commentaires d'experts éclairants. Les rapports de recherche peuvent être préparés de manière indépendante par des experts, y compris des universitaires. Les parties en cause et le public peuvent commenter librement ces documents et le commissaire peut, à son tour, rejeter ou accepter les conseils et avis qui y figurent. L'avertissement traditionnel selon lequel le document ne traduit pas nécessairement les opinions de la commission ou du commissaire correspond à la réalité.

¹ Ainsi, voir les études de recherche publiées par la Commission d'enquête MacDonald concernant certaines activités de la GRC. J.L.I.J. Edwards *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale dans la mesure où elle concerne les charges du Premier ministre, du procureur général et du 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 *National Security : Les aspects juridiques de la sécurité nationale* (Ottawa : Approvisionnement et Services, 1980).

² La Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar a publié une série de documents d'information. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux, 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 s'est vu confier un mandat particulièrement vaste qui englobait le caractère adéquat de l'évaluation de la menace de terrorisme en 1985 et aujourd'hui, la coopération entre les organismes gouvernementaux, y compris la GRC et le SCRS, le caractère suffisant des restrictions touchant le financement du terrorisme, y compris le financement provenant des organisations caritatives, la protection des témoins, la sécurité aérienne et les poursuites liées au terrorisme. Pour relever ce défi, la Commission a dû faire appel à un vaste éventail d'experts issus de différentes disciplines.

Le programme de recherche d'une commission d'enquête peut favoriser la création ou la consolidation d'une infrastructure de recherche permettant la poursuite des réflexions et l'élaboration de politiques dans le domaine sous étude. De façon générale, les recherches canadiennes sur les questions liées au terrorisme sont relativement clairsemées³. Il n'y a aucun financement gouvernemental affecté aux recherches sur l'étude du terrorisme et des mesures de contre-terrorisme optimales, contrairement à la situation qui existe dans d'autres domaines, comme les études militaires. Je souhaite à cet égard que le programme de recherche de la Commission stimule d'autres investissements dans des recherches indépendantes concernant le terrorisme et le contre-terrorisme.

Fort heureusement, la Commission d'enquête a obtenu la collaboration de la majorité des grands experts du Canada dans bon nombre de ces domaines. Elle a également retenu les services de plusieurs experts internationaux chevronnés aux fins des recherches davantage comparatives qui visaient à savoir si le Canada pouvait s'inspirer des pratiques exemplaires suivies dans d'autres démocraties dans les domaines liés au mandat de la commission.

Les chercheurs qui mènent des études pour une commission d'enquête ne bénéficient pas des avantages normalement associés aux recherches universitaires. Ils sont soumis à des délais serrés et doivent s'efforcer de présenter des analyses et des recommandations utiles pour la commission d'enquête.

³ Pour connaître quelques-uns des défis, voir le texte de Martin Rudner intitulé « Towards a Proactive All-of-Government Approach to Intelligence-Led Counter-Terrorism » et celui de Wesley Wark intitulé « The Intelligence-Law Enforcement Nexus », au vol. 1 des études de recherche.

Il a été décidé de demander à nos chercheurs de fonder leurs textes uniquement sur des sources publiques et de terminer la rédaction de leurs rapports bien avant la fin des audiences de la Commission, de sorte qu'ils n'ont peut-être pas eu accès à l'ensemble des renseignements et de la preuve dont la Commission a été saisie. Cela étant dit, les rapports de recherche ainsi que les dossiers préparés par les avocats de la Commission ont permis au commissaire, aux parties et au public d'avoir accès à un instantané utile de la base de connaissances existante.

En raison de l'importance de la participation du public et des parties à la présente Commission d'enquête, il a été décidé au début des travaux que les chercheurs dont la Commission a retenu les services présenteraient et défendraient si possible les résultats de leurs recherches au cours des audiences de la Commission. L'approche dichotomique consistant à scinder les audiences en deux parties, la première portant sur le passé et la seconde, sur l'avenir, a été délibérément rejetée, car une bonne partie du mandat de la Commission nécessitait un examen à la fois du passé et de l'avenir. D'aucuns souhaitaient également que le commissaire puisse assister à la présentation et à la contestation des travaux de recherche préparés pour lui dans le cadre d'une démarche publiquement accessible.

Je souhaite que le programme de recherche puisse éclairer les délibérations de la Commission et fournir une infrastructure universitaire solide qui favorisera la poursuite, au Canada, de l'examen du terrorisme et des nombreux instruments politiques qui sont nécessaires pour prévenir les actes de terrorisme.

Contenu du présent volume

Les études de recherche contenues dans le présent volume portent sur la partie du mandat de la Commission selon laquelle elle doit se demander si « le droit canadien actuel permet... 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 »⁴. Une dernière étude de recherche traite de quelques-unes des questions relatives à la sécurité

⁴ 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, mandat, point b (iv).

aérienne que la Commission doit examiner dans le cadre de son mandat, notamment des questions ayant trait au contrôle des passagers et de leurs bagages⁵.

Nikos Passas : Comprendre le financement du terrorisme

Expert chevronné sur le financement du terrorisme, le professeur Nikos Passas, de la Northeastern University de Boston, a préparé un tableau complet du financement du terrorisme ainsi que de l'expérience internationale relative à la suppression de ce financement, notamment quant à l'influence de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) et à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il soutient qu'il est difficile de comprendre et de contrôler le financement du terrorisme en partie en raison des petites sommes d'argent nécessaires pour financer un acte de terrorisme meurtrier ainsi que de la grande variété des méthodes et des sources de financement utilisées.

Le professeur Passas explique en détail comment la commission d'enquête américaine sur le 11 septembre a réfuté un certain nombre de mythes au sujet du financement des attentats du 11 septembre, notamment en ce qui concerne le rôle des diamants de la guerre, des hawalas de la Somalie ou des systèmes informels de transfert de fonds et d'autres groupes terroristes. Les pirates de l'air qui ont commis ces attentats ont transféré la somme nécessaire pour financer ces actes (soit moins de 500 000 \$) par des moyens aussi réguliers que les virements télégraphiques, le transport de liquidités et l'utilisation de cartes de débit et de crédit. Aucune institution financière n'a déposé de rapport d'activité suscitant des doutes. Selon le professeur Passas, certaines formes de surveillance du financement du terrorisme pourraient être contre-productives, par exemple, en aliénant inutilement les collectivités ethniques, en entraînant l'adoption de mesures de conformité superficielles et en occasionnant des coûts qui dépassent les avantages d'un accroissement de la réglementation. Le professeur prône donc une approche fondée sur les faits pour lutter contre le financement du terrorisme, soit une approche qui repose sur l'utilisation de renseignements exacts au sujet des groupes terroristes et de leur financement et sur l'établissement de priorités claires, dont le recours à des poursuites ciblées et justifiées contre les groupes considérés comme ceux qui représentent la plus grande menace. À son avis, cette approche nécessitera une intégration entre les organismes de

⁵ Ibid, point b (vii).

renseignement et les organismes d'exécution de la loi, thème abordé dans bon nombre des études de recherche.

Anita Indira Anand : Évaluation du régime juridique régissant la lutte contre le financement des activités terroristes au Canada

La professeure Anita Anand, de l'Université de Toronto, présente un aperçu des différentes lois du Canada qui régissent le financement du terrorisme. Elle souligne que la plupart des lois qui ont été adoptées au Canada après les événements du 11 septembre au sujet du financement du terrorisme visent à assurer le respect des différentes obligations internationales du Canada. Elle décrit comment la Loi anti-terroriste de 2001 a eu pour effet d'ajouter au Code criminel différentes infractions liées au financement du terrorisme et des dispositions concernant le gel et la confiscation de biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition ainsi que le signalement d'opérations suspectes. Elle souligne qu'il existe certains chevauchements avec la Loi sur le blanchiment des produits de la criminalité, ce qui soulève la nécessité de coordonner les mesures d'exécution de la loi entre la police, les services du renseignement et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

La professeure Anand estime qu'il est impératif de coordonner les efforts du Canada visant à régler le financement du terrorisme et de réviser l'efficacité de ces mesures. Elle commente la nécessité d'un organisme de surveillance qui examinerait le bien-fondé et l'efficacité des opérations du CANAFE. À son avis, il est peut-être faux de présumer que le régime actuel est efficace. Plus précisément, la professeure fait valoir que l'actuel régime d'exécution de la loi pourrait occasionner des coûts supérieurs aux avantages qui en découlent. Ainsi, les obligations relatives à la présentation de rapports imposent des coûts élevés à des tierces parties comme les institutions financières sans garantir que les avantages visés seront atteints, notamment le succès des poursuites relatives au financement du terrorisme ou des autres mesures ayant pour but de démanteler les groupes de terroristes et d'empêcher le terrorisme. La professeure Anand déplore l'absence d'un organisme qui serait le pendant canadien de l'organisme américain appelé Office of Terrorism and Financial Intelligence, qui assure la coordination dans ce domaine. Elle ajoute que l'approche globalisante relative à la présentation de rapports peut avoir des répercussions négatives sur la protection de la vie privée.

Mark Sidel : Le financement des activités terroristes et les organisations caritatives : lois et politiques du Royaume-Uni, des États-Unis et de l’Australie

Le professeur Mark Sidel, qui enseigne à la University of Iowa et est un expert chevronné sur les règles de droit applicables aux organisations caritatives, brosse un tableau comparatif des lois du Royaume-Uni, des États-Unis et de l’Australie qui s’appliquent aux organisations caritatives pouvant être mêlées au financement du terrorisme. Il soutient que les États ont des raisons légitimes d’empêcher les organisations caritatives de devenir l’une des sources de financement du terrorisme, mais qu’ils devraient appliquer ces mesures pour préserver les contributions que ces organisations peuvent apporter à la sécurité de la personne et ainsi assurer le dynamisme du secteur de bienfaisance.

Le professeur Sidel explique que le Royaume-Uni a confié le contrôle de ce secteur à la Charities Commission, tandis que les États-Unis se sont tournés principalement vers les poursuites pénales visant les organisations caritatives qui appuient le terrorisme, même si les deux pays ont criminalisé le financement du terrorisme et réglementent également le secteur des organismes de bienfaisance. Il présente quelques études de cas portant sur les interventions de la Charities Commission auprès d’organisations caritatives soupçonnées d’appuyer le terrorisme, notamment dans l’affaire concernant la mosquée de Finsbury Park. Il estime que l’approche britannique est supérieure à l’approche américaine en partie parce qu’elle est articulée autour d’un vaste éventail d’interventions, y compris des mesures ayant pour but d’accroître la transparence et la responsabilité au sein de l’organisation caritative. Les États-Unis ont plutôt préféré tenter des poursuites très médiatisées et le département du trésor américain a imposé des lignes directrices que bon nombre d’organisations faisant partie du secteur de bienfaisance ont critiquées pour leur manque de réalisme. Quant à l’Australie, dont l’intervention dans ce domaine est plus récente, son approche oscille entre les réponses, britannique et américaine, et se caractérise jusqu’à maintenant par l’ajout de nouvelles infractions larges et souvent controversées, mais les mesures d’exécution se sont plutôt révélées timides.

David G. Duff : Organismes de bienfaisance et financement des activités terroristes : revue du cadre législatif du Canada

Le professeur David Duff, de l'Université de Toronto, se penche sur l'arsenal de lois fédérales et provinciales qui régissent le statut d'organisme de bienfaisance au Canada à la lumière du fait que la Babbar Khalsa Society a été considérée comme un organisme de bienfaisance jusqu'en 1996. Il examine d'abord la compétence dont les provinces sont investies, en vertu du paragraphe 92(7) de la Loi constitutionnelle de 1867, en ce qui a trait à la réglementation des organismes de bienfaisance. Cependant, la plupart des provinces ont refusé d'exercer cette compétence, seule l'Ontario ayant adopté un texte législatif qui permet la destitution des fiduciaires et exécuteurs testamentaires. En conséquence, la réglementation est principalement fédérale, bien que le gouvernement fédéral ne possède que des pouvoirs accessoires à l'égard de l'imposition des organismes de bienfaisance.

Le professeur Duff s'attarde principalement à la réglementation fédérale des organismes de bienfaisance, y compris les critères applicables aux organismes de bienfaisance enregistrés selon la Loi de l'impôt sur le revenu. Il commente la démarche menant au refus du statut d'organisme de bienfaisance et constate que le nombre de demandes visant à obtenir ce statut ainsi que le nombre d'enregistrements ont diminué après la révocation, en 1996, du statut d'organisme de bienfaisance de Babbar Khalsa et les événements du 11 septembre. Il examine également la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) qui a été adoptée dans le cadre de la Loi anti-terroriste de 2001 et qui permet la révocation du statut d'organisme de bienfaisance sur la foi de renseignements qui ne sont pas nécessairement dévoilés à l'organisme. Il propose l'ajout d'exigences liées à la faute ou d'une défense de la diligence raisonnable afin d'assouplir le texte législatif. Cela étant dit, il souligne qu'aucun certificat n'a été délivré en application de cette nouvelle Loi et qu'un organisme de bienfaisance qui a des liens avec le terrorisme pourrait perdre son certificat pour d'autres raisons. Il s'attarde également à la procédure applicable à l'échange de renseignements concernant les organisations caritatives pouvant être mêlées au terrorisme et prône la coopération à l'échelle internationale et la coopération entre les instances fédérales et provinciales non seulement à l'égard des organismes de bienfaisance enregistrés, mais aussi à l'endroit des organisations à but non lucratif qui ne sont pas enregistrées et qui pourraient financer le terrorisme.

Kathleen Sweet : Examen de la sûreté des aéroports canadiens

Kathleen Sweet, qui est l'auteure de plusieurs ouvrages sur la sécurité aérienne et une grande spécialiste dans ce domaine, porte un regard critique sur les lacunes touchant la sécurité aérienne qui ont mené à l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India et, trois ans plus tard, à l'attentat contre le vol Pan Am 103 au-dessus de Lockerbie, en Écosse. Elle explique comment, après l'attentat commis contre le vol d'Air India, le Canada a été le premier pays à exiger un contrôle plus rigoureux des passagers et des bagages lors des vols internationaux, mesure de sécurité qui a plus tard été étendue aux vols intérieurs.

Mme Sweet commente différentes mesures de sécurité aérienne. Elle déplore le faible rendement des agents lors de la vérification des bagages et insiste sur la nécessité d'attirer les personnes les plus compétentes, de les former et de surveiller leur rendement au travail. Elle souligne que l'efficacité des dispositifs à rayons-X standards dépend en bonne partie du rendement du personnel qui les utilise. Elle s'attarde également à certaines technologies plus coûteuses qui peuvent être utilisées pour la vérification des bagages et reconnaît l'efficacité du recours aux chiens dressés pour la détection d'explosifs, bien que cette méthode soit la moins onéreuse. De plus, elle examine les appareils de contrôle des passagers, qui sont conçus pour détecter des traces d'explosifs, ainsi que les portiques de détection des objets métalliques et les détecteurs à main. Enfin, elle passe en revue quelques-unes des meilleures pratiques relatives au contrôle de l'accès aux aéroports. Mme Sweet souligne que l'amélioration de certains aspects de la sécurité aérienne peut avoir pour effet d'attirer l'attention des terroristes sur d'autres aspects. De plus, il arrive parfois que l'on contourne les procédures existantes en matière de sécurité aérienne par souci d'assurer l'efficacité du déplacement des avions ainsi que des passagers et de leurs bagages.

Conclusion

Les quatre premiers essais du présent volume donnent un aperçu intéressant des nombreux modes de financement du terrorisme ainsi que de l'éventail des interventions permettant de lutter contre ce financement, notamment celui qui provient des organismes de bienfaisance enregistrés. Ils comportent des mises en garde importantes au sujet de la façon dont des actes de terrorisme meurtriers, comme l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India peuvent être financés à l'aide de sommes

d'argent peu élevées qu'il est possible d'obtenir et de transférer par toutes sortes de moyens. Ils font ressortir la nécessité de mettre en oeuvre des lois visant à lutter contre le financement du terrorisme, y compris les lois qui s'appliqueraient aux organisations caritatives qui financent le terrorisme, pourvu que l'administration de ces lois soit modérée et rentable, qu'elle s'appuie sur des renseignements exacts et qu'elle soit coordonnée avec d'autres mesures de lutte contre le terrorisme. Pour sa part, le dernier essai du présent volume met en relief certaines failles de la sécurité aérienne qui ont mené à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India ainsi que l'éventail de mesures contemporaines susceptibles d'améliorer la sécurité aérienne.

