

**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**

**PHASE I
OBSERVATIONS DU
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

INTRODUCTION

1. L'attentat à la bombe commis contre le vol d'Air India en 1985 a été une tragédie canadienne que nous réexaminons maintenant, plus de 20 ans après. Comme dans toute catastrophe de cette ampleur dans laquelle les gouvernements, les individus et les organisations doivent recoller les morceaux dans un climat marqué par la souffrance et la douleur, il y a des histoires personnelles remarquables, que la Commission d'enquête a révélées au public. Une grande partie des témoignages entendus au cours de la phase I étaient émouvants et convaincants et n'appellent aucune précision ni aucun commentaire.
2. La réponse du gouvernement du Canada à cette tragédie a été immédiate : des mesures à court et à long terme ont été prises par de nombreux ministères et organismes. Dès les toutes premières heures qui ont suivi l'attentat, la gestion de la situation a été prise en charge par des hauts fonctionnaires de ministères clés et par un haut fonctionnaire du Cabinet du premier ministre. Pendant des mois et des années, des actions ont été entreprises en conséquence de cette tragédie : des enquêtes, des poursuites criminelles, des examens de programmes et de

politiques et de nombreuses autres initiatives qui seront examinées par la Commission d'enquête. Les rapports du gouvernement avec les familles ont été principalement coordonnés par la Direction générale des affaires consulaires de ce qui s'appelait alors le ministère des Affaires extérieures (MAE). Les présentes observations traiteront seulement de cet aspect de la réponse du gouvernement B la dimension consulaire B tel que l'ont décrit les employés B actuels et anciens B du gouvernement qui ont témoigné dans le cadre de la phase I de l'enquête.

3. Le contexte dans lequel les événements du 23 juin 1985 se sont produits était très différent de celui d'aujourd'hui. Air India ne disposait pas de listes complètes de ses passagers. La capacité de communications était très différente. Internet n'existait pas, les téléphones cellulaires non plus. Les télécommunications à Cork, où étaient centralisées les opérations consulaires ainsi que les opérations de sauvetage et de récupération, ne permettaient pas toujours d'envoyer et de recevoir rapidement et en temps opportun l'information qui était capitale pour les familles ou l'équipe consulaire du gouvernement. Outre ces difficultés, il n'y avait pas à Cork suffisamment d'endroits pour héberger les membres des familles et, dans certains cas, les familles ont été logées à des distances considérables des principaux centres où se déroulait le processus douloureux de la récupération et de l'identification des victimes.
4. Comme dans toute catastrophe majeure, il y a eu un partage logique et rationnel des responsabilités, en partie fondé sur une convention internationale. Comme la tragédie est survenue près de l'Irlande, les autorités irlandaises étaient responsables de la gestion des opérations de sauvetage et de récupération et du traitement des dépouilles des victimes. À titre de transporteur, Air India avait aussi un rôle à jouer et la compagnie avait adopté des politiques sur les mesures à prendre en cas de catastrophe de cette ampleur.

5. Certains membres des familles ont déclaré dans leur témoignage qu'ils s'étaient sentis abandonnés par le gouvernement canadien; ils estimaient en outre que l'on était resté indifférent à leurs souffrances. Or, cela ne saurait être plus loin de la vérité car le gouvernement du Canada s'est employé immédiatement à prendre des mesures tenant compte de l'énormité de l'événement et de ses répercussions sur la vie d'un si grand nombre de personnes. Comme dans toute autre tragédie d'une ampleur sans précédent, les intervenants doivent composer le mieux possible avec les réalités sur le terrain. Or, la situation sur le terrain était considérablement différente de celle dont se souviennent un grand nombre de membres des familles. Malheureusement, de nombreuses personnes cherchent à trouver un coupable des années après la tragédie à cause de facteurs qui étaient tout simplement indépendants du contrôle de quiconque : difficulté à loger les familles, problèmes de communications sur le terrain, durée du travail médico-légal et autres questions ne relevant pas de la compétence des intervenants canadiens.
6. Le procureur général du Canada ne cherche pas à réfuter les allégations des membres des familles découlant des conditions chaotiques et stressantes auxquelles tous étaient confrontés à Cork, mais à exposer le point de vue de l'équipe consulaire qui a été réunie rapidement afin d'intervenir à la suite de la catastrophe.
7. Dans les circonstances chaotiques et tragiques qui ont suivi l'attentat, les autorités consulaires canadiennes sont intervenues rapidement et leurs efforts ont été sans précédent. À aucun moment ce terrible événement n'a été considéré autrement que comme une tragédie canadienne majeure.

PARTIE I B RÉPONSE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES À LA TRAGÉDIE D' AIR INDIA

8. La catastrophe d'Air India est survenue au-dessus des côtes d'Irlande au milieu de la nuit, vers 2 h 15 HNE [**heure avancée de l'est**], le 23 juin 1985. Des fonctionnaires à Ottawa en ont été informés vers 6 h 30 HNE [**heure avancée de l'est**]. Une heure plus tard, à 7 h 30, une équipe spéciale était constituée au MAE et des hauts fonctionnaires et des ministres étaient à leur tour mis au courant de la tragédie. Quatre heures plus tard, soit à 10 h 30, un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires présidé par le sous-ministre délégué (Politique étrangère) s'est réuni¹.

¹ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 12 novembre 2006, p. 1119:23-1121:3, pièce P-92, onglet 2, p. 4, * Consular Operations Division Response to the Air India Disaster + onglet 9, p. 48-51, * Operations Centre Logbook B Air India Disaster B 23 June 85 + pièce P-164, * Report of The Court Investigating Accident to Air India Boeing 747 Aircraft VT-EFO, "Kanishka" on 23rd June 1985 .

9. Un certain nombre de mesures ont été prises sur-le-champ, notamment le renforcement de la sécurité des représentants indiens au Canada et l'organisation d'appels téléphoniques du premier ministre du Canada au premier ministre de l'Inde et au premier ministre d'Irlande². Dans les heures qui ont suivi, il a été décidé d'envoyer des fonctionnaires canadiens à Cork, en Irlande, afin d'offrir des services consulaires. Il a été décidé aussi d'envoyer une équipe de fonctionnaires, dirigée par un haut fonctionnaire du MAE, afin d'établir un bureau canadien et de gérer la réponse consulaire. Le premier membre de l'équipe est arrivé à Cork huit heures plus tard³. Les autres membres de l'équipe canadienne ont commencé à arriver en Irlande le 24 juin, soit un peu plus de 24 heures après la catastrophe, et ils ont maintenu un bureau à Cork pendant plus de deux semaines, entre le 24 juin et le 12 juillet 1985⁴.
10. Comme c'est presque toujours le cas quand une catastrophe survient, les premières heures et les premiers jours qui ont suivi l'écrasement de l'appareil d'Air India ont été marqués par la confusion et le chaos, en raison en particulier du manque d'information. En dépit de l'absence de renseignements détaillés sur la catastrophe, le groupe de travail du MAE a agi de manière prudente et proactive en prenant les mesures décrites ci-dessous.
11. Le 24 juin, soit le lendemain de la catastrophe (et le premier jour ouvrable de la semaine), les bureaux des passeports des principales villes canadiennes ont été alertés, dans l'éventualité où des Canadiens auraient besoin d'obtenir un passeport en vue d'un voyage urgent en Irlande⁵. La Direction générale des affaires consulaires à Ottawa a commencé à dresser des listes de victimes en se servant de sources incomplètes ou partielles d'Air India et à essayer d'établir des

² Témoignage de M. Heatherington, vol. 4, 28 septembre 2006, p. 407:3-12; pièce 92, onglet 9, p.48-51, * Operations Centre Logbook B Air India Disaster B 23 June 85 + pièce P-93, onglet A, p. 2, * Memorandum for the Prime Minister + et onglet 8, p. 27, * External Affairs Canada B Message +.

³ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1123:10-21.

⁴ Témoignage de M. Molgat, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1160:8 à 1161:3.

contacts avec des proches parents au Canada⁶. (En raison de l'ampleur de la tragédie, ce n'est que le 30 juin que la compagnie aérienne a pu établir une liste définitive des résidents canadiens qui avaient péri dans la catastrophe.) Dans le but d'accélérer les contacts avec des Canadiens, le MAE a diffusé, le 26 juin, un communiqué de presse dans lequel il invitait les membres des familles des victimes de l'attentat à communiquer avec lui en tout temps, en composant un numéro spécial à frais virés⁷.

⁵ Témoignage de M. Sheehan, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1219:14-17.

⁶ Témoignage de M. Sheehan, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1222:11 à 1223:8.

⁷ Témoignage de M. Sheehan, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1225:16 à 1229:3; pièce P-92, onglet 27, p. 116 B * Air India Disaster Meeting +, 26 juin 1985.

12. Des fonctionnaires canadiens à Ottawa ont immédiatement reconnu que la catastrophe constituait une tragédie canadienne majeure. Le gouvernement a diffusé son premier communiqué de presse le 24 juin 1985 et a continué à diffuser régulièrement des communiqués pendant les jours qui ont suivi. Une réunion interministérielle présidée par Fred Doucet, qui occupait un poste élevé au Cabinet du premier ministre, avait lieu chaque jour pour discuter de toutes les questions, qu'elles concernent les affaires consulaires ou non. La rapidité avec laquelle le gouvernement a réagi à la tragédie a montré concrètement qu'il reconnaissait qu'il s'agissait d'une tragédie canadienne et qu'il prenait des mesures en conséquence⁸.
13. Un certain nombre de familles canadiennes ont été contrariées par le fait que le MAE n'a pas communiqué avec elles dès les premiers jours qui ont suivi la tragédie. Or, pendant les premiers jours, le MAE ne disposait pas de tous les renseignements sur les passagers d'Air India et certains des renseignements qui commençaient à émaner de la compagnie ne permettaient pas de connaître les noms complets des victimes⁹. Il n'a donc pas été possible de dresser immédiatement une liste complète des membres des familles se trouvant au Canada ou à l'étranger.

⁸ Pièce P-92, onglet 18, p. 82 communiqué de presse daté du 24 juin 1985; témoignage de M. Molgat, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1147:21 à 1148:1; 1216:10 à 1217:16; témoignage de M. Heatherington, vol. 4, 28 septembre 2006, p. 405:19 à 406:8; p. 407:3-12; p. 405:19 à p. 406:8.

⁹ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1127:1-18; pièce P-92, onglet 13, p. 63 B télex concernant la liste des passagers, 23 juin 1985; onglet 14, p. 65-72 B copie de la liste.

14. Le MAE a dû attendre que des membres des familles communiquent avec lui, en particulier après la publication du numéro de téléphone à frais virés le 26 juin, ou qu'Air India commence à transmettre ses listes. Le MAE ne disposait à l'époque que d'une mauvaise photocopie d'une liste sur laquelle figuraient des notes manuscrites mais non les noms complets des passagers. Les fonctionnaires du MAE au Canada et en Irlande ont exploré différents moyens d'en savoir plus; ils ont notamment pensé se rendre dans la plupart des hôtels et des auberges-de la région de Cork. Malheureusement, en dépit de tous ces efforts, ce n'est que lorsque la compagnie aérienne a produit une liste définitive de passagers que le MAE a pu disposer d'une liste complète à partir de laquelle travailler¹⁰.
15. Air India et les autorités irlandaises ont demandé aux familles de ne pas se rendre immédiatement à Cork afin de permettre aux autorités locales de préparer leur arrivée et de recueillir des renseignements concernant leurs êtres chers. Air India a aussi demandé aux membres des familles qui passaient par Londres de demeurer dans cette ville à ses frais afin de laisser aux autorités locales le temps de se préparer¹¹.
16. Les familles ont cependant commencé à arriver rapidement, ce qui a eu pour effet de surcharger la mission canadienne B l'équipe canadienne était arrivée le 25 juin et avait ouvert un bureau. L'effectif de l'équipe initiale avait été déterminée en fonction du volume de travail prévu par les fonctionnaires en s'appuyant sur des données valables. Or, s'ils avaient pensé que les familles arriveraient très rapidement, et en assez grand nombre, ils auraient dès le départ envoyé une équipe plus nombreuse. Compte tenu de l'énorme charge de travail, le chef de l'équipe envoyée à Cork a demandé d'augmenter le personnel, ce qui a été fait le 28 juin. Il y a

¹⁰ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1126:15-16, p. 1127:1 à 1128:25.

¹¹ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1125:10-20; pièce P-92, onglet 20, p. 91, * Air

eu finalement, à Cork pendant cette période, sept fonctionnaires du MAE en provenance du Canada, en plus de trois employés de soutien¹².

¹²

India Disaster Meeting, June 25/85 +; onglet 21, p. 96, * Situation Report -0800 25 June 1985 .
Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1131:15-21.

17. L'arrivée hâtive des familles a eu des répercussions à Cork parce que la ville ne disposait pas des installations nécessaires pour les héberger à cause du nombre élevé de touristes dans la région. Certaines familles ont trouvé de l'hébergement à plusieurs kilomètres de Cork et ont eu de la difficulté à se déplacer dans la région. D'autres se sont installées dans des hôtels désignés par Air India, mais elles ont dû prendre elles-mêmes les dispositions, de sorte que ni Air India ni les autorités canadiennes ne savaient où elles se trouvaient. (Les fonctionnaires canadiens ont effectué des recherches minutieuses dans les lieux d'hébergement de Cork, mais il ne fait aucun doute que certaines familles n'ont pas été contactées¹³.)
18. Les fonctionnaires canadiens se sont entendus avec Air India pour que la compagnie aérienne conduise les membres des familles au bureau installé par le Canada au Jury's Hotel, à Cork. Malgré la procédure convenue entre eux, le transport ne s'est pas fait de façon régulière. Forcée de modifier son plan, l'équipe canadienne a fait des efforts exceptionnels pour rencontrer les membres des familles dans différents hôtels et auberges, à Cork et dans les environs (la région en question s'est rapidement étendue)¹⁴.

¹³ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1124:13-17; témoignage de M. Molgat, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1144:7-15.

¹⁴ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1128:1 à 1129:25, p. 1130:11 à 1131:4.

19. Les fonctionnaires canadiens ont été présents à l'arrivée de 15 des 18 appareils atterrissant à Cork afin d'accueillir les parents canadiens des (les trois autres appareils étaient arrivés avant l'installation du bureau canadien). À partir du 26 juin 1985, une équipe d'au moins deux fonctionnaires accueillait tous les vols qui arrivaient avec des parents à bord selon les informations obtenues par le bureau). Les fonctionnaires canadiens ont demandé aux parents rencontrés à l'aéroport d'informer le bureau de Cork de l'endroit où ils allaient séjourner et de tout changement à cet égard (dans la plupart des cas, c'est Air India qui s'occupait de l'hébergement). Ils leur ont aussi bien fait comprendre qu'ils pouvaient se rendre au bureau en tout temps. Les membres des familles arrivés du Canada et d'ailleurs parlaient couramment l'anglais ou le français, en plus d'autres langues comme le hindi et l'ourdou, de sorte que le personnel consulaire canadien n'a jamais eu de difficulté à communiquer avec eux et à répondre à leurs préoccupations¹⁵.
20. L'équipe consulaire installée à Cork a fait ce qu'elle devait face à la dure réalité des souffrances et du choc terribles vécus par les familles, en prenant toutes les mesures possibles pour les aider. Parmi les nombreux exemples qui méritent d'être soulignés, mentionnons les dispositions prises pour aider une famille à revenir au Canada avec la dépouille de leur fille, les efforts faits pour affréter un avion du MDN pour transporter les corps et la présence constante d'Helen Amundsen au chevet d'une jeune femme accablée de douleur et souffrant d'une dépression nerveuse à la suite de la mort de son mari¹⁶.

¹⁵ Témoignage de M. Molgat, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1142:21 à 1143:7; témoignage de M. Molgat, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1164:15-22.

¹⁶ Témoignage de M. Stewart, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1136:4 à 1137:20; témoignage de M. Molgat, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1169:23 à 1170:10.

21. Seul un psychologue ou un psychiatre expérimenté ayant une solide formation aurait peut-être su comment gérer et contenir la douleur associée à une telle tragédie. Les fonctionnaires canadiens trouvaient même difficile de se présenter aux membres des familles à cause de la grande douleur que ceux-ci éprouvaient¹⁷.

¹⁷ Témoignage de M. Stewart, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1197:14-17.

22. Les familles touchées par la catastrophe d'Air India ont aussi et cela se comprend bien été irritées par les procédures médico-légales. Les autorités irlandaises ont commencé à récupérer les corps dans les heures qui ont suivi l'écrasement. Toutefois, l'identification définitive ne s'est pas faite rapidement et les membres des familles n'ont pas été autorisés à voir les corps. Confrontées à d'importantes questions touchant la responsabilité légale et l'indemnisation, les autorités irlandaises et celles d'Air India ont passé beaucoup de temps à établir des règles détaillées, ce qui a eu pour effet d'irriter ~~avec raison~~ les familles qui étaient pressées d'identifier leurs êtres chers et de procéder à leur inhumation ou à une autre cérémonie. Les fonctionnaires consulaires, qui étaient chargés de transmettre l'information, n'ont en aucun temps participé à ces décisions¹⁸.

¹⁸ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1133:6-25.

23. Le travail des fonctionnaires consulaires canadiens était alors largement tributaire de l'information que leur transmettaient les autorités irlandaises et Air India. À titre de transporteur aérien, Air India était la seule à posséder des renseignements précis sur les victimes. Or, certains de ses premiers rapports contenaient des erreurs et des fautes d'orthographe qui ont compliqué le travail. Par ailleurs, la compagnie s'est chargée du transport des membres des familles et de leur hébergement à Cork; elle s'est occupée aussi du transport des dépouilles et facilité les arrangements en vue des funérailles. Les fonctionnaires canadiens ont cependant joué un rôle capital d'intermédiaire entre la maison funéraire, Kenyons, et les familles. Dans certains cas, ils ont dû demander des renseignements additionnels dans le but de faciliter l'identification. Ainsi, ils ont maintes fois eu recours à des sources canadiennes afin d'obtenir les fiches dentaires qui accéléreraient le travail médico-légal en Irlande¹⁹.
24. Les fonctionnaires locaux chargés des autopsies et du rapatriement des corps des victimes avaient leurs propres lois et leurs propres procédures. L'application de ces mesures strictes a parfois retardé considérablement l'identification, ce qui a eu pour effet de bouleverser les familles. Les fonctionnaires consulaires canadiens étaient très sensibles à la réaction des membres des familles aux retards que subissait le processus d'identification et à leur inquiétude quant à la possibilité d'inhumer leurs proches dans un délai approprié. Conscients de cette inquiétude, les fonctionnaires canadiens faisaient tout ce qu'ils pouvaient pour accélérer le

¹⁹ Témoignage de M. Stewart, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1180:8-15, témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1134:22-25, p. 1135:1-15; pièce P-92, onglet 31, p. 125 B Note d'information : Affaires consulaires, onglet 51, p. 175 Air India Disaster Meeting, 28 June 1985 (AM).

processus, mais ils devaient aussi tenir compte du fait que les examens médico-légaux et l'identification relevaient exclusivement des autorités irlandaises²⁰.

²⁰ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1133:5 à 1133:16, p. 1133:17 à 1136:3; témoignage de M. Stewart, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1168:19 à 1168:24.

25. La catastrophe d'Air India en 1985 a donné lieu à l'opération consulaire la plus importante que le MAE ait jamais organisée. Plusieurs facteurs ont fait en sorte que l'opération a été difficile et sans précédent. La catastrophe s'est produite au-dessus de Cork, en Irlande. L'ambassade du Canada en Irlande est une petite mission (elle l'était aussi au début des années 1980) et la catastrophe s'est produite à un moment où l'ambassade manquait de personnel y compris l'ambassadeur. De plus, Cork se trouve très loin de Dublin, et la ville n'avait pas l'infrastructure (hôtels, etc.) permettant d'héberger les nombreuses personnes qui sont arrivées dans la région peu de temps après la catastrophe²¹.
26. Comme dans toute situation d'urgence, la plupart des décisions importantes ont été prises en fonction des circonstances. Il fallait agir rapidement et il n'était pas possible d'établir des lignes directrices générales ou particulières. Le Canada a envoyé une équipe de hauts fonctionnaires en Irlande dans un délai de 48 heures afin que du personnel supérieur du Canada et du Haut-commissariat du Canada à Londres prêtent main-forte à la petite mission de Dublin. Une petite mission de travail a été établie à Cork afin de gérer la situation et de prendre en charge les nombreuses personnes, surtout des membres des familles, qui arrivaient rapidement dans la région. Comme ce serait le cas pour toute catastrophe survenant en 2007 et comme ceci a été le cas lors d'entreprises difficiles plus récentes (comme au Liban en 2006), le personnel dépêché en Irlande était composé de fonctionnaires expérimentés d'Ottawa ou d'autres missions²².

²¹ Témoignage de M. Sheehan, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1237:8-16.

²² Témoignage de M. Sheehan, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1237:8-20.

27. En dépit du caractère sans précédent et de l'ampleur de la catastrophe, les efforts déployés par les fonctionnaires consulaires à partir du moment où ils ont appris l'écrasement de l'appareil d'Air India jusqu'à la fin de leur travail à Cork et à Ottawa ont dépassé toute norme raisonnable de diligence et de professionnalisme. Il ressort de la preuve que les fonctionnaires du MAE ont fait davantage pour aider les familles que ce qu'exigeaient leurs propres pratiques consulaires, en fournissant de l'information, en facilitant la procédure d'identification des victimes et en travaillant de manière proactive afin que des visas de visiteur à des fins de réunification familiale soient délivrés aux parents des victimes²³. La situation ne serait pas gérée de la même manière aujourd'hui grâce aux technologies modernes. Chaque cas pourrait être géré de manière particulière et l'information circulerait davantage, mais le fait que nous soyons mieux en mesure aujourd'hui de faire face à des catastrophes de grande envergure ne devrait pas faire oublier qu'en 1985 les autorités consulaires ont réagi à la catastrophe d'Air India de façon remarquable, en temps utile et avec diligence B ce qui est fondamental.
28. La chronologie des événements de la tragédie d'Air India indique que les fonctionnaires du MAE y ont répondu de manière adéquate et rapide. Le MAE a agi rapidement, raisonnablement et avec professionnalisme compte tenu de l'information dont il disposait au début de la tragédie, et il a mobilisé une équipe compétente pour gérer la situation sur place. Pendant la mission en Irlande, les membres de cette équipe ont accompli, dans des conditions difficiles pour tous, plusieurs tâches exceptionnelles qui allaient bien au-delà des normes des activités consulaires. Ils ont géré une situation extraordinaire et unique de la meilleure façon possible compte tenu de

²³ Témoignage de M. Sheehan, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1219:14-17.

l'ampleur de la tragédie pour de nombreux Canadiens et dans un climat de douleur et de tensions extrêmes.

PARTIE II PROGRAMMES DE SERVICES CONSULAIRES

A. Aperçu

29. Le Programme des services consulaires est une composante essentielle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et un élément important des activités internationales du Canada. Son rôle consiste principalement à fournir des services aux Canadiens à l'étranger et à leur famille au Canada : trouver un avocat pour des Canadiens ayant des problèmes à l'étranger, apporter une aide en vue de l'obtention de nouveaux passeports en cas de vol ou de perte à l'étranger, faciliter le retour au Canada de Canadiens morts à l'étranger, etc. Il n'y a pas de liste précise et rigoureuse des activités consulaires, mais certaines fonctions du personnel consulaire canadien sont soumises à des normes de service²⁴.
30. Les activités consulaires du Canada sont régies en grande partie par une convention internationale B la Convention de Vienne sur les relations consulaires B qui aide à définir les obligations juridiques des États et établit le cadre dans lequel la majorité des États gèrent leurs programmes consulaires. Par définition, les programmes consulaires sont offerts à l'intérieur de la souveraineté des autres États. Ces derniers fixent les règles fondamentales régissant les opérations consulaires qui se déroulent sur leur territoire et les autorités locales ont une responsabilité légale et exercent une surveillance pratique au regard de beaucoup d'aspects (comme les certificats de décès et les autopsies) liés à une opération consulaire. Dans le cas

²⁴ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1117:24 à 1118:9; témoignage de M. Heatherington, vol. 4, 28 septembre 2006, p. 404:23 à 405:11.

d'une catastrophe aérienne majeure, la compagnie aérienne concernée a aussi d'importantes responsabilités légales et pratiques, dont certaines sont définies dans des conventions internationales.

31. Le Canada compte plus de 200 lieux de services consulaires à l'étranger, qui sont le plus souvent situés dans les capitales des autres pays. Les services sont fournis par des fonctionnaires consulaires canadiens qui parlent les deux langues officielles du Canada et qui ont une formation en affaires consulaires, ainsi que par des ressortissants locaux faisant partie de notre réseau d'ambassades, de hauts-commissariats et de consulats à l'étranger. Leurs activités sont décrites dans de nombreux manuels et instructions. De plus, chaque mission a des plans d'urgence qui doivent être appliqués en cas d'urgence grave pouvant avoir une dimension consulaire.

A. EFFICACITÉ DU PROGRAMME DES SERVICES CONSULAIRES ACTUEL

32. Les activités consulaires canadiennes se sont considérablement étendues au cours des 20 dernières années en raison du nombre sans cesse croissant de Canadiens qui choisissent de travailler ou de voyager à l'étranger et du caractère de plus en plus multiculturel de la population canadienne. Les programmes consulaires disposent maintenant de plus de lieux de service grâce aux réseaux améliorés des missions du Canada à l'étranger. Par ailleurs, les nouvelles technologies de communications ont permis au Programme des services consulaires d'offrir un service plus efficace, plus rapide et de meilleure qualité partout dans le monde, ainsi que des renseignements plus à jour sur les services et situations consulaires à l'étranger.
33. Le Programme canadien des services consulaires compte parmi les programmes de ce genre les plus performants et les plus efficaces au monde. Le MAECI a un Centre des opérations

d'urgence qui surveillent en temps réel tous les jours, 24 heures sur 24, les événements qui surviennent dans le monde. Le personnel bilingue de ce centre est formé pour répondre aux urgences, et des méthodes sont en place pour assurer que des mesures soient prises peu importe à quel moment une catastrophe survenue à l'étranger est signalée. Des hauts fonctionnaires sont disponibles en tout temps à Ottawa également et des procédures sont prévues pour que les fonctionnaires compétents soient mis au courant du déroulement des événements en temps opportun afin qu'ils prennent les mesures appropriées. L'expérience récente concernant les catastrophes naturelles a démontré que le Programme canadien des services consulaires réagit rapidement et efficacement aux catastrophes de grande envergure²⁵.

34. En ce qui concerne les catastrophes ayant une dimension consulaire importante, c'est-à-dire lorsque des Canadiens sont concernés, le programme consulaire actuel repose grandement sur des procédures, des expériences passées et des améliorations technologiques. Les fonctionnaires se sont servi de l'expérience acquise lors de la tragédie d'Air India et d'autres situations de crise consulaire plus récentes pour concevoir le Centre des opérations d'urgence et pour mettre au point ses procédures. Par exemple, les fonctionnaires consulaires qui avaient travaillé lors de la catastrophe d'Air India se sont immédiatement rappelé de cette tragédie

²⁵ Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1281:1 à 1286:13; p. 1299:20 à 1300:11, p. 1302:1-2.

lorsqu'ils ont entendu parler la première fois des attentats du 11 septembre 2001 et qu'ils ont pensé à la présence de victimes canadiennes²⁶.

²⁶ Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1281:11 onglet 27, p. 116 B * Air India Disaster Meeting +, 26 juin 1985, p. 1283:22.

35. Lorsqu'un incident important survient à l'étranger, ce sont les autorités locales qui sont les premières responsables des mesures à prendre. Le rôle du MAECI consiste à communiquer avec ces autorités au nom du gouvernement du Canada, à transmettre à Ottawa toute l'information pertinente concernant l'incident, notamment des renseignements sur les victimes canadiennes ou la participation de Canadiens, et à apporter toute l'aide qui peut être demandée et que le ministère ou le gouvernement est en mesure de fournir. Il peut y avoir des cas où aucune mesure n'est prise par les autorités consulaires canadiennes à la suite d'une catastrophe car aucun Canadien n'est concerné par celle-ci. Le Canada peut néanmoins apporter une aide financière, fournir des équipes d'urgence, des experts médico-légaux, etc. Ces mesures sont alors coordonnées par le MAECI par l'entremise de la direction responsable des relations avec le pays concerné²⁷.
36. De façon générale, les fonctionnaires consulaires canadiens ont des capacités très diverses, selon leur formation et leur expérience. Leur rôle ne consiste toutefois pas à offrir les services ou le soutien qui existent déjà au Canada. Par exemple, ils ne sont pas psychologues et il ne leur appartient pas de fournir de l'aide aux personnes en deuil. Les fonctionnaires canadiens qui sont demeurés avec des personnes souffrant d'un stress particulièrement intense ont excédé les normes consulaires. En fait, il leur incombe, au Canada ou à l'étranger, de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les ressources disponibles soient déterminées, comme la

²⁷ Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1293:12-16.

Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge, et que les personnes qui en ont besoin soient dirigées vers ces services²⁸.

²⁸ Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1293:17 à 1294:1.

37. Après la catastrophe d’Air India par exemple, les fonctionnaires canadiens ont dirigé les familles ou des membres des familles vers les travailleurs sociaux locaux qui, ainsi que des fonctionnaires canadiens, étaient disponibles à l’hôpital régional de Cork. Cependant, le mandat du Programme des services consulaires ne prévoit pas la fourniture de l’expertise particulière nécessaire pour aider les personnes en deuil. Par ailleurs, le MAECI ne peut pas reproduire à l’étranger la structure de soutien complexe qui existe au Canada. En outre, les services consulaires cessent en grande partie lorsque les Canadiens retournent à la maison, où ils peuvent faire appel à l’aide et aux services offerts par les différents ordres de gouvernement au Canada²⁹.
38. Le gouvernement du Canada a pris différents moyens pour répondre aux besoins psychologiques des familles : création d’un service de counselling téléphonique en Ontario, cofinancé par les gouvernements fédéral et provincial, employant 200 travailleurs et bénévoles à temps plein chargés de donner de l’information sur les services psychiatriques, juridiques et financiers, à un coût de 44 000 \$; financement du déplacement de trois représentants communautaires à Cork un an après la tragédie pour commémorer les victimes; octroi d’une subvention de 30 000 \$ au **Flight 182 Relief Program** afin que celui-ci devienne le centre de liaison pour les problèmes liés à l’écrasement; rédaction et conception d’un guide d’information

²⁹ Témoignage de M. Stewart, vol. 12, 6 novembre 2006, p. 1133:17 à 1134:8; vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1169:6-18.

sur les services offerts aux familles éprouvées; installation et mise en service de numéros d'urgence sans frais à Montréal, Vancouver et Toronto³⁰.

³⁰ Témoignage de M. Molgat, vol. 13, 7 novembre 2006, p. 1170:20 à 23; p. 1207:11-25; pièce 215 Documents de Patrimoine canadien B * List de Contacts for Information and Assistance re: Air India Flight 182 +; lettre adressée au PM Mulroney par le ministre d'État au Multiculturalisme, Jack Murta; note de service adressée au ministre d'État B * Multiculturalism re: Multiculturalism Sector Involvement in Air Incident, datée du 3 mars 1986.

39. Lorsque survient une catastrophe, les autorités locales sont officiellement responsables des mesures à prendre et les fonctionnaires consulaires canadiens ne font que les appuyer ou les aider. À titre d'exemple, la délivrance des certificats de décès relève des autorités locales. Lorsque la procédure d'identification peut être longue et complexe, ou lorsque l'identification n'est pas possible, la procédure peut dépendre du droit national de l'État d'où vient la victime, etc. Les fonctionnaires consulaires canadiens peuvent aider les Canadiens à communiquer avec les autorités locales ou les autorités compétentes dans d'autres pays, mais ils ne gèrent pas la situation et n'assument aucune responsabilité directe dans de telles circonstances. Les Canadiens doivent faire appel directement aux fonctionnaires locaux ou, dans certains cas, embaucher des conseillers juridiques pour les aider. Il y a des implications pratiques, juridiques et sur le plan des ressources qui interdisent aux fonctionnaires consulaires d'offrir d'autres formes d'aide³¹.
40. Le Canada a exécuté à la suite de la catastrophe d'Air India B et continue à exécuter aujourd'hui B des fonctions consulaires en matière d'identification, en communiquant avec les autorités locales, la GRC ou d'autres organismes internationaux, en facilitant l'obtention des documents médico-légaux comme les fiches dentaires, etc. de sources canadiennes et autres, et en communiquant avec les familles canadiennes, sur place ou au Canada.

³¹ Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1293:12-16.

41. Si une catastrophe semblable à la tragédie d'Air India se produisait aujourd'hui, les autorités consulaires réagiraient sur-le-champ et efficacement grâce aux procédures, à la formation, à l'expérience et aux progrès technologiques. À de nombreux égards, la réponse de 2007 serait améliorée en raison des systèmes de gestion de l'information plus efficaces qui existent aujourd'hui mais qui n'existaient pas en 1985. Par exemple, le MAECI dispose maintenant d'un programme consulaire sur Internet qui lui permet de fournir de l'information presque en temps réel au monde entier, ainsi que de recueillir des renseignements de Canadiens intéressés et de verser ces renseignements dans une base de données perfectionnée. Lorsque des catastrophes sont survenues récemment, le MAECI a publié des rapports de situation sur le site web des services consulaires, lequel est accessible partout dans le monde³².
42. En outre, le logiciel de gestion des cas de la Direction générale des affaires consulaires permet maintenant une gestion plus efficace de la situation sur le terrain, en particulier pour ce qui est des communications avec les membres des familles et de la fourniture des renseignements essentiels. Les difficultés qui existaient en 1985 au regard de l'arrivée hâtive des familles, du partage de l'information, des coordonnées, etc. seraient beaucoup moins importantes aujourd'hui, à tout le moins pour les gens capables de se servir d'Internet.
43. Il y a lieu de mentionner cependant qu'un grand nombre des systèmes utilisés actuellement sont tributaires des renseignements essentiels que les Canadiens veulent bien transmettre avant leur départ pour l'étranger. Comme la tragédie survenue au Liban en 2006 l'a montré, il est encore difficile pour le MAECI de gérer tous les aspects d'une crise internationale lorsque des Canadiens ne l'ont pas informé de leur voyage ou de leur lieu de séjour ou lorsque des Canadiens, quelle que soit la nature de la catastrophe, préfèrent ne pas informer le ministère.

³² Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1280:14-21.

Presque tous les services consulaires reposent sur un équilibre des responsabilités entre ce que le MAECI peut faire pour les Canadiens et ce que les Canadiens peuvent faire pour eux-mêmes.

44. Les technologies de communications modernes ont aussi permis au Centre des opérations d'urgence du MAECI de gérer les situations beaucoup plus efficacement à partir de l'administration centrale. Par exemple, lors de la crise du Liban de 2006 et du tsunami de 2004, le Centre des opérations d'urgence a mis en service de nombreuses lignes téléphoniques et a rendu publics ces numéros afin d'amener les Canadiens à communiquer avec lui. Il a aussi établi une liste de fonctionnaires se trouvant à Ottawa pour gérer en tout temps le trafic téléphonique mondial. Le coût d'une telle mesure aurait été prohibitif en 1985; en fait, il aurait été impossible de prendre une mesure de ce genre car le logiciel de gestion des cas permettant la gestion de ces catastrophes n'avait pas encore été mis au point. La collecte et le partage de renseignements ainsi que les communications sont beaucoup plus efficaces aujourd'hui grâce aux capacités du MAECI en matière de communications mondiales³³.
45. Le déploiement de personnel dans des zones dévastées se fait également beaucoup plus efficacement en 2007 qu'en 1985. Lors de la catastrophe d'Air India, des employés ont été rapidement sollicités et ont été retirés de leur poste habituel. Aujourd'hui, il y a une liste d'employés prêts à se déployer rapidement. Ceux qui travaillent à l'administration centrale peuvent généralement être prêts à partir dans un délai de 12 heures; ce délai est même plus court dans le cas des employés des bureaux situés à proximité du lieu de la catastrophe. La liste compte des fonctionnaires consulaires expérimentés capables de fournir un service efficace dans les deux langues officielles du Canada. De plus, il y a des fonctionnaires qui connaissent d'autres langues et qui seront mobilisés en fonction du lieu de la catastrophe.

³³

Témoignage de M. Desjardins, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1280:6 à 1281:10.

46. En définitive, l'efficacité des opérations consulaires est tributaire des communications, en particulier de l'exactitude de l'information et de sa transmission en temps opportun. Grâce aux technologies modernes, nous sommes davantage en mesure d'améliorer le service, et il ne fait aucun doute que les futurs progrès rendront le service encore meilleur dans l'avenir. Toutefois, les fonctionnaires consulaires s'attendent à ce que les Canadiens consultent Internet et utilisent les services qui y sont offerts. Si les voyageurs canadiens ne transmettent pas de renseignements au MAECI, nous ne pouvons pas connaître leurs programmes de voyage ni les endroits où ils se trouvent à l'étranger. De la même façon, étant donné que nous favorisons de plus en plus l'utilisation d'Internet, nous devons nous attendre à ce que les Canadiens y aient accès et puissent utiliser nos systèmes.
47. La dimension humaine est toutefois aussi importante aujourd'hui qu'en 1985. Une grande partie du travail des fonctionnaires consulaires consiste davantage à faire ce qui semble correct dans une situation donnée qu'à exécuter des fonctions décrites dans des manuels ou à suivre des procédures. Rencontrer des personnes à l'aéroport, par exemple, n'est pas une fonction consulaire, mais une mesure administrative qui est prise pour répondre à un besoin. Aussi, comme un haut fonctionnaire l'a dit dans son témoignage, les fonctionnaires consulaires canadiens devront, lorsqu'ils seront confrontés à des catastrophes dans l'avenir, faire preuve d'empathie et d'initiative, les qualités les plus recherchées lorsque vient le temps de gérer une crise dont l'ampleur peut ne pas être connue au départ. Les Canadiens disposent d'un service consulaire de premier ordre dont ils devraient être fiers.

RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Fait à Toronto, le 24 septembre 2007.

**Avocat du procureur général
du Canada**

John Sims
Sous-procureur général du Canada
Ministère de la Justice
Bureau régional de l'Ontario
130, rue King Ouest
Bureau 3400, C.P. 36
Toronto (Ontario)
M5X 1K6

Par : Barney Brucker
Tél. : (416) 954-6214
Télec. : (416) 952-8437
Courriel : barney.brucker@justice.gc.ca