

Rapport du Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique

(Révisé)

J 103 H7 33-2 T47 A12f

ERRORISME

Président L'Honorable William M. Kelly

Vice-président L'honorable Daniel P. Hays



J103 H7 33-2 T47 A12f Canada. Parlement. Sénat. Terrorisme / Comité spécia 00042-4237 01-0199837

# GAYLORD PRINTED IN U.S.A.

5 103 H7 33-2 T47 A12f



# Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique

(Révisé)

LIBRARY OF PARLIAMENT

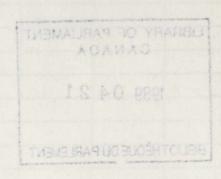
1989 04 21

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TERRORISME

Président L'Honorable William M. Kelly

Vice-président L'honorable Daniel P. Hays



The English version of this document is available upon request from the Clerk of the Special Committee of the Senate on Terrorism and Public Safety, Senate of Canada, Ottawa, Canada K1A 0A4

@ Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988  $$N^{\circ}$$  de cat. YC 2-332/3-01F ISBN 0-662-94700-2

### Membres

Président: l'honorable William M. Kelly

Vice-président: l'honorable Daniel Hays

et

### Les honorables sénateurs:

Peter Bosa
Joyce Fairbairn
Jacques Flynn, c.p.
Colin Kenny
Finlay MacDonald (Halifax)

\*Allan J. MacEachen, c.p. (ou Royce Frith)

\*Lowell Murray, c.p. (ou C. William Doody)
Ian Sinclair

Note: Les honorables sénateurs Michel Cogger, Paul Lucier et John M. Macdonald (Cap-Breton) ont également siégé au Comité durant la Deuxième Session de la Trente-troisième Législature.

<sup>\*</sup>Membre d'office

Menghres

Fráncia: Phonorable William M. Kelly Free-prácient: Pronorable Direct Hays

Les honors bles sénateurs:

Joyce Fairbaum
Jacques Frynts, c.e.
Calin Edeny
Finley MacDonald (
Allan J. MacBuckett

Allan Ji MacBreken ep (on Reyer Friib) Lowell lituray, e.g. (on C. William Doody) Inn Sinclair

\*Membry duffice

Note that the second of this decrees to positive upon parties, being the Chek of the special contents of the Section of Terromorphics Orders Bulkey, School of Content, Union, Contest

Les hoppenbles aturneurs Microsi Copper, Fruit Lucier et John M. Maceloradi (Lucierment) et de Commissione de Characteris de Characteris de Characteris Sessible de 14 Commissione Sessible de 14 Commissione Sessible de 15 Commissione Sess

### Ordre de Renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 8 octobre 1986:

L'honorable sénateur Kelly, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, propose:

Qu'un comité spécial du Sénat soit créé pour entendre des témoignages et étudier certaines questions concernant le terrorisme, en tant que menace réelle ou potentielle pour le Canada et pour les Canadiens;

Que le Comité examine la teneur et l'efficacité des lois, accords et ententes administratives actuels concernant la lutte contre le terrorisme, et qu'il formule des recommandations à cet égard;

Que le Comité examine le rôle que jouent les médias lorsqu'ils rapportent les menaces et les actes de terrorisme, et qu'il formule des recommandations à cet égard;

Qu'ultérieurement huit sénateurs soient choisis et forment le Comité spécial;

Que le Comité soit autorisé à faire rapport périodiquement, à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 2 juin 1987.\*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat Charles Lussier

<sup>\*</sup> Conformément à un ordre du Sénat émis le 12 mai 1987, la date limite du dépôt de la version finale du Rapport a été reportée au 30 juin 1987. Conformément à un ordre du Sénat émis le 26 juin 1987, la date limite du dépôt de la version finale du Rapport a été reportée au 17 août 1987.

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	xiii
PRÉFACE	xv
INTRODUCTION	1
Aperçu	1
La position du Comité face au terrorisme	2
Le problème de définition	3
Le terrorisme d'État et le terrorisme appuyé par l'État	3
L'agitation terroriste	4
La nature et la portée de la menace terroriste intérieure et internationale pour le Canada et les Canadiens	6
Les "causes profondes" du terrorisme	11
Le Canada et le terrorisme dans le monde	12
Le contexte canadien: historique Le contexte canadien: le présent et l'avenir	14 16
PARTIE I — LE CADRE LÉGISLATIF	19
Aperçu - august	19
HISTORIQUE	20
La coopération et les accords internationaux	20
Le cadre législatif fédéral	27
La coordination et la coopération intergouvernementales au Canada	28
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	30
Les accords internationaux	30
Les traités d'extradition	31

Les mesures internes	33
Les lois et sanctions spéciales La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité Les pouvoirs du GSIU (Groupe spécial des interventions d'urgence) de la GRC	33 34 35
La publication et la distribution de «manuels de terrorisme»  La collecte de fonds	36 38
Les accords et la coopération intergouvernementaux: la gestion des situations d'urgence	38
Les accords intergouvernementaux aux termes de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité	38
La coopération policière	39
La formation et la coopération mixtes	42
La coordination entre la GRC, le SCRS et les avocats de la Couronne	43
PARTIE II —L'APPAREIL CONTRE- ET	45
ANTI-TERRORISTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	
Aperçu	45
HISTORIQUE	46
La GRC	48
Le Service canadien du renseignement de sécurité	49
Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	50
Le ministère des Transports et la sécurité aéroportuaire	50
Le ministère de la Défense nationale	53
La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	53
Revenu Canada (Douanes et accise)	53 54
Le Bureau du Conseil privé  La Commission de contrôle de l'énergie atomique	54
Le ministère de la Justice	55
Le Corps canadien des commissionnaires	55
Les mécanismes de coordination	55

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	58
La séparation de la Protection civile et de la Gestion des situations terroristes	59
Les Centres de gestion des situations d'urgence	60
La collecte des renseignements et l'analyse des menaces	61
La gestion des situations d'urgence intérieures par opposition aux situations internationales	63
De qui relève la gestion des situations d'urgence?  SCRS et GRC	64 65
Le Groupe spécial des interventions d'urgence	65
Le rôle du ministère du Solliciteur général	71
La reconnaissance formelle et la surveillance politique	72
DARGUE HI LA BOLLETOLE ET LES BROCÉDURES EN	75
PARTIE III —LA POLITIQUE ET LES PROCÉDURES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION	75
Aperçu	75
HISTORIQUE	76
Le ministère des Affaires extérieures	76
Les compagnies de transport	77
La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	79
La Commission d'appel de l'immigration	80
Revenu Canada (Douanes et Accise)	81
Le Service canadien du renseignement de sécurité	82
La GRC Le Comité de surveillance des activités de renseignement de	83 83
sécurité	
La politique d'immigration	84
La reconnaissance du statut de réfugié	85
Les visas	88
L'habilitation de sécurité	88
Le projet de loi C-55	91
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	92
Les visas	93
Le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires	94
Le statut de réfugié	95
Les compagnies de transport	97

PARTIE I	V — LE RÔLE DES MÉDIAS	99
Aperçu		99
HISTORI	QUE	100
Résumé de	es témoignages recueillis par le Comité	101
L'imp	act positif que peuvent avoir les médias act négatif que peuvent avoir les médias int de vue de la police	101 103 106
OBSERVA	ATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	106
Retour à d	eux incidents terroristes	106
Les m La po		108 111
Lignes dire	ectrices touchant les relations entre les médias et la	114
Les m La po		114 117
Conclusion	ns and the state of the state o	118
Annexe A	Liste des témoins	119
	Liste des personnes-ressources interviewées	129
Annexe B	Mémoires présentés au Comité	137
	Bibliographie choisie	139

### **TABLEAUX**

Tableau 1 — Incidents terroristes au Canada 1960-1985	8
Tableau 2 — Pays avec lesquels le Canada a conclu un traité d'extradition	26
Tableau 3 — Autorités chargées d'assurer la sécurité aux principaux aéroports	52
Tableau 4 — Principaux mécanismes de coordination interministériels	57
Tableau 5 — Groupes d'intervention	67
Tableau 6 — Pays dont les citoyens n'ont pas besoin de visa pour visiter le Canada	77
Tableau 7 — Pays dont les citoyens ont besoin d'un visa pour visiter le Canada	78
Tableau 8 — Étapes de la reconnaissance du statut de réfugié	87
Tableau 9 — Questionnaire destiné aux représentants des médias	110

Lorsqu'on a demandé pour la première fois au Sénat l'autorisation d'entreprendre la présente étude, plusieurs incidents terroristes graves étaient survenus au Canada ou avaient mis en cause des Canadiens. Depuis, même si aucun acte de terrorisme n'a été commis au Canada, le problème du terrorisme n'en a pas pour autant disparu. Cette période d'accalmie relative a néanmoins permis au Comité d'examiner sereinement et objectivement la question.

Je remercie sincèrement tous les membres du Comité, et en particulier le sénateur Daniel Hays, vice-président, de leur patience et du travail ardu qu'ils ont fourni tout au long de ces audiences où des questions très délicates et compliquées ont été abordées.

Le Comité désire aussi exprimer ses sincères remerciements à son greffier, M. John Desmarais, au conseiller juridique, M. Don Macdonald, pour son concours et ses conseils et à la société C.G. Management and Communications Inc. de Toronto qui l'a aidé à organiser les audiences, mener la recherche à bien et préparer et publier le rapport.

Le Comité remercie également les fonctionnaires du gouvernement, les personnes chargées de l'application des lois et les autres témoins qui, nombreux, ont comparu parfois à deux ou trois reprises, sacrifiant souvent une fin de semaine ou du temps libre.

À certaines étapes du rapport, le Comité a aussi profité de l'avis et de l'aide de M. Thomas Mitchell, du Conference Board du Canada, de M. Maurice Tugwell, de l'Institut MacKenzie, de M. Ron Crelinsten, du Département de criminologie de l'Université d'Ottawa et de MM. Michael Kelly et Wermer Schwantje.

Le président,

W.M. Kelly

Ottawa, juin 1987

Lorsqu'un a demantic pour la première loir su Senet l'autorisation d'entreprendre la présente étude, plusieurs incidents (circulates graves étaleus auvonus au Canada ou avaiera mis en canac ilés Canadans Ouçues, même u aucun acte de terrorisme u'a été commis au Canada, le problème du terrorisme u en a pas grau autant dispare. Certe nérode d'accamine relative a néanmoins permis au Comité d'examines serentement et objectivement la question.

de remercie sineëremein tons les membres du Comità ét on particulier le sénaireur Daniel Plays, vice-président, de teur parteure et du un particule de ces audiences où des quentions restallurids du us out fourni tont un long de ces audiences où des quentions restallibres et compliquees on été abordées

i.e Conité désire aussi expelher ses sincères reme cirrients à son graffier, M. John Desmardis, au conseiller juridique, M. Don héacdonaid, pour son conceurs et ses conseils et à la société C.G. Adamquement ind Communications inc. de Toronto qui l'a aidé à organiser les audientes, mener la réclierche à bien et prégarer et publier le rapport.

Le Comité remarcie égalousent les fonctionnaires du getrectnement, les porsonnes chargées de l'application des lois et les autres étatoins qui, nombreux, ont comparu parfois à deux ou trois réglises, sectifiain souvent une fin de semaine ou iluitorius libre.

A certaines étapes du rapport, le Comité a cusai profité de l'avis et de l'ajde de M. Thomas Mitchell, du Conference Beard de Canada, de M. Marsico, Tugwell, de l'Insutur MacKenzie, de M. Ron Créfingen, du Dénartement de criminationie de l'Université d'Ortuwa et de MM. Michael Kolly et Wermer Sonwantie.

Le président,

W.M. Kelly

Ottawa, juin 198

### PRÉFACE

Le 3 juin 1986, le Sénat adoptait un ordre de renvoi formant un Comité spécial sur le terrorisme et la sécurité publique. Ce mandat ayant expiré au moment de la prorogation du Parlement en août de la même année, un nouvel ordre de renvoi a été présenté au Sénat qui l'a approuvé le 8 octobre 1986. Les audiences du Comité ont commencé le 1<sup>er</sup> décembre 1986 et ont pris fin le 21 mai 1987.

Avant d'entreprendre leurs travaux, le président, les membres et le personnel du Comité ont rencontré en privé et à titre officieux plusieurs Canadiens et représentants du gouvernement, des fonctionnaires chargés de l'application des lois, des représentants des médias, des membres d'organisations ethno-culturelles, des directeurs de compagnies, des présidents d'associations, des universitaires et des commentateurs qui s'occupent directement de terrorisme ou qui s'intéressent aux questions touchant le terrorisme. Il s'agissait de recueillir des opinions et des points de vue sur les sujets et les questions que le Comité devait étudier et, également, d'identifier les personnes les mieux placées pour en parler.

Les seuls témoins que le Comité a entendus ont été ceux qu'il a invités à comparaître. Une invitation avait néanmoins été lancée à toutes les personnes et à tous les groupes et associations désirant témoigner. Les noms des témoins ayant comparu et des personnes interviewées en privé figurent à l'Annexe A de ce rapport. Au total, 83 témoins ont été entendus et 70 personnes ont été interviewées en privé par le président, les membres ou le personnel du Comité.

### Structure des audiences

Préalablement aux audiences, le Comité avait pris la décision d'entendre tous les témoins à huis clos sauf s'ils demandaient de s'exprimer en public. Cette décision était fondée sur l'avis et les recommandations faits au Comité voulant que les audiences à huis clos permettraient aux

représentants du gouvernement et aux agents de police de parler plus ouvertement et librement des situations, des problèmes et des questions qu'ils doivent affronter. De plus, ces mêmes personnes et des représentants d'autres milieux avaient indiqué qu'ils ne pourraient fournir certains renseignements ou répondre à certaines questions qu'à huis clos.

En prévision des audiences, le Comité a d'abord établi un plan de travail en cinq volets ou «modules» portant sur les sujets suivants: la nature et la portée de la menace terroriste actuelle ou éventuelle pour les Canadiens et le Canada; le cadre des accords internationaux en vigueur ou destinés à combattre le terrorisme; l'appareil anti-terroriste du gouvernement fédéral; la politique et les procédures d'immigration au Canada; enfin, la couverture des menaces et des incidents terroristes par les médias et son impact. On fixa ensuite pour chaque volet une série d'audiences, habituellement d'une journée, qui avaient lieu les vendredis, samedis et lundis.

### Plan du rapport

Le rapport se compose d'une introduction et de quatre parties reflétant chacune les témoignages entendus par l'un des cinq modules. Dans l'introduction le Comité définit les termes utilisés dans le rapport et fait, sur la nature et la portée de la menace terroriste au Canada, des observations générales dont découlent les recommandations formulées dans les parties suivantes du rapport. Cette introduction fixe le cadre du rapport proprement dit et permet au Comité de se prononcer sur la menace terroriste au Canada. Elle veut également servir d'introduction générale à la question pour les lecteurs nouvellement intéressés.

Chaque partie commence par un aperçu des principales conclusions du Comité et se poursuit par une section qui résume les propos des témoins ou les données recueillies au cours des travaux de recherche et des rencontres privées. L'exactitude des faits rapportés dans les parties I, II et III a été corroborée par les ministères et les organismes gouvernementaux intéressés. Enfin, chaque partie se termine par les observations et recommandations détaillées du Comité.

Les quatre parties sont indépendantes l'une de l'autre et peuvent être lues isolément. Malgré certaines redites inévitables, des notes de renvoi ont été ajoutées pour éviter, autant que possible, toute répétition.

### Orientation du rapport

Le Comité s'est efforcé, dans le présent rapport, de fournir des renseignements et des faits complets, détaillés et exacts sur les sujets qu'il a examinés. Il a constaté que le public ne savait pas grand chose, par exemple, sur l'organisation anti-terroriste du gouvernement fédéral. Il voudrait que le public soit mieux renseigné sur cette question pour bien en saisir la complexité, pour vouloir en débattre publiquement et pour aider le lecteur à comprendre les raisons qui justifient ses observations et recommandations.

Il est évident que le Comité n'a pas divulgué certains renseignements recueillis durant les audiences à huis clos, cette divulgation pouvant contrecarrer les mesures prises par les autorités contre les menaces et les actes de terrorisme.

The reserve of the state of the

a transingle extra relative a transport the similar assessment and the transport and the contract and the co

A THE REAL PROPERTY.

The parties and the program of the state of of the sta

Les lute se per les seul ordépendantes l'une de l'aptre et féritent le re fres incliment fiéts que écréaines reduie inévêtables, des notes de renvol mil été nométre par évirer, aurant que passifile, tours répair par

Christianica du cubiort

Les Comire le en afficie dans le présent résport, de l'ournir des

### INTRODUCTION

### Apercu

Comparativement à d'autres pays, le Canada n'a pas été jusqu'à présent, la cible d'un grand nombre d'attentats terroristes ou d'actes de violence. Le nombre d'incidents survenus au Canada ou qui ont mis en cause des Canadiens est faible par rapport à celui des attentats terroristes commis en Europe, au Moyen-Orient, en Afrique du Sud et dans certains pays d'Amérique centrale et du Sud. Le Canada n'est pas non plus un refuge de choix ni une base opérationnelle pour les terroristes qui visent d'autres pays.

Les activités terroristes au Canada ont, néanmoins, sensiblement augmenté durant le dernier quart de siècle. Tout indique que cette tendance se maintiendra dans l'avenir prévisible. Le Comité estime que le terrorisme se manifeste de deux façons au Canada: la première, et la plus importante, est le terrorisme international, le Canada étant devenu le théâtre de prédilection pour des groupes ou des individus dont les actions sont motivées par des situations passées ou présentes dans d'autres pays. La seconde, qui est moins menaçante, est celle du terrorisme intérieur résultant de situations propres au Canada. En ce qui concerne le terrorisme d'État et le terrorisme appuyé par l'État, ni l'un ni l'autre n'a à l'heure actuelle, et n'aura à l'avenir, de répercussions directes et importantes sur le Canada.

Il serait regrettable que les Canadiens fassent preuve de trop d'optimisme à cet égard. Comme on a pu le constater dans d'autres pays, un incident terroriste peut occuper ou paralyser un gouvernement et le distraire du cours normal de ses activités. Souvent, les gouvernements réagissent trop énergiquement au terrorisme et au danger qu'il comporte. Ils doivent donc, avec le public, apprendre à répondre au terrorisme, de façon efficace et appropriée à tout moment où il se manifeste, tout en préservant les libertés civiles et la règle du droit.

Les mêmes caractéristiques qui font du Canada un pays où il fait bon vivre, contribuent également à le rendre vulnérable. L'importante et complexe infrastructure du Canada — aéroports, chemins de fer, centrales électriques, réseaux de télécommunications — est une belle cible pour les terroristes; et nos systèmes de transport et de communications de pointe facilitent l'entrée et la sortie du pays et donnent libre accès aux organes d'information locaux et internationaux.

C'est dans cette perspective que le Comité a entrepris son étude, non pour alarmer ou échauffer les esprits, mais dans le seul dessein de revoir la politique, l'organisation, la procédure et la législation relatives aux menaces et aux actes terroristes commis au Canada ou touchant des Canadiens à l'étranger, pour nous donner l'assurance, en tant que pays, que nous avons des moyens de défense efficaces. Tenant compte de l'évolution du terrorisme mondial, le Comité était d'avis qu'un examen objectif et impartial du problème serait beaucoup plus utile qu'une enquête portant sur un incident récent ou imminent.

### La position du Comité face au terrorisme

"Terroriste en-deçà, patriote au-delà"; c'est ce qu'on entend souvent. Le Comité a refusé d'effectuer une évaluation qualitative ou une classification typologique des innombrables groupes terroristes, de leurs griefs et de leurs causes. Il n'avait pas pour mandat d'analyser la pensée ou les objectifs des groupes terroristes, ni de distinguer entre les objectifs terroristes que les Canadiens pourraient appuyer ou désavouer.

Selon des témoignages recueillis, les Canadiens appuieraient certains actes terroristes par sympathie pour les revendications ou le but ultime des terroristes, la fin justifiant à leurs yeux les moyens. Des Canadiens qui réprouvent l'actuelle politique ségrégationniste du gouvernement sudafricain pourraient appuyer certains actes de violence commis par des groupes radicaux anti-apartheid en Afrique du Sud ou ailleurs; d'autres pourraient aider financièrement ou autrement l'armée républicaine irlandaise, à l'instar des nombreux groupes et individus qui auraient fourni une aide intellectuelle et tangible au FLQ. Le Comité n'a pas reçu sans malaise la déposition de certains groupes ou individus qui faisaient une distinction entre violence aveugle et actes criminels non violents que certaines circonstances pourraient justifier, contrairement à la violence. Il estime que tout acte criminel de terrorisme ou de violence est, dans le contexte canadien, répréhensible et condamnable. Les Canadiens qui approuvent des actes terroristes, pour quelque raison que ce soit, ne font qu'apporter de l'eau au moulin des terroristes. À cet égard, le Comité est d'avis que tout gouvernement canadien qui reconnaîtrait un État ou un

groupe d'individus appuyant explicitement le terrorisme, adopterait une politique désavantageuse et à courte vue. Ce gouvernement compromettrait la position officielle et sans équivoque du Canada qui condamne sans appel le terrorisme, aussi bien sur son territoire qu'à l'étranger.

### Le problème de définition

Dans son ouvrage intitulé Political Terrorism: A Research Guide to Concepts. Theories. Data Bases and Literature (1983)\* (Le terrorisme politique: un guide de recherche sur les concepts, les théories, les données et la littérature). Alex Schmid propose 109 définitions différentes du "terrorisme". La définition du terrorisme a posé au Comité une grosse et frustrante difficulté. Ni les experts en droit international et privé, ni les milieux contre ou anti-terroristes ne s'entendent sur une définition ou une typologie du terrorisme. En tout état de cause, il est futile de vouloir distinguer entre divers types de terrorisme car, en pratique, les définitions tendent à se confondre. Cela dit, le Comité s'est penché sur trois formes de terrorisme considérées comme génériques afin d'évaluer leur répercussion sur le Canada. Ce sont le terrorisme d'État, le terrorisme appuyé par l'État et l'agitation terroriste.

## Le terrorisme d'État et le terrorisme appuvé par l'État

Le Comité a entendu des témoignages sur la gravité du terrorisme d'État et du terrorisme appuyé par l'État dans le monde. Le premier est habituellement défini comme la répression violente, par un gouvernement national, de toute opposition interne ou externe ou d'individus et de groupes percus comme constituant une menace pour la sûreté de l'État ou pour la direction politique actuelle de l'État. Même s'il y a eu au Canada plusieurs cas de harcèlement contre certains groupes et individus, le Comité constate que le terrorisme d'État n'est ni fréquent ni systématique au Canada.

Le terrorisme appuyé par l'État est habituellement défini comme étant le fait de gouvernements individuels qui fournissent les plans, les movens financiers et logistiques, l'entraînement des services secrets ou d'autres formes d'aide ou d'appui direct ou indirect à des groupes terroristes en vue de renverser ou de harceler les gouvernements d'autres États ou de semer la confusion afin d'atteindre par la suite, des objectifs de politique extérieure.

Voir pp. 119-152.

Plusieurs observateurs\* ont déclaré que le terrorisme appuyé par l'État était la principale source de terrorisme dans le monde et qu'il faisait partie intégrante de la stratégie et de la politique militaire et extérieure de certains gouvernements. Le Comité a également entendu plusieurs témoins lui dire que le terrorisme appuyé par l'État s'exerçait assez souvent au Canada, mais leurs allégations n'ont pu être objectivement confirmées. Plusieurs autres sources lui ont également affirmé que les bureaux des services secrets et de sécurité étrangers installés au Canada avaient infiltré un certain nombre de groupes ethno-culturels où ils avaient, de temps à autre, agi comme "agents provocateurs". On les soupçonne d'avoir incité certains extrémistes à commettre des actes terroristes pour couvrir de discrédit ces groupes et leurs objectifs.

Le Comité n'a trouvé aucune preuve que des représentants de gouvernements étrangers aient agi comme "agents provocateurs" au Canada. Il estime, au contraire, que de telles activités risquent d'être repérées par les services secrets canadiens et de compromettre par conséquent les opérations et les objectifs de ces agents au Canada. Il ressort donc des preuves et des renseignements recueillis que le terrorisme appuyé par l'État est négligeable, du moins quant à ses répercussions sur le Canada et les Canadiens.

Le Comité a néanmoins appris que quelques gouvernements alliés exercent des activités de surveillance et emploient des moyens anodins de coercition au Canada. Ces activités sont habituellement menées par les services secrets et de sécurité de ces gouvernements et visent des citoyens canadiens, des immigrants reçus, des réfugiés ou des visiteurs qui sont considérés, d'une façon ou d'une autre, comme menaçants. Les membres influents de communautés ethno-culturelles dont les activités intéressent ou préoccupent le pays d'origine, peuvent aussi être en cause.

Le Comité réprouve de telles activités qui portent gravement atteinte à la souveraineté du Canada et aux libertés des personnes concernées.

### L'agitation terroriste

Compte tenu des témoignages entendus, le Comité a surtout étudié les activités qualifiées d'"agitation" ou d'"insurrection" terroriste, c'est-à-dire des activités terroristes commises par des personnes n'agissant pas pour le compte d'un État.

<sup>\*</sup> Voir par exemple, Claire Sterling, *The Terror Network*, (Le réseau de la terreur), New York, Berkley Books, 1986, et la déclaration de Parker W. Borg, adjoint, Bureau de l'ambassadeur itinérant des États-Unis pour les questions de contre-terrorisme, devant le Sous-comité américain du contrôle des armements, de la sécurité internationale et de la science et celui des activités internationales, deux sous-comités du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants, le 19 février 1986.

Le Comité a adopté la définition suivante du terrorisme qui lui était proposée par le Dr David Charters, autorité canadienne reconnue dans ce domaine:

Est dite terroriste toute menace ou utilisation effective de techniques criminelles violentes, accompagnée d'actions politiques et de pressions psychologiques par une faction ou un groupe politique armé, clandestin ou semi-clandestin, qui veut créer un climat de crainte et d'incertitude de façon à intimider l'organisme visé (normalement un ou plusieurs gouvernements) et à le contraindre à céder à ses demandes ou à lui accorder tel ou tel avantage politique.\*

Voici, pour concrétiser cette définition assez large, quelques exemples de tactiques et de stratégies terroristes:

- les terroristes poursuivent essentiellement des objectifs ou des causes politiques, soit passés (pour s'opposer par exemple à une forme quelconque de répression de l'État, tels la torture ou le génocide), soit actuels (par exemple le désir d'avoir une patrie), soit futurs (par exemple l'amélioration du niveau de vie ou le respect des droits civils);
- les activités terroristes visent normalement et en dernière analyse des gouvernements; soit le gouvernement directement visé, soit d'autres gouvernements qui sont en mesure d'exercer des pressions sur le premier;
- les terroristes cherchent fréquemment à forcer les gouvernements à faire des concessions, ou encore à les paralyser, à les embarrasser, ou à les pousser à réagir vivement. Dans ce dernier cas, les gouvernements donnent parfois au groupe ou à l'incident plus d'importance qu'il n'en mérite ou suscitent même de la sympathie, voire un appui pour le groupe;
- le succès du terrorisme dépend en grande partie de quatre facteurs: de la réaction du public, de la réaction politique, de la réaction des autorités chargées de faire respecter la loi et du rôle des médias, dans la mesure où ils font de la publicité autour d'un incident ou de ses causes et les dramatisent:
- bien que les terroristes aient parfois pour cible des fonctionnaires ou des installations gouvernementales, ils s'en prennent

Le Sénat et la Chambre des communes, Procès-verbaux des délibérations du Comité mixte des relations extérieures du Canada, fascicule nº 46, le lundi 10 mars 1986, p. 46.6. Adapté de l'original.

plus souvent aux simples citoyens et aux installations publiques, d'habitude plus vulnérables. Ce qu'ils visent ultimement c'est le gouvernement, mais ils passent par les citoyens que celui-ci est tenu de protéger. C'est ce qui explique que pour désamorcer un incident terroriste, les gouvernements mettront en oeuvre des moyens auxquels ils n'auraient probablement pas recours pour régler un incident semblable de nature strictement criminelle;

• les attentats terroristes peuvent paraître irrationnels et fortuits. En fait, ce sont d'habitude des actes prémédités, les cibles étant soigneusement choisies en fonction de leur vulnérabilité et de leur valeur symbolique. Dans l'ensemble, le terrorisme est un phénomène épisodique; la plupart des groupes terroristes sont petits et éphémères, surtout au Canada.

### La nature et la portée de la menace terroriste intérieure et internationale pour le Canada et les Canadiens

Le Comité estime que deux formes d'agitation terroriste peuvent toucher plus directement le Canada.

D'abord, le terrorisme intérieur; c'est celui de groupes terroristes qui commettent au Canada des actes violents ou qui menacent de recourir à la violence contre des cibles canadiennes pour attirer l'attention du gouvernement du Canada sur des problèmes intérieurs que celui-ci peut résoudre.

En deuxième lieu, le terrorisme international, celui de groupes terroristes au Canada qui commettent des actes violents ou menacent de recourir à la violence, et qui visent des cibles au Canada ou se servent du Canada comme d'une base pour lancer des attentats dans d'autres pays. Leur agir ou leurs revendications sont attribuables à des actions ou à des situations passées ou actuelles dans un autre pays où ce sont justement la population et le gouvernement de ces pays qui sont visés.

Le Comité a, de diverses façons, cherché à obtenir des données exactes et objectives sur la fréquence, le genre et la gravité des actes terroristes commis au Canada par le terrorisme intérieur et international. Il n'a trouvé que deux listes d'actes terroristes se rapportant exclusivement au Canada, établies par des organismes non gouvernementaux. La première, dressée par un diplômé canadien de l'Université du Colorado, est reproduite au Tableau 1. Elle tient compte de tous les actes de «terrorisme»\* rapportés dans les journaux canadiens pour les années 1960 à 1985. En tout, 399 incidents terroristes ont été recensés, la majorité

<sup>\*</sup> Tel que défini par Schmid, op cit., p. 110.

d'entre eux (351) étant qualifiés d'incidents intérieurs. Comme ce tableau reflète uniquement les éléments retenus par la presse, les données doivent en être interprétées avec prudence. De plus, il ne fait aucune distinction qualitative: une bombe faisant explosion dans une boîte à lettres et qui cause peu de dommages matériels ou corporels peut y être assimilée à une bombe qui détruit un édifice et qui tue ou blesse plusieurs personnes. Enfin, toute analyse de tendance qui serait uniquement fondée sur des données linéaires quantitatives comme celles-ci risque d'être mal interprétée ou d'être manipulée, aussi bien à l'étape de la collecte qu'à celle de l'analyse.\* À cet égard, le Comité a été frappé de constater l'immense écart dans les statistiques que lui ont présentées les divers témoins et de la facilité avec laquelle ces données pouvaient être interprétées dans un sens ou dans un autre.

Le Tableau 1 est inclus ici uniquement à titre d'exemple, surtout parce que ses données sont très semblables aux tendances mondiales. Selon la courbe du diagramme, par exemple, le nombre d'incidents terroristes a atteint un sommet au Canada durant la période 1968-1972 et, dans une moindre mesure, durant les périodes 1961-1967 et 1979-1983. Cette courbe correspond à la tendance mondiale, le terrorisme ayant beaucoup augmenté à la fin des années 60 et au début des années 80, parallèlement à l'évolution de la situation au Moyen-Orient.\*\*

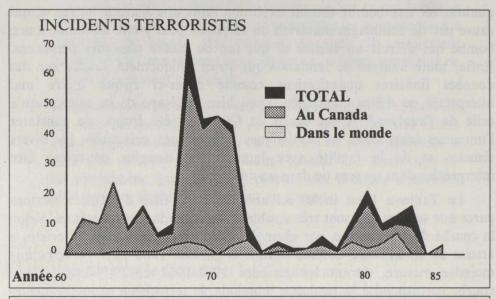
La deuxième compilation de source non gouvernementale étudiée par le même Comité a été une étude du Dr David Charters portant sur la période 1966-1986. L'auteur recense, de sources publiques, 80 incidents terroristes au Canada ou touchant des Canadiens: 49 d'entre eux correspondent à la définition adoptée par le Comité pour les incidents de terrorisme international; sept autres sont des actes de terrorisme intérieur et les autres n'ont pu être classés.\*\*\*

Au début de 1981, par exemple, la CIA a adopté de nouveaux critères de collecte de données sur les incidents de terrorisme international, peu de temps après que le gouvernement Reagan eut annoncé que le terrorisme international devenait l'élément central de la politique étrangère américaine à la place des droits de la personne. Résultat: le nombre d'incidents relevés par la CIA dans sa chronologie a doublé. Observation du D' Ronald D. Crelinsten à la Conférence sur: «Domestic Security: Issues for Democracy», École de droit de Osgoode Hall, 8-9 mai 1987.

Les tactiques auxquelles les terroristes ont actuellement recours (enlèvement, piraterie, extorsion, meurtre) ne sont pas nouvelles; les terroristes n'ont fait que les adapter à leurs fins. D'ailleurs, le terrorisme lui-même n'est pas un phénomène nouveau. Les premiers actes «terroristes» ont été commis au premier siècle de notre ère par les Zélotes juifs qui s'opposaient à l'occupation de la Palestine par les Romains et à l'introduction de l'idolâtrie. Et plus près de nous, un des groupes terroristes aujourd'hui actif au Liban et ailleurs - le groupe du Djihad islamique qui fait partie de la secte mulsumane des Chiites - est issu d'un culte de l'assassinat qui remonte au Moyen-

<sup>«</sup>Canadian Security Intelligence Problems in Historical Perspective», du Dr David A. Charters, communication présentée à la Conférence sur le renseignement et la politique de sécurité, 27-28 août 1986, Annexe 2.

TABLEAU 1
Incidents terroristes au Canada 1960 — 1985



Année	Au Canada	Dans le monde	Tota
60	3	0	3
61	12	0	12
62	10	0	10
63	24	0	24
64	8	1	9
65	15	1 1	16
66	6	samme of the same	7
67	7	3	10
68	68	4	72
69	42	3	45
70	46	0	46
71	40	3	43
72	5	5	10
73	1	0	1
74	3	1	4
75	1	1	2 2 6 2
76	0	2	2
77	3	3	6
78	1	1	
79	17	4	21
80	8	2 3	10
81	10	3	13
82	9	7	16
83	12	0	12
84	0	0	0
85	0	3	3
Total	351	48	399

<sup>\*</sup> Source: Jeffrey Ross, Université du Colorado

Ces compilations ont été comparées à la liste d'incidents terroristes dressée par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour la période 1980-1986. Cette liste comprend 35 incidents terroristes au Canada pour cette période, dont 11 relèvent de la définition du terrorisme intérieur adoptée par le Comité et 20 de celle du terrorisme international.\* Les autres incidents n'ont pas été revendiqués.

Le Comité n'a pas réussi à obtenir des organismes chargés de faire respecter la loi ou de ceux qui recueillent des renseignements de sécurité des données sur le nombre de menaces terroristes déjouées au cours de telle ou telle période. En fait, il a appris qu'aucun organisme, gouvernemental ou non gouvernemental, n'a de liste complète et réaliste relative aux attentats ou incidents terroristes déjoués ou avortés. Le Comité a cependant relevé qu'aux États-Unis, le Département d'État et le FBI établissent et publient la liste de ces incidents.

Bien que les décideurs responsables de la sécurité et des renseignements de sécurité ainsi que les corps chargés de faire respecter la loi semblent être du même avis sur la nature et la portée des incidents terroristes antérieurs, les faits rapportés au Comité donnent à penser que ce consensus est en grande partie subjectif, c'est-à-dire qu'il n'est pas fondé sur des données communes, complètes ou objectives. Cependant, selon les témoignages recueillis, le Comité peut conclure que le terrorisme est l'une des principales menaces à la sécurité du Canada aujourd'hui. c'est-à-dire qu'il constitue une menace imminente, mais non pas grave.

Le terroriste international est et demeurera probablement pour l'avenir prévisible la principale source d'incidents terroristes au Canada, si l'on parle d'incidents graves avant un certain impact. Outre qu'ils réagissent à des événements et à des circonstances survenant en dehors du Canada, les groupes de terroristes internationaux actifs au Canada comptent souvent, de diverses façons, sur l'aide et l'appui de groupes sympathisants à l'étranger.

Pour le moment, les menaces proviennent principalement de trois groupes ethniques installés au Canada, groupes qui réagissent à la situation passée, présente ou en devenir dans leurs pays d'origine. Chacun de ces groupes compte des éléments marginaux radicaux qui sont les auteurs de plusieurs incidents terroristes commis récemment au Canada, ou visant des Canadiens à l'étranger. Ces éléments radicaux sont biens connus des milieux de la police et de la sécurité. Le Comité préfère ne pas les nommer dans le présent rapport pour que ces groupes ethniques ne soient pas injustement qualifiés de terroristes à cause d'actes commis par une poignée de leurs membres.

Ces incidents ont surtout eu lieu dans les villes suivantes: Montréal (13), Toronto (7), Ottawa (5), Winnipeg (2), Vancouver (1) et plusieurs autres villes en Colombie-Britannique (5). Notez la divergence entre les données de Ross et celles de Charters.

Le Comité estime que le terrorisme international pose actuellement et continuera de poser dans un avenir prévisible un grand défi au Canada, à sa politique, à ses agents de renseignements et aux autorités chargées de faire respecter la loi.

Le terrorisme intérieur a coûté assez cher au Canada, notamment au moment de la flambée d'activités du FLQ. Ces activités furent, on le sait, concentrées dans une seule province (le Québec) et sont survenues surtout dans une ville (Montréal). Depuis, le terrorisme intérieur a beaucoup diminué. Les groupes qui ont récemment été, ou qui sont considérés comme étant ou pouvant être dans l'immédiat, la source de terrorisme intérieur au Canada sont les groupes gauchistes/anarchistes radicaux, les factions extrêmes de certains groupes opposés à l'avortement, les extrémistes de droite/racistes\* et les activistes radicaux qui luttent pour «le droit des animaux». (La doctrine de ces derniers groupes les empêcherait de commettre des actes de violence contre des personnes, mais ils pourraient fort bien commettre des actes criminels comportant de la violence sur les personnes.)

Les groupes de terrorisme intérieur n'ont pas, jusqu'à ce jour, été très bien organisés; c'est pourquoi les agents chargés du renseignement de sécurité et de l'exécution de la loi n'ont pas eu beaucoup de difficulté à les neutraliser. Au cours des années 60 à 70, il a été prouvé que certains de ces groupes étaient entraînés à Cuba par des Cubains, au Liban par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et à Finsterwald en Allemagne de l'Est. Des agents de sécurité et de renseignement ont appris au Comité que ces activités d'entraînement avaient cessé.

Bien que la plupart des groupes de terrorisme intérieur n'aient pas de contacts à l'étranger, le Comité trouve inquiétant les témoignages voulant que les extrémistes de droite/racistes et les groupes de protection des droits des animaux établis au Canada multiplient leurs relations avec des groupes installés aux États-Unis. Cette filière internationale sert d'infrastructure à ces groupes qui, grâce au soutien financier et à l'entraînement qu'ils reçoivent, sont beaucoup mieux organisés et plus menaçants.

Quoi qu'il en soit, les Canadiens ne devraient pas hâtivement conclure que les groupes terroristes existant au Canada n'arriveront jamais vraiment à s'organiser sans appui, contacts et entraînement extérieurs. Bon nombre de «manuels de terrorisme», s'inspirant pour la plupart de

<sup>\*</sup> Il ne faut pas exagérer la distinction entre terrorisme de droite et de gauche. Une étude récente laisse entendre que les deux «extrêmes» peuvent s'unir et qu'une certaine forme de coopération et d'aide pourrait exister entre eux. Voir, par exemple: Bruce Hoffman, Right Wing Terrorism in West Germany, Santa Monica, Californie, The Rand Corporation, 1986, pp. 8-14.

l'expérience de groupes très sophistiqués et bien organisés, sont faciles à obtenir au Canada.\* Ces «manuels» donnent des renseignements précis sur les tactiques et les armes terroristes et permettraient au plus petit et au plus mal financé des groupes d'atteindre un niveau raisonnable d'organisation et d'efficacité. À cet égard, les terroristes canadiens ne font pas preuve d'innovation et recourent largement aux bombes de fabrication artisanale. Ces bombes sont en effet assez faciles à fabriquer, sont peu coûteuses, présentent peu de risques et sont pourtant très meurtrières. La technologie entrant dans la fabrication de ces bombes est assez simple et elle est expliquée en détail dans plusieurs de ces «manuels».

Le Comité a l'impression que les décideurs, les agents de police et des services de sécurité et des renseignements prêtent plus d'attention au terrorisme international. Sans contester ce choix, le Comité voudrait qu'on n'ignore pas pour autant la menace croissante du terrorisme intérieur, particulièrement celui de l'extrémisme de droite.

### Les «causes profondes» du terrorisme

Plusieurs témoins ont déclaré au Comité qu'à long terme, la meilleure façon de résoudre le problème du terrorisme est de régler les griefs qui en sont la véritable cause. Ces griefs sont de divers ordres, allant de la recherche d'une patrie par les Palestiniens au désir d'améliorer les conditions socio-économiques générales, en passant par la reconnaissance du génocide des Arméniens en 1915, la création d'un État indépendant et autonome du Khalistan, le chômage des jeunes et les faillites agricoles.

En étudiant les différentes causes et tactiques du terrorisme, les menaces qu'il fait planer, le Comité a délibérément évité d'en faire une typologie. Il s'est contenté d'une analyse générique et n'a pas établi de distinctions entre ses multiples causes, motivations, griefs et objectifs.

On le lui reprochera sans doute. À son avis, cependant, ce n'est pas en analysant les causes profondes du terrorisme, quelles qu'elles soient, qu'on réduira l'incidence du terrorisme sur le Canada et les Canadiens. Voici comment le Comité justifie sa position.

Premièrement, le Comité estime que la plus importante source de terrorisme touchant le Canada et les Canadiens est de nature «internationale» et qu'elle est liée à des causes et à des griefs où le Canada n'est pas directement partie et sur lesquels il ne peut avoir d'influence plus grande que celle qu'il a eue dans le passé ou qu'il a en ce moment. En fait, si le

Voir Partie I, p. 36 pour des exemples de ces «manuels».

Canada voulait intervenir dans le règlement de ces situations, il serait accusé d'ingérence dans les affaires intérieures d'un autre pays. Le Canada ne peut, par conséquent, presque rien faire de plus que ce qu'il fait déjà pour s'attaquer aux causes profondes du terrorisme dans le monde.

Deuxièmement, le Comité souscrit à la politique actuelle voulant que le terrorisme ne puisse être considéré comme «un moyen acceptable d'action» ni être perçu comme tel. Dès qu'un groupe recourt au terrorisme, il devrait être mis au ban de la société et sa cause ou son grief frappé de discrédit. La meilleure politique de lutte contre le terrorisme est de veiller à ce que ses auteurs n'en profitent pas.

De plus, si un groupe terroriste réussit à atteindre son objectif actuel, ce succès pourrait fort bien l'encourager à recourir à la même méthode pour atteindre d'autres objectifs qui ne figuraient pas auparavant parmi ses demandes.

Troisièmement, lorsqu'un grief naît d'une situation passée ou présente dans un pays étranger et qu'il est réglé, les ressortissants de ces pays au Canada pourraient être portés à juger que ce règlement n'est ni juste ni adéquat. Les factions radicales de certains groupes installés au Canada pourraient donc continuer à alimenter des tensions et des désaccords internes. Les causes qu'embrassent les groupes d'expatriés suivent parfois une évolution qui leur est propre, souvent inspirée par des motifs sentimentaux et une dynamique de groupe interne plutôt que par une juste appréciation de l'évolution de la situation dans leur pays.

Enfin, le Comité ne pense pas que les terroristes soient des idéalistes mal avisés que des griefs ou l'oppression poussent à lutter pour améliorer le sort du groupe ou de la collectivité qu'ils disent représenter. En fait, beaucoup d'individus viennent au terrorisme pour se donner du pouvoir et du prestige au sein de leurs groupes, dans leur pays ou sur la scène internationale. Pour eux, les griefs ou les causes ne sont que des prétextes à leur comportement violent et criminel. En réglant ces griefs ou en y répondant, on ne réussira pas vraiment à apaiser ces terroristes qui ne voudront pas renoncer à la violence si cela devait entraîner la perte du pouvoir et du prestige qu'elle leur procure.

### Le Canada et le terrorisme dans le monde

L'idée que le Canadien se fait du terrorisme est souvent dictée par la perception qu'il en a aux États-Unis ou dans les médias. En réalité, cependant, les menaces terroristes visant le Canada sont très différentes de celles qui touchent les États-Unis.

Alors que la majorité des incidents terroristes mettant directement en cause le Canada se sont effectivement produits au Canada, ou ont au moins trouvé leur origine ici, les incidents terroristes visant les États-Unis sont, selon les données du département d'État américain, la plupart du temps organisés et perpétrés en dehors des États-Unis. D'après ces données, le nombre d'incidents terroristes survenus aux États-Unis est tombé à sept en 1985 alors qu'il avait atteint 51 en 1982. Par ailleurs, 177 actes de terrorisme ont été perpétrés en 1985 contre des ressortissants ou des installations américains.\* Par ailleurs, tandis qu'au Canada un très petit nombre d'incidents terroristes touchant le Canada ou les Canadiens visent en dernière analyse à modifier la politique, les positions ou les activités du gouvernement du Canada, aux États-Unis, la majorité des incidents terroristes dirigés contre des ressortissants ou des intérêts américains visent le gouvernement américain et ses politiques et activités réelles ou prétendues.

Et tandis que rien ne permet de soutenir que le terrorisme appuyé par l'État soit une des principales sources du terrorisme visant le Canada et les Canadiens, le gouvernement américain croit, pour sa part, que cette forme de terrorisme est prédominante dans les attaques contre des citoyens et des installations américains à l'étranger, et il dit que les régimes politiques de l'Iran, de la Lybie, de Cuba, du Nicaragua et de la Syrie en sont les principaux protagonistes. «Un terrorisme associé au Moyen-Orient», issu d'un certain nombre de différends, notamment, du conflit israélopalestinien, continue d'être le principal motif des actes terroristes dirigés contre les intérêts américains.\*\* Très peu d'événements de cette nature se sont produits au Canada ou visaient des Canadiens.

Enfin, les États-Unis sont plus susceptibles d'être la cible de terroristes étrangers, non seulement à cause de la prééminence et du pouvoir américains dans le monde, mais aussi à cause de la visibilité de l'appareil militaire, des diplomates, des gens d'affaires, des touristes, des investissements et des projets d'aide américains à l'étranger; et également parce que les médias américains donnent plus d'importance aux attentats contre les Américains qu'aux autres attentats.

Ces profondes différences entre le Canada et les États-Unis réclament de toute évidence une politique et des réactions concrètes différentes. Il est rare, par exemple, que les États-Unis interviennent directement dans le règlement d'un incident terroriste ou fassent des progrès dans la lutte

Source: Allocution de Robert Oakley, ambassadeur itinérant des États-Unis sur l'anti-terrorisme, à la Conférence des maires des États-Unis, San Juan, Porto Rico, 16 juin 1986.

Robert Oakley, Ibid.

contre le terrorisme sans la coopération et l'aide d'autres gouvernements et sans ententes avec des organismes bilatéraux et multilatéraux. Au Canada, le règlement des problèmes de terrorisme relève plutôt de la sécurité interne, même si la police et les organismes de sécurité canadiens continueront de s'appuyer sur les renseignements que leur fournissent leurs homologues dans d'autres pays.

Dans le même ordre d'idées, le problème terroriste au Canada diffère sur le plan matériel du problème terroriste en Europe ou en Grande-Bretagne. La menace terroriste internationale qui pèse contre ces pays ressemble davantage à celle existant aux États-Unis. Le problème du terrorisme intérieur est aussi plus grave dans ces pays puisqu'il est enraciné dans des divisions socio-économiques et de classe pratiquement inexistantes au Canada. Enfin, il existe dans plusieurs de ces pays des groupes «sécessionnistes» parfaitement entraînés et militarisés, tels les groupes de l'Armée républicaine irlandaise au Royaume-Uni et les groupes indépendantistes basques de l'ETA en Espagne.

Ces comparaisons ont pour seul objet de remettre en cause l'idée voulant qu'il suffirait au Canada d'adopter la politique et les procédures anti-terroristes d'autres pays occidentaux. Dans l'ensemble, le terrorisme a un autre visage au Canada. Il n'a ni les mêmes sources, ni les mêmes objectifs, ni les mêmes tactiques. Et comme la plupart des incidents surviennent sur notre territoire, nous pouvons la plupart du temps prendre nous-mêmes et directement les choses en main.

### Le contexte canadien: historique

Au cours des audiences, les témoins ont donné au Comité plusieurs explications concernant l'absence relative d'attentats terroristes au Canada. Ces explications s'inspirent en grande partie de la théorie dite du «royaume pacifique». On y retrouve les éléments suivants:

L'histoire: Plusieurs témoins ont soutenu qu'au cours de son histoire récente, le Canada a connu relativement peu d'épisodes d'insurrection, de révolution ou de guerre intérieure. Le règlement de questions politiques par la violence plutôt que par le compromis et la négociation pacifique n'occupe aucune place dans l'histoire du Canada depuis la Confédération.

La culture: Selon plusieurs témoins, la composition culturelle du Canada a favorisé l'ordre, la paix, la non-violence dans ses relations intérieures et internationales et dans le règlement des différends. Ces témoins ont laissé entendre que le Canada a tendance à être une société égalitaire, libre de désaccords ou d'irritants majeurs fondés sur des considérations de classe ou de culture, et à manifester un grand respect pour les institutions, les droits civils et la règle du droit.

L'économie: Plusieurs témoins ont rappelé qu'en dépit des disparités régionales, le Canada a toujours été un pays riche, sans poches de pauvreté et sans divisions évidentes et profondes de classes socio-économiques ni différences entre riches et pauvres, sources habituelles de luttes intestines.

Le gouvernement: Le gouvernement démocratique du Canada est stable, fonctionne bien et doit faire face à une opposition active et institutionnalisée où les différences d'opinons peuvent s'exprimer librement.

La liberté de la presse: Plusieurs témoins ont rappelé que la liberté de la presse canadienne favorise l'expression des divergences d'opinions et qu'elle peut aussi faciliter l'évolution sociale et le règlement des conflits sociaux et économiques.

Tout en constatant que, dans l'ensemble, la perpétration d'actes violents contre des personnes innocentes pour des motifs politiques ne fait pas partie de la culture canadienne, le Comité note que les recherches\* permettent d'affirmer que la violence politique collective au Canada est beaucoup plus fréquente et importante que la plupart des Canadiens le pensent.

C'est pourquoi il estime que l'absence relative de terrorisme au Canada est davantage due aux facteurs suivants:

La géographie: Le Canada est loin des principaux «points chauds» terroristes de l'Europe de l'Ouest, du Moyen-Orient, de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale.

La politique étrangère: Les gouvernements canadiens successifs n'ont pas suivi une politique étrangère agressive, susceptible d'attirer l'attention des terroristes à l'échelle internationale. Le Canada n'a pas de passé impérialiste et aucun aspect de sa politique étrangère ne peut être qualifié d'impérialiste. Il a joué un rôle de premier plan dans des organisations internationales comme l'ONU, il n'est pas vu comme un pays «militariste» et a pris part à d'importantes missions internationales de maintien de la paix.

Voir: Jackson, R.J., Kelly, M.J. et Mitchell, T.H. (1977), «Collective Conflict, Violence and the Media in Canada», Rapport de la Commission royale de l'Ontario sur la violence dans l'industrie des communications, vol. 5; Learning from the Media, Toronto, Imprimeur de La Reine pour l'Ontario; et Frank, J.A. et Kelly, M.J. (1977), «Étude préliminaire sur la violence collective en Ontario et au Québec, 1963-1973», dans: Canadian Journal of Political Science, (10), pp. 145 à

### Le contexte canadien: le présent et l'avenir

La recrudescence du terrorisme dans le monde mise à part, plusieurs raisons devraient inciter les Canadiens et les décideurs canadiens à ne pas se montrer trop optimistes du seul fait que le Canada est relativement à l'abri des méfaits du terrorisme:

La culture: Grâce à la politique d'ouverture du Canada à l'égard des réfugiés et de l'immigration, la mosaïque culturelle canadienne grandit et se diversifie. La très grande majorité des réfugiés, des immigrants reçus et des Canadiens naturalisés laissent derrière eux les divisions et tribulations de leur pays natal. De minuscules minorités ne le font pas et viennent au Canada pour y poursuivre des activités criminelles et violentes contre le gouvernement de leur pays d'origine. Ces minuscules minorités alimentent le terrorisme international au Canada, forme de terrorisme qui s'est beaucoup développée depuis dix ans. La lutte contre le terrorisme international et l'engagement à maintenir la liberté, l'ouverture et la diversité culturelle de notre société constituent pour les décideurs canadiens un défi de taille.

La géographie: Bien que le Canada soit loin des points chauds du terrorisme mondial, il partage avec les États-Unis la plus longue frontière non défendue au monde. À cause de leur rôle dans les affaires internationales, les États-Unis sont l'objet d'attentats terroristes. Le Canada pourrait par conséquent servir de point d'entrée ou de refuge pour des terroristes désirant s'en prendre aux États-Unis ou à des citoyens américains. Dans deux cas seulement au cours des dix dernières années, le Comité a pu obtenir la preuve que des terroristes avaient essayé de passer par le Canada pour entrer aux États-Unis. Il est justifié de se demander, cependant, si cela est principalement dû aux politiques et actions du Canada ou à celles des États-Unis. En outre, bien que le Canada soit, géographiquement, à une distance considérable des régions les plus troublées par le terrorisme, il n'est pas vraiment isolé. Le transport aérien rend notre pays de plus en plus accessible de n'importe quel point du globe.

La politique et les alliances étrangères: Le Comité n'a absolument pas pour mandat de passer en revue la politique étrangère et les relations extérieures du gouvernement. Il note cependant que l'appui public donné par le gouvernement à l'attaque aérienne américaine du 14 avril 1986 contre la Lybie et son appui de la décision du gouvernement britannique de rompre les relations diplomatiques avec la Syrie donnent au Canada une plus grande visibilité pour les gouvernements qui sont portés à appuyer ou à lancer des actes terroristes. Il ne faut pas oublier non plus que le Canada est membre de plusieurs organisations internationales qui sont souvent la cible des terroristes, notamment l'OTAN, le NORAD, l'OCDE et le Sommet des Sept.

La technologie: En raison de sa richesse, de sa situation géographique et de l'ingéniosité de sa population, le Canada dispose d'une infrastructure économique bien développée et évoluée. On compte 10 aéroports internationaux au Canada, deux chemins de fer transcontinentaux, un système de télécommunications de pointe utilisant des lignes, des stations terrestres et des satellites, neuf centrales nucléaires et une grande voie maritime comprenant cinq canaux artificiels et 13 écluses. Cette infrastructure vulnérable peut servir de cible à des terroristes en mal de publicité politique. Notre système de communications de pointe peut diffuser dans le monde entier en quelques minutes des renseignements sur un événement terroriste survenu au Canada, donnant ainsi au terrorisme une audience mondiale.

Le «syndrome action-réaction»: Dernièrement, les autorités canadiennes ont traîné plusieurs terroristes devant les tribunaux. Ainsi, pour la première fois dans notre histoire, différents types de terroristes internationaux sont incarcérés au Canada. Lorsque Ali Hamedei a été arrêté en 1987 par les autorités ouest-allemandes, son incarcération et son éventuel extradition aux États-Unis à cause de sa participation en juin 1985 au détournement d'un avion de la TWA ont provoqué au moins trois prises d'otage à Beyrouth par son groupe (le Djihad islamique) et ses acolytes. En 1982, un groupe terroriste arménien (ASALA) a tenté de bombarder un terminus de marchandise d'Air Canada à Los Angeles, en réaction à l'arrestation par la police de Toronto de présumés terroristes arméniens. Des terroristes arméniens ont bombardé des bureaux d'Air Canada à Paris et Lyon, en France, en novembre 1985 pour faire valoir leur demande de libération de leurs collègues détenus au Canada.

Les «mesures» prises par le Canada contre les terroristes ont provoqué et pourraient encore provoquer des «réactions» de groupes terroristes et mettre le Canada sur la carte du terrorisme international.

Des cibles plus difficiles: Les gouvernements du monde entier prennent leurs dispositions pour mieux protéger leurs citoyens, leurs diplomates, leurs représentants élus et leurs installations militaires contre le terrorisme. Contrairement aux apparences, les terroristes choisissent leurs cibles de façon rationnelle en cherchant à prendre le moins de risques possibles. Par exemple, après 1968, le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) s'en est pris exclusivement aux appareils de la compagnie EL AL. Après qu'Israël eut renforcé les mesures de sécurité, le FPLP visa les appareils d'autres compagnies aériennes moins bien défendues, notamment les transporteurs britanniques, suisses et américains. Les cibles devenant plus difficiles à atteindre ailleurs dans le monde, les terroristes pourraient fort bien se tourner vers le Canada, assez vulnérable.

Cette vulnérabilité n'est pas propre au Canada. Il n'y a cependant aucune raison de croire que le Canada sera épargné par le terrorisme, surtout par le terrorisme international. De toute façon, un seul incident terroriste grave peut avoir un impact énorme et hors de proportions sur un gouvernement démocratiquement élu. L'incident survenu à l'ambassade des États-Unis en Iran en 1979-1980 devint une des préoccupations centrales du gouvernement Carter et contribua à sa défaite électorale. Et la façon dont le gouvernement italien a réglé l'attentat contre le Achille Lauro, par exemple, explique en partie la chute de ce gouvernement. La prise en otage de citoyens américains à Beyrouth par diverses factions est devenue une des principales préoccupations du président Reagan et a profondément modifié la politique américaine traditionnelle à l'égard des terroristes.

Replacé dans un contexte global, le terrorisme a causé et ne peut causer que relativement peu de tort. Les morts et blessés et les pertes dus au terrorisme ne sont rien comparés aux catastrophes naturelles ou imputables à l'homme, comme les tremblements de terre, les guerres, les déversements chimiques ou les accidents d'avion, de traversiers et de paquebots. Les terroristes cherchent à ridiculiser les gouvernements en faisant ressortir leur impotence ou leurs réactions excessives. Réduit à l'essentiel, «le terrorisme est l'étude des moyens à prendre pour orienter et convertir une source relativement minime d'énergie en une force d'influence beaucoup plus grande».\*

Pour leur part, les gouvernements ont essentiellement pour tâche de réagir aux attaques terroristes de façon mesurée et adéquate plutôt qu'excessive. Gardant cet objectif en vue, les diverses parties du présent rapport passent en revue le fonctionnement et l'efficacité des divers éléments de l'appareil anti-terroriste du gouvernement fédéral.

<sup>\*</sup> Ian Smart, «Behind the Headlines», dans: *International Terrorism*, vol. 44, n° 3, (février 1987), p. 8.

## LE CADRE LÉGISLATIF

#### Apercu

Plusieurs gouvernements étrangers ont cherché avant tout à conclure des accords internationaux pour lutter contre le terrorisme. Le Canada a joué et devra continuer de jouer un rôle de premier plan dans la préparation de traités, d'accords et de conventions de plus en plus efficaces et complets en ce domaine. Mais compte tenu de la nature particulière de la menace terroriste au Canada, les accords internationaux ne lui sont pas d'une grande utilité. Le Canada devrait par conséquent porter toute son attention sur ses lois intérieures, notamment sur les lois et règlements fédéraux et les accords et arrangements fédérauxprovinciaux-municipaux.

De l'avis du Comité, les lois fédérales offrent déjà un cadre législatif fondamental qui, sous réserve de quelques modifications, pourrait être adapté à la lutte contre le terrorisme. Le Comité s'oppose fermement à l'adoption d'une législation anti-terroriste distincte au Canada et espère que le gouvernement résistera aux pressions en ce sens.

L'état des accords, de la coordination et de la coopération fédérauxprovinciaux-municipaux aux termes de la Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité inquiète un peu le Comité. Pour lutter contre le terrorisme sur notre territoire, il faut que les trois ordres du gouvernement établissent un lien de coopération efficace et rapide. Les accords fédéraux-provinciaux prévus au paragraphe 61(2) n'ont pas été conclus assez rapidement. Aucun accord n'a encore été signé avec le Québec. En outre, le Comité estime que les autorités fédérales font preuve de trop de confiance en ce qui concerne l'efficacité pratique de ces accords pour régir les rapports entre les forces de police fédérale, provinciale et municipale en cas d'incident terroriste.

#### **HISTORIQUE**

Le Comité a examiné les traités et accords bilatéraux et multilatéraux internationaux dont le Canada est signataire, les lois et règlements fédéraux permettant de lutter contre le terrorisme, ainsi que les accords de coordination existant entre les autorités fédérales, provinciales, et municipales. Aux fins de la présente Partie, le Comité a réparti son examen en trois sections: la coopération et les accords internationaux, le cadre législatif fédéral et enfin les ententes et la coordination intergouvernementales au Canada.

#### La coopération et les accords internationaux

La communauté internationale lutte contre le terrorisme sur trois fronts à la fois. Le premier est celui de la police et des organismes de sécurité et du renseignement de sécurité, qui sont chargés de repérer et de neutraliser les menaces et incidents terroristes avant qu'ils ne se produisent. Le succès de ces activités dépend de la coopération et du partage des renseignements de sécurité entre la police et les organismes de sécurité et de services secrets à l'échelle internationale.

Le deuxième front est celui de la réaction à un attentat terroriste. Les gouvernements intéressés et leurs organismes se consultent d'une façon ou d'une autre et le premier État intéressé — normalement celui où l'incident est survenu — prend les dispositions nécessaires pour rétablir l'ordre. Le troisième front est celui des mesures prises après un incident terroriste: criminalisation de certains actes terroristes dans le cadre d'accords internationaux, perception d'amendes et ententes relatives aux poursuites intentées contre les terroristes ou à leur extradition dans un État où ils seront poursuivis.

[Le deuxième front n'est actif que ponctuellement, mais le premier et le troisième font l'objet de plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux. Les dispositions prises par les intervenants du «deuxième front» sont ponctuelles et varient en fonction de circonstances et d'exigences particulières et ne peuvent ni être présentées ici ni analysées].

Le premier front: Le gouvernement fédéral, et notamment le pouvoir exécutif, est seul responsable des relations du Canada avec les autres pays. En vertu de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), les ministres doivent approuver toute diffusion de renseignements par ce Service. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) intervient également au nom du Canada sur le plan de la coopération policière

internationale. Son rôle se limite d'ordinaire à l'échange de renseignements de nature criminelle.

Le gouvernement du Canada a conclu avec 86 corps de police et organismes du renseignement de sécurité dans 52 pays, des ententes relatives au partage de l'information et du renseignement de sécurité par l'intermédiaire du SCRS. Ce Service dispose, dans les missions canadiennes à l'étranger, de 24 «agents de liaison» chargés de rester en contact avec les forces de police nationales et les organismes de sécurité et du renseignement de sécurité pour faciliter la transmission des renseignements secrets. La qualité de l'information que le SCRS recoit de ces organismes dépend évidemment de la qualité de la collecte des renseignements de sécurité et de la capacité et de l'évaluation des menaces par les agences qui fournissent ces renseignements. Les renseignements de sécurité sont parfois teintés par l'orientation et les objectifs politiques du gouvernement dont relève l'organisme. En outre, les organismes de sécurité et du renseignement de sécurité sont d'habitude jaloux des renseignements qu'ils recueillent et hésitent souvent à les communiquer à moins d'avantages réciproques.

Le Canada coopère également avec le Groupe de Trèves, groupe informel mis sur pied en 1976, composé de ministres des pays membres de la Communauté économique européenne et chargé des questions de police, de sécurité et de renseignement de sécurité. Ce groupe s'affaire activement à rassembler des renseignements sur les chefs terroristes connus et sur les trafiquants d'armes, à mettre au point des mécanismes d'échange de renseignements relatifs aux principaux vols et incidents où entrent en jeu des explosifs, et à organiser un «téléphone rouge» sur les mouvements terroristes.

C'est en 1986 que le Groupe de Trèves s'est, pour la première fois, montré intéressé à avoir des discussions informelles avec les pays nonmembres de la CEE. En avril 1987, le Solliciteur général du Canada a rencontré pour la première fois les dirigeants du Groupe, à Bruxelles, pour discuter de terrorisme, d'immigration et de trafic de stupéfiants. Selon les fonctionnaires du Solliciteur général, la participation aux activités du Groupe de Trèves est mutuellement avantageuse. Du point de vue du Canada, cette participation donne à nos contacts en matière de renseignements de sécurité une dimension multilatérale plutôt que simplement bilatérale et lui permet de diversifier ses sources de renseignements sur le terrorisme.

Le troisième front: Pour ce qui est du droit international, le Canada est signataire de plusieurs accords internationaux portant sur divers aspects du terrorisme. Tout spécialement, le Canada fait partie de trois conventions internationales élaborées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur l'aviation civile.\*

La première est la Convention de Tokyo signée en 1963. Cette convention vise les infractions survenant à bord des aéronefs, tels le détournement d'un appareil, et donne à l'État où l'aéronef est immatriculé la compétence juridique en la matière. Cette Convention donne aussi au commandant de l'aéronef certains pouvoirs à l'égard des personnes qui ont commis ou qui sont soupçonnées d'être sur le point de commettre une infraction et prévoit leur détention par les États contractants. Ces États conviennent aussi de restituer le contrôle de l'aéronef au commandant qui l'aurait perdu et de faciliter la poursuite du voyage des passagers ainsi que la restitution de leurs biens. La Convention de Tokyo, cependant, ne comporte pas l'obligation d'extrader ou de poursuivre les délinquants. Elle stipule qu'aucun État contractant n'est tenu d'intenter des poursuites pénales pour des infractions «à caractère politique ou fondées sur la discrimination raciale ou religieuse», sauf si la sécurité de l'aéronef, de ses passagers ou des biens à bord est compromise.

La deuxième convention, la Convention de la Haye, a été signée en 1970 après une flambée de détournements d'avions pour des motifs politiques à la fin des années 60. Les États contractants s'engagent à réprimer les infractions, comme la prise de contrôle (c'est-à-dire le détournement) d'un aéronef, par «des peines sévères». En outre, chaque État doit établir sa compétence relativement à «tout autre acte de violence dirigé contre les passagers ou l'équipage», quand l'avion est immatriculé dans cet État, ou y atterrit en ayant l'auteur présumé de l'infraction à son bord.

La Convention de la Haye traite aussi de l'extradition. La prise illégale d'un avion fait partie des cas d'extradition dans tout traité conclu à cet effet entre États contractants. En l'absence de tels traités, un État peut invoquer la Convention de la Haye pour fonder une requête en extradition. Tout comme avec la Convention de Tokyo, aucun État n'est obligé d'extrader un délinquant s'il s'y refuse en raison du «caractère politique de l'infraction». Cependant, lorsqu'un État refuse d'extrader une personne, il doit intenter des poursuites pénales comme il le ferait pour une autre infraction de même gravité.

Le dernier accord de l'OACI, la Convention de Montréal de 1971, est essentiellement un prolongement de la Convention de la Haye. L'article 1 de cette convention énumère toute une série d'infractions pénales que les États contractants s'engagent à réprimer de peines sévères. Ce sont:

<sup>\*</sup> L'Organisation de l'aviation civile internationale est un organisme spécialisé des Nations Unies. Presque tous les pays des Nations Unies en sont membres. Son siège social est à Montréal.

- les actes de violence contre une personne à bord d'un aéronef en vol. si ces actes risquent de compromettre la sécurité de l'appareil;
- la destruction d'un aéronef «en service», ou l'endommagement d'un aéronef au point de le rendre inapte au vol ou de compromettre sa sécurité en vol;
- le fait de placer à bord d'un aéronef une substance propre à le détruire, à le rendre inapte au vol ou à compromettre de quelque autre facon sa sécurité en vol:
- la destruction ou la perturbation d'installations de navigation aérienne en vue de compromettre la sécurité d'un aéronef; et
- la communication d'informations sciemment fausses en vue de compromettre la sécurité d'un aéronef en vol.

La Convention de Montréal a innové en visant les avions «en service» aussi bien qu'en vol. Un aéronef est considéré «en service» depuis le moment où on commence à «le préparer en vue du vol» jusqu'à l'expiration d'un délai de 24 heures après l'atterrissage. La Convention endosse aussi le principe «poursuivre ou extrader»: l'État qui ne peut ou ne veut pas intenter de poursuites pénales doit extrader le terroriste pour qu'il soit jugé dans l'État habilité à le faire.

La Déclaration de Bonn a été promulguée en 1978 par le Sommet des Sept, qui regroupe les principaux pays industrialisés de l'Occident, y compris le Canada. Cette déclaration vise à faire pression sur les États qui, conformément à leurs obligations internationales, négligent de prendre des mesures contre le terrorisme. Plutôt qu'un traité, il faut voir dans cette Déclaration l'expression collective d'une détermination politique. Son but est de mettre fin aux services aériens à destination ou en provenance d'un État qui refuse d'extrader ou de poursuivre les pirates de l'air. Cette Déclaration veut donc pousser les États à respecter les exigences des Conventions de l'aviation civile. Lors du Sommet des Sept à Vienne au début de 1987, les pays membres ont convenu «d'activer la Déclaration de Bonn de 1978 pour le règlement de toutes les formes de terrorisme contre l'aviation civile». À cette fin, ils ont convenu d'annuler tous les vols vers les États qui refusent d'extrader ou de poursuivre en justice les personnes accusées des infractions énumérées dans la Convention de Montréal, ou vers les États qui ne rendraient pas l'avion en cause.

En 1973, les Nations Unies ont promulgué la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. A bien des égards, cette Convention ressemble aux Conventions de l'aviation

civile. Elle énumère diverses infractions visant les «personnes jouissant d'une protection internationale», les États contractants s'engageant à réprimer ces infractions de peines qui font ressortir leur «nature grave». L'alinéa 3(1)b) de la Convention donne la compétence aux États dont les ressortissants ont commis l'une ou l'autre des infractions énumérées, quel que soit l'endroit où elles sont commises. Comme dans les traités de l'aviation civile, on trouve aussi des dispositions concernant la coopération, l'échange d'informations, l'extradition et les poursuites.

La Convention internationale contre la prise d'otages de 1979 comporte à peu près les mêmes dispositions que les traités relatifs à l'aviation civile et à la protection du personnel diplomatique. Les pays signataires s'engagent à criminaliser et à assortir de lourdes peines les actes de saisie, de détention d'otages ou de menaces contre eux visant à contraindre des tiers (par exemple des États, des organisations internationales et des individus) à

...commettre ou à s'abstenir de commettre un acte en tant que condition explicite ou implicite de la libération d'otages...

Comme dans les autres conventions, on trouve dans celle-ci des dispositions sur la compétence, l'extradition, les poursuites, la coopération et l'échange d'informations.

Les membres de l'Agence de l'énergie atomique, notamment le Canada, ont souscrit à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1979). Celle-ci stipule que chaque signataire doit faire les démarches nécessaires, dans le cadre de sa législation nationale et conformément au droit international, en vue de protéger le transport des matières nucléaires et d'empêcher l'exportation de ces matières, sauf si le pays exportateur a reçu l'assurance que les mesures de protection nécessaires seront appliquées.

Les conventions, déclarations et accords internationaux comportent d'importantes lacunes. En ce moment, par exemple, aucun instrument international ne s'applique aux actes terroristes commis dans des aéroports et qui, comme tels, ne mettent pas en cause des avions ou des otages. Les incidents survenus aux aéroports de Rome et de Vienne le 27 décembre 1985, au cours desquels 97 personnes ont été tuées ou blessées, prouvent bien qu'il faudrait se pencher sur la question. En septembre dernier, le Canada a pris une initiative importante à cet égard, initiative dont un sous-comité de l'OACI a été saisi et qui pourrait aboutir à un accord dans le courant de l'année. L'attentat terroriste contre le Achille Lauro en 1985 et l'assassinat de l'un de ses passagers prouvent la nécessité de conclure une entente internationale sur les incidents terroristes maritimes. L'article

13 de la Résolution de l'ONU sur le terrorisme demande à l'Organisation maritime internationale (OMI) d'étudier le problème du terrorisme sur et contre les bateaux. Le gouvernement italien est allé plus directement au but en proposant un instrument international sur les incidents maritimes par l'intermédiaire de l'ONU, au sujet duquel un accord pourrait intervenir dès cette année. À la 26° Assemblée générale de l'OACI en octobre 1986, le Canada et Israël ont fait des propositions visant à imposer des mesures de sécurité strictes contre les terroristes, sous l'effet notamment de l'incident concernant un avion à réaction de la Pan American, à Karachi au Pakistan. La motion ne fut pas adoptée mais doit être étudiée à la prochaine assemblée générale en 1988.

L'extradition: L'extradition est une décision qui relève entièrement du gouvernement fédéral. Il revient aux tribunaux d'établir si un fugitif ou un individu trouvé coupable de crime dans un autre pays devrait être détenu et livré à ce pays aux termes d'un traité ou d'un accord d'extradition (s'il en existe un) et en respectant les procédures prévues dans la Loi sur l'extradition. La décision finale relative à une demande d'extradition est prise par le ministre de la Justice, bien qu'en vertu de l'article 21 de cette loi, un tribunal supérieur puisse statuer qu'une personne n'a pas à être livrée pour avoir commis un délit à caractère politique, en l'absence d'un traité dont les dispositions excluent ou limitent une telle exception. Cette possibilité pourrait empêcher le Canada d'extrader des terroristes ou de présumés terroristes.

Le Canada a conclu des traités ou des ententes d'extradition avec 44 pays. (Voir le Tableau 2) Les autres conventions internationales dont il a été question dans cette Partie stipulent en général que les infractions mentionnées sont réputées faire partie d'un traité d'extradition existant entre les signataires; ou que lorsqu'il n'existe pas de traité, que les signataires peuvent, s'ils le désirent, recourir à la Convention comme fondement juridique d'une extradition relativement aux infractions visées. Enfin, les lois relatives aux délinquants fugitifs traitent de la restitution des fugitifs entre le Canada et les pays qui reconnaissent la souveraineté de la Couronne britannique, pour des motifs assez semblables à ceux des lois d'extradition.

Le Canada a également adopté une nouvelle attitude quant à ses arrangements d'extradition. Dans les nouveaux traités, certaines infractions (comme celles qui relèvent des conventions de l'aviation civile) ne tomberont plus sous le coup du délit politique. Ils porteront donc plus exclusivement sur les crimes terroristes. Le traité d'extradition conclu plus tôt cette année avec l'Inde en est un bon exemple et servira apparemment de modèle pour les traités subséquents que le Canada signera en ce

Tableau 2

## Pays avec lesquels le Canada a conclu un traité d'extradition

Pays avec lesquels le Canada a conclu un traité ou une entente d'extradition en vigueur, et année d'entrée en vigueur de ce document.

196 recipianti della 1	STATE OF	de l'incident ounceme	DESCRIPTION OF THE PROPERTY OF
Albanie	1928	Italie	1985
Allemagne (Rép. féd. d')	1979	Libéria	1894
Argentine	1894	Luxembourg	1882
Autriche	1979	Mexique	1889
Belgique	1902	Monaco	1892
Bolivie	1899	Nicaragua	1907
Chili	1899	Norvège	1875
Colombie	1890	Panama	1908
Cuba	1906	Paraguay	1912
Danemark	1979	Pays-Bas	1899
Équateur	1887	Pérou	1908
Espagne	1879	Portugal	1894
États-Unis	1976	Roumanie	1894
Finlande	1985	Salvador	1883
France	1979	Saint-Martin	1900
Grèce	1914	Suède	1982
Guatemala	1887	Suisse	1882
Haïti	1876	Tchécoslovaquie	1928
Hongrie	1875	Thaïlande	1912
Inde	1987	Tonga	1975
Islande	1875	Uruguay	1884
Israël	1970	Yougoslavie	1902

domaine, tant par sa portée que par son enchâssement des garanties de justice naturelle de la Charte des droits et libertés.

### Le cadre législatif fédéral

Au Canada, les actes terroristes tombent sous le coup du Code criminel. comme tout autre acte criminel. Comme nous le verrons plus loin dans cette Partie, des dispositions spéciales ont été insérées dans le Code criminel concernant certains actes terroristes, dispositions qui aggravent le motif d'accusation et donnent aux tribunaux canadiens un pouvoir extraterritorial pour certains d'entre eux.

Le gouvernement fédéral est seul compétent en matière de droit pénal et a le pouvoir d'exécuter toutes les lois fédérales à l'exception du Code criminel, dont l'exécution, en vertu d'un usage de longue date et de par la loi, relève des provinces. Néanmoins, aux termes de la Loi sur les infractions en matière de sécurité (Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité), le gouvernement fédéral peut empêcher une province d'intenter des poursuites à l'égard d'infractions découlant de «menaces contre la sécurité du Canada», ou visant «des personnes jouissant d'une protection internationale», au sens respectivement de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et du Code criminel.

Depuis une dizaine d'années, le Parlement du Canada a modifié plusieurs lois pour tenir compte de la menace terroriste. Pour l'essentiel, ces modifications donnent suite aux dispositions des diverses ententes internationales dont il a été question ci-dessus.

En 1972, d'importants amendements ont été apportés au Code criminel concernant la piraterie aérienne et d'autres infractions relatives aux avions.\* Les auteurs de ces infractions sont passibles d'une peine maximale de réclusion à vie. Le délinquant peut être puni par les tribunaux canadiens s'il «est trouvé n'importe où au Canada», que l'avion concerné soit ou non immatriculé au Canada ou que l'infraction ait été ou non commise au Canada.

En 1976, le Canada a de nouveau modifié son Code criminel pour tenir compte de la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. Un nouvel article a été ajouté\*\* qui fait de toute menace de recours à la violence contre «des

Articles 76.1 et 76.2

Article 381.1

personnes jouissant d'une protection internationale» ou contre des lieux qu'elles occupent, une infraction susceptible de poursuites. Un autre article\* rend coupable d'un acte criminel quiconque «attaque les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transports» d'une personne jouissant d'une protection internationale, si cette attaque peut «mettre vraisemblablement la vie ou la liberté de cette personne en danger». Les personnes soupçonnées d'avoir commis de tels actes peuvent être poursuivies par les autorités canadiennes et traduites en justice au Canada si l'acte a été commis à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé au Canada, si la personne est de citoyenneté canadienne ou réside au Canada, ou si la victime est un diplomate canadien.

En 1981, le Canada a donné effet à la **Déclaration de Bonn** de 1978 en adoptant la *Loi portant interdiction de certains services aériens internationaux*. Cette loi autorise le gouverneur en conseil à interdire aux transporteurs canadiens de se rendre dans un État et à interdire aux transporteurs de cet État d'entrer dans l'espace aérien du Canada, si cet État ne respecte pas son engagement de poursuivre ou d'extrader les terroristes comme le requiert la Déclaration.

En 1985, le Code criminel a encore été modifié, cette fois pour que le Canada se conforme à la Convention internationale contre la prise d'otages. Les tribunaux canadiens deviennent compétents en matière de prise d'otages aussi bien à l'intérieur qu'en dehors du Canada lorsque la victime ou le délinquant est un citoyen canadien. La même série d'amendements\*\* rendait les tribunaux canadiens compétents relativement aux infractions touchant des matières nucléaires en cas de lien direct avec le Canada, quel que soit le lieu de l'infraction.

### La coordination et la coopération intergouvernementales au Canada

Les autorités fédérales, provinciales et municipales ont chacune un rôle important à jouer dans la lutte contre le terrorisme. Jusqu'en 1983, seules les provinces (en vertu d'usages et de lois) pouvaient intenter des poursuites contre des présumés terroristes. Les actes terroristes étaient jugés à la lumière du *Code criminel*, comme toute autre forme de criminalité. En 1983, la Cour suprême du Canada a soutenu que le gouvernement fédéral avait intrinsèquement le droit d'appliquer toutes les lois criminelles, y compris le *Code criminel*. Aujourd'hui, donc, si les

<sup>\*</sup> Article 387.1

<sup>\*\*</sup> Article 6

provinces ont encore le droit d'intenter des poursuites pénales, c'est uniquement en vertu d'un usage ancien et d'une disposition du *Code criminel* qui leur permet de désigner le «procureur général». Mais ce pouvoir des provinces peut être subordonné à une loi fédérale. C'est ce qui a été fait en 1984 dans un domaine limité qui inclut le terrorisme.

En effet, la Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité autorise le procureur général fédéral à intenter des poursuites relativement à des infractions criminelles pouvant constituer «des menaces envers la sécurité du Canada», ou visant «une personne jouissant d'une protection internationale». Le gouvernement fédéral a donc le pouvoir de poursuivre des terroristes. S'il n'intervient pas, les procureurs généraux des provinces conservent leur pouvoir, qui peut être exercé par l'entremise des avocats de la Couronne.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous deux le pouvoir de constituer des forces de police. L'Ontario et le Québec ainsi que plusieurs municipalités exercent ce pouvoir. Dans les autres provinces et municipalités, c'est la GRC qui fournit les services de police dans le cadre d'un contrat avec les provinces. Dans ces cas, les opérations de la GRC relèvent du procureur général de la province, tout en demeurant sous le contrôle administratif et disciplinaire du Solliciteur général du Canada.

Depuis l'entrée en vigueur de la Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité en 1984, le ministère du Solliciteur général du Canada a ouvert des négociations avec ses homologues provinciaux pour affirmer la primauté du fédéral dans le règlement des «infractions constituant des menaces envers la sécurité», selon la définition du paragraphe 57a) de cette loi. En application du paragraphe 61(2) de ladite loi, ces ententes peuvent préciser les responsabilités de la GRC (qui a la «responsabilité première»), ainsi que celles des membres des polices provinciales et municipales.

Au moment où nous écrivons ce rapport, des ententes avaient été conclues avec le gouvernement de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard et étaient sur le point d'aboutir avec l'Alberta et la Saskatchewan. Il faudra, semble-t-il, attendre un certain temps avant d'aboutir à un accord avec le Québec. Des groupes de travail de la police avaient été mis sur pied avec certaines provinces pour fixer les modalités générales d'ententes-cadres devant déboucher sur des «protocoles d'entente» avec certaines polices provinciales et municipales.

#### OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

#### Les accords internationaux

Le Canada a été à l'avant-garde des pays qui ont proposé et mis en vigueur des accords internationaux de lutte contre le terrorisme. Le Canada a également pris des mesures contre les pays qui ont favorisé le terrorisme ou servi de refuge aux terroristes. De concert avec plusieurs autres pays comme la Grande-Bretagne, il a, par exemple, réduit ses relations diplomatiques avec la Lybie, décidé de ne plus lui envoyer du matériel perfectionné d'exploitation pétrolière et encouragé le milieu des affaires à cesser toute transaction commerciale avec ce pays.

Il ne fait aucun doute que les accords internationaux de lutte contre le terrorisme sont importants et que, en qualité de membre influent de la communauté internationale, le Canada devrait continuer à réclamer des accords de plus en plus larges et efficaces. À cet égard, il peut faire valoir divers avantages qui donnent plus de poids à son action et à sa crédibilité: il n'a pas de passé impérialiste ni de présent colonial; il ne pratique pas le terrorisme, et ses raisons de combattre ce phénomène sur le plan mondial ne sont pas douteuses. D'autres gouvernements ne jouissent pas d'une telle cote de crédibilité parce qu'aux yeux de l'opinion publique internationale ils appliquent en matière de terrorisme le principe d'un poids deux mesures. Les accords internationaux ne sont cependant qu'une arme et ne sont certainement pas le moyen le plus efficace dont dispose le Canada pour lutter contre le terrorisme.

Plusieurs faiblesses sont inhérentes à ces accords. Premièrement, à l'échelle internationale, on ne s'entend pas sur la définition du «terrorisme». Nombre de pays, surtout parmi les pays non alignés et en développement, sont portés à considérer que les mesures prises par les pays occidentaux contre le terrorisme visent à faire disparaître les divers «mouvements de libération». En outre, ces mêmes pays désirent souvent cerner ou trouver ce qu'ils considèrent être les «causes profondes» du terrorisme, à savoir le «racisme», le «sionisme», le «colonialisme», l'«impérialisme», etc. La «Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le terrorisme» de 1985, par exemple, comprend une disposition qui réaffirme

...le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples vivant sous des régimes coloniaux et racistes et sous d'autres formes de domination étrangère, et soutient la légitimité de leur lutte, en particulier la lutte des mouvements nationaux de libération...

À l'instar d'autres pays industrialisés occidentaux, le Canada préfère en général des accords qui empêchent le terrorisme de causer la perte de vies

innocentes, quels qu'en soient la cause, le grief ou le motif. Cette approche différente explique les longs retards que prennent les négociations de ces accords. C'est aussi pour cette raison que ceux-ci sont beaucoup moins efficaces que ne le voudraient les pays occidentaux.

Deuxièmement, les motifs politiques divergents des membres de nombreuses organisations internationales compromettent l'efficacité aussi bien des organisations que des accords établis pour lutter contre le terrorisme. Même le «Sommet des Sept» — formé exclusivement d'alliés occidentaux industrialisés — n'a pas vraiment réussi à faire respecter la Déclaration de Bonn de 1978 par suite de divergences politiques internes. Un seul pays, l'Afghanistan, a été privé de services aériens en vertu de cette Déclaration, malgré les preuves évidentes de violations flagrantes de ses dispositions par d'autres pays. Les tentatives faites par les États-Unis pour «ranimer» la Déclaration de Bonn ont été «pratiquement vaines»

...le climat politique (au sein du Sommet des Sept) n'ayant pas donné lieu à la coopération multilatérale que nous (les États-Unis) croyons essentielle.\*

Troisièmement, comme nous l'avons affirmé dans l'Introduction, ni les Canadiens, ni leurs institutions et intérêts ne sont en réalité des enjeux pour le terrorisme à l'étranger. Si les solutions au problème terroriste canadien ont une dimension internationale, c'est plus sur le plan du partage des renseignements de sécurité (première ligne de défense) et sur celui des relations bilatérales avec d'autres États. Autrement, les solutions au problème canadien sont davantage de notre ressort.

Enfin, les accords internationaux de lutte contre le terrorisme comportent de graves lacunes que l'on cherche, il est vrai, à colmater peu à peu. La principale d'entre elles est l'absence de tout pouvoir d'exécution et l'hésitation d'un certain nombre d'États récalcitrants à respecter la lettre et l'esprit de ces accords, impunément semble-t-il.

#### Les traités d'extradition

Le Comité donne son plein appui aux initiatives bilatérales prises par le gouvernement du Canada dans la lutte contre le terrorisme en vue de resserrer ou de définir plus clairement dans les traités d'extradition l'exception dite «infraction politique» pour accroître l'efficacité de ces traités.

<sup>\*</sup> Parker W. Borg, adjoint, Bureau de l'ambassadeur américain itinérant pour la lutte contre le terrorisme, dans une déclaration du 19 février 1986 aux Sous-comités sur le contrôle des armements, de la sécurité internationale et de la science et celui des activités internationales de la Chambre des représentants américaine.

Plusieurs témoins ont sévèrement critiqué devant le Comité les mesures prises par le Canada dans ce domaine. Les représentants des communautés Sihks en particulier ont exprimé de graves inquiétudes à l'endroit du nouveau traité d'extradition signé par le Canada et l'Inde. Ils craignent que le gouvernement indien n'invoque ce traité pour inventer ou forger des accusations futiles ne visant qu'à harceler et à intimider les Sihks expatriés. Ceux-ci estiment que ce traité est tout à fait biaisé (c'est-à-dire favorable au gouvernement indien) et qu'il vise expressément à permettre à ce gouvernement de s'en prendre aux communautés sihks à l'étranger.

Tout en comprenant les inquiétudes de la communauté sihk, le Comité estime que ce traité ne leur fait courir aucun risque indu. Il note que le nouveau traité remplace l'entente temporaire conclue avec l'Inde en 1985 en vertu de la Partie II de la Loi sur l'extradition. De plus, jusqu'à ce jour le gouvernement canadien n'a déposé que deux demandes d'extradition en application de ce traité, alors que le gouvernement indien n'en a déposé aucune. Enfin, le traité d'extradition prévoit tous les recours énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés. Les poursuites devant les tribunaux canadiens, qui sont l'équivalent d'une enquête préliminaire sur les chefs d'accusation, sont adéquates, de l'avis du Comité, pour écarter les accusations forgées ou fantaisistes.\*

La limitation du nombre d'exceptions pour raison politique dans le Traité Canada-Inde n'est qu'une expression de la tendance à «faire des

<sup>\*</sup> En vertu du traité et de la Loi sur l'extradition, toute personne appréhendée par suite d'une demande d'extradition comparaît devant un juge d'un tribunal canadien conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi. L'État faisant la demande, dans notre cas l'Inde, doit produire une preuve

<sup>&</sup>quot;...qui, d'après la loi du Canada,... justifierait des poursuites [si le crime avait été commis au Canada]".

S'il s'agit d'une personne accusée, l'État requérant doit produire une preuve

<sup>...</sup>qui, d'après la loi du Canada,... établirait qu'il a été convaincu de ce crime.»

Le fardeau de la preuve (semblable à celui de la Couronne lors de l'instruction relative à un chef d'accusation criminel) revient à l'État requérant qui doit fournir la preuve que l'infraction commise justifie la tenue d'un procès. De plus, l'État requérant doit respecter les règles sur la preuve en vigueur au Canada, sauf que le fugitif présumé n'est peut-être pas en mesure de contre-interroger les auteurs des affidavits ou des dépositions — formes de preuves admissibles dans les causes d'extradition aux termes du Traité.

En outre, le Canada peut refuser d'extrader une personne en vertu du Traité si

<sup>&</sup>quot;...il apparaît...que la demande n'a pas été faite de bonne foi ou dans l'intérêt de la justice, ou a été faite pour des motifs politiques, ou qu'elle serait autrement injustifiée eu égard à toutes les circonstances, y compris la futilité de l'infraction."

exceptions» dans plusieurs autres accords internationaux dont le Canada n'est pas signataire, notamment dans la Convention de l'Organisation des États américains sur la prévention et la punition des actes de terrorisme, dans la Convention européenne sur la suppression du terrorisme et la Convention d'extradition de la Ligue des pays arabes. Autre exemple: en 1984. l'Interpol a annoncé des exceptions à l'article 3 de la Constitution d'Interpol concernant les infractions de «nature raciale, politique ou religieuse». En vertu de ces exceptions, Interpol échange maintenant des renseignements sur «des crimes violents couramment appelés actes de terrorisme», ce qui comprend les attentats contre la vie et l'intégrité physique des personnes, l'enlèvement, la prise d'otages, l'ingérence illégale dans les affaires de l'aviation civile, les attentats graves contre la propriété publique et privée, les crimes violents pour motifs politiques dans des pays qui ne sont pas directement impliqués, etc.

#### Les mesures internes

#### Les lois et sanctions spéciales

De nombreux pays ont adopté des lois qui comportent des sanctions et des poursuites visant spécialement à lutter contre le terrorisme. L'Italie, par exemple, a adopté des lois spéciales de lutte au terrorisme comportant un élargissement des pouvoirs d'arrestation, des peines d'emprisonnement plus longues, une extension des pouvoirs de détention avant le procès, ainsi que les perquisitions générales et ainsi de suite. D'autres pays, comme les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest et l'Inde ont aussi adopté des lois semblables.

Plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité ont pressé le gouvernement d'adopter une loi spéciale de lutte contre le terrorisme qui imposerait des sanctions plus lourdes, accorderait des pouvoirs de perquisition et de saisie plus larges et proposerait des règles et procédures spéciales en matière de poursuites et de preuve. Des témoins ont proposé que la modification en cours de la Loi sur les mesures de guerre comporte des dispositions spéciales sur le terrorisme.

Le Comité rejette la notion de législation distincte sur le terrorisme qu'elle soit incorporée à la Loi sur les mesures de guerre ou à d'autres lois, pour deux raisons fondamentales: d'abord, la menace terroriste qui pèse sur le Canada et les Canadiens n'est pas de nature à nécessiter un corps distinct de mesures législatives et ne justifie pas une ingérence dans les libertés civiles qu'une telle législation pourrait comporter. Le Canada n'a pas pour l'instant et n'aura probablement pas prochainement à faire face à une menace terroriste semblable à celle que doivent confronter l'Angleterre, les États-Unis, l'Italie, l'Inde, la France ou l'Allemagne de l'Ouest. Deuxièmement, le Comité s'oppose par principe à tout ce qui implicitement ou explicitement ferait du terrorisme un crime différent des autres crimes au regard de la loi. À ce sujet, le Comité est d'avis qu'en établissant la catégorie des «crimes à motifs politiques» et en prévoyant un traitement juridique et institutionnel un peu différent à l'égard des personnes qui les commettent, la Loi sur les infractions en matière de sécurité pourrait constituer un pas injustifié dans cette direction.

Les procureurs et les organismes d'exécution de la loi dans d'autres pays soutiennent que la criminalisation du terrorisme au Canada a été utile dans la lutte contre ce phénomène. Le Comité estime que les «crimes politiques» ou le «terrorisme» ne devraient pas avoir de statut juridique distinct au Canada. À cet égard, la Commission de réforme du droit a proposé que le Code criminel soit modifié de manière à considérer comme un «meurtre au premier degré», les meurtres commis pour «des motifs terroristes ou politiques».\* Le Comité n'appuie pas cette recommandation. Elle aurait pour effet de mettre le terrorisme à part des autres formes de criminalité. De plus, les tribunaux ont déjà le pouvoir discrétionnaire nécessaire et y ont, dans plusieurs cas, recouru pour punir les terroristes en leur imposant des peines parmi les plus sévères prévues par la loi.

Le Comité estime, cependant, que l'élargissement progressif de la compétence extraterritoriale des tribunaux canadiens décidé par les gouvernements canadiens successifs en vue d'assujettir les terroristes à la loi et aux tribunaux canadiens, est une réaction naturelle et positive à la menace terroriste.

#### La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

Certains témoins ont dit au Comité qu'en adoptant la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité le gouvernement avait réagi de façon excessive aux problèmes à régler et que les dispositions de cette loi pourraient être invoquées pour vérifier («par voie d'enquête ou autrement») des comportements innocents et légaux. Ces témoins estiment

<sup>\*</sup> Partie II, «Crimes contre la personne», alinéa 40(2)d) du Projet de Code criminel, Commission de réforme du droit du Canada, Rapport 30. Pour une nouvelle codification du droit pénal, vol. 1, p. 122.

que cette loi s'est peut-être trop et inutilement écartée de l'obligation de démontrer qu'il existe une raison de croire qu'un crime est sur le point ou est en train d'être commis ou a été commis, avant d'instituer une enquête. Ils soutiennent aussi que le Code criminel accorde déjà de larges pouvoirs d'enquête et que les dispositions de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité sont excessives. Leur principale cause d'inquiétude semble être la facon dont cette loi définit les «menaces envers la sécurité du Canada», notamment à l'alinéa 2d) qui porte sur

les activités qui...visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada, ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement par la violence.

Les critiques soulignent l'imprécision de cet alinéa et estiment qu'il laisse aux agents de sécurité le soin d'interpréter ou d'extrapoler des événements ou des actions dans un avenir indéfini et incertain de manière à établir l'existence d'une «menace à la sécurité»

Le Comité note qu'en établissant une agence de sécurité ayant pour principale fonction de recueillir des renseignements de sécurité en guise de prévention contre d'éventuelles infractions, au lieu de recueillir des renseignements de sécurité à des fins de preuve relativement à un crime qui a été commis, il était normal et prévisible que l'on fasse naître de telles inquiétudes. La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité sera révisée en 1989 (cinq ans après son adoption). Cette révision ouvrira le débat sur la nécessité de reconduire certains des pouvoirs énoncés dans cette loi, à la lumière des résultats obtenus.

#### Les pouvoirs du GSIU (Groupe spécial des interventions d'urgence) de la GRC

Il n'est pas impensable que le gouvernement canadien puisse, à un moment donné, être dans l'obligation de mettre sur pied une opération armée de sauvetage au cas où des Canadiens feraient l'objet d'un acte terroriste en dehors du Canada, soit dans les eaux internationales, soit sur le territoire d'un autre pays. Le Comité suppose que le gouvernement n'interviendrait qu'en dernier ressort dans un incident survenu dans un autre pays et seulement après y avoir été invité par le gouvernement de ce pays. En supposant que le GSIU demeure la principale force d'intervention anti-terroriste, cette opération serait probablement confiée à la GRC avec l'appui logistique du ministère de la Défense nationale.\*

Voir dans la Partie II une discussion des raisons militant pour et contre le maintien du GSIU au sein de la GRC.

La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada actuellement en vigueur limite clairement les pouvoirs policiers de la GRC au Canada. Aux termes de cette loi, la GRC ne peut exercer aucun pouvoir policier et n'a aucun statut spécial en dehors du Canada. Si elle mène des opérations dans un autre pays, elle doit respecter les lois de ce pays et on ne lui permettrait sans doute pas d'agir comme force de police. L'alinéa 18d) de la loi autorise le gouverneur en conseil ou le commissaire de la GRC à assigner d'autres fonctions à cette dernière. Selon les témoins du gouvernement qui ont comparu devant le Comité, cette disposition pourrait être invoquée pour assigner des fonctions extraterritoriales au GSIU de la GRC.

Le Comité est d'accord pour que le Canada ait une force armée tactique capable de secourir les Canadiens pris en otages dans un autre pays. Il s'inquiète cependant de constater que le gouvernement n'a pas encore pris de décision politique à ce sujet ni au sujet des circonstances et des conditions de déploiement de cette force. Il ne faudrait pas que le gouvernement attende pour dresser son plan d'être confronté à une urgence terroriste à l'étranger.

Si le GSIU doit continuer de relever de la GRC, il doit être en mesure de répondre rapidement et efficacement à tout incident en dehors du Canada. Il faudrait que le cabinet fixe dès maintenant les paramètres de prise de décisions dans ces cas, et qu'il n'attende pas jusqu'au dernier moment ni qu'il s'en remette aux pouvoirs discrétionnaires du commissaire de la GRC. Le gouverneur en conseil devra par conséquent édicter un ensemble d'ordonnances en application de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada permettant à la GRC d'agir en dehors du Canada et précisant dans quelles circonstances des opérations peuvent être menées.

#### La publication et la distribution de «manuels de terrorisme»

Plusieurs pays ont interdit la publication, la vente ou la distribution de ces ouvrages appelés «manuels de terrorisme». L'Allemagne de l'Ouest, par exemple, interdit les publications qui expliquent comment confectionner des bombes et des armes, ou comment exécuter une attaque terroriste.

Le Comité a été inquiet de constater la gamme de livres, de revues ou de brochures vendus dans les librairies canadiennes sur les explosifs et les activités terroristes, notamment les suivants: «Soldiers of Fortune», «The Anarchist Cookbook», «The Freedom Fighter's Manual», «ADL Paramilitary Training», «The Weaponer», «Two Component High Explosive Mixtures», «Submachine Gun Designer's Handbook», «Résistance totale (Guide de l'armée suisse relatif à la guerilla et aux opérations secrètes)»,

«The SS Werewolf Combat Instruction Manual», «Turner Diaries», «Special Forces Operational Techniques», «Special Forces Foreign Weapons Handbook» et «Streetsweeper (Confectionnez votre propre fusil dans votre atelier)». Ces publications sont entrées au Canada en grande partie depuis mars 1985. Jusque-là, en effet, elles étaient interdites en raison de leur caractère «immoral et indécent», conformément au numéro tarifaire 992001-1, à l'article 14 de la Loi sur les tarifs des douanes et à l'article 422 du Code criminel. En mars 1985, la Cour d'appel fédérale a soutenu dans la décision Luscher\* que l'interdiction pesant contre le matériel pornographique en application des lois en vigueur était invalide parce qu'elle enfreingnait les dispositions sur la liberté d'expression de la Charte canadienne des droits et libertés. Ce tribunal n'a pas indiqué que le Parlement ne pouvait pas prescrire ou réglementer l'importation de ces publications, mais seulement que l'interdiction imposée par la loi en vigueur n'était pas valide.

En avril 1985, le Parlement adoptait une loi correctrice\*\* en vue de proscrire l'importation de toute publication:

- de nature à fomenter la trahison ou la sédition;
- réputée obscène en vertu du paragraphe 159(8) du Code criminel. ou
- constituant de la propagande haineuse au sens du paragraphe 281.3(8) du Code criminel.

La loi donnant effet à cette modification demeure en vigueur jusqu'à l'adoption, peut-être dès 1988, de la Loi sur l'obscénité et la pornographie qu'étudie en ce moment le Parlement.

Ni la loi correctrice, ni la loi dont le Parlement est en ce moment saisi ne traitent, cependant, de l'importation, de la vente ou de la distribution au Canada de «manuels de terrorisme» semblables à ceux mentionnés cidessus. Toute interdiction imposée par la loi devrait évidemment se conformer aux critères de la décision Luscher, c'est-à-dire éviter d'être «vague, incertaine ou assujettie à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire».

Le Comité recommande que le gouvernement trouve le moyen de proscrire efficacement l'importation, la production, la distribution ou la vente de manuels qui ont pour objet dominant et premier d'expliquer comment confectionner des armes ou des bombes, ou de présenter des

Luscher c. le sous-ministre du Revenu, Douanes et Accise, (1985) 17 DLR (4°) 503 (Cour d'appel fédérale)

Loi modifiant le Tarif des douanes (sanctionnée le 3 avril 1985).

tactiques pouvant être immédiatement utilisées dans l'organisation d'attentats terroristes.

#### La collecte de fonds

On a signalé au Comité que d'importantes sommes sont collectées chaque année au Canada pour servir soit à l'achat d'explosifs et d'armes, soit au soutien du terrorisme sous une forme ou une autre. On a présenté au Comité des recommandations demandant que le gouvernement adopte une loi mettant fin à la collecte de fonds au Canada en faveur du terrorisme.

Le Code criminel ne traite que superficiellement de collectes de fonds pouvant être considérées comme se rapportant au terrorisme. Le Comité, cependant, conclut qu'il ne serait pas pratique de proposer une loi interdisant la collecte de fonds pour des groupes ou des visées terroristes. En temps normal, les fonds sont collectés uniquement, semble-t-il, pour des motifs humanitaires ou pour d'autres objectifs strictement légaux et exemplaires. Ces fonds passent entre plusieurs mains avant de servir en partie au soutien des terroristes. Et cette réaffectation se produit d'ordinaire en dehors du Canada et ne tombe pas sous le coup des tribunaux et des lois canadiens.

Les accords et la coopération intergouvernementaux: la gestion des situations d'urgence

# Les accords intergouvernementaux aux termes de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité

Un haut fonctionnaire a déclaré devant le Comité que la coordination intergouvernementale (fédérale/provinciale/municipale) constituait la principale pierre d'achoppement, jusqu'à ce jour, de la gestion des situations d'urgence et que la réaction à certains incidents terroristes en avait été sérieusement compromise.

Le Comité a étudié plusieurs des accords fédéraux-provinciaux conclus aux termes du paragraphe 61(2) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. À son avis, ces accords ne font que reprendre la loi (article 57), stipulant uniquement que les forces de police respectives doivent «se consulter et coopérer» pour régler les «infractions en matière de sécurité». Ce qu'il faudrait, et le Comité croit savoir que ce processus est entamé, c'est que des accords concis et détaillés soient conclus entre la GRC et les forces de police provinciales (Ontario et Québec) et municipales pour fixer les procédures à suivre dans telle ou telle circonstance, préciser les comportements à adopter et assurer la

coordination des opérations policières. À cet égard, le Comité espère que les forces de police endosseront l'établissement d'un système d'alerte semblable au SIAT\* qui déclencherait des niveaux d'alerte convenus d'avance, chaque niveau mettant en branle des consultations entre les forces de police et des ripostes appropriées, établies d'avance. Le Comité estime que l'intervention de la police fédérale (c'est-à-dire de la GRC) devrait être proportionnelle à la gravité, croissante ou prévue, de l'incident.

#### La coopération policière

Se fondant sur les témoignages publics et les consultations privées qu'il a eues avec les représentants des forces policières provinciales et locales, le Comité estime que les ententes prévues au paragraphe 61(2) de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, ne seront pas faciles à conclure, et que cela prendra du temps. Pour tout dire, certains agents des polices provinciales et municipales ne semblent pas être pleinement conscients des implications de la Partie IV de cette loi, en ce qui concerne notamment l'affirmation de la primauté fédérale. De plus, tout en reconnaissant que le GSIU de la GRC a des capacités spéciales, de nombreux agents de police locaux prétendent que leurs agents de la paix et leurs groupes d'intervention tactique sont en général mieux placés pour s'occuper des situations d'urgence. C'est un malentendu ou un désaccord de cette nature qui a suscité une âpre dispute entre la Force de police d'Ottawa et la GRC, aux premiers moments de la prise d'otages au Haut-Commissariat des Bahamas en 1986. La coordination de la réaction à d'autres incidents terroristes récents a suscité des problèmes semblables. Le Comité note à ce sujet que les forces de police locales qui ont un aéroport à surveiller sur leur territoire continuent d'améliorer leur capacité à régler un incident terroriste à un aéroport. La Police régionale de Peel, par exemple, a concu un véhicule blindé anti-terroriste et a mis sur pied un groupe d'intervention tactique et de sauvetage ayant pour principale mission d'intervenir en cas d'incidents terroristes.

Les arguments avancés par les forces policières pour défendre leur position, comportent d'habitude les éléments suivants:

- la force de police locale sera presque toujours la première à être avisée d'un incident terroriste et c'est elle qui arrive la première sur les lieux;
- il faudra souvent un certain temps avant d'établir clairement s'il s'agit d'un incident «criminel» (par conséquent de compé-

<sup>«</sup>Le système interministériel d'alerte au terrorisme» administré par le ministère du Solliciteur général pour le compte des autres ministères et organismes fédéraux. Voir Partie II.

tence locale), ou d'une «infraction contre la sécurité» (relevant donc de la GRC). En attendant, la police locale exercera légitimement sa compétence;

- il est difficile et parfois dangereux de changer le chef d'une opération policière menée contre un incident terroriste. Un officier de police supérieur a dit que de tels changements ne se font certainement pas «comme les changements de ligne au hockey. C'est difficile et souvent perturbateur. Cela devient une question de personnalité et de fierté»;
- quoi qu'en dise la loi, la collectivité locale s'attend que la police locale règle un incident, qu'il soit «criminel» ou lié à la sécurité;
- le GSIU GRC est relativement récent, inexpérimenté et n'a pas encore été mis à l'épreuve. La plupart des municipalités importantes disposent par contre de groupes expérimentés et sophistiqués d'intervention d'urgence, bien équipés pour faire face à la plupart des urgences;
- la Police locale peut immédiatement passer à l'action, parfois avec un groupe d'intervention d'urgence. Pour tous les incidents survenant en dehors de la région immédiate d'Ottawa, le GSIU — GRC pourrait mettre des heures à arriver;
- la Police locale comprend mieux la population de la région et, d'un point de vue tout à fait pratique, est sans doute plus apte à posséder les compétences linguistiques souvent indispensables au règlement pacifique d'un différend.

C'est pourquoi le Comité présume que les forces de police locales continueront à s'opposer à l'esprit de la Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, ainsi qu'à l'affirmation de la compétence fédérale relativement à certaines infractions en matière de sécurité.

D'un autre côté, il est assez logique que le gouvernement fédéral soit compétent en matière de sécurité. Par exemple:

• le gouvernement fédéral est, aux termes de la loi et souvent, conformément à des traités ou accords internationaux, chargé de protéger les personnes pouvant faire l'objet d'une prise d'otage (personnes bénéficiant d'une protection internationale), ou certains établissements (missions diplomatiques);

- dans les municipalités moins importantes, on ne peut pas demander à la police, qui n'en a d'ailleurs pas les capacités, de s'occuper des infractions contre la sécurité autres que les infractions bénignes:
- la gestion ou le règlement d'une situation comportant une infraction en matière de sécurité exige souvent l'intervention d'une autorité fédérale lorsque, par exemple, des terroristes demandent la libération de prisonniers d'un pénitencier fédéral:
- la primauté du gouvernement fédéral permet une action concertée contre les incidents terroristes dans tout le Canada;
- le GSIU soutient qu'il a prévu des domaines de spécialisation (attentat contre un aéronef, explosifs) que même les mieux équipées des forces policières locales ne peuvent avoir.

Le Comité a été troublé par le témoignage de différents fonctionnaires fédéraux selon qui la GRC ne sait pas clairement comment la primauté fédérale s'exercera. Le Comité est fermement d'avis qu'il faudra régler ces questions-là à l'avance pour éviter toute confusion et incertitude au moment d'un incident.

Le Comité ne recommande pas qu'on abandonne la Partie IV ou qu'on la modifie en profondeur. À l'instar de plusieurs témoins, il pense que le gouvernement fédéral devrait toujours avoir le droit d'affirmer sa responsabilité à l'égard des «infractions contre la sécurité», dans l'un ou l'autre des cas suivants:

- lorsque la participation ou l'autorisation fédérale est requise pour dénouer un incident qui, par exemple, mettrait en jeu les engagements pris par le Canada dans le cadre de traités ou d'accords internationaux, ou encore une propriété fédérale comme un aéroport; quand des consultations/ négociations sont nécessaires avec un autre pays; lorsque l'autorisation fédérale est requise pour permettre, par exemple, à un aéronef de quitter le territoire canadien ou d'y atterrir; quand des traités ou des accords internationaux sur le terrorisme sont visés; quand des transporteurs ou des activités «assujettis à une réglementation fédérale» sont concernés, etc.;
- quand la force de police locale ne dispose pas de groupes d'intervention d'urgence ou est réellement incapable de faire face à une «infraction en matière de sécurité», et
- quand les autorités locales demandent de l'aide.

Dans ces cas, il ne devrait y avoir aucun doute que le gouvernement fédéral a le droit et la responsabilité de prendre en main l'ensemble des opérations. Dans les autres cas, le Comité estime que, avec leur consentement, les forces de police locales devraient conserver certaines attributions. Au moment où une infraction contre la sécurité est commise, cependant, il faut absolument que la police locale et l'autorité fédérale demeurent constamment en communication, quelle que soit la force ayant le commandement. Les autorités fédérales devraient avoir le droit résiduel d'intervenir et de prendre les choses en main à tout moment, eu égard aux difficultés inhérentes au changement de commandement durant un incident. C'est en s'inspirant de ces principes que le Comité recommande la conclusion d'accords entre la GRC et les forces de police locales.

Le Comité ne prévoit pas qu'il faudra remplacer tous les effectifs sur place si le gouvernement fédéral exerce son droit prioritaire. Il faut assurer la continuité. Le commandement pourrait changer de même que la responsabilité et l'obligation ultime de rendre des comptes. Le règlement de la situation deviendrait en réalité une opération «mixte» ou «commune», les forces en présence travaillant en étroite collaboration et consultation tout en relevant ultimement de l'autorité fédérale.

#### La formation et la coopération mixtes

Pour faciliter le déroulement d'opérations mixtes, il faut absolument que les agents de la GRC et des forces de police locales et provinciales s'entraînent ensemble, dans quelques-unes des principales municipalités au moins. On doit aussi prévoir un partage des procédures, des normes de recrutement, etc. Cette coopération est absolument essentielle si l'on veut régler les incidents sur le terrain par des opérations communes, et familiariser les diverses forces de police avec leurs capacités et compétences réciproques.

Le Comité est très inquiet à l'idée que le GSIU n'a jusqu'à ce jour participé à aucun exercice de formation commun avec les forces de police provinciales ou locales et qu'il ne prévoit pas en tenir.

#### Il a été dit au Comité que

...des exercices et une formation communs...ne seraient pas d'une grande utilité étant donné que le GSIU constitue une réponse qualitativement différente de celle des équipes locales ou des GIU de la GRC. De tels exercices ne pourraient avoir lieu que s'il est bien entendu que, quel que soit le rôle joué par les groupes locaux ou les GIU, l'assaut final ne pourrait être donné que par le GSIU.

Cette inflexibilité de la part de la GRC et des autorités fédérales ne simplifie pas les choses. Le Comité croit aussi savoir que certaines forces de police locales ne sont pas disposées à entreprendre une formation commune avec le GSIU de la GRC. Les arguments avancés contre la formation mixte sont illogiques et ne visent qu'à exacerber les difficultés des forces de police fédérales et locales face à des actes de terrorisme. Le Comité est porté à conclure que ni l'une ni l'autre de ces forces n'a vraiment confiance dans les intentions ou les capacités de l'autre.

Le Comité a été frappé par la déposition des témoins qui ont parlé de l'importance d'avoir des négociateurs bien formés pour régler un incident terroriste. Les forces de police et les municipalités plus importantes sont mieux en mesure d'offrir les compétences linguistiques nécessaires. La GRC a ses propres négociateurs dans les grands centres urbains du Canada. Le Comité espère qu'il n'y a pas de double emploi dans ce domaine et que ces fonctions sont conçues de façon à se compléter l'une l'autre.

#### La coordination entre la GRC, le SCRS et les avocats de la Couronne

Le Comité a été saisi d'un certain nombre de reportages de presse faisant état de la coopération insuffisante qui règne entre, d'une part, la police fédérale et les agences de collecte de renseignements et, d'autre part, les avocats de la Couronne (provinciaux) relativement aux poursuites de présumés terroristes. Les avocats de la Couronne qui s'occupent de telles poursuites ont réitéré leur inquiétude devant le Comité. Ce qui les inquiète c'est que, en l'absence d'une pleine collaboration, ils pourraient ne pas obtenir l'information ou les témoins dont ils ont besoin pour réussir à intenter des poursuites contre les terroristes présumés. Si cela conduit à la mise en liberté de ces derniers, la lutte au terrorisme en est affaiblie.

Cette inquiétude manifeste peut-être un manque de compréhension du rôle du SCRS. Contrairement à l'ancienne Direction de la sécurité et du renseignement de la GRC, le Service ne cherche pas à recueillir des preuves à l'appui de poursuites pénales. Il a essentiellement pour mandat de recueillir des renseignements et de l'information en vue de permettre une évaluation des risques. Le Comité croit aussi comprendre que le Service peut hésiter à permettre que certains de ses officiers soient cités comme témoins dans des procès de terroristes présumés, par souci de protéger le témoin, l'intégrité des opérations du Service et la sécurité de certains de ses contacts

On a fait état devant le Comité d'au moins un cas où les avocats de la Couronne provinciaux n'avaient pas réussi à obtenir un arrêt contre un

présumé terroriste, en partie au moins par suite d'une décision du Service de ne pas permettre à ses agents de témoigner ou de divulguer certains renseignements. L'article 57 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité autorise le procureur général du Canada à procéder par voie d'ordonnance à la poursuite de délinquants présumés en matière de sécurité. Le Comité estime qu'il est logique que lorsqu'un renseignement ou des témoins du Service pourraient avoir une incidence matérielle sur le procès de terroristes présumés, le gouvernement fédéral prenne la responsabilité des poursuites, surtout si ce témoin ou ce renseignement peut être retenu. Cela permettra au gouvernement fédéral de prendre directement les choses en main, et donc d'être l'autorité responsable qui devra rendre compte de ces poursuites. Autrement, le Comité partage la position du Service voulant que, en règle générale, le Service doive offrir son entière collaboration aux avocats de la Couronne dans les poursuites intentées contre des terroristes présumés, sans aller jusqu'à compromettre la sécurité des agents du Service, de leurs contacts ou d'enquêtes importantes en cours.

### L'APPAREIL CONTRE- ET ANTI-TERRORISTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Aperçu

L'appareil mis en place par le gouvernement fédéral pour lutter contre le terrorisme a sans doute été l'un des principaux sujets d'étude du Comité. Cet appareil a évolué depuis la crise du FLQ au Québec en octobre 70, mais surtout depuis 1984. Très complexe, il requiert d'importants mécanismes de coordination et fait appel à des «ministères directeurs».

Pour évaluer cette structure, le Comité s'est posé une question fort simple: «Dans son état actuel, peut-on raisonnablement s'attendre à ce que cette structure fonctionne?» Et sa réponse est qu'elle ne le peut pas. D'abord à cause du nombre d'organismes concernés, ensuite en raison des multiples possibilités de chevauchement, de double emploi et de «rivalités intestines»; enfin parce que le ministère chargé de coordonner la mise en oeuvre de la politique et des procédures contre-terroristes du gouvernement est un ministère de «second rang» (à savoir le Solliciteur général). Certes, certaines des modalités et responsabilités sont relativement nouvelles et n'ont donc pas encore été mises à l'essai. Le Comité souligne, néanmoins, que le gouvernement n'a pour ainsi dire pas tenu compte des procédures et structures existantes dans le cas de deux incidents terroristes, nommément dans l'accident de l'avion d'Air India et dans l'incident à l'ambassade de Turquie.

Plus précisément, le Comité est d'avis que, tant sur le plan des ressources que de la coordination, il y a un trop grand nombre (au moins 6) de «centres de gestion des situations d'urgence» au sein du gouvernement fédéral; que le gouvernement doit améliorer et centraliser son appareil d'analyse des menaces; qu'il ne devrait pas demander à des ministères différents, à savoir les Affaires extérieures et le Solliciteur général, de s'occuper des incidents terroristes survenant, respectivement, en dehors et à l'intérieur du pays; que le Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU), qui relève actuellement de la GRC, devrait être intégré

à l'armée, et que les autorités politiques devraient surveiller de plus près l'appareil contre-terroriste dont la structure et le fonctionnement devraient être améliorés.

#### HISTORIQUE

Une vingtaine de ministères et d'organismes fédéraux sont, sous une forme ou une autre, investis d'un mandat dans la lutte contre- ou antiterroriste. Neuf de ces organismes jouent un rôle central en ce domaine. Ce sont:

Le ministère du Solliciteur général: En réexaminant son mode d'intervention dans la crise d'octobre 70 au Ouébec, le gouvernement fédéral a, en 1976, désigné le solliciteur général du Canada comme principal ministre chargé de coordonner la riposte aux «incidents de prises d'otages et autres». En 1982, après l'assassinat de diplomates turcs à Ottawa, le gouvernement a, une nouvelle fois, examiné son appareil antiterroriste. Les principales recommandations qui ont alors été faites voulaient que le gouvernement adopte un programme national de lutte contre le terrorisme et crée un organisme de centralisation des diverses politiques, des activités de planification et de coordination et des objectifs des ministères et organismes fédéraux afin de mettre en oeuvre un programme anti-terroriste intégré. C'est ainsi qu'en juillet 1984, le ministère du Solliciteur général voyait son rôle de principal coordinateur et planificateur des activités contre-terroristes du gouvernement confirmé par le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements. Dans la lettre qu'il adressait au nouveau solliciteur général en octobre 1984 et aux solliciteurs généraux subséquents, le premier ministre Mulroney reconfirmait implicitement cet état de choses. Il était normal, au fond, que ce ministère soit investi de cette responsabilité puisqu'il s'occupe déjà de toutes les questions de sécurité interne et que la GRC et le Service canadien du renseignement de sécurité relèvent également de lui. En 1985, la Loi sur le ministère du Solliciteur général a été modifiée de manière à investir le solliciteur général de la responsabilité du SCRS et de la GRC.

Le Comité croit comprendre que, pour l'essentiel, le ministère du Solliciteur général a pour mandat de coordonner les activités contreterroristes du gouvernement fédéral. Plusieurs ministères et organismes, par contre, sont chargés en priorité de mettre au point la politique, les procédures et les activités contre-terroristes relevant de leur mandat respectif. Quant à la gestion des situations d'urgence à caractère terroriste survenant au Canada, elle relève du ministère du Solliciteur général.

Les activités contre-terroristes de ce ministère sont centralisées sous la nouvelle Direction de la planification et de la coordination de la sécurité. Le Centre ministériel des situations d'urgence chargé d'intervenir dans le cas d'incidents terroristes au Canada relève aussi de ce ministère. En cas d'incidents, ce Centre doit coordonner les activités de tous les ministères et organismes fédéraux concernés, rester en communication avec les autorités politiques pertinentes, recueillir et analyser l'information et les renseignements, et veiller à la qualité des relations publiques concernant l'incident. Toutes les activités du Centre des situations d'urgence relatives à un incident sont entreprises sous la direction du solliciteur général et, souvent, du vice-premier ministre ou du premier ministre.

Le ministère des Affaires extérieures: Le ministère des Affaires extérieures a pour principale fonction de mettre sur pied et d'exécuter la politique étrangère du gouvernement canadien. À ce titre et dans le cadre du programme général de lutte contre le terrorisme, il lui revient de coordonner la participation et les contributions du Canada aux ententes bilatérales\* et multilatérales\*\* relatives aux activités anti-terroristes. C'est également lui qui est chargé de diriger le mode d'intervention du gouvernement dans des incidents terroristes touchant des Canadiens, des missions diplomatiques canadiennes ou des intérêts canadiens à l'étranger.

Dans le cadre de ce large mandat et de concert avec le ministère des Transports et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), les Affaires extérieures accordent une aide financière aux pays en développement pour l'amélioration de la sécurité de leurs aéroports. En application de la Convention de Vienne, le gouvernement du Canada est directement responsable de la sécurité des «personnes jouissant d'une protection internationale», notamment des diplomates, des agents consulaires ainsi que des établissements diplomatiques et consulaires au Canada. Il s'acquitte de cette responsabilité en collaboration avec la GRC. C'est ce qui explique qu'il coopère étroitement avec cette force policière pour assurer la sécurité matérielle des établissements diplomatiques au Canada. Le Comité croit comprendre, cependant, qu'il revient au solliciteur général de diriger les opérations entourant un incident terroriste à une mission diplomatique au Canada.

<sup>\*</sup> Par exemple, les Affaires extérieures coordonnent les préparatifs en vue des consultations annuelles Canada/États-Unis sur le terrorisme auxquelles participent le ministère du Solliciteur général, le SCRS, la GRC, le ministère des Transports, Douanes Canada et Emploi et Immigration.

<sup>\*\*</sup> Par exemple, le Sommet économique, la Communauté économique européenne, l'ONU, l'OACI et l'OMI. Voir Partie I.

Le principal rôle de la GRC est de mener et de coordonner les enquêtes relatives aux infractions pénales, qui, de temps à autre, peuvent comprendre des actes terroristes. En vertu de la Loi sur les infractions en matière de sécurité (Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité), la GRC a la «responsabilité première» de faire enquête sur les infractions et d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard des infractions découlant d'activités «constituant des menaces envers la sécurité du Canada», selon la définition de l'article 2 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. De plus, en vertu de la Partie IV de la même loi, la GRC a également la responsabilité première de faire enquête sur les infractions commises contre les «personnes jouissant d'une protection internationale» selon les définitions des Conventions de Genève et de New York et de l'article 2 du Code criminel.

En étroite consultation avec le ministère des Affaires extérieures et grâce à la collaboration d'autres corps de police, la GRC mène des opérations spéciales de protection pour assurer la sécurité des missions diplomatiques au Canada et des personnes jouissant d'une protection internationale. Jusqu'à récemment, la sécurité des missions diplomatiques au Canada était assurée par des agences de sécurité privées. Suite à plusieurs menaces et incidents terroristes, cependant, ce sont maintenant des agents spéciaux de la GRC qui assurent cette sécurité, avec l'appui de patrouilles motorisées et d'autres services spécialisés, à toutes les missions diplomatiques installées à Ottawa, et ils remplacent peu à peu les gardiens d'agences de sécurité privées postés dans des missions diplomatiques ailleurs au Canada. Aux termes d'un contrat conclu avec le ministère des Transports du Canada, la GRC veille également à la sécurité des 18 principaux aéroports canadiens, y compris les 10 aéroports internationaux. Ces services comprennent des patrouilles de surveillance de la piste et de l'aérogare, la surveillance des points de contrôle des passagers et l'intervention en cas d'incidents.

Des officiers de liaison de la GRC sont postés dans 18 missions canadiennes à l'étranger, essentiellement pour assurer les communications avec les sûretés nationales en matière pénale touchant, par exemple, les enquêtes sur les stupéfiants. La GRC collabore également avec les forces policières dans le monde entier sous les auspices d'Interpol. La Direction «Q» (Service canadien de renseignements criminels) de la GRC reçoit de diverses sources policières et analyse des renseignements de nature criminelle pouvant faciliter les activités contre-terroristes.

Depuis 1977, la GRC a mis sur pied des «groupes d'intervention d'urgence» dans 31 centres au Canada, groupes qui sont formés de plus de 300 policiers. Ces groupes ont été spécialement formés et sont équipés pour donner l'assaut et pour sauver des otages en cas d'incidents criminels. Il ne faudrait pas v voir cependant, une force nationale d'intervention d'urgence. Leur structure, les dimensions de notre territoire et des considérations d'ordre pratique les empêchent de jouer le rôle de groupes nationaux d'intervention d'urgence anti-terroristes. En application de la décision prise par le cabinet le 22 janvier 1986, néanmoins, la GRC a mis sur pied et entraîné un Groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU) chargé d'intervenir en cas d'incidents terroristes, lorsqu'une opération complexe et armée est nécessaire mais dépasse les capacités des forces de police locales. Le transport, la formation, l'appui tactique et autres du GSIU sont fournis par le ministère de la Défense nationale (MDN). À l'heure actuelle, 51 personnes s'entraînent en vue de missions dans le cadre du GSIU. Ces policiers peuvent fonctionner tous ensemble ou être répartis en deux groupes.

Lors du Sommet des Sept qui a eu lieu au Canada en 1981, le gouvernement a demandé à la GRC d'assurer la protection des participants. La Gendarmerie mit alors sur pied un «groupe d'intervention et de sauvetage en cas de prise d'otages et d'attaque» (connu sous le nom de POAS), qu'elle a formé avec l'aide de groupes semblables d'autres pays, notamment du SAS britannique. Ce groupe a été dispersé après le Sommet, mais plusieurs de ses membres forment aujourd'hui le noyau de l'actuel GSIU. La GRC continue de veiller à la protection et à la sécurité aux grandes occasions officielles du gouvernement auxquels assistent des représentants canadiens ou étrangers de haut niveau, et elle dispose également d'un groupe capable de désamorcer une bombe.

#### Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Le SCRS est né en juillet 1984 au moment de la proclamation de la Loi canadienne sur le Service du renseignement de sécurité. Le Service remplaçait le Service de sécurité de la GRC pour la collecte et l'analyse des renseignements touchant la sécurité nationale. Il a pour principal rôle de «recueillir, au moyen d'enquêtes...et [d']analyser et conserver» les renseignements sur les activités pouvant constituer «des menaces envers la sécurité du Canada», ce qui comprend «l'espionnage», «le sabotage», «l'ingérence étrangère», «le terrorisme» et «la subversion». Bien que le mandat du Service en matière de collecte de renseignements déborde largement la lutte au terrorisme, il est un des principaux maillons de l'appareil contre-terroriste du Canada et le premier organisme fédéral au chapitre de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des renseignements de

sécurité sur les activités terroristes. Le Service obtient des données et des renseignements de divers ministères et organismes fédéraux, notamment des Affaires extérieures, de la GRC et du MDN, ainsi que de leurs homologues à l'étranger. Après analyse et comparaison de ces renseignements, il décide s'ils doivent être gardés ou communiqués aux autorités concernées au Canada ou à l'étranger.

Le Service a des «agents de liaison» dans 24 missions canadiennes à l'étranger; ils assurent la communication avec les forces de police nationales et les agences de renseignements de sécurité. En règle générale, ces agents et ceux de la GRC ne sont pas affectés aux mêmes postes pour éviter tout double emploi.

## Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)

Afin de renforcer le mécanisme de surveillance du Service au sein du ministère du Solliciteur général (l'inspecteur général), la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité a prévu la mise sur pied d'un Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, comité indépendant d'examen des opérations et des activités du Service. Ce comité, qui a vu le jour le 30 novembre 1984, est formé de cinq membres du Conseil privé nommés par le gouverneur en conseil (cabinet), après consultation du premier ministre auprès des leaders des partis d'opposition à la Chambre des communes.

Le CSARS remplit trois fonctions qui entrent dans le cadre de notre mandat, à savoir:

- la fonction de surveillance externe au Service;
- la fonction de tribunal chargé d'étudier les plaintes relatives aux activités du Service et les rapports qu'il présente à ce sujet au solliciteur général; et
- aux termes de la Loi sur la citoyenneté et de la Loi sur l'immigration, la fonction de mécanisme de révision obligatoire des demandes de réfugié, d'immigrant reçu et de citoyenneté qui soulèvent des questions ou préoccupations touchant la sécurité nationale.\*

#### Le ministère des Transports (MDT) et la sécurité aéroportuaire

Il revient d'abord au MDT d'adopter et de mettre en oeuvre une politique, des procédures et des lois pour assurer la sécurité des systèmes

<sup>\*</sup> Pour des explications plus détaillées, voir la Partie III «La politique et les procédures en matière d'immigration».

de transport canadiens (aérien, maritime et de surface) de compétence fédérale. À cette fin, le ministère a élaboré un Programme général de sécurité et de planification des mesures d'urgence où l'on retrouve notamment une politique, des règlements et des normes en matière de sécurité, des règles pour la conduite d'activités policières et de sécurité, des normes relatives à l'éducation et à la formation en matière de sécurité, un plan pour les cas d'urgence et la gestion des situations critiques. Ce programme de sécurité est entièrement établi pour le transport aérien; il est en voie de réalisation pour les transports maritime et de surface. Le programme de sécurité pour le transport ferroviaire viendra ensuite. Au jour le jour, la responsabilité en ce domaine est assurée par le directeur général de la Sécurité et planification d'urgence au MDT.

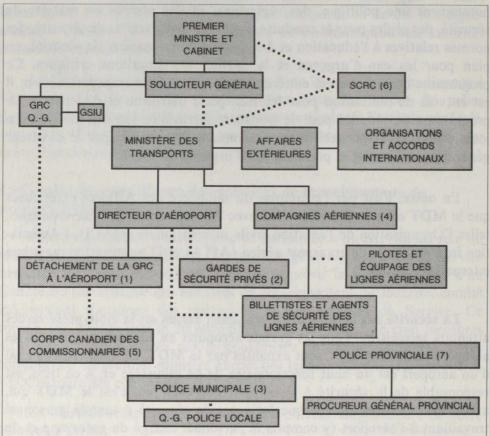
En outre, c'est par l'entremise du ministère des Affaires extérieures que le MDT est en communication avec des organisations internationales, telles l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Association internationale du transport aérien (AITA) et l'Organisation maritime internationale (OMI).

La sécurité des aéroports: Le transport aérien est la cible préférée des attentats terroristes. Tous les grands aéroports au Canada, y compris les aéroports internationaux, sont exploités par le MDT. Le directeur général d'un aéroport est un haut fonctionnaire de ce ministère et, à ce titre, est responsable de la sécurité à l'aéroport. Par exemple, c'est le MDT qui, avec l'aide du Service, attribue les cotes de sécurité à tout le personnel travaillant à l'aéroport (y compris le personnel chargé du nettoyage et de l'entretien). Le Tableau 3 indique les liens de dépendance entre les diverses autorités chargées d'assurer la sécurité aux aéroports.

En cas de situation d'urgence à un aéroport un «Comité de coordination des situations d'urgence», que préside le directeur général de l'aéroport, entre en action. Il est formé de représentants du MDT, du détachement de la GRC à l'aéroport, de la/des police(s) locale(s)\* et du préposé à l'entretien du transport aérien. Aux quartiers généraux à Ottawa, un Centre des opérations est en activité 24 heures par jour: il surveille le transport aérien au Canada et autour du Canada, modifie les plans de vol, autorise le survol de zones interdites, etc. Tout incident terroriste survenant à bord d'un aéronef en vol dans l'espace aérien du Canada ou à proximité du pays serait vraisemblablement d'abord relevé par ce Centre.

<sup>\*</sup> Il se peut que plus d'une police locale intervienne. À Windsor et à Hamilton (Ontario), par exemple, une partie des pistes de l'aéroport relève de la Police provinciale de l'Ontario, tandis que le reste de l'aéroport est du ressort de la Force de police municipale.

Tableau 3
Autorités chargées d'assurer la sécurité aux principaux aéroports



- 1. Contrat MDT.
- 2. Contrat Lignes aériennes. Les procédures adoptées par celles-ci sont sujettes à l'approbation et à la surveillance du MDT.
- Compétence exclusive en matière pénale et assistance en matière de sécurité.
- 4. Doivent respecter la réglementation et les exigences établies par le MDT, dont certaines donnent suite à des accords internationaux.
- 5. Contrat GRC
- En temps normal, les renseignements de sécurité sont fournis au solliciteur général et au système de comités interministériels du cabinet. En cas d'urgence, ces renseignements sont présentés directement au MDT.
- 7. Dans les «provinces liées par contrat» c'est la GRC qui relève néanmoins du procureur général de la province.

### Le ministère de la Défense nationale (MDN)

En matière de contre-terrorisme et d'anti-terrorisme, le rôle du ministère des Transports (MDT) s'exerce dans les paramètres suivants:

- collecte ouverte de renseignements et analyse des menaces avec l'aide des attachés militaires dans les missions canadiennes à l'étranger, des installations militaires canadiennes à l'étranger et de contacts avec les autorités militaires d'autres pays;
- collecte de renseignements de sécurité et analyse des menaces par l'entremise du Centre pour la sécurité des télécommunications;\*
- état de préparation pour répondre aux demandes (ressources et appui) du ministère du Solliciteur général pour combattre tout incident terroriste;\*\*
- transport, formation, appui tactique et autres et aide au GSIU de la GRC.

### La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) veille à l'application de la Loi sur l'immigration et de ses règlements, aux termes desquels elle veille à ce qu'aucun terroriste ou aucune personne faisant partie d'une association terroriste ou qui est sympathisante terroriste ne soit admise au Canada, et à ce que les non-Canadiens trouvés coupables d'un acte terroriste aux termes d'un procès en bonne et due forme soient rapidement refoulés du Canada.

La CEIC se tient également en rapport avec le ministère du Revenu du Canada (Douanes et Accise) concernant l'administration par ce dernier de la Ligne d'inspection primaire (LIP).\*\*\*

#### Revenu Canada (Douanes et accise)

Depuis 1963, Revenu Canada est chargé d'assurer la bonne marche de la LIP. Les agents des douanes canadiennes, en effet, doivent s'assurer

<sup>\*</sup> Le CST fournit des renseignements de sécurité par signaux en vue d'appuyer la politique étrangère et de défense du Canada.

<sup>\*\*</sup> En mars 1985, par exemple, lors de l'incident à l'Ambassade de Turquie, un véhicule blindé du MDN et des effectifs militaires ont aidé la GRC à repérer et à désamorcer les explosifs laissés sur place.

<sup>\*\*\*</sup> On trouvera à la Partie III «La politique et les procédures en matière d'immigration» un exposé plus détaillé du rôle du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, du Service des douanes du Canada, etc.

que les personnes qui se présentent aux bureaux des douanes à la frontière du Canada ne sont pas des terroristes connus ou présumés et ne ressemblent pas au «profil» d'un terroriste connu. Ces agents doivent aussi empêcher l'entrée en contrebande d'armes ou d'explosifs. Pour mener à bien leurs fonctions, ces agents s'appuient sur l'information et les renseignements de sécurité que leur fournissent le Service, la GRC, les Affaires extérieures, l'Union douanière internationale et les Forces de police locales.

#### Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé (BCP) agit comme secrétariat du Comité du cabinet sur la sécurité et le renseignement de sécurité (CCSR), et un haut fonctionnaire du BCP préside les divers comités de coordination interministériels ou en fait partie.

Le BCP aide également le premier ministre à s'acquitter de sa responsabilité générale en matière de sécurité nationale et peut se prononcer sur l'efficacité opérationnelle des ministères, agences et systèmes gouvernementaux à la suite de tout incident terroriste.\*

## La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCÉA)

Chacune des neuf centrales nucléaires du Canada pourrait servir de cible à un terroriste désireux d'appuyer de façon dramatique une menace ou une revendication. La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCÉA) est l'organisme fédéral de réglementation du combustible nucléaire. À ce titre, elle réglemente les activités dans ce domaine, s'assure de la bonne application des instructions et mesures de sécurité et fournit un sous-comité au Groupe d'évaluation des menaces exceptionnelles (GEME), qui s'occupe exclusivement des menaces ou des incidents touchant des installations et des matières nucléaires.\*\* La CCÉA reste aussi en communication avec les organismes internationaux de réglementation et d'exploitation du nucléaire, recueille des renseignements de sécurité et, le cas échéant, alerte les exploitants d'installations nucléaires canadiennes.

<sup>\*</sup> Le BCP a, par exemple, analysé la réaction du gouvernement à la crise felquiste et a cherché à dégager les implications sur le plan des procédures de sécurité de l'accident du vol 183 d'Air India. Les activités entourant la crise du FLQ ont été coordonnées par le cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé.

<sup>\*\*</sup> Voir page 58.

#### Le ministère de la Justice

Le ministère de la Justice fournit des conseils juridiques aux ministères et organismes du gouvernement du Canada concernant les lois et règlements en vigueur ou ceux qu'il faudra adopter pour lutter contre le terrorisme, et participe à la formulation des traités, accords et conventions internationaux. De plus, en vertu de la Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, le ministère de la Justice conseille et aide le procureur général à intenter des poursuites à l'égard «d'infractions constituant des menaces envers la sécurité», ce qui comprend les actes terroristes au sens de la loi.

### Le Corps canadien des commissionnaires

Le Corps canadien des commissionnaires s'engage par contrat avec les organismes et ministères, et en collaboration avec la GRC, à assurer la sécurité et à contrôler l'accès des édifices du Parlement et des installations et immeubles gouvernementaux, tels la Résidence du gouverneur général, les ministères et organismes du gouvernement fédéral, les aéroports, etc.\*

#### Les mécanismes de coordination

Pour aider tous les ministères et organismes énumérés ci-dessus à travailler le plus efficacement possible ensemble, le gouvernement a mis sur pied des mécanismes de coordination. Comme il a déjà été indiqué, l'élaboration de la politique, la planification et la coordination du programme anti-terroriste du gouvernement fédéral relèvent en tout premier lieu du ministère du Solliciteur général, ainsi que le règlement des situations d'urgence créées par des incidents terroristes au Canada. Le ministère des Affaires extérieures, de son côté, est chargé des situations de crise découlant d'actes terroristes commis en dehors du Canada. Le BCP, par l'entremise du coordonnateur en matière de renseignement de sécurité et de sûreté et du Secrétariat de la sécurité et du renseignement de sécurité joue également un rôle de coordination, de surveillance et d'évaluation.

<sup>\*</sup> Le Corps canadien des commissionnaires est un organisme à but non lucratif formé d'officiers à la retraite de la GRC et des Forces armées canadiennes. Aux termes d'une offre permanente du ministère des Approvisionnements et Services, le Corps appuie la GRC dans ses activités de protection dans tous les ministères et organismes fédéraux. La GRC cherche en ce moment à améliorer, cas par cas, la sécurité de certains ministères et organismes fédéraux; ce qui l'amènera parfois à remplacer le Corps ou à accroître la sécurité qu'il assure. La fonction essentielle du Corps consiste à contrôler l'accès aux édifices gouvernementaux et aux endroits interdits, à vérifier les laissez-passer, et, de façon générale à servir d'yeux et d'oreilles, c'est-à-dire de première ligne de défense pour la GRC, étant donné qu'il assure la sécurité matérielle des lieux.

La coordination des activités et initiatives des divers ministères et organismes est en outre assurée par un comité interministériel (voir le Tableau 4). Cet organisme s'occupe de tout ce qui a trait à la sûreté et au renseignement de sécurité et pas seulement, ni principalement, de terrorisme.

Le Comité du cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (que préside le premier ministre) se réunit de trois à quatre fois par an pour étudier et approuver la politique, les plans ou les programmes se rapportant à l'ensemble des questions de sécurité et de renseignements secrets, et examine aussi les ressources qui y sont affectées. Dernièrement, le contre-terrorisme a fait l'objet d'une plus grande partie des délibérations du comité, mais cela ne représente qu'un volet de son mandat.

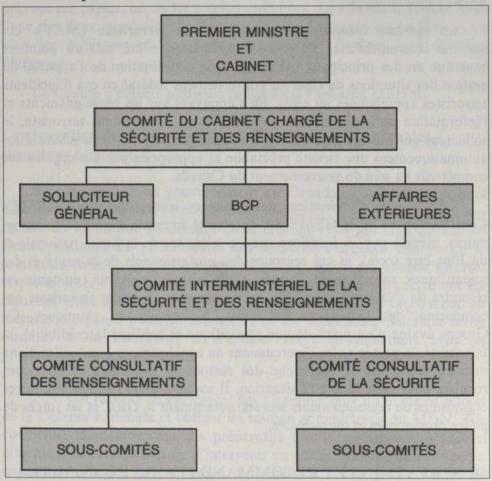
Le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements est formé de hauts fonctionnaires (sous-ministres) provenant des principaux ministères qui s'occupent de contre-terrorisme. Son président est le secrétaire du cabinet, le greffier du Conseil privé. En pratique, cependant, il est souvent présidé par le coordonnateur en matière de renseignements secrets et de sécurité, qui est un haut fonctionnaire du Conseil privé. Ce comité examine les propositions et recommandations qui sont faites au Comité du cabinet chargé de la sécurité et des renseignements et surveille l'ensemble de l'appareil fédéral de lutte contre le terrorisme.

Le Comité consultatif de la sécurité (CCS) est formé de hauts fonctionnaires (sous-ministres adjoints) et présidé par le coordonnateur en matière de renseignements secrets et de sécurité (BCP). C'est le centre d'analyse des menaces et des renseignements de sécurité provenant de diverses sources gouvernementales; il veille à ce que les renseignements secrets et l'information de sécurité soient communiqués aux autorités concernées. Le CCS ne recueille pas lui-même des renseignements et n'évalue pas les menaces. Il fait faire ce travail par des «groupes de travail», des sous-comités avec l'aide des ressources des ministères et organismes particuliers, tels le SCRS, les Affaires extérieures et le MDN.

Le Comité consultatif des renseignements (CCR), comme le CCS, est formé de hauts fonctionnaires qui ont le rang de sous-ministres adjoints. Il est présidé par le sous-solliciteur général adjoint. Ce comité existe depuis quelque temps, mais a dernièrement vu son rôle et ses responsabilités en matière de lutte au terrorisme s'accroître. Il examine les programmes d'activité de divers ministères et organismes en matière de lutte au terrorisme. Plusieurs sous-comités dépendent de lui, dont l'un s'appelle le «Comité de coordination de l'analyse des menaces», qui est présidé par un haut fonctionnaire du Service et qui coordonne la publication d'évaluations et de rapports interministériels sur les tendances du terrorisme en vue de

faciliter la lutte à long terme contre ce phénomène. Le Comité croit savoir, justement, qu'on songe à établir un autre sous-comité du CCS présidé par le directeur général. Planification et coordination de la sécurité au ministère du Solliciteur général, qui s'occuperait exclusivement de terrorisme et des programmes adoptés par le gouvernement pour y faire face.

Tableau 4 Principaux mécanismes de coordination interministériels



Le SCRS et la GRC: Depuis que le SCRS s'occupe, à la place de la GRC, de recueillir et d'analyser les renseignements relatifs à la sûreté de l'État, la coopération entre ces deux organismes semble s'être détériorée. Certains problèmes sont d'ordre structural, par exemple le refus ou l'incapacité de la GRC d'assurer au Service l'accès direct aux banques de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). D'autres difficultés découlent de problèmes plus ponctuels: coopération inadéquate entre le Service et la GRC pour empêcher tel ou tel incident terroriste. Dernièrement, afin de favoriser la coopération et la communication entre eux, le Service et la GRC ont mis sur pied un comité de liaison de niveau supérieur auquel ils ont chacun nommé des «agents de liaison», et qui prévoit qu'un officier supérieur de la GRC travaille au Service et y représente la GRC, et qu'un haut fonctionnaire du Service travaille à la GRC et y représente le Service. Le Service et la GRC collaborent également dans l'exécution de certaines opérations qu'ils peuvent parfois mener conjointement.

Le système interministériel d'alerte au terrorisme (SIAT): Un système interministériel d'alerte au terrorisme a été mis au point et constitue un des principaux mécanismes de coordination de l'appareil de gestion des situations de crise du gouvernement fédéral en cas d'incidents terroristes appréhendés ou réels. En s'appuyant sur les renseignements et l'information qu'il détient sur une menace ou un incident terroriste, le solliciteur général donnera l'alerte au niveau approprié, déclenchant ainsi automatiquement une riposte préétablie et appropriée par des organismes compétents au sein du gouvernement du Canada.

Le Groupe d'évaluation des menaces exceptionnelles (GEME): Constitué en 1976, le GEME est un comité interministériel de fonctionnaires, présidé par un fonctionnaire du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et qui regroupe des professionnels de la santé et des scientifiques spécialement formés pour évaluer, prévenir, contenir ou résoudre de quelque autre façon les menaces et incidents terroristes qui comportent des substances nucléaires, biologiques ou chimiques. Ce Groupe évalue d'un point de vue scientifique et médical la crédibilité, la faisabilité, la portée et les répercussions ou conséquences éventuelles d'une menace et facilite la recherche des ressources médicales et physiques requises pour faire face à la situation. Il soutient ainsi l'action des autres organismes de renseignements secrets, notamment la GRC et les forces de police provinciales et municipales.

#### OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Un des représentants du gouvernement qui a comparu devant le Comité a comparé l'appareil contre- et anti-terrorisme du gouvernement à un «mur de briques»: chaque brique représente un ministère ou un organisme fédéral différent qui a ses propres tâches. De l'avis du Comité, toutes les «briques» sont là. Pris individuellement, chaque ministère ou organisme semble avoir un rôle et des responsabilités bien définis. Mais si

on prend tout l'appareil en bloc, le Comité n'est pas convaincu qu'il peut être efficace, surtout dans des situations d'urgence. Il semble y avoir de multiples possibilités de double emploi, d'inefficacité, de chevauchement, de contradictions et de «rivalités intestines».

Le Comité a été assez impressionné par les organigrammes que lui ont présentés les fonctionnaires et par les explications qu'ils lui ont fournies sur cet appareil et sur la façon dont il est censé fonctionner. Il n'ignore pas cependant que dans les deux plus récents incidents terroristes (l'accident de l'avion d'Air India et la prise d'otages à l'ambassade de Turquie), on n'a tenu pratiquement aucun compte de la structure et des procédures prévues sur papier, ou on les a court-circuitées. Le Comité doit donc tirer l'une des deux conclusions suivantes: ou bien l'appareil est inefficace, ou bien les ministres en ont arbitrairement fait fi dans une situation d'urgence.

Le Comité a détecté plusieurs failles dans l'appareil existant.

# La séparation de la «Protection civile»\* et de la Gestion des situations terroristes

Il existe au sein du gouvernement du Canada un organisme portant aujourd'hui le nom de Protection civile Canada (PCC). C'est l'aboutissement d'un organisme de défense civile créé en 1948 qui était devenu un Centre national de planification des mesures d'urgence chargé de la protection civile en temps de paix et de guerre. Au fil des années, diverses responsabilités de protection civile en temps de paix et de guerre ont été réparties entre les ministères, et PCC a été chargée de coordonner les mesures d'urgence pour les ministères et les organismes fédéraux et les Sociétés de la Couronne, et d'assurer les communications avec les provinces.

PCC fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre associé de la Défense nationale et obtient un soutien administratif du MDN. Elle coordonne la planification des préparatifs que le gouvernement fédéral effectue pour être en mesure d'intervenir en cas de catastrophes majeures, naturelles, causées par l'homme ou résultant d'une guerre ou d'une insurrection; elle favorise la protection civile au Canada dans le cadre du Programme conjoint de protection civile conclu avec les provinces et travaille en étroite collaboration avec les alliés du Canada à l'OTAN dans le domaine des plans civils d'urgence. PCC n'a pas pour mandat spécifique de lutter contre le terrorisme, si ce n'est dans le cadre de son Programme

Jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1986, on parlait de «Planification civile d'urgence Canada».

sur les points stratégiques\* qui recense les installations cruciales au bon fonctionnement du pays, des provinces ou des territoires et recommande les mesures de sécurité à prendre pour les protéger. PCC dispose d'un Centre de gestion des situations d'urgence qui peut être mis à la disposition de n'importe quel ministère.

Le Comité reconnaît que la réaction à un incident terroriste ne sera matériellement pas la même que celle qu'entraîne une catastrophe, une guerre ou une insurrection. Cela dit, il n'arrive cependant pas à comprendre pourquoi on établit une telle séparation entre ces deux fonctions et les ressources qui y sont affectées, puisque pour l'essentiel elles sont très semblables. C'est pourquoi le Comité recommande la fusion des mécanismes de coordination et de réaction du gouvernement fédéral aux incidents terroristes, d'une part, et aux catastrophes, guerre et insurrections, d'autre part.

#### «Les Centres de gestion des situations d'urgence»

Le Comité a été étonné de constater le grand nombre de «Centres des situations d'urgence», de «salles pour les opérations d'urgence» ou de «Centres de gestion des situations d'urgence» qui entreraient en action pour répondre à un incident terroriste au Canada. Un incident impliquant par exemple un avion pourrait faire appel à des centres de gestion de crise au MDN, à l'aéroport concerné, au ministère des Transports à Ottawa, au ministère du Solliciteur général et peut-être aux Affaires extérieures. Le Comité se demande si plusieurs de ces centres ne font pas double emploi et nuisent en dernière analyse au règlement rapide et efficace d'un incident terroriste. Le nombre et les différents niveaux des centres de gestion de crise pourraient également brouiller les lignes de responsabilité et les communications, et les ralentir.

<sup>\*</sup> Le Comité consultatif des points névralgiques, présidé par Protection civile Canada tient la liste des points névralgiques, dont on distingue deux catégories: Catégorie I — points névralgiques pour l'ensemble du pays, limité à des points névralgiques fédéraux, dont la protection est assurée par la GRC, par l'entremise du Solliciteur général du Canada, en temps de crise. Catégorie II — points fédéraux ou provinciaux qui peuvent être aussi bien une ressource naturelle qu'une installation dont la perturbation aurait des répercussions sur la sécurité et le bon fonctionnement du pays, d'une province ou d'un territoire. Les inspections de sécurité de ces points névralgiques sont effectuées par la GRC ou la Sûreté provinciale et donnent lieu à un rapport qui fait une analyse critique du lieu et de sa protection, et donnent des conseils à l'administration sur l'état actuel de la sécurité et sur les mesures supplémentaires qu'il faudrait prendre pour la garantir en temps de crise. Des inspections d'appoint sont effectuées tous les trois ans.

Le Comité recommande par conséquent que le gouvernement fédéral n'ait qu'un seul Centre de gestion des situations d'urgence, doté d'effectifs permanents. Ce Centre servirait aux fonctionnaires des ministères concernés avant à répondre à un incident qui requiert une importante coordination intra-gouvernementale. Le Comité recommande aussi que ce Centre soit installé au Bureau du Conseil privé.

#### La collecte des renseignements et l'analyse des menaces

Un service efficace de renseignements secrets, une bonne analyse des menaces et une circulation rapide des renseignements constituent la première ligne de toute défense contre le terrorisme. La nature, la quantité et la qualité des renseignements secrets et de l'analyse des menaces déterminent l'adéquation des efforts contre- et anti-terroristes du gouvernement. Le Comité ne peut, de façon indépendante, apprécier dans quelle mesure le gouvernement du Canada est capable d'analyser les menaces et de recueillir des renseignements de sécurité sur le terrorisme. S'il est vrai que certains témoins ont fait des observations très positives sur les services secrets et l'analyse des menaces au Canada en général, d'autres par contre ont dit craindre que, depuis que ces services de collecte de renseignements secrets ont été transférés de la GRC au Service en 1984, on avait plus de difficulté à obtenir les renseignements secrets de sources étrangères. Ces témoins craignent qu'il faudra du temps pour que les officiers du Service créent des liens et des relations de confiance avec leurs homologues à l'étranger.

Même si le Service a connu des difficultés temporaires d'ajustement, rien ne permet au Comité d'affirmer que ces problèmes persistent ou que le système de renseignements secrets du Service est moins efficace que celui qui existait auparavant. Quoi qu'il en soit, il est sans doute encore trop tôt pour en juger. Les problèmes auxquels le Service a été confronté étaient prévisibles. Il faudra probablement encore de trois à cinq ans avant que le Service puisse raisonnablement atteindre sa vitesse de croisière.

Le Comité a relevé, cependant, que le Service ne dispose d'aucun moyen pour recueillir des renseignements secrets à l'étranger. Il risque ainsi d'être dépassé par les services secrets d'autres pays avec lesquels il est en relation et doit partager des renseignements. La question de savoir si le Canada doit avoir un service secret à l'étranger déborde le mandat du Comité. Celui-ci estime néanmoins que, du point de vue de l'organisation, il serait malencontreux de greffer en ce moment au Service une direction des renseignements secrets à l'étranger, ce qui pourrait même empêcher le Service d'atteindre les objectifs qu'il poursuit dans le cadre de son mandat actuel.

Le partage des renseignements secrets au sein du gouvernement fédéral est ce qui a le plus inquiété le Comité. Plusieurs ministères et organismes fédéraux procèdent systématiquement à la collecte de renseignements secrets, à l'analyse et à l'évaluation des menaces et à la circulation des renseignements à leur sujet, notamment le SCRS, la GRC, les Affaires extérieures, le MDN, la CCÉA et la CEIC, chacun dans les limites de ses propres mandat et perspectives. Une mission canadienne à l'étranger peut, par exemple, compter jusqu'à quatre centres distincts de collecte de renseignements: les fonctionnaires des Affaires extérieures qui. dans le cours normal de leurs travaux, passent au crible les questions et tendances politiques gouvernementales et leurs répercussions sur la politique étrangère du Canada; un officier de liaison du Service qui recueille, pour le compte des services secrets du gouvernement, des renseignements intéressant la sécurité du Canada dans le domaine de la politique de défense étrangère et touchant le contre-terrorisme; un officier de la GRC qui se met en communication avec les autorités de police locale pour obtenir des renseignements secrets sur des questions d'ordre policier et criminel; enfin, un attaché militaire qui est en communication avec les autorités militaires de son pays et qui obtient par voie coopérative des renseignements sur les questions militaires et de défense.

Le Comité s'est laissé dire par un témoin que tous les renseignements secrets recueillis à un poste canadien sont groupés par le chef de mission et communiqués aux Affaires extérieures. Des questions urgentes, évidemment, seraient transmises directement au SCRS, au MDN ou à la GRC. D'un autre côté, des chefs de mission ont dit au Comité que la consolidation des renseignements est laissée à leur discrétion et peut ne pas être effectuée sur place.

Le Comité consultatif des renseignements est ce qui, au Canada, ressemble le plus à un bureau central pour la collecte, l'analyse, la discussion et la circulation d'informations et de renseignements de défense et de sécurité. Mais il s'agit d'un comité interministériel qui dépend d'autres ministères et organismes pour l'analyse des menaces et la circulation de renseignements à leur sujet. Le Comité recommande que le Secrétariat de la sécurité et des renseignements du Bureau du Conseil privé soit augmenté et renforcé pour servir de centre unique de collecte des renseignements secrets et de leur évaluation auprès des ministères et organismes fédéraux, pour qu'ils soient étudiés par le CCR et transmis aux ministères et organismes fédéraux concernés. Une telle centralisation des opérations ne fera qu'imiter ce qui a été fait dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

# La gestion des situations d'urgence intérieures par opposition aux situations internationales

Le ministère du Solliciteur général coordonne la réponse donnée à des incidents terroristes survenus au Canada, tandis que les Affaires extérieures s'occupent des incidents commis en dehors du pays. Un tel partage de responsabilités se retrouve dans la structure américaine où le FBI s'occupe des incidents intérieurs, tandis que le Département du Secrétariat d'État est chargé de coordonner ceux qui surviennent à l'étranger. Il faut souligner, cependant, que la majorité des incidents terroristes contre des intérêts américains sont commis à l'étranger et qu'un très petit nombre seulement surviennent sur le territoire américain. C'est sans doute ce qui explique que le gouvernement américain ait senti le besoin d'établir un appareil de gestion de situations d'urgence qui s'occupe exclusivement d'incidents survenant à l'étranger.

Mais la situation est très différente au Canada. Très peu d'incidents terroristes ont été commis à l'étranger contre des Canadiens ou des établissements canadiens, et aucun n'a exigé l'entrée en action d'un Centre canadien des situations d'urgence. Même si les objectifs visés sont à l'étranger, la menace terroriste au Canada est principalement de nature interne.

Par ailleurs, le Comité établit une distinction nette entre, d'une part, les incidents terroristes commis à l'étranger contre des Canadiens ou des établissements canadiens et qui exigent ou peuvent exiger une intervention directe du Canada et, d'autre part, des incidents commis à l'étranger et auxquels des Canadiens ne sont mêlés qu'incidemment et qui ne donnent par conséquent lieu qu'à une surveillance ou à des consultations par le Canada.\* Dans le premier cas, le Comité estime qu'il faudrait amalgamer la capacité de gérer des situations d'urgence à celle chargée des incidents survenant au pays; dans le deuxième, qui remplit une fonction différente, le Comité estime que les Affaires extérieures devraient continuer à en être chargées.

Enfin, comme le Comité en a reçu la preuve, le partage des responsabilités dans ce domaine pourrait impliquer, pour un même incident, un changement des responsabilités qui passerait des Affaires extérieures au ministère du Solliciteur général. Prenons l'exemple d'un détournement, à

<sup>\*</sup> Le détournement de l'avion d'Air Égypte qui a conduit à une attaque armée des forces égyptiennes contre Malte, en novembre 1986, a touché des Canadiens, mais seulement incidemment, et le Canada n'a pas eu de rôle majeur à jouer dans le choix de l'intervention. L'accident de l'avion du vol 186 d'Air India, au contraire, a réclamé une intervention immédiate du gouvernement, qui a eu à informer les familles des victimes et à ouvrir une enquête, mais il n'y avait pas là de situation d'urgence au sens où nous en parlons ici.

l'étranger, d'un avion qui pénètre dans l'espace aérien du Canada (voire même qui atterrit à un aéroport canadien) pour ensuite le quitter; en vertu des arrangements en vigueur, les Affaires extérieures et le ministère du Solliciteur général devraient tour à tour s'occuper de l'incident.

En résumé, le Comité estime qu'il faudrait centraliser les responsabilités touchant la gestion des situations d'urgence créées par des incidents terroristes commis au pays aussi bien qu'à l'étranger, afin de simplifier au maximum les lignes hiérarchiques de communication et de responsabilité, de maintenir la continuité de la gestion et la cohérence des interventions et de tirer le meilleur parti de l'expérience et des compétences collectives.

### De qui relève la gestion des situations d'urgence?

Le Comité est d'avis que ni le ministère du Solliciteur général ni aucun autre ministère ou organisme «hiérarchique», ne devrait avoir la responsabilité de gérer l'intervention du gouvernement dans un incident ou une menace terroriste donné. L'efficacité de l'intervention gouvernementale dépend de deux facteurs: premièrement, de la structure de communication et de commandement, qui doit être aussi directe, simple et linéaire que possible. Deuxièmement, le niveau le plus élevé de l'autorité politique (premier ministre et principaux ministres du Cabinet) doit demeurer pleinement et continuellement informé de la situation et participer aux grandes décisions.

Le Comité a examiné ce qui se faisait dans d'autres pays. Sans en être arrivé à des conclusions définitives, il relève qu'en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande le premier ministre participe directement à la gestion de toute situation d'urgence. Il note aussi que, lors de l'incident à l'ambassade de Turquie et de l'accident de l'avion d'Air India, les mesures prises par le gouvernement ont été décidées par le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé. Plusieurs témoins gouvernementaux ayant comparu devant le Comité ont soutenu qu'il était vital que le premier ministre et le Cabinet interviennent en cas de situation d'urgence et, à cet égard, le rôle de coordination du ministère et du Solliciteur général a été jugé «contrariant».

Le Comité recommande par conséquent que la réponse du gouvernement fédéral à des menaces ou incidents terroristes soit coordonnée par le Cabinet du premier ministre, sous la supervision directe et le contrôle du Comité de la sécurité et des renseignements du Cabinet et du Comité interministériel existants.

#### SCRS et GRC

Le Comité a étudié les faits et témoignages soumis à son attention concernant l'inefficacité des communications (et peut-être les jalousies) entre le SCRS et la GRC. Il croit que, dans un cas au moins, une communication plus rapide entre ces organismes aurait permis de déjouer un incident terroriste. Il a néanmoins reçu l'assurance que, depuis cet incident, des mesures ont été prises pour renforcer la coordination et la coopération entre le SCRS et la GRC afin que cela ne se reproduise plus. Une des principales réformes en ce sens a été la nomination d'agents de liaison entre les deux organismes. Aux termes des discussions qu'il a eues avec les officiers du SCRS et de la GRC, le Comité peut conclure qu'il existe maintenant entre les deux une bonne coordination sur le plan du travail. Les seules difficultés qui pourraient subsister dans ce domaine seraient au niveau des cadres supérieurs et sont une des séquelles du transfert en 1984 des services de sécurité au SCRS.

Au moment où nous écrivons ces lignes, une seule question importante de coordination entre ces deux organismes demeurait sans réponse, à savoir l'accès du Service aux banques de données du Centre d'information de la police canadienne. Ces banques renferment des renseignements d'ordre pénal fournis par les forces de police canadiennes et étrangères. La GRC a soutenu devant le Comité que les données du Centre sont, en réalité, la propriété des forces de police et ne peuvent être communiquées au Service sans leur autorisation.

Le Comité est tout à fait du même avis que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité concernant la nécessité de résoudre rapidement ce problème. Si des accords avec les forces de police sont nécessaires, ils devraient être conclus prochainement. Et les accords passés avec les forces de police canadiennes pourraient s'intégrer à ceux qui se négocient en ce moment entre la GRC et les forces de police provinciales et locales, en application de la Partie IV de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

### Le groupe spécial des interventions d'urgence (GSIU)

Il ressort des témoignages entendus par le Comité que le cabinet a demandé au MDN et à la GRC de lui présenter des propositions sur l'emplacement et le fonctionnement d'un groupe d'intervention d'urgence anti-terroriste. Bien que ni l'un ni l'autre de ces organismes ne souhaitât la création d'un tel groupe, la proposition de la GRC a été acceptée et le GSIU dépend donc maintenant d'elle.

Il faut souligner que le Canada n'est pas le seul pays où un GSIU fait partie des services de sûreté nationaux. Le Comité a en effet étudié les groupes nationaux d'intervention anti-terroristes dans 24 autres pays occidentaux choisis en fonction de leur expérience directe d'incidents terroristes dans le passé. Il ressort de ces examens dont les résultats apparaissent au Tableau 5, que dans 14 pays la responsabilité première de ce groupe appartient aux forces armées, dans six pays elle relève de la police nationale, tandis que dans trois autres pays elle connaît un régime hybride.

Ces résultats doivent être soigneusement analysés. Certains pays, comme les États-Unis et la France, ont deux groupes d'intervention d'urgence, l'un relevant de la force militaire et l'autre de la sûreté nationale. Dans d'autres pays, (p. ex. Allemagne de l'Ouest) ces équipes relèvent de la police, mais d'une force de police «militarisée», tandis qu'ailleurs, ils relèvent du ministre de la Défense, (p. ex. en France). En Belgique, par contre, la «Gendarmerie» ne dépend pas seulement du ministre de la Défense, mais est aussi considérée comme une force armée. Dans d'autres cas encore ce sont des raisons autres que stratégiques qui déterminent de qui relève ce groupe. En choisissant la force de police, par exemple, l'Allemagne de l'Ouest voulait entre autres considérations, éviter toute comparaison avec les S.S. d'Hitler. Aux États-Unis, des considérations d'ordre constitutionnel (posse committatus) ont fait que le FBI a été chargé des incidents terroristes survenant aux États-Unis.

Bien qu'à l'échelle internationale on semble de préférence faire dépendre les GIU de l'autorité militaire, cette préférence n'est pas d'ellemême concluante. Il est sans doute beaucoup plus significatif de noter que, parmi les GIU nationaux considérés comme les dix plus efficaces, cinq relèvent des autorités militaires, trois des forces de police militarisées (dont l'une fait rapport au ministre de la Défense) et deux des forces de police nationales.

Le Comité croit savoir qu'en prenant la décision de faire relever le GSIU de la GRC le gouvernement s'est inspiré des considérations générales suivantes:

• la GRC dispose, d'un bout à l'autre du Canada, de groupes d'intervention d'urgence et tactique capables d'interventions

## Tableau 5

## Groupes d'intervention

Pays	Désignation	Autorité	
Allemagne de l'Ouest	Grenzschutzgruppe-9 (GSG-9)	Police militaire frontalière	
Argentine	«Halcon 8»	Forces armées	
Australie	Special Air Service (SAS)	Forces armées	
Autriche	Gendarmerieeinsatzkommando (Unité Cobra)	Police	
Belgique	Escadron spécial d'intervention (ESI)	Police militaire (relève de la Défense)	
Brésil	Forces spéciales	Forces armées	
Danemark	Politiets Efterretningstjeneste (PET)	Forces armées Service de renseignement de la police	
Égypte	Force 777	Forces armées	
Espagne	Grupo Especial de Operationes	Police nationale	
	(GEO) Unidad Especial de Intervention (UEI)	Garde civile	
États-Unis	Delta Force (international) Hostage Response Team (HURT) Nuclear Emergency Search Team	Armée Sûreté nationale Département de l'Énergie	
	Counter Assault Team (CAT) Special Emergency Tactic Team (SETT)	Service secret Sûreté nationale des parc	
Finlande	Osasto Karhu	Police d'Helsinki	
France	Groupe d'intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN)	Force de police militaire (relève de la Défense)	
	Régiment étranger de parachutistes	Forces armées	
Inde	Special Counter-Terrorist Unit (SCTU)	Forces armées	
Irlande	Special Branch	Sûreté nationale	
	Special Ranger Unit	Forces armées	
Israël	Israeli Paratroop Battalion Sayaret Matkal	Forces armées Service secret	

# Tableau 5 Groupes d'intervention

Pays	Désignation	Autorité	
Italie	Groupe Intervention Special (GIS)	Sûreté nationale	
	Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza (NOCS)	Sûreté nationale	
Nouvelle-Zélande	Special Air Service (SAS)	Forces armées	
Norvège	Beredskapstrop	Sûreté nationale	
Pakistan	Special Services Group (SSG)	Forces armées	
Pays-Bas	«Whiskey Company»	Fusiliers marins royaux de Hollande	
Royaume-Uni	Special Air Service (SAS) Comacchio Company DII Unit	Forces armées Marine royale Police métropolitaine de Londres	
Sri Lanka	Army Commando Squadron	Forces armées	
Suède	Sakarhets Polisen (SAPO)	Sûreté nationale	
JRSS Spetsnaz		Armée	

armées en cas de prise d'otage ou d'érection de barricades impliquant des agents criminels ou des personnes dérangées. Ces groupes n'ont cependant ni l'équipement ni l'organisation voulus pour combattre des terroristes expérimentés dans des situations tactiques difficiles. En faisant relever le GSIU de la GRC, on ne fait par conséquent que renforcer celle-ci pour lui permettre d'intervenir dans tous les genres d'incidents terroristes survenant dans le monde:

- la GRC a mis sur pied le groupe POAS en vue du Sommet des Sept de 1981. Les anciens membres de ce groupe forment le noyau du GSIU de la GRC;
- l'intervention de troupes d'assaut contre des terroristes détenant des otages n'est qu'une facon extrême de faire respecter la loi par des individus en train de commettre un acte criminel:
- il est vrai qu'une intervention anti-terroriste ressemble fort à un combat militaire; mais la mise sur pied par les forces de police du Canada (y compris de la GRC) et d'autres pays d'unités tactiques spéciales tient compte du fait qu'en raison de la tendance des activités criminelles, de telles interventions ne sont plus la prérogative des militaires;
- les actes terroristes commis au Canada ressortissent à l'autorité civile chargée d'exécuter la loi et relèvent donc des forces de police en vertu du Code criminel;
- en vertu de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité la GRC est le principal responsable de toute réponse opérationnelle à l'égard des «infractions constituant des menaces envers la sécurité» aux termes de la Loi sur la sécurité:
- en faisant relever le GSIU de la GRC on simplifie les rapports en matière de communication, de direction et de responsabilité. Le solliciteur général, en qualité de ministre responsable de la coordination de toute réponse du gouvernement au terrorisme, peut exercer un contrôle ministériel direct de tous les mécanismes d'intervention. Si le GSIU relevait du MDN, la prise en charge et la responsabilité de l'intervention seraient partagées; la filière des décisions et des communications serait plus complexe et moins «directe»; et

• le fait que le GSIU relève de la GRC n'empêcherait pas les forces armées d'intervenir en cas d'incident terroriste extraordinaire pour appuyer les forces civiles.

Ces considérations n'ont pas convaincu le Comité; il est d'avis qu'il serait plus logique que le GSIU relève du MDN. Il propose donc au Cabinet de revenir sur sa décision de 1986.

Voici les raisons qui justifient sa position:

- la GRC continuera à s'appuyer sur le MDN en matière de transport, de soutien logistique, d'information et pour d'autres formes de soutien;
- le GSIU ne peut être efficace sans service interne de renseignement et de recherche qui lui permette d'évaluer et d'appliquer de nouvelles tactiques d'intervention, de nouveaux armements, explosifs et du matériel technologique de pointe. Ces fonctions pourraient logiquement être confiées à des militaires;
- pour être efficace, le Groupe GSIU doit avoir été entraîné et être prêt à se battre contre des terroristes. Le Comité doute que ce rôle convienne à des agents de la paix, qui, par formation, doivent protéger la vie et les biens des citoyens dans une collectivité. Le Comité estime que la formation des membres du GSIU s'inscrit logiquement dans le prolongement d'une formation militaire et qu'une opération anti-terroriste GSIU ressemble davantage à une intervention militaire que policière;
- les forces de police de la plupart des grandes municipalités de l'Ontario et du Québec ont leurs propres groupes d'intervention d'urgence. Le Comité ne voit pas ce que l'on gagnerait à remplacer un groupe d'intervention d'urgence (la police provinciale ou locale) par un autre groupe policier d'intervention d'urgence (la GRC);
- le Comité note le très grand nombre de GIU qu'on trouve dans de nombreux endroits au pays et se demande si c'est la meilleure façon d'utiliser des ressources rares. On pourrait, par exemple, faire appel au GIU de la police métropolitaine de Toronto, au GIU de la Sûreté provinciale de l'Ontario, au GIU ou au GSIU de la GRC pour s'occuper d'un incident qui survient à Toronto; et
- le Comité doute que le GSIU puisse répondre avec efficacité à deux ou plusieurs incidents terroristes en même temps au

Canada. Enfin, à moins qu'un incident ne dure, un groupe GSIU basé à Ottawa arriverait souvent trop tard pour influencer le cours des événements.\*

Le Comité fait cette recommandation en sachant pertinemment bien que d'importantes ressources ont été engagées dans la mise sur pied et la formation du GSIU de la GRC. Pour éviter toute perturbation et tout gaspillage inutile de ces ressources, le Comité recommande que des officiers de la GRC entraînés pour faire partie du GSIU soient détachés au GSIU de la MDN jusqu'à la fin de leur période normale de service au sein du GSIU. Ainsi, avec le temps, le GSIU ne comprendrait plus que des membres des forces armées.

### Le rôle du ministère du Solliciteur général

Pour mieux apprécier le rôle joué par le ministère du Solliciteur général dans la coordination des activités contre-terroristes du gouvernement fédéral, le Comité a examiné la pratique d'autres pays, notamment de l'Australie, de la Nouvelle Zélande, des États-Unis et du Royaume-Uni. Il s'agissait essentiellement de vérifier si cette fonction de coordination serait mieux assurée par un ministère hiérarchiquement responsable que par un organisme relevant du chef de l'État (premier ministre ou président). En pratique, la situation varie d'un pays à l'autre.

Le Comité se demande si le ministère du Solliciteur général est en mesure de coordonner efficacement l'appareil contre-terroriste. Nonobstant la compétence des solliciteurs généraux qui ont géré successivement ce portefeuille, celui-ci est d'importance secondaire, ayant à Ottawa moins de prestige et de pouvoir que plusieurs autres ministères dont il est censé coordonner les activités. Deuxièmement, bien que le SCRS et la GRC relèvent de ce ministre, le ministère n'a pas, en tant que tel, de rôle opérationnel dans la mise en oeuvre de la politique contre-terroriste (un des hauts fonctionnaires du ministère qui a comparu devant le Comité a dit que son ministère était comme le «mortier entre les briques», les briques étant les divers ministères opérationnels). Enfin, le rôle coordonnateur du ministère est mal reconnu ou compris des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, surtout du ministère des Affaires extérieures.

Les incidents terroristes sont réglés rapidement ou bien trainent en longueur. Le cas échéant, des négociateurs expérimentés peuvent «faire durer» un incident pour donner à un groupe d'intervention d'urgence le temps d'arriver sur les lieux et de se préparer à l'assaut. Les principaux incidents terroristes survenus dans le monde et qui ont donné lieu à une intervention d'un groupe tactique — Djibouti, Entebbe, Train de Depunt et École Bovensnilde (Pays-Bas), Mogadishu, Prince's Gate (R.-U.) — ont tous duré plusieurs jours.

En dépit de ses doutes, le Comité en est venu à la conclusion que, du point de vue de l'organisation gouvernementale, le ministère du Solliciteur général est bien celui qui devrait coordonner l'appareil contre-terroriste du gouvernement. Il devrait, cependant, faire plus d'efforts pour s'organiser et affecter le personnel et les ressources nécessaires afin de s'acquitter de cette tâche.

Les raisons qui justifient le choix de ce ministère comme coordonnateur des activités anti-terroristes du gouvernement sont les suivantes:

- ce choix tient compte du fait que la réponse au terrorisme touchant le Canada est une fonction qui relève en grande partie de la sécurité intérieure;
- le Service et la GRC, les deux principaux organismes contreterroristes canadiens, relèvent du solliciteur général;
- le premier ministre, son Cabinet et le Bureau du Conseil privé, le Cabinet et l'ensemble des comités interministériels devraient constituer une sorte de réserve capable d'intervenir pour évaluer l'efficacité d'ensemble de l'appareil (y compris celle du ministère du Solliciteur général) et de répondre à des menaces ou incidents terroristes particuliers; et
- en confiant la responsabilité de ces groupes à un ministère hiérarchique, on évite d'alourdir encore la tâche déjà écrasante du premier ministre du Canada et de pousser la centralisation du pouvoir et de la responsabilité du premier ministre et de quelques «organismes centraux».

Pour que le ministère du Solliciteur général coordonne efficacement les activités anti-terroristes du gouvernement, ses ressources et sa crédibilité doivent absolument être renforcés au sein du gouvernement fédéral. Le premier ministre, les principaux ministres et l'appareil de comités interministériels devraient également s'efforcer de faire en sorte que les autres ministères et organismes soient bien informés du rôle de ce ministère et l'acceptent.

#### La reconnaissance formelle et la surveillance politique

Plusieurs aspects du fonctionnement au jour le jour de l'appareil contre-terroriste du gouvernement fédéral ont attiré l'attention du Comité:

- le Comité de la sécurité et des renseignements du Cabinet ne se réunit que trois ou quatre fois par année;
- le secrétaire du Cabinet (le haut fonctionnaire et premier conseiller du premier ministre) préside le Comité interministé-

riel de la sécurité et des renseignements. Il est président nominal de ce comité mais n'en préside les délibérations qu'un tiers du temps; et

• l'appareil contre-terroriste est en grande partie bureaucratique et fondé sur des arrangements et des accords administratifs qui n'ont aucune force ou effet juridique et dont le nombre a augmenté au fil des ans. Par exemple, le rôle de coordonnateur du ministère du Solliciteur général a été entériné par le Comité interministériel (administratif) de la sécurité et des renseignements, et des décisions du Cabinet ainsi que les lettres de mandat au premier ministre y ont par la suite fait allusion. Le Comité croit savoir, cependant, que ce rôle n'a jamais comme tel été examiné ni approuvé par le Cabinet.

De l'avis du Comité, les ministres (et surtout le premier ministre) et leurs principaux conseillers administratifs doivent participer directement à la surveillance de la politique et des initiatives contre-terroristes du gouvernement et au bon fonctionnement de l'appareil. Le Comité a relevé de nombreux cas de chevauchements, de double emploi et de «rivalité» possibles dans l'appareil bureaucratique. Cet appareil ne peut répondre aux attentes fondées sur lui que si les ministres, surtout le premier ministre, participent directement à son fonctionnement. Si les ministres ne veillent pas à ce que les renseignements de sécurité soient communiqués à temps aux ministères, organismes et forces de police concernés, tout l'appareil contre le terrorisme s'écroulera. La Commission d'enquête Tower qui s'est penchée sur la participation du gouvernement américain à la vente d'armements à l'Iran nous révèle, bien qu'il s'agisse peut-être d'un cas extrême, ce qui peut se produire lorsqu'un appareil bureaucratique se met à tisser son propre réseau de politiques et de procédures par manque de surveillance politique.

Le Comité s'inquiète aussi du caractère «informel» de cet appareil. Si un ministère ou un organisme doit être le «premier» coordinateur des activités contre- et anti-terroristes, ce rôle devrait lui être reconnu par la loi, tout comme les rôles des autres ministères et organismes qui remplissent des fonctions importantes au gouvernement dans ce domaine. Les accords administratifs conclus entre ministères et agences au sein de cet appareil devraient également être soumis à l'examen et aux observations des comités parlementaires pertinents. La complexité et l'absence de reconnaissance officielle actuelles de l'appareil et des procédures obscurcissent, et pourraient même brouiller, le partage des responsabilités et l'obligation de rendre compte au Parlement et au public.

or contraction of the contractio

## LA POLITIQUE ET LES PROCÉDURES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

#### Aperçu

Le Canada est en grande partie formé d'immigrants, sa société comptant de multiples groupes ethniques et culturels. L'immigration a été un des facteurs essentiels de la croissance et de la prospérité de notre pays et continuera de l'être. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada s'est établi et continue à s'établir en matière d'immigration une solide réputation fondée sur le respect de toutes les races, couleurs, idéologies ou religions. Le Comité ne s'est intéressé à la politique et aux procédures en ce domaine que dans la mesure où elles touchent à son mandat. Il s'inquiète en particulier de la facilité avec laquelle les terroristes pourraient entrer au Canada aux termes des procédures d'immigration en vigueur, ce qui inclut les moyens mis en oeuvre pour dépister les éléments peu sûrs.

De façon générale le Comité estime que nos politiques et procédures en matière d'immigration ont été établies avant que le terrorisme international ne donne des soucis aux décideurs. C'est ce qui explique que la législation en vigueur vise essentiellement à protéger les droits des particuliers lorsqu'il s'agit d'étudier les demandes d'entrée au Canada. Examinée strictement sous l'angle du contre-terrorisme, la complexité de la politique et des procédures actuelles en matière d'immigration, jointe aux nombreuses possibilités de révision et d'appel, préoccupe réellement le Comité. Nos procédures d'immigration sont sur le point d'être totalement écrasées par le nombre actuel de demandes d'entrée. Et ce qui inquiète le plus le Comité c'est que ces procédures, dans de nombreux cas, ne peuvent ni ne veulent identifier les terroristes ou les personnes soupconnés d'avoir des intentions ou des contacts terroristes, ni les déporter, les détenir ou leur refuser l'entrée au pays. Le très grand nombre de personnes entrant au Canada met durement à l'épreuve notre système d'immigration ainsi que nos organismes policiers et de sécurité, et paralyse pour ainsi dire l'application de tout mécanisme de dépistage à des fins de sécurité.

### HISTORIQUE

La présente Partie a pour objet d'examiner les lois, la politique et les procédures d'immigration du Canada pour déterminer dans quelles mesures elles permettent d'identifier les terroristes et terroristes présumés ou les personnes pouvant commettre des actes de terrorisme.

Six ministères et organismes fédéraux s'occupent, plus ou moins directement, de la politique et des procédures d'immigration du Canada. Ce sont: les Affaires extérieures, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), la Commission d'appel de l'immigration, Revenu Canada (Douanes et Accise), le SCRS et la GRC. Les compagnies de transport qui introduisent des voyageurs au Canada jouent également un rôle important.

Les étrangers désirant venir au Canada doivent se soumettre à trois vérifications différentes: une première vérification à l'étranger pour les personnes ayant besoin d'un visa pour entrer au Canada et avant de quitter leur pays d'origine; une vérification au point d'entrée pour les personnes qui arrivent au Canada et une dernière vérification au Canada qui vise à déterminer le statut des personnes désirant modifier les conditions auxquelles elles ont été admises à l'origine. Les explications que nous donnons ici sur les rôles et mandats des divers organismes concernés tiennent compte de ces trois paliers de vérification.

#### Le ministère des Affaires extérieures

Les personnes désirant venir au Canada en qualité d'immigrants peuvent faire une demande de visa à une mission canadienne à l'étranger. Les personnes provenant de certains pays désignés (voir les Tableaux 6 et 7) et désirant entrer au Canada pour une raison ou pour une autre peuvent également demander un visa à une mission canadienne à l'étranger.

Jusqu'en 1982, les fonctionnaires de la Commission de l'emploi et de l'immigration auprès des missions canadiennes à l'étranger étudiaient les demandes et émettaient des visas. Depuis 1982 et depuis que le Service d'immigration à l'étranger a été fusionné aux Affaires extérieures, ce sont les agents du Service extérieur du ministère des Affaires extérieures en poste à l'étranger qui effectuent ce travail.

Ces agents des Affaires extérieures suivent une politique et des procédures établies par le ministre et les fonctionnaires de la Commission de l'emploi et de l'immigration ou relevant d'eux. Ils recourent souvent aussi à la GRC et au SCRS pour obtenir des renseignements de sécurité sur les demandeurs.

Pays	dont	les c	itoyens	n'ont	pas	besoin	de visa
pour visiter le Canada							

Allemagne	Danemark	Japon	Royaume-Uni		
(Rép. féd.)	Dominique	Kenya	Saint-Christophe		
Andorre	Espagne	Kiribati	et Nevis		
Anguilla*	États-Unis	Lesotho	Sainte-Hélène*		
Antigua et	Finlande	Liechtenstein	Sainte-Lucie		
Barbuda	France	Luxembourg	Saint-Vincent		
Arabie	Gibraltar*	Malawi	Samoa occiden-		
Saoudite	Grèce	Malaysia	tales*		
Argentine	Grenade	Malte	Saint-Martin		
Australie	Honduras	Mexique	Seychelles		
Autriche	Hong Kong*	Monaco	Singapour		
Bahamas	Islande	Montserrat*	Surinam		
Barbade	Îles Caïmans*	Nauru	Swaziland		
Belgique	Îles Falkland'	Nouvelle-Zélande	Suède		
Belize	Îles Salomon	Nicaragua	Suisse		
Bermudes*	Îles Turks et	Norvège	Tonga		
Bolivie	Caicos*	Panama	Trinité et		
Botswana	Îles Vierges	Papouasie-	Tobago		
Brésil	(É.U.)	Nouvelle-Guinée Tuvalu			
Brunei	Irlande (Eire)	Paraguay	Uruguay		
Chypre	Israël	Pays-Bas	Vanuatu		
Costa Rica	Italie	Pitcairn*	Venézuela		
			Zambie		
			Zimbabwe		

Colonies britanniques

#### Les compagnies de transport

Les transporteurs aériens et autres compagnies de transport qui amènent des voyageurs au Canada ont plusieurs responsabilités aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration.\* Ils sont essentiellement tenus de s'assurer que les non-Canadiens entrant au Canada ont les documents requis pour entrer au pays (passeport, visa, acte de naissance, etc.). La compagnie qui ne s'acquitte pas de ses obligations, par refus ou négligence,

<sup>\*</sup> Partie V, articles 86 à 94. Ces articles visent tous les modes de transport.

<sup>\*</sup> Partie V, articles 86 à 94. Ces articles visent tous les modes de transport.

Pays dont les	citoyens	ont	besoin	d'un	visa
pou	r visiter	le C	anada		

Afghanistan Dominicaine Liban Rouanda Afrique du Sud (Rép.) Libéria Sao Tomé et Albanie Egypte Lybie Principe Algérie El Salvador Madagascar Sénégal Allemagne Émirats arabes Maldives Sierra Leone (Rép. dém.) unis Mali Somalie Angola Équateur Maurice Sri Lanka Bahreïn Mauritanie Ethiopie Soudan Bangladesh Gabon Mongolie Syrie Bénin Gambie (Rép. pop. de) Taïwan Bhoutan Ghana Tanzanie Maroc Bulgarie Guatemala Mozambique Tchad Burkina Faso Guinée Namibie Tchécoslovaquie Birmanie (Rép. de) Népal Thaïlande Burundi Niger Guinée-Bissau Togo Cameroun Guinée Nigeria Tunisie Cap-Vert équatoriale Oman Turquie Centrafricaine URSS Guvanne Ouganda (Rép.) Haïti Pakistan Viet-Nam Chili Hongrie Pérou (Rép. soc. du) Chine Îles du Pacifique **Philippines** Yémen Colombie sous-tutelle des Pologne (Rép. arabe Comores **États-Unis** Portugal du) Congo Inde Ouatar Yémen Indonésie Corée (Nord) Roumanie (Rép. dém. du) Corée (Sud) Iran Yougoslavie Côte-d'Ivoire Irak Zaïre Cuba Jamaïque Diibouti Jordanie Kampuchea Koweït Laos

s'expose à des amendes ou à l'obligation de ramener les passagers non munis des papiers requis à leur point d'embarcation, ou encore à payer le coût de leur détention au Canada. En collaboration avec la CEIC et l'AITA, les agents des Affaires extérieures des missions canadiennes à l'étranger donnent des conseils aux transporteurs aériens et les aident à former leur personnel en ce domaine (de même que le personnel de

contrôle de l'immigration de gouvernements étrangers) pour qu'ils soient tenus au courant des documents requis et de l'évolution de la situation en matière de faux papiers. Des fonctionnaires du CEIC se rendent aussi parfois à l'étranger dans des localités qui semblent avoir des problèmes, afin d'y examiner les procédures des lignes aériennes et de former leur personnel.

Les employés des compagnies de transport ont un important rôle de blocage à jouer à l'égard des personnes qui n'ont pas de pièces d'identité ou sont munies de fausses pièces aux points d'embarcation pour le Canada. Ces employés sont d'une efficacité variable, mais il ne faut pas oublier qu'ils ont une foule d'autres tâches à accomplir et qu'on ne peut s'attendre qu'ils connaissent tous les détails et les technicalités de la politique et des procédures d'immigration du Canada. Sans compter que ces employés sont pratiquement impuissants devant les voyageurs qui se débarrassent de leurs documents de voyage une fois à bord d'un avion en exécution d'une stratégie visant à tirer injustement parti des procédures d'immigration du Canada ou à les contourner.

### La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)

La Direction de l'immigration de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) applique la Loi de 1976 sur l'immigration et ses règlements et, de façon générale, établit et dans la plupart des cas exécute les procédures touchant l'admission des immigrants, des réfugiés et des visiteurs dans le respect des intérêts économiques, sociaux et culturels du Canada.

Dans les limites de ce très large mandat, la CEIC contrôle le nombre global et la composition du mouvement d'immigrants ainsi que l'admission des visiteurs au Canada, autorise les demandes de parrainage faites au Canada et certaines offres d'emploi spéciales, accorde, au Canada même, le droit d'établissement à des immigrants et remplit les formalités touchant les étudiants et travailleurs temporaires étrangers. La Direction de l'arbitrage de la CEIC a pour fonction de veiller à ce que les enquêtes d'immigration et la révision des motifs de détention soient menées conformément aux dispositions de la Loi de 1976 sur l'immigration et du Règlement de l'immigration, aux principes de justice naturelle et à la politique de la Direction, dans les délais fixés par la loi et le Règlement.

Le Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR): Ce comité, qui relève de la CEIC, est formé de fonctionnaires et de particuliers nommés par le ministre aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration. Un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés peut d'office assister aux réunions de ce comité en qualité d'observateur.

Le CCSR a pour rôle de donner au ministre son avis sur toute personne entrant au Canada et qui revendique le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. La décision d'accorder ou non le statut de réfugié revient au ministre et est fondée sur les renseignements fournis par le demandeur de statut au cours de l'interrogatoire sous serment par un agent principal d'immigration et sur l'avis du CCSR.

## La Commission d'appel de l'immigration (CAI)

La Commission d'appel de l'immigration a été créée par la Loi de 1976 sur l'immigration. Elle peut compter jusqu'à 50 membres nommés par le gouverneur en conseil (Cabinet), et elle tient des auditions dans les grands centres du Canada. La CAI est un tribunal administratif quasi judiciaire (cour d'archives); elle entend les appels interjetés contre certaines décisions administratives prises par le ministre ou par les fonctionnaires de la CEIC ou des Affaires extérieures relativement aux:

- appels interjetés contre les ordonnances de renvoi se fondant sur un motif d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait par des résidents permanents ou des titulaires de permis de retour. La Commission peut également trancher en faveur d'une personne interjetant appel si elle juge que cette personne n'aurait pas dû être renvoyée «compte tenu des circonstances de l'espèce», sauf dans des cas de sécurité;
- appels de personnes dont le statut de réfugié a été reconnu mais qui ont été frappées d'une ordonnance de renvoi (pour des raisons de sécurité), ou de celles qui se sont vu refuser l'admission au Canada alors qu'elles étaient titulaires de visas valides et qui invoquent des motifs comportant une question de droit, de fait, ou une question mixte de droit et de fait. Des considérations «humanitaires ou de compassion» peuvent également être tenues en compte par la Commission, mais non pas lorsqu'il s'agit de cas comportant des risques pour la sécurité;
- appels de personnes ayant parrainé un requérant de la catégorie de la famille contre une décision de refuser l'admission de personnes de cette catégorie, en se fondant à nouveau sur un motif d'appel comportant une question de droit, de fait ou une question mixte de droit et de fait. Mise à part les cas comportant un risque pour la sécurité, des considérations humanitaires ou de compassion peuvent également être retenues; et

• appels interjetés par le ministre contre les décisions d'arbitres (fonctionnaires de la CEIC) ayant admis certaines personnes ou refusant d'en renvoyer d'autres.

En outre, la Commission réexamine les demandes de revendication du statut de réfugié au sens de la Convention. Jusqu'en 1985, un réexamen du statut de réfugié pouvait être effectué par la Commission sans audition. Depuis 1985 (et depuis le jugement\* de la Cour suprême du Canada en application de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés), toutes ces demandes sont étudiées par la Commission au terme d'une audition.

La Commission étudie également les questions suivantes:

- demandes de «réexamen» présentées par des personnes dont la demande de statut de réfugié a été refusée par le ministre;
- demandes faites par des personnes détenues en vertu de la présente loi et requérant leur mise en liberté; et
- demandes de personnes désirant revenir au Canada en vue d'interjeter appel contre une ordonnance de mise en liberté.

En 1985, la Commission accusait un arriéré de 2 376 demandes. En cours d'année, 2 871 nouvelles demandes ont été reçues. L'année 1986 a commencé avec un arriéré de 3 490 demandes. La plupart des décisions de la CAI peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale et la Cour suprême du Canada en se fondant sur les motifs d'appel comportant une question de droit, avec l'autorisation du tribunal concerné.

### Revenu Canada (Douanes et Accise)

L'admission au Canada ne peut être accordée qu'à un point d'entrée au Canada conformément aux dispositions de la Loi de 1976 sur l'immigration. Les personnes désirant entrer au Canada à un point d'entrée canadien doivent d'abord se présenter devant l'un des 4 000 agents d'immigration en uniforme postés aux principaux points d'entrée le long de la frontière canadienne, aux grands ports maritimes et à tous les aéroports internationaux du Canada. Ces agents appliquent 66 mesures législatives, dont la Loi de 1976 sur l'immigration, au nom de plusieurs ministères et organismes fédéraux. Ils constituent ce qu'on appelle la «ligne primaire d'inspection».

<sup>\*</sup> Décision Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration [1985], 1ACS/77, en vertu de laquelle la loi a été amendée de manière à prévoir des auditions dans chaque cas pour donner satisfaction à la garantie de «justice fondamentale» prévue à l'article 7.

Les agents des douanes ont pour fonction d'établir si les personnes arrivant aux frontières sont admissibles au Canada aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration et de les empêcher, le cas échéant, d'introduire au pays du matériel ou des articles proscrits, comme des explosifs ou des armes à feu. Aux principaux points d'entrée, il y a aussi des agents d'immigration qui s'occupent des personnes qui leur sont référées par un agent des douanes pour des raisons d'immigration. À la frontière canado-américaine et aux ports de moindre importance, il n'y a pas d'agents d'immigration et ce sont donc les agents des douanes qui effectuent toutes les vérifications d'immigration et accordent les autorisations nécessaires à cette étape-là.

L'an dernier, près de 80 millions de personnes sont entrées au Canada, dont environ la moitié n'étaient pas des Canadiens. En raison de ce grand nombre, seulement cinq p. 100 environ des arrivants ont fait l'objet de vérification et de fouilles secondaires. Un «système avancé d'alerte» qui repère à l'avance les entrants indésirables est par conséquent essentiel. À cet égard, l'Immigration dispose de son propre service secret et est en étroite communication avec le SCRS, la GRC, les forces de police locales au Canada et à l'étranger, Interpol ainsi qu'avec les autorités d'immigration d'autres pays. Les renseignements provenant de ce réseau permettent aux Douanes du Canada de dresser une «liste de personnes recherchées» indésirables, où l'on retrouve le nom des personnes ayant des casiers judiciaires ou des contacts criminels et que l'on soupconne de vouloir chercher à entrer au Canada. Cette liste peut être consultée sur les 430 terminaux répartis entre les différents grands points d'entrée, par l'intermédiaire du Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL), qui est un système informatisé de renseignement, et aux points d'entrée moins importants, sur microfiches, ou dans des cahiers de «signalement».

## Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Le Service canadien du renseignement de sécurité est le principal organisme fédéral chargé de recueillir et de diffuser des renseignements pour le gouvernement du Canada. Il vérifie également les dossiers des immigrants et de certains visiteurs faisant une demande de visa à une mission canadienne à l'étranger. (Comme nous le verrons plus loin, ces vérifications ne sont pas faites pour chaque demandeur, mais seulement pour ceux qui ont été approuvés par un agent de visa et qui correspondent à un «profil de sécurité» du SCRS.) En procédant à ces vérifications à l'étranger, l'officier de liaison du SCRS se met en rapport avec la force de police locale et les services de sécurité et secrets du pays d'origine et de résidence actuelle du demandeur. Le SCRS procédera également à des

vérifications de sécurité semblables concernant les personnes qui arrivent au Canada sans avoir obtenu de visa, ou encore celles qui font une demande de statut de réfugié.

#### La GRC

Aux termes d'un protocole d'entente avec la CEIC, la GRC vérifie les dossiers de personnes arrivant au Canada et demandant le statut de réfugié lorsque l'agent d'immigration a des motifs de mettre en doute leur identité ou leurs antécédents. (Cette vérification est normalement requise à l'égard des personnes arrivant sans papiers ou qui sont munies de papiers faux ou incomplets). Dans ces cas, la CEIC interviewe la personne concernée, prend ses empreintes digitales et sa photo et fournit ces renseignements à la GRC. Celle-ci vérifie ensuite ses propres dossiers et se met en rapport avec les forces de police nationales du pays d'origine de l'intéressé et, probablement aussi, avec la police des pays que la personne a dû traverser pour venir au Canada. Les résultats de ces démarches sont remis à la CEIC et les agents d'immigration ont alors la responsabilité de décider s'il y a lieu de prendre des mesures particulières.

# Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est chargé de réviser les demandes de visa et les demandes d'entrée en tant que visiteur, immigrant reçu ou de réfugié qui ont été refusées sur la foi de renseignements secrets ou d'ordre criminel contenus dans des rapports qui ne peuvent être publiés parce que trop délicats. Le rôle du Comité en ce domaine est précisé dans la Loi de 1976 sur l'immigration, telle que modifiée en 1984.

Lorsqu'une personne est expulsée ou que sa demande de statut de réfugié ou de résident permanent a été rejetée après étude de son rapport de sécurité, ce rapport est acheminé au Comité et la personne est informée de son statut. Le Comité, à son tour, mène sa propre enquête et donne au demandeur le droit de comparaître devant lui et de répondre au contenu essentiel ou aux conclusions du rapport. Après cela, le Comité fait une recommandation au gouverneur en conseil. Sur la foi de ce rapport, celuici peut émettre une «directive» au ministre de l'Immigration lui demandant de délivrer un certificat établissant que le demandeur constitue un risque sur le plan de la sécurité au sens de la Loi de 1976 sur l'immigration. Ce certificat devient alors une preuve concluante pour les agents d'immigration, pour le Conseil consultatif sur le statut des réfugiés et la Commission d'appel de l'immigration que cette personne constitue un risque pour la sécurité.

Depuis que la Loi de 1976 sur l'immigration a été amendée en 1984, 13 cas ont été examinés par le Comité aux termes de la Loi sur la citoyenneté et de la Loi de 1976 sur l'immigration.

#### La politique d'immigration

La politique d'immigration du Canada est énoncée dans la *Loi de* 1976 sur l'immigration.\* Les objectifs de cette politique sont énumérés à l'article 3 de ladite loi. Le paragraphe 3(i) intéresse particulièrement notre Comité, puisqu'il reconnaît la nécessité:

• de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre au Canada:

tandis que le paragraphe 3(j) vise à:

• promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en refusant aux personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles l'autorisation de se trouver en territoire canadien.

L'article 19\*\* énumère les catégories de personnes qui «ne sont pas admissibles» au Canada en vertu de cette loi. Sont entre autres visées les personnes qui ont été déclarées coupables de certaines infractions criminelles ou au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles commettront des infractions criminelles; les personnes qui se sont livrées ou au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles se livreront à «des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada»; les personnes au sujet desquelles on peut présumer qu'elles travailleront, pendant leur séjour au Canada, au renversement des gouvernements par la force et celles dont on peut présumer qu'elles commettront des actes de violence pendant leur séjour au Canada ou qui appartiennent à une association susceptible de commettre de tels actes. La loi habilite les agents d'immigration à donner à une personne non admissible l'autorisation de séjour pour une durée maximale de 30 jours et sous réserve des conditions jugées appropriées.

Le statut de «réfugié» a été reconnu au Canada pour la première fois dans cette loi de 1976,\*\*\* qui adopte les définitions de réfugié de la Convention de 1951 des Nations Unies relatives au statut de réfugié (la

Cette loi n'est entrée en vigueur qu'en 1978.

<sup>\*\*</sup> Auquel renvoie l'article 27 de la Loi sur l'immigration.

<sup>\*\*\*</sup> Le statut de réfugié, au sens de la Convention et du Protocole de Genève, a été enchâssé pour la première fois dans une loi canadienne en 1973 la (Loi sur la Commission d'appel de l'immigration.)

Convention de Genève) et du Protocole de 1967, relatif à cette Convention. Un réfugié est essentiellement une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou une personne n'avant pas de nationalité et qui veut entrer au Canada parce qu'elle craint «avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques». Il importe de noter, cependant, que la loi n'inclut pas «les dispositions d'exclusion» (paragraphe 1(f)) de la Convention qui auraient permis aux autorités canadiennes de refuser le statut de réfugié (et par conséquent l'accès au Canada) aux personnes «... au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire que:

- elles ont commis un crime contre des personnes, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes:
- elles ont commis un grave crime de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admise comme réfugiées;
- elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.»

## La reconnaissance du statut de réfugié

Le mode de reconnaissance du statut de réfugié peut donner lieu à toutes sortes d'abus du point de vue de la sécurité, compte tenu du nombre actuel des réfugiés, et aussi parce que beaucoup d'entre eux se trouvent au Canada alors que leur revendication est à l'étude et que les formalités sont longues et complexes. Le Comité s'est particulièrement intéressé à la possibilité pour des personnes déjà au Canada de demander le statut de réfugié tout en restant au Canada.

Au total, 18 282 personnes ont manifesté le désir de revendiquer le statut de réfugié au Canada en 1986. La plupart de ces demandes n'ont pu être ni entendues ni réglées cette année-là. La même année, 1 749 personnes ont été acceptées comme réfugiées. Toujours en 1986, 28 562 personnes ont fait une demande d'admission au Canada à des postes à l'étranger dans les catégories de réfugiés et désignées; 17 213 d'entre elles ont été admises à l'étranger en qualité d'immigrants et ont reçu le statut de résident permanent en arrivant au Canada.

Environ 99 000 personnes ont reçu le statut de résident permanent en 1986. De ce total, 17 213 ont été admises comme réfugiées au sens de la Convention et membres d'une catégorie désignée en provenance de l'étranger, tandis que 1 749 ont fait une demande de statut de réfugié au Canada. La plupart des réfugiés entrent au Canada comme immigrants après avoir été sélectionnés par des agents de visa à des postes à l'étranger.

La CEIC cherche depuis quelque temps à enrayer le flux des demandeurs de statut de réfugié par le biais du projet de loi C-55 déposé le 5 mai 1987. Des mesures ont par ailleurs été prises pour améliorer les dispositifs de contrôle, grâce à une meilleure coopération avec les lignes aériennes et les autres pays, à l'obligation d'obtenir des visas d'entrée en tant que visiteur pour les pays dont les ressortissants abusent du système de contrôle de l'immigration, et grâce aussi à la refonte administrative qui a permis de liquider l'arriéré des demandes de personnes entrées au Canada pour revendiquer le statut de réfugié avant le 21 mai 1986.

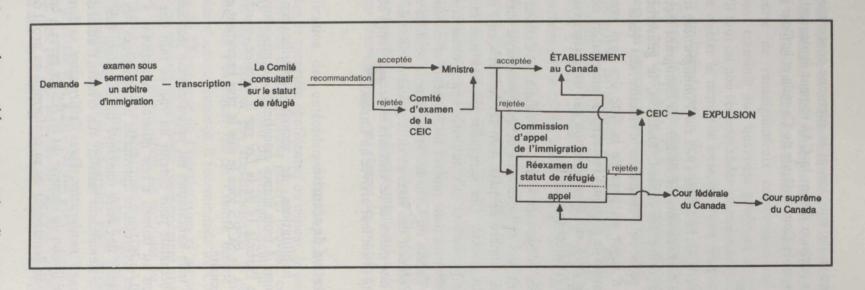
Les formalités de reconnaissance du statut de réfugié du Canada sont extrêmement complexes et font intervenir plusieurs ministères et organismes comme nous l'avons rappelé au début de cette Partie. Pour aider le lecteur à se retrouver dans ce dédale, les diverses étapes que doit franchir une demande de statut de réfugié ont été schématisées sur le Tableau 8. On constate qu'il y a plusieurs mécanismes d'examen et d'appel jouant un rôle important.

Toute personne a le droit de revendiquer le statut de réfugié lors d'une enquête d'immigration ou pendant qu'elle a un statut légal au Canada. Ce n'est qu'après avoir revendiqué le statut de réfugié au cours d'une enquête d'immigration qu'une personne peut demander à la Commission d'appel de l'immigration (CAI) de «réexaminer» son cas. D'un autre côté, lorsqu'une personne qui est légalement au Canada s'est vu refuser le statut de réfugié et fait par la suite l'objet d'une enquête de l'immigration, elle peut revendiquer le statut de réfugié une deuxième fois. Si cette deuxième demande est refusée, elle peut demander le «réexamen» de son dossier par la CAI. Si cette démarche n'aboutit pas, cette personne peut demander un nouvel examen aux termes de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale et peut, en dernier recours, interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada. En outre, les demandeurs de statut de réfugié peuvent invoquer tous les brefs de prérogative ou l'un d'entre eux pour obtenir gain de cause.

Une fois reconnue commme réfugiée au sens de la Convention, une personne peut normalement être autorisée à travailler, elle a également le droit de demeurer au Canada, peut obtenir un document de voyage pour réfugié en vue de se rendre dans d'autres pays et est encouragée à faire une demande de résident permanent (statut d'immigrant reçu) au Canada. La Loi de 1976 sur l'immigration permet, cependant, l'expulsion d'une personne réfugiée au sens de la Convention si cette personne est jugée représenter un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public au sens précisé antérieurement dans cette Partie. Ces expulsions requièrent

TABLEAU 8

Les Étapes de la reconnaissance du statut de réfugié



l'approbation du ministre, et la personne concernée peut interjeter appel contre sa décision devant la CAI et peut également être autorisée à faire appel devant la Cour fédérale du Canada et la Cour suprême du Canada.

#### Les visas

En vertu de la Loi de 1976 sur l'immigration, toute personne désirant entrer au Canada comme visiteur ou immigrant reçu doit être munie d'un visa. Par ordre en conseil, toutefois, le gouvernement peut exempter certains pays de l'obligation d'émettre des visas. Seul le Cabinet est autorisé à rayer un pays de la liste des pays exemptés de visas après considération de plusieurs facteurs, notamment du nombre de violations de la Loi de 1976 sur l'immigration par les ressortissants de ce pays et sur l'avis des Affaires extérieures.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Canada n'a imposé des visas d'entrée qu'aux ressortissants de quelques pays, surtout du Bloc de l'Est. Depuis, le nombre de pays dont les ressortissants doivent être munis de visas a augmenté. Les demandes de visa aux missions canadiennes à l'étranger permettent aux autorités canadiennes d'effectuer des vérifications de sécurité pour repérer les éléments criminels et terroristes et leur interdire l'accès au Canada. Mais comme tous les étrangers ne sont pas obligés d'obtenir des visas et vu le grand nombre de personnes entrant au Canada, une minorité de visiteurs seulement font l'objet d'une vérification de sécurité avant leur arrivée au Canada.

#### L'habilitation de sécurité

Des habilitations de sécurité («vérification des antécédents») interviennent à trois étapes essentielles du processus d'immigration. Aux termes de l'article 14 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le SCRS joue le rôle le plus important en matière d'habilitation de sécurité.

Une telle habilitation est premièrement donnée lorsqu'une personne fait une demande pour obtenir un visa en tant que visiteur ou qu'immigrant reçu au bureau d'une mission canadienne à l'étranger. Une fois remplis les formulaires appropriés accompagnés des documents nécessaires, un agent des visas (employé du ministère des Affaires extérieures) établit si le demandeur satisfait aux critères d'admission prévus par la Loi de 1976 sur l'immigration. Dans l'affirmative, sa demande est transmise à l'agent de liaison de sécurité du SCRS en poste à cette mission. Selon la catégorie du demandeur ou sa conformité au profil de sécurité, l'agent de

liaison peut décider de se mettre en communication avec la force de police nationale et le service de sécurité et de renseignements du gouvernement étranger en vue d'une vérification des antécédents. Si cette vérification aboutit à la découverte de renseignements compromettants sur le demandeur, ceux-ci sont transmis aux quartiers généraux du SCRS à Ottawa qui décident s'il faut ou non recommander au ministre de l'Emploi et de l'Immigration de rejeter la demande en application du paragraphe 19(1) de la Loi de 1976 sur l'immigration. À moins d'être parrainé par un proche parent déjà au Canada, le demandeur ne peut interjeter appel de la décision du ministre et n'a pas le droit de faire réexaminer son dossier ou de réfuter les renseignements figurant dans le rapport de sécurité.

La deuxième habilitation de sécurité est effectuée après l'arrivée d'une personne au Canada, au moment où sa demande de résident permanent au Canada est à l'étude. Jusqu'en avril 1986, les vérifications de sécurité étaient effectuées par le SCRS une fois qu'un demandeur avait satisfait à toutes les autres exigences d'immigration. Si l'agent d'immigration a des raisons de douter des antécédents du demandeur, ou si celui-ci n'a pas de documents ou a des documents insuffisants, il peut demander à la GRC d'effectuer une vérification des antécédents. Ici encore, grâce à ses contacts avec la sûreté nationale et les services de sécurité dans le pays d'origine du demandeur, le SCRS peut mener une «vérification des antécédents». Si des renseignements compromettants sont fournis, ils sont communiqués à l'agent d'immigration qui peut décider d'exécuter la loi, ce qui peut conduire à une ordonnance d'expulsion en application de l'article 27 de la Loi de 1976 sur l'immigration, sous réserve des examens et appels mentionnés ci-dessus

Lorsque la vérification des antécédents soulève, en matière de sécurité, des inquiétudes de caractère confidentiel ou délicat, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le Solliciteur général peuvent, conjointement, faire rapport au Comité d'examen du renseignement de sécurité (CERS). Celui-ci doit alors étudier ces renseignements et donner à l'intéressé la possibilité de s'expliquer. Si le Comité estime que les inquiétudes sont fondées et contraignantes, il recommande au Cabinet de demander au ministre de l'Emploi et de l'Immigration et au solliciteur général d'émettre une «attestation de sécurité» conformément aux articles 40 ou 83 de la Loi de 1976 sur l'immigration. Ce certificat est, pour un agent d'immigration, pour le Comité consultatif sur le statut de réfugié et pour la Commission d'appel de l'immigration, la preuve définitive qu'un demandeur est «non admissible» au sens du paragraphe 19(1) de la loi.

La GRC joue le principal rôle à la troisième étape du processus de vérification de sécurité. Elle pourrait informer les agents d'immigration ou d'autres autorités qu'une personne a commis, depuis son arrivée au Canada, des actes qui la rendent «non admissible» au sens du paragraphe 19(1) de la loi.

En avril 1986, le gouvernement a annoncé des mesures temporaires «d'examen administratif», en vue de liquider l'arriéré croissant de demandes de réfugiés. On donnait en fait au demandeur la possibilité de demander le statut d'immigrant reçu plutôt que celui de réfugié. Dans ce cas, le SCRS effectue une vérification de sécurité «sommaire» au tout début du processus (c'est-à-dire avant la vérification des documents et l'examen médical). Une fois cet «examen administratif» complété, l'examen de sécurité suit les étapes de la procédure d'avant avril 1986.

Une autre dimension du processus d'habilitation de sécurité devrait également être explorée, à savoir la détention. Dans certains cas, quelqu'un qui revendique le statut de réfugié a des antécédents qui posent des problèmes en matière de sécurité et donnent à penser qu'il devrait être détenu pendant son séjour au Canada. Cela peut se réaliser de diverses façons: le sous-ministre ou un agent d'immigration supérieur, un agent de la paix (la plupart du temps) ou un arbitre peuvent ordonner la détention dans l'intérêt de la sécurité publique, ou pour s'assurer que la personne concernée comparaisse aux étapes ultérieures de la procédure. Mais cette personne doit, dans les 48 heures, passer devant un arbitre qui décide si la détention est nécessaire ou non. Aux termes du paragraphe 104(7) de la loi, cet arbitre est entièrement habilité à décider de la validité des inquiétudes exprimées, nonobstant les renseignements provenant d'autres sources et qui favoriseraient une détention continue. (Si un arbitre rend une ordonnance de détention continue, celle-ci doit être réexaminée tous les sept jours).

Bien que les renseignements fondant une telle décision puissent provenir du SCRS ou de la GRC, c'est l'arbitre de l'immigration qui la prend. En vertu de la Loi de 1976 sur l'immigration, en effet, l'arbitre doit être convaincu que le principal intéressé représente un danger pour le public, ou qu'il/elle ne se présentera pas à l'enquête de l'immigration. (Les arbitres peuvent également appliquer les dispositions de la loi en matière de cautionnement). Le Comité a été informé d'au moins un cas récent où un arbitre de l'immigration avait décidé de ne pas détenir un sympathisant connu de l'IRA au Canada, muni d'un visa de visiteur, contrairement à la recommandation du SCRS et de la GRC et sur l'avis du solliciteur général et du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. (De toute façon, cette personne quitta le Canada avant la date prévue de son audience d'expulsion).

Il importe de noter que les habilitations de sécurité du SCRS sont faites en fonction d'un «profil», c'est-à-dire que si le «profil» d'un

demandeur ne correspond pas à certains critères établis, ses antécédents font l'objet d'une vérification. Le nombre croissant de personnes faisant une demande de statut de réfugié ou de résident permanent a pour conséquence inévitable et prévisible de réduire le nombre d'éléments composant ce profil. Le fardeau administratif du SCRS deviendrait autrement écrasant et le traitement des demandes prendrait encore plus de temps et serait encore plus compliqué.\* Ce qui signifie, incidemment, que les «profils» peuvent varier d'un pays à l'autre et même d'un poste canadien à l'autre, selon le volume des demandes. Lors de l'examen administratif annoncé en avril 1986, un grand nombre de demandeurs du statut de réfugié ont été admis en fonction de leurs «profils» pour accélérer les opérations; c'est-à-dire qu'on s'est contenté d'une vérification sommaire de sécurité dans leur cas.

Les vérifications d'antécédents de personnes faisant une demande de visa, de statut de réfugié, etc., effectuées par le SCRS et la GRC tiennent largement ou exclusivement compte des renseignements fournis par les forces de police et les services de renseignement et de sécurité des pays de résidence des demandeurs et des pays que ceux-ci ont traversés en route vers le Canada. Ces rapports dépendent à leur tour des accords qui ont, le cas échéant, été signés entre le Canada et les gouvernements de ces pays sur l'échange de tels renseignements. Très souvent, par exemple, dans le cas des pays du Bloc de l'Est, aucun accord du genre n'existe. Et même lorsqu'il y en a un, le gouvernement peut, pour des raisons administratives ou autres, être lent à répondre, retardant d'autant les formalités d'examen. Enfin, la GRC et le SCRS doivent se garder d'accepter sans esprit critique les renseignements fournis par d'autres gouvernements et doivent les examiner à la lumière des lois et moeurs du Canada.

On comprend que s'il faut tenir compte de tous ces facteurs, et même si la GRC et le SCRS essaient de compléter la vérification des antécédents en 90 jours, il n'est pas rare qu'un examen ne soit complété que de nombreux mois après l'arrivée du demandeur au Canada, état de choses que la hausse récente du nombre de demandeurs de statut de réfugié arrivant au Canada ne fera qu'aggraver.

## Le projet de loi C-55

Le 5 mai 1987, le ministre d'État à l'Immigration a déposé un projet de loi qui modifie substantiellement la Loi de 1976 sur l'immigration, notamment en matière de reconnaissance du statut de réfugié. Les changements suivants relèvent du mandat du Comité:

On trouvera un exposé détaillé sur le système et les critères du profil dans le Cinquième rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes, «Reconnaissance du statut de réfugié au Canada», Ottawa, 7 novembre 1985.

- une personne qui arrive au Canada et revendique le statut de réfugié serait d'abord interviewée par deux personnes, à savoir un arbitre de l'immigration et un membre de la «Commission de l'immigration et du statut de réfugié» qu'on propose de créer. Une décision unanime de ces deux agents suffit pour accorder ou refuser le statut de réfugié;
- si les avis des agents sont partagés lors de cette entrevue, la demande doit être entendue par la Commission du statut de réfugié. L'audition du cas doit intervenir dans les dix jours suivant la première entrevue. La Commission doit arriver à une décision unanime avant de rendre son jugement et ses décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale pour des motifs fondés sur des questions de droit;
- les personnes arrivant au Canada et revendiquant le statut de réfugié en provenance d'un pays sûr, qui ont obtenu le statut de réfugié ailleurs et qui ont déjà, sans y avoir donné suite, eu l'occasion de revendiquer ce statut dans un pays sûr seront renvoyées dans ce pays. Les revendicateurs dont la demande n'est fondée sur aucun argument valable seront renvoyés dans leur pays d'origine;
- les clauses d'exclusion de la Convention de Genève seraient ajoutées à la loi, autorisant les gouvernements à exclure les réfugiés qui ont commis des crimes mentionnés dans lesdites clauses; et
- on augmenterait les amendes que doivent payer les compagnies de transport qui amènent au Canada des voyageurs qui n'ont pas les papiers requis ou dont les papiers sont faux ou insuffisants.

Le projet de loi C-55 ne modifie pas le système d'habilitation de sécurité à la base du processus d'immigration. Le SCRS ne mettra en branle ce processus qu'une fois que la demande de statut de réfugié d'une personne a été approuvée à la première ou à la deuxième série d'audiences proposée par le projet de loi. Le gouvernement a, cependant, établi un groupe de travail interministériel sur l'exécution de la loi et la sécurité. Il vient de commencer ses travaux et devrait faire rapport d'ici environ un an.

## OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Il serait facile pour le Comité de signaler les faiblesses, faiblesses éventuelles ou lacunes du système d'immigration du Canada et de faire des recommandations pour diminuer le nombre d'abus commis par des

terroristes. Il pourrait, entre autres, recommander que le SCRS effectue des vérifications de sécurité pour toutes les personnes arrivant au Canada, ou encore que le Canada établisse une «police de frontière» le long de la frontière canado-américaine. Mais ces recommandations seraient injustifiées compte tenu de la menace terroriste réelle qui pèse contre le Canada, sans compter qu'elles grèveraient lourdement l'appareil administratif et les ressources du gouvernement.

Gardant ces considérations à l'esprit, le Comité recommande que certains changements soient apportés à la loi et aux procédures actuelles.

#### Les visas

Une personne peut faire une demande de visa à une mission canadienne à l'étranger et voir sa demande refusée pour des motifs de sécurité. Elle ne jouit d'aucun droit et ne peut invoquer aucun motif d'appel ou de réexamen.\* Le Comité croit savoir, cependant, que les personnes à qui cela arrive peuvent se présenter à un point d'entrée au Canada et revendiquer le statut de réfugié. Cela fait, cette personne peut demeurer au Canada tout au long des diverses étapes d'examen et d'appel. Il a été dit au Comité qu'en vertu des procédures actuelles il faut compter en moyenne un à deux mois après le dépôt d'une demande de statut de réfugié (à un point d'entrée) avant l'ouverture de l'enquête par un arbitre de l'immigration. Il s'écoule en moyenne cinq mois avant que le ministre décide d'accorder ou non le statut de réfugié. Ensuite, il faut compter de quatre à six autres mois avant qu'une décision de «réexamen» soit rendue par la Commission d'appel de l'immigration. Si un revendicateur du statut de réfugié est débouté à chacune de ces étapes, mais décide d'épuiser tous les recours, le processus pourrait durer sept ans du début à la fin.

Selon le Comité, une personne qui s'est vu refuser un visa pour des raisons de sécurité, identiques à celles énumérées au paragraphe 4(2) de la Loi de 1976 sur l'immigration touchant l'exclusion des réfugiés, ne devrait pas être admise à revendiquer le statut de réfugié; l'entrée au Canada devrait lui être interdite sans possibilité d'appel ou de réexamen.\*\* Il apparaît clairement au Comité que le fait de revendiquer le statut de réfugié dans ces cas constitue un abus évident de la politique et des procédures d'immigration du Canada et que des terroristes ou des terroristes éventuels pourraient en profiter pour demeurer au Canada un certain temps. Il faudrait donc modifier en conséquence la Loi de 1976 sur l'immigration et son Règlement d'application pour interdire cette pratique.

Sauf peut-être dans le cas de demandeurs parrainés par un membre de leur famille.

Sauf dans le cas de parents de personnes parrainées par des proches au Canada qui peuvent en appeler d'un rejet de leur demande de visa devant la Commission d'appel de l'immigration.

Les États-Unis exigent maintenant des visas d'entrée de presque tous les pays situés en dehors de l'hémisphère occidental. Cette politique s'inspire, entre autres considérations, de motifs de sécurité. La politique du Canada, comme nous l'avons déjà indiqué dans cette Partie, est beaucoup moins restrictive. Certains témoins ont indiqué au Comité que le Canada devrait exiger des visas d'entrée d'un plus grand nombre de pays, surtout de ceux dont les ressortissants arrivant au Canada pourraient constituer une menace à la sécurité. Le Comité n'est pas de cet avis. Tout d'abord parce que pour y donner suite, il faudrait augmenter de beaucoup les ressources allouées aux missions du Canada à l'étranger (incluant les officiers de liaison du SCRS). Deuxièmement, parce que, selon les agents des Affaires extérieures, le fait d'exiger un visa pourrait avoir d'immenses répercussions sur la politique et le commerce extérieurs du Canada, Enfin. parce que, tant que le Canada gardera sa politique et ses procédures actuelles concernant les réfugiés, toutes les exigences en matière de visa pourront être contournées.

Le Comité s'inquiète néanmoins à l'idée que certaines personnes qui auraient normalement besoin d'un visa pour entrer au Canada descendent d'avions en route pour d'autres pays et revendiquent le statut de réfugié au Canada. Une telle démarche déjoue complètement l'objet d'un système de visa et permet à des personnes qui constituent une menace pour la sécurité d'entrer au pays. En outre, ces personnes ont de toute évidence pu quitter leur pays de résidence et pourraient même être en route vers un pays «sûr» de toute façon. C'est pourquoi le Comité estime à la fois raisonnable et opportun d'exiger des visas de transit des personnes provenant de tous les pays pour lesquels le Canada exige un visa.

## Le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires

Le Comité s'inquiète de constater que des fonctionnaires qui n'appartiennent pas aux services de sécurité ou de police ont, à divers moments du processus d'immigration, d'énormes pouvoirs de décision touchant directement la sécurité, pouvoirs qui leur permettent même d'annuler une décision prise par le SCRS, la GRC ou le CERS, ou d'agir contrairement à leurs conseils. Ce pouvoir s'exerce notamment lorsqu'il s'agit de décider si une personne devrait être détenue ou non au Canada pour des raisons de sécurité en attendant une enquête d'immigration.

De l'avis du Comité, cet état de choses est inacceptable; c'est pourquoi il recommande que:

• une personne qui n'a pas déjà été détenue, mais au sujet de laquelle le SCRS ou la GRC recommanderait par écrit qu'à son arrivée à un point d'entrée au Canada elle le soit pour des

raisons de sécurité, devrait effectivement être détenue pour une période maximale de 48 heures par l'agent d'immigration concerné, et la loi devrait être modifiée pour l'y obliger. Une détention de plus de 48 heures exigerait l'émission d'un certificat de sécurité en application de la Loi de 1976 sur l'immigration, semblable au certificat de sécurité régissant les enquêtes. L'émission de ce certificat de sécurité exigerait de l'agent d'immigration concerné qu'il détienne l'intéressé en attendant la fin de l'enquête. Ce certificat devrait être renouvelé tous les sept jours pour demeurer en vigueur;

- au cas où le SCRS ou la GRC indique, par écrit, qu'une personne arrivant à un point d'entrée canadien constitue une menace pour la sécurité et recommande qu'elle soit tenue de déposer un cautionnement et/ou un dépôt de garantie en attendant l'enquête ou pendant son séjour au Canada, l'agent d'immigration concerné devrait être tenu d'imposer ces exigences en application de la Loi de 1976 sur l'immigration;
- lorsqu'un certificat de sécurité est émis conformément aux dispositions de la Loi de 1976 sur l'immigration ou de la Loi sur la citovenneté, il devrait être interdit à la personne qui en fait l'objet d'obtenir le statut de résident permanent ou de réfugié, ou la citoyenneté canadienne, tant que ce certificat demeure en vigueur.

## Le statut de réfugié

Jusqu'en 1976, la grande majorité des réfugiés arrivant au Canada provenaient de camps de réfugiés dans le monde. Les personnes déplacées et les réfugiés étaient choisis et envoyés au Canada pour s'y établir. Très peu de personnes se présentaient aux points d'entrée canadiens pour y revendiquer le statut de réfugié. Les décideurs politiques ont, à cette époque-là, mis en place un système adapté à la situation. Personne ne pouvait prévoir qu'au cours de la décennie suivante, les personnes se presseraient sans visa aux portes du Canada et y réclameraient le statut de réfugié après leur arrivée. Personne, par conséquent, n'avait d'objection à ce que quiconque se présentait au Canada ait le droit de revendiquer le statut de réfugié ainsi que le droit d'être assujetti à un processus de reconnaissance de statut de réfugié qui risquait d'être compliqué et long.

Un agent de sécurité canadien a déclaré que cette politique et ces procédures relatives aux réfugiés forment «aujourd'hui un trou béant dans notre système de sécurité». Et cela de deux façons. D'abord, le nombre des demandeurs paralyse complètement l'appareil administratif et diminue l'efficacité des services de sécurité dans le dépistage de personnes pouvant présenter des risques. Deuxièmement, la complexité des formalités peut être mise à profit par des personnes qui constituent une menace à la sécurité de manière à empêcher ou à retarder l'expulsion du Canada. Par exemple, une personne peut se présenter à un point d'entrée canadien et être repérée par le «système de signalisation» comme un terroriste, un criminel ou un fugitif de la justice. Elle peut être arrêtée et détenue mais, dans la plupart des cas, une enquête sera prévue pour une audition d'expulsion. Au cours de celle-ci, la personne en cause peut revendiquer le statut de réfugié, ce qui retarde son enquête et lui donne un droit légal à rester au Canada pendant que son dossier franchit les longues étapes de la filière de reconnaissance du statut de réfugié.

Le Comité n'a pas du tout pour mandat d'étudier la politique et les procédures d'immigration du Canada ou de proposer des changements importants à cet égard. Il estime néanmoins que deux options s'offrent au gouvernement pour colmater les brèches du système d'immigration: d'abord, il faudrait resserrer de beaucoup les opérations de tri en développant et en améliorant le «système informatisé de signalisation», en augmentant le nombre d'inspecteurs aux points d'entrée et en diminuant le nombre de demandeurs «sélectionnés» pour faire l'objet de vérification de sécurité. La deuxième option viserait à réduire le nombre d'abus commis contre le système par la simplification du processus de reconnaissance du statut de réfugié auquel il faudrait apporter aussi d'autres changements. À cet égard, certains membres du Comité estiment que tout changement rendant le système d'immigration plus expéditif et en général plus viable faciliterait de beaucoup le dépistage des personnes constituant une menace à la sécurité et leur expulsion.

Le projet de loi C-55 comporte justement des recommandations visant à simplifier les formalités et à réduire ainsi les cas d'abus. Le Comité n'a pas étudié en détail ni cherché à apprécier ce projet de loi et ne fait donc aucune remarque à son sujet. Si le gouvernement choisit de s'engager dans le sens de la deuxième option, cependant, il devrait songer à ajouter trois autres mesures au projet de loi C-55 en vue de simplifier et d'accélérer encore davantage le processus de reconnaissance du statut de réfugié:

• une personne qui a fait une demande de résidence permanente au Canada ne devrait pas être admise à présenter une demande de statut de réfugié avant, pendant ou après le rejet de sa demande de résidence permanente, à moins que sa situation ou son statut dans son pays d'origine ou de résidence n'ait changé et lui ouvre l'accès au statut de réfugié au sens de la Convention;

- un revendicateur du statut de réfugié ne devrait pas avoir le droit de présenter des demandes multiples après le rejet de sa première demande; et
- les personnes qui sont au Canada devraient disposer d'une période relativement brève et définie (p. ex. quatre à six mois) pour revendiquer le statut de réfugié, après quoi, elles ne pourraient plus revendiquer ce statut, à moins que des changements importants ne se soient produits dans leur pays d'origine et leur fassent courir des risques.

Quelques membres du Comité\* ne sont pas d'accord sur l'addition de ces mesures au processus de reconnaissance du statut de réfugié. Ils estiment que le fait de restreindre le droit de demander le statut de réfugié aurait peu d'effets et ne contribuerait pas vraiment à la prévention du terrorisme. Ils ne sont pas convaincus que la majorité ni même un nombre significatif de revendicateurs du statut de réfugié constitue une menace terroriste. La sévérité de ces mesures toucherait non seulement les terroristes, mais aussi ceux qui sont de vrais réfugiés. Ils estiment que l'existence de vrais terroristes parmi les personnes demandant le statut de réfugié devra faire l'objet d'une solution plus ponctuelle et passer notamment par l'accélération du processus et l'amélioration des procédures d'arrestation, de détention ou d'expulsion frappant ceux qui constituent de réelles menaces à la sécurité.

On a également proposé au Comité que le Canada demande à tous les réfugiés de présenter leur demande à l'étranger et attendent d'en avoir été autorisés avant de venir au Canada. Cette exigence imposerait souvent des inconvénients injustifiés aux réfugiés légitimes. Par définition, en effet, un réfugié doit faire une demande de statut de réfugié en dehors de son pays d'origine. La plupart de ces demandes sont par conséquent faites dans un pays refuge, à proximité probablement du pays dont le demandeur a fui. Mais le Canada prête secours aux personnes qui vivent des situations de réfugié dans leur pays d'origine. En vertu du Règlement relatif à la catégorie désignée de prisonniers politiques et de personnes opprimées, une personne peut venir directement au Canada en qualité d'immigrant si elle vient de pays comme la Pologne, le Chili, le Guatemala et El Salvador.

## Les compagnies de transport

Les compagnies de transport sont tenues de prendre les mesures pour éviter que des personnes arrivent au Canada sans les documents requis ou munies de documents insatisfaisants. Pourtant, de nombreuses personnes

Les sénateurs Fairbairn, Kenny, Hays et Bosa.

arrivent au pays munies de papiers insatisfaisants ou faux, ou sans aucun document.

Le Comité estime qu'il n'est pas déraisonnable d'exiger des compagnies de transport, surtout des transporteurs aériens, d'avoir à assumer le coût du billet d'avion retour de toute personne arrivant au Canada sans les documents nécessaires ou avec des papiers insatisfaisants ou clairement faux. Ces exigences sont déjà prévues dans la Loi de 1976 sur l'immigration et devraient être exécutées.

Le Comité sait fort bien que les faux papiers sont d'une très grande qualité et que le personnel aérien est soumis à d'énormes pressions temporelles et autres. Dans le cas de certains faux, et conformément à la loi, il faudrait par conséquent donner un certain pouvoir aux agents d'immigration.

En outre, pour se protéger contre les personnes qui détruisent intentionnellement leurs papiers en route vers le Canada, le Comité recommande que le Canada, par l'entremise de l'AITA, exige des transporteurs aériens venant au Canada qu'ils recueillent les documents des passagers au point d'embarcation et les leur rendent au point de débarquement, tout comme certains hôtels européens gardent le passeport de leurs clients jusqu'à leur départ. Le Comité est conscient des difficultés pratiques que cette mesure entraînerait lorsque les passagers sont très nombreux. Il estime néanmoins que cette difficulté peut être surmontée et que l'effort en vaut la peine.

Le Comité note à cet égard que le projet de loi C-55 modifierait la Loi de 1976 sur l'immigration en vue d'autoriser les transporteurs

... à retenir les visas, passeports ou titres de voyage afin de s'assurer que ces documents puissent être examinés par un agent d'immigration au point d'entrée et prévoyant ce qu'il advient de ces documents [une fois l'arrivée] au Canada,\*

donnant ainsi au gouvernement la possibilité d'exécuter cette recommandation.

<sup>\*</sup> Alinéa 30(3)p) de la première version du projet de loi C-55 modifiant l'alinéa 115(1)p) de la Loi sur l'immigration.

## LE RÔLE DES MÉDIAS

Aperçu

La couverture par les médias des incidents terroristes survenant un peu partout dans le monde a fait l'objet de nombreuses observations et critiques. On a beaucoup parlé des rapports entre le terrorisme et les médias, en l'absence souvent d'analyses factuelles et objectives.

Au Canada, rien ne permet d'affirmer que des reportages diffusés avant, pendant ou après un incident terroriste aient, jusqu'à ce jour, coûté la vie à quelqu'un ou nui au règlement de la situation. Néanmoins, le Comité a examiné la couverture de plusieurs incidents terroristes survenus récemment au Canada et a trouvé que certaines nouvelles diffusées pendant l'incident auraient pu mettre en danger des vies ou compromettre le règlement de l'incident. Les rapports de la police avec les médias laissaient aussi beaucoup à désirer et, dans un cas, la police ellemême a divulgué des renseignements qui auraient pu mettre des vies en danger.

Quelques témoins, dont un représentant des médias, ont exhorté le Comité à demander l'adoption d'une loi régissant la couverture des incidents terroristes par les médias. Le Comité a d'emblée rejeté cette idée. À son avis, la liberté de la presse ne saurait être limitée que dans des circonstances voisines de l'état de guerre. Comme nous l'avons déjà déclaré dans ce Rapport, le Comité ne croit pas que la menace terroriste ou son incidence suscitera ou pourrait prochainement susciter un tel état de choses.

Le Comité a examiné diverses lignes directrices ou orientations générales des organisations nationales de médias et de leurs bureaux concernant la couverture d'incidents terroristes. Ces instructions n'abordent pas, en général, certains des graves problèmes que la couverture par les médias de certains incidents terroristes survenus récemment au Canada et à l'étranger ont soulevés. En raison peut-être du nombre relativement peu élevé d'incidents terroristes au Canada, certains représentants des médias ont déclaré que la question des médias et du terrorisme ne posait pas de problème au Canada. Les Conseils de presse ont renoncé à établir des lignes directrices ou à présenter un mémoire au Comité. L'Association des éditeurs de quotidiens a déclaré de son côté que l'établissement de politiques et de lignes directrices relevait de chacun des quotidiens.

Le Comité estime qu'il faudrait se pencher sur le rôle des médias dans la couverture des incidents terroristes, et plus particulièrement sur les relations police/médias durant un incident, et qu'il faudrait aussi tâcher d'améliorer et de compléter les lignes directrices. Il recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère du Solliciteur général et de la GRC, entame des discussions avec les organisations nationales de médias pour mettre au point des lignes directrices pratiques et applicables. Le Comité a brossé une esquisse de ce que ces lignes pourraient être en vue de ces discussions.

## HISTORIQUE

Le Comité a noté que les journalistes et les autres témoins qui ont comparu devant lui divergeaient d'opinion à la fois sur le rôle actuel et approprié des médias et sur le manque apparent d'introspection à ce sujet de la part de certains organes d'information. Il note, à cet égard, que les médias examinent d'habitude leur comportement après un événement terroriste largement couvert, mais que cet exercice tourne court pour reprendre peut-être lors d'un événement subséquent. La couverture du siège effectuée par les musulmans Hanafi à Washington, D.C., du détournement de l'avion de la TWA à Beyrouth et, au Canada, des menaces à la bombe lancées contre la Commission de transport de Toronto et du siège de l'ambassade de Turquie ont déclenché une vague de colloques, de conférences et de lignes directrices. À quelques exceptions notables près, les représentants des médias, de la police, de la loi et du gouvernement n'ont pas poursuivi leur discussion sur leur performance ni sur les questions et préoccupations en ce domaine.

Beaucoup d'encre a coulé sur les médias et le terrorisme. Les avis à ce sujet sont fort partagés: à une extrémité, on trouve ceux pour qui la couverture des médias est «l'oxygène du terrorisme»; pour qui il y a un lien direct de cause à effet entre la couverture des médias et le terrorisme parce que, sans cette couverture, le terrorisme s'étiolerait et disparaîtrait. Ces personnes font valoir qu'il est rare que les gouvernements fassent des concessions importantes aux terroristes ou leur accordent ce qu'ils demandent. Vu sous cet angle, le terrorisme serait un échec. Et pourtant, il persiste justement parce qu'il attire l'attention des médias qui, par

ricochet, font connaître les causes et griefs des terroristes au monde entier. À l'autre extrémité on trouve ceux pour qui les médias ont un impact très positif sur le terrorisme. Si les médias ne rapportaient pas les menaces et incidents des terroristes, soutiennent-ils, ceux-ci pourraient être forcés d'inventer des atrocités de plus en plus horribles pour attirer l'attention des médias et du public.

Il importe d'emblée de noter que les auteurs de certaines formes de terrorisme, comme le terrorisme appuyé par l'État, évitent normalement tout rapport avec les médias et toute couverture par ceux-ci. Les activités de ces terroristes se trament mieux dans les eaux troubles de l'anonymat. loin des feux des reportages et enquêtes des médias. D'autres formes de terrorisme prospèrent sur la crainte entretenue par la rumeur et la panique. Dans ces cas, des reportages précis et objectifs peuvent nuire au terrorisme en ramenant les choses à leurs vraies proportions. Ces groupes terroristes n'encouragent pas les médias à couvrir ces incidents.

Certains indices permettent cependant d'affirmer qu'il existe un rapport entre la couverture des médias et les formes de terrorisme dont il a été question dans l'Introduction et qui intéressent surtout le Canada et les Canadiens. Les paragraphes qui suivent résument les dépositions et les mémoires recus par le Comité.

## Résumé des témoignages recueillis par le Comité

## L'impact positif que peuvent avoir les médias

Le premier contact: Plusieurs témoins ont dit que les terroristes font souvent confiance aux médias et qu'ils contactent les journalistes pour que les médias s'intéressent à un incident. Lors de l'incident survenu au Haut-Commissariat des Bahamas à Ottawa, en avril 1986, par exemple, l'auteur de la prise d'otages avait sur lui une liste des postes locaux de télévision et de radio avec leurs numéros de téléphone. Une fois le contact établi, il a insisté pour qu'un reporteur d'un poste de télévision local serve d'intermédiaire entre lui et les autorités. Dans le cas de l'incident à l'ambassade de Turquie à Ottawa, non seulement les terroristes se sont-ils mis en rapport avec les médias locaux, mais ils ont même essayé de «négocier avec les médias» à l'exclusion de la police et des autres autorités.

Comme il arrive souvent que les terroristes cherchent à connaître les représentants des médias et à se mettre en rapport avec eux, ces derniers proposent qu'au lieu d'être écartés lors de tout incident terrosiste, ils puissent, au contraire, effectivement dialoguer et se concerter avec les autorités de façon que les médias sachent ce qu'ils doivent dire ou faire lorsqu'un terroriste communique avec eux. Un journaliste pourrait donner des réponses propres à désamorcer une situation ou stabiliser un incident. Mais il pourrait aussi courir le risque d'envenimer les choses et de mettre ainsi en danger des vies ou des biens. Par ailleurs, les journalistes et la police conviennent souvent que les médias peuvent parfois prêter secours dans les négociations.

Si l'on tient compte des incidents terroristes survenus au Canada et à l'étranger, et plusieurs témoins ont confirmé cette opinion devant le Comité, on doit constater que les médias sont souvent les premiers sur les lieux d'un incident terroriste et qu'il est assez difficile d'essayer de les en chasser. D'autres témoins ont également rappelé à quel point la police et le gouvernement comptent sur la couverture d'un incident terroriste par les médias, à la fois pour obtenir des renseignements et aux fins d'alerte. Cela est particulièrement vrai au cours des premières heures de l'incident et pour les actes perpétrés en dehors du Canada. Les médias peuvent effectivement jouer le rôle de système avancé d'alerte pour les organismes d'application des lois et les organismes gouvernementaux.

La «soupape de sûreté»: Plusieurs témoins ont souligné que le premier objectif des terroristes est de diffuser leur propagande, leurs demandes ou leurs griefs, et que la violence ou la menace de violence n'est souvent qu'un moyen en vue de cette fin. C'est pourquoi ils se contenteront souvent de la publicité qui leur est faite, et ne commettront pas les actes violents dont ils brandissent la menace. Certains témoins et observateurs ont également laissé entendre que si on supprimait ou interdisait la couverture des médias, les terroristes commettraient des actions de plus en plus violentes pour obliger les médias à en parler.

Reportages objectifs et factuels: Bon nombre de journalistes ont soutenu que des reportages bien détaillés et précis peuvent aider à désamorcer une menace terroriste, du fait qu'ils écrasent dans l'oeuf toute rumeur fausse et alarmante. Ils ont également soutenu que les reportages des médias sont précieux du fait que le public est informé de l'ampleur et de la nature d'une menace terroriste, ce qui peut réduire l'intensité de la «terreur» et diminuer l'efficacité du terrorisme. Bien que certains témoins aient critiqué la couverture de l'attentat à la bombe dans le métro de Toronto, d'autres estiment au contraire que ce reportage a aidé la population à décider en connaissance de cause si elle devait prendre ou non le métro.

Liberté de la presse: Plusieurs témoins des médias ont invoqué l'alinéa 20(b) de la Charte canadienne des droits et libertés qui garantit «la liberté de la presse et des autres médias» comme une «liberté fondamentale». La plupart des témoins s'opposent fermement à toute ingérence de l'extérieur, surtout gouvernementale, dans le fonctionnement de la presse et dans ce

qu'elle décide de publier. Certains représentants des médias vont jusqu'à s'opposer à toute conclusion d'accord, voire même à des consultations, entre les médias et les autorités concernant la couverture d'incidents terroristes. Ils craignent que cela ne conduise à la gestion ou la cooptation des médias, ce qui risque de nuire à l'indépendance et la position critique des médias à l'égard des autorités.

## L'impact négatif que peuvent avoir les médias

Dans l'ensemble, les témoins qui s'en sont pris aux reportages des médias sur le terrorisme et les menaces ou incidents terroristes visaient les médias électroniques (télévision et radio), plutôt que la presse, pour l'une ou l'autre des raisons suivantes. Les médias électroniques sont considérés comme des organes d'information continus et immédiats. La télévision et la radio peuvent, en effet, diffuser une émission depuis la scène même d'un incident: la presse doit, elle, attendre sa prochaine édition, ce qui lui donne le temps de se renseigner et de replacer l'incident dans son contexte. On a aussi indiqué que les images et le son donnent plus d'impact à l'aspect dramatique d'un incident que la presse. Les caméras, feux et enregistreuses de la télévision sont parfois plus visibles et sans doute importunes au moment d'un incident terroriste que la plume et le calepin des reporters.

Les témoins ont indiqué également que ce sont d'habitude les médias électroniques qui ont la primeur de l'actualité. En outre, comme les reportages doivent être brefs, ces médias sont obligés de comprimer et de résumer leur couverture, ce en quoi ils peuvent prêter le flanc à l'accusation de faire de l'interprétation ou de la manipulation. Enfin, des témoins ont déclaré que les médias électroniques sont plus accessibles à la vaste majorité des Canadiens et sont plus sensibles aux exigences de la concurrence. Ce qui ne signifie pas que la presse échappe à toute critique. On a rappelé, par exemple, qu'après l'incident à l'ambassade de Turquie, au moins deux journaux canadiens ont pressé le gouvernement canadien dans leurs éditoriaux, d'explorer la possibilité de reconnaître le «génocide arménien», ce qui allait dans le sens des terroristes.

Les terroristes s'attendent que les médias couvrent leurs actes: Cette affirmation comporte deux volets: d'un côté, les médias jouent un rôle important, vital disent certains, puisqu'ils mettent le public au courant de la menace ou de la violence terroriste qui vise à engendrer la terreur. Attirés par la violence ou la menace de violence, les médias permettent aux groupes terroristes, de faire connaître, à très peu de frais, leurs griefs et objectifs. Le deuxième aspect de cette affirmation est que cette couverture favorise le «terrorisme d'imitation». Certains témoins estiment que la couverture d'un détournement d'avion, par exemple, peut donner à ceux

qui ont un grief et qui sont portés à la violence l'idée et les techniques d'une telle action.

La couverture des médias personnalise un incident terroriste: Lors de la prise d'otages au Haut-Commissariat des Bahamas, la voix de l'otage a souvent été entendue au téléphone et sa photo a été diffusée à plusieurs reprises. Le détournement du vol 847 de la TWA d'Athènes à Beyrouth et les otages détenus par le groupe des Hizbollah au Liban ont permis aux médias d'interviewer sans interruption les otages, leurs amis et parents, ou de diffuser des messages des otages. Les journalistes ont déclaré que ces «dimensions humaines» étaient un élément important de leur couverture.

D'autres témoins ont souligné, cependant, que même si le contact direct avec les otages permet très utilement aux médias d'évaluer, de première main, les événements qui se déroulent durant l'incident, leurs reportages peuvent avoir des conséquences malheureuses. Plusieurs autorités précisent qu'en publiant les photos, les noms, les professions et adresses des otages, les terroristes ou leurs complices peuvent, durant ou après un incident, menacer ou intimider leurs familles ou leurs amis. Lors de l'incident à l'ambassade de Turquie et malgré toutes les objurgations, les médias ont télévisé les photos des diplomates et du personnel de l'ambassade de Turquie. (Les diplomates turcs à Ottawa et ailleurs cherchent apparemment à éviter d'être identifiés publiquement pour ne pas devenir la cible des terroristes.)

Des observateurs prétendent que, pour créer un climat de terreur dans la population, certains incidents terroristes sont plus efficaces lorsqu'ils mettent à nu la vulnérabilité de la société contre des attaques sauvages touchant, dans la mesure du possible, des civils innocents. Les terroristes désirent donc personnaliser leurs attentats, c'est-à-dire mettre en danger des citoyens ordinaires.

La police a en outre expliqué que, dans le règlement d'un incident terroriste, par exemple d'un détournement ou d'une prise d'otage, les gouvernements et la police évitent de prendre des mesures draconniennes pour régler rapidement l'incident, sauf si les circonstances l'exigent. Les négociateurs chercheront d'habitude à gagner du temps, à désamorcer le climat de crise et d'urgence pour arriver à une solution pacifique sans perte de vies. Toute personnalisation d'un incident sape cette stratégie. Les citoyens seront naturellement portés à prendre le parti des otages, à mettre en cause ce que font les autorités et à se demander pourquoi elles mettent tant de temps à résoudre la crise. À cet égard, certains témoins ont laissé entendre que la couverture des médias peut parfois donner l'impression que les terroristes sont forts et les autorités faibles, hésitantes ou désintéressées.

La communication de renseignements aux terroristes: Des témoins ont déclaré qu'il arrive que, dans leurs reportages, les médias communiquent parfois involontairement aux terroristes des renseignements précieux durant un incident. La police soutient, par exemple, que toute information sur le nombre de personnes dans un bâtiment assiégé pourrait mettre en danger la vie de celles qui ont réussi à se cacher. Les renseignements fournis sur les otages, leurs familles et leurs amis peuvent également être dangereux. On a déjà vu des terroristes choisir leurs victimes en fonction de leur race, religion, nationalité ou même profession. Ces renseignements peuvent également servir pour exercer des pressions sur les otages. Par exemple, l'information que la presse a diffusée sur le brigadier général Dozier durant sa capture par les Brigades rouges italiennes aurait été «la plus précieuse qu'ont obtenue ces Brigades».\* La police a aussi indiqué que tout renseignement donné par les médias sur le lieu, le mouvement, l'importance ou les plans des groupes d'assaut de la police, sur l'emplacement des tireurs d'élite ou sur leurs centres d'opérations peut mettre en danger des vies et compromettre un plan d'assaut.

Des témoins de la police ont exprimé leur frustration devant le fait que les diffuseurs semblent parfois oublier que les terroristes peuvent habituellement suivre la couverture des événements durant l'incident, soit directement, soit par l'entremise de complices.\*\* Dans le feu de l'action et poussés par le désir de trouver des faits à communiquer à leurs auditeurs, les médias pourraient, c'est ce que la police craint, divulguer des renseignements susceptibles de mettre des vies en danger.

Le comportement des médias peut nuire au règlement d'un incident terroriste: Lors des incidents au Haut-Commissariat des Bahamas et de l'ambassade de Turquie, à Ottawa, les auteurs de la prise d'otage ont reçu plusieurs coups de téléphone des médias. Les lignes téléphoniques étant ainsi occupées, la police ne pouvait demeurer en contact avec les terroristes. La police finit donc par couper les lignes téléphoniques et par établir ses propres lignes. Du point de vue des autorités concernées, les appels des correspondants ont retardé le règlement de l'incident.

La police souligne que les journalistes peuvent aussi avoir inconsciemment une influence sur l'évolution de l'incident. À l'ambassade de Turquie. par exemple, un reporter de radio a pris contact avec un des terroristes et lui a demandé s'il avait des «demandes à court terme» autres que la reconnaissance du génocide arménien. Selon la police, cette idée de

Dr Rudolf Levy, «Terrorism and the Media», dans: Military Intelligence, p. 36.

L'exemple souvent cité est celui de l'incident de Mogadishu, en Somalie. Le 13 octobre 1977, un avion du vol 731 de la Lufthansa a été détourné et a finalement atterri à Mogadishu. Pour aider les autorités, le pilote a, en secret, fourni des renseignements sur les terroristes. Après que les médias eurent fourni ces renseignements, le pilote a été assassiné par les terroristes.

demande «à court terme» n'avait pas jusque-là été mentionnée et, à en juger par la réaction des terroristes, n'avait pas été envisagée par eux.

## Le point de vue de la police

Selon les officiers de police qui ont témoigné devant le Comité, il est clair qu'il s'agit pour eux de régler tout incident terroriste le plus rapidement possible et sans perte de vie. Établir des rapports avec les médias est, au mieux, une considération secondaire et, au pire, une source majeure d'irritation.

De plus, ces officiers ont souligné que, par formation, ils ont appris à ne pas communiquer aux médias des informations pouvant nuire au règlement de la situation, compromettre le juste procès des présumés terroristes ou mettre en danger la sécurité des victimes ou de leur famille, durant ou après l'incident. Sachant cela, la plupart des officiers de police estiment qu'il vaut mieux «ne rien dire quitte à s'exposer à l'hostilité de la presse».

Certains officiers de police, il est vrai, ont reçu une formation en matière de relations avec les médias, mais beaucoup d'autres n'ont pas été entraînés pour cela, notamment en prévision du climat d'urgence et de tension que crée un incident terroriste. Lors du siège de l'ambassade de Turquie, c'est un officier de police qui a révélé à la presse que l'ambassadeur de Turquie gisait juste sous une des fenêtres de l'ambassade, qu'il était blessé et ne pouvait bouger. Une fois transmise par les médias électroniques, cette information a mis en danger la vie de l'ambassadeur. L'officier a reconnu que cette erreur avait été commise sous la pression du moment et qu'il ne réalisait pas que les caméras de télévision diffusaient ses observations en direct. (Au moment de l'incident, l'officier chargé des relations avec les médias n'avait aucune formation dans ce domaine, mais a, depuis, suivi des cours au Collège de la police.)

## **OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ**

### Retour à deux incidents terroristes

Le Comité a examiné la façon dont les médias ont couvert le siège de l'ambassade de Turquie et la prise d'otages au Haut-Commissariat des Bahamas. Les reportages ont été factuels, convaincants et dramatiques, mais, durant ces incidents, on a communiqué des renseignements qui auraient pu mettre des vies en danger ou nuire aux opérations de la police. (Dans les deux cas, les terroristes écoutaient ou pouvaient écouter la télévision ou la radio.)

- Dans les deux cas, les représentants des médias ont, de leur propre initiative, cherché à maintenir des communications téléphoniques avec les terroristes ou les otages, bloquant ainsi les lignes téléphoniques sur les lieux.
- Durant l'incident à l'ambassade de Turquie, un reporter de la radio a posé aux terroristes des questions compromettantes sur leurs «demandes à court terme», questions auxquelles ceux-ci n'avaient même pas pensé et qu'ils n'avaient donc pas faites.
- Dans les deux cas, des renseignements ont été fournis sur l'emplacement ou les plans des groupes tactiques de la police. À l'ambassade de Turquie, on a précisé où se trouvaient les tireurs d'élite ainsi que le quartier général de la police ce qui, pour reprendre les paroles d'un officier, aurait permis aux terroristes «de faire tomber nos hommes comme des mouches». Au Haut-Commissariat des Bahamas, un reporter d'une station de radio locale qui se trouvait sur les lieux a révélé que le groupe SWAT (armes spéciales et tactiques) de la police d'Ottawa se positionnait dans les bureaux immédiatement sous le Haut-Commissariat.
- À l'ambassade de Turquie, les médias ont révélé que la police avait l'intention d'amener sur les lieux un véhicule blindé qui servirait de barricade pour le sauvetage de l'ambassadeur blessé.

Une bonne part de ces renseignements a été obtenue par simple observation ou écoute de la radio sur les fréquences de la police.

L'intervention de la police dans ces deux incidents a aussi beaucoup laissé à désirer.

- Dans les deux cas, la police a été lente à mettre sur pied les installations essentielles pour informer la presse. Dans le cas de l'ambassade de Turquie, la plupart des séances d'information ont donné lieu à des «bousculades» désordonnées. L'officier de police chargé des relations avec la presse n'avait pas la formation voulue.
- Lors de l'incident à l'ambassade de Turquie, les officiers de police qui donnaient des renseignements à la presse ne se sont apparemment pas rendu compte de la perfection technologique du matériel utilisé par les reporters de la télévision, et notamment que les interviews avec la police étaient diffusées en direct.
- Lors du même incident, la police a communiqué à la presse des informations sur l'emplacement de l'ambassadeur blessé,

mettant sa vie en danger. Au cours de l'incident au Haut-Commissariat des Bahamas, la police a refusé de confirmer ou de donner aux médias des renseignements déjà répandus dans le public, ou diffusés par d'autres organes d'information. Ce qui a amené des stations concurrentes à se mettre directement en rapport avec le Haut-Commissariat, initiative que la police a par la suite qualifiée d'irresponsable.

- Au cours de ces deux incidents, la police a mis du temps à couper les lignes téléphoniques des établissements en cause et à établir ses propres contacts.
- Lors de l'incident au Haut-Commissariat des Bahamas, une controverse sur la compétence respective des officiers de la GRC et de la Force de police d'Ottawa a provoqué la colère de l'auteur de la prise d'otage et retardé le règlement de la crise bien plus que tout ce que les médias ont fait.

#### Les médias

Le Comité a dressé une liste de questions sur la couverture d'incidents terroristes par les médias. Ce questionnaire qui figure au Tableau 9 ciaprès, a été conçu à partir de la politique et des lignes directrices existantes, mais tient aussi compte d'autres recherches ainsi que des témoignages recueillis par le Comité. Les questions visent à obtenir, des reporters couvrant un incident terroriste, des réponses à des problèmes auxquels ils seraient confrontés. Elles ont effectivement été posées à des reporters, des éditeurs et d'autres témoins des médias qui ont comparu devant le Comité.

Le Comité a été surpris de constater que certaines de ces questions semblaient tout à fait nouvelles pour les témoins, même pour ceux qui avaient participé activement à la couverture d'événements terroristes au Canada ou à l'étranger. Ce qui explique la grande diversité de leurs réponses.

Plusieurs maisons de presse et organes d'information ont établi ou sont en train d'établir des lignes directrices, une politique ou des procédures relatives à des incidents terroristes. Ayant analysé la couverture d'incidents terroristes par les médias au Canada et à l'étranger, et bénéficiant d'un certain recul, le Comité conclut que, dans l'ensemble, les lignes directrices en vigueur ne répondent pas aux problèmes importants que la couverture d'incidents terroristes a soulevés. Même s'il y a des lignes directrices, l'expérience prouve qu'elles ne sont pas toujours suivies à la lettre. Ce qui est peut-être compréhensible dans le contexte canadien où il y a eu relativement peu d'incidents terroristes et où, au

moins jusqu'à ce jour, les médias n'ont pas vraiment eu d'impact sur leur déroulement.

Modération des médias: Les témoignages recueillis par le Comité révèlent clairement que les lignes directrices existantes soulèvent d'importants problèmes et préoccupations parmi les représentants des médias.

Tout d'abord, toute ligne directrice visant les médias qui serait établie ou imposée par quelqu'un d'autre que les médias eux-mêmes susciterait certainement la vive opposition de la plupart des journalistes. Deuxièmement, vu le très petit nombre d'incidents terroristes survenus au Canada et en l'absence de tout indice permettant d'affirmer que les médias ont eu un impact quelconque sur eux, les journalistes ne voient pas la nécessité d'avoir des lignes directrices. Troisièmement, comment de telles instructions peuvent-elles prévoir dans le détail le déroulement de chacun des incidents terroristes futurs sur lesquels les médias pourraient, intentionnellement ou non, avoir un impact? Enfin, les représentants des médias ont dit craindre que toute restriction imposée à la diffusion d'informations touchant un incident terroriste, pour quelque raison que ce soit, pourrait entamer la crédibilité des médias et l'opinion d'objectivité et de neutralité à leur sujet. Comme l'a déclaré un témoin: «Le public dirait: S'ils (les médias) ne publient pas ceci ou cela pour une raison quelconque, qu'est-ce qu'ils cachent d'autre?»

Selon les témoignages recueillis par le Comité, les reportages et les actions policières effectués au cours d'au moins deux incidents terroristes survenus au Canada auraient pu très facilement mettre des vies en danger ou compromettre le règlement de l'incident. Des instructions claires auraient pu aider les journalistes et la police concernés à ne pas commettre certaines erreurs. Le Comité note également que les médias ont des lignes directrices dans d'autres domaines, par exemple pour la couverture de catastrophes naturelles ou de désordres civils. Ces lignes directrices pourraient facilement être adaptées à des situations terroristes. Enfin, le Comité relève que les médias exercent et continuent d'exercer une certaine retenue dans le reportage d'incidents terroristes et autres. Les noms des victimes d'accidents de la circulation ne sont pas normalement divulgués avant qu'un parent proche ait été avisé. Lors du détournement du vol 847 de la TWA, les médias internationaux savaient, mais ne l'ont pas divulgué, qu'un membre de l'Agence nationale de sécurité était à bord de l'appareil. On pourrait donner d'autres exemples d'auto-modération de la part des médias au Canada, et certains seront examinés ci-dessous.

Une des questions les plus difficiles confrontant le Comité était celle de savoir si, profitant de l'attitude modérée des médias, les terroristes ne commettraient pas des actes de plus en plus horribles pour forcer

## Tableau 9

# Questionnaire

Respecteriez-vous une zone bouclée par la police autour d'un incident terroriste?
<ul> <li>☐ Chercheriez-vous à trouver un point d'observation en dehors de cette zone pour voir et rapporter ce qui s'y passe?</li> <li>☐ Votre présence serait-elle discrète, ou serait-il évident que «les médias sont là»?</li> <li>☐ Est-ce que vous rapporteriez les manoeuvres d'un Groupe SWAT qui se prépare à prendre l'édifice d'assaut?</li> </ul>
Feriez-vous des interviews avec les parents/amis des otages durant une prise d'otages?  Donneriez-vous les noms des otages?  Préciseriez-vous l'état des otages (p. ex. vivant, mort, effrayé, affamé, en colère, etc.)?
Si vous preniez connaissance d'informations relatives à un incident terroriste, les publieriez-vous même si les autorités vous en demandaient de vous en abstenir?  Si la police dit que ces renseignements peuvent mettre des vies en danger?  Si la police dit que ces renseignements peuvent compromettre l'assaut?  Si la police dit que ces renseignements peuvent nuire aux négociations ou retarder le règlement d'un incident?  Si la police dit que ces renseignements peuvent être source «de douleurs et de souffrances» pour les familles et les amis des otages?
Chercheriez-vous à vous mettre en communication, par téléphone ou autrement, avec les terroristes ou les otages durant un incident terroriste?
Est-ce que vous vous mettriez immédiatement en rapport avec la police, avant ou après un reportage public?  Si un terroriste vous appelle immédiatement après le début de l'incident terroriste?  Si vous avez vent qu'un incident terroriste se produira dans quelques jours ou presque immédiatement?  Si vous receviez un communiqué, des demandes, de la propagande, etc. d'un terroriste?
Est-ce que vous vous mettriez ou accepteriez d'être mis dans une position où vous auriez à négocier avec le terroriste?
Consentiriez-vous à interviewer un terroriste en direct?  Durant un incident?  Après un incident?
Est-ce que vous publieriez les demandes ou la propagande d'un groupe terroriste?  Durant ou après un incident?  En entier, avec des corrections ou en résumé?  Si la police vous demandait de ne pas le faire?  Si la police vous le demandait?

l'attention de ces médias. Le Comité estime qu'il y a des limites à la violence que les terroristes peuvent commettre, soit en raison de leurs ressources ou capacités, soit à cause du fait que des actes de plus en plus violents risqueraient de compromettre la réalisation de leurs objectifs. Ian Smart souligne que le terroriste

... peut rarement se permettre de pousser le grand public au delà du sentiment de terreur et de pitié jusqu'à celui de l'écoeurement indigné... Il échoue si ses actes ou leurs effets répugnent tellement au public que celui-ci...finit par encourager le gouvernement à prendre des mesures pour se débarrasser du terrorisme à n'importe quel prix. Et il échoue lamentablement s'il finit par écoeurer ses partisans naturels ou l'ensemble de la collectivité au nom de laquelle il prétend agir.\*

## La police

Le Comité partage l'avis de nombreux témoins représentant les médias voulant que les relations police/médias sont généralement mal organisées, empreintes de méfiance mutuelle allant jusqu'à l'antagonisme, et que la police manifeste peu de sympathie et de compréhension pour le rôle et les fonctions des médias. Ceux-ci soutiennent que cet état de choses explique bon nombre des comportements qui leur sont par la suite reprochés. Les journalistes font valoir que l'attitude générale de la police durant ou après un incident terroriste consiste à dire aux médias aussi peu de choses que possible, parfois même à les «désinformer».

Des journalistes ont prétendu que la police fournit souvent des renseignements à des journalistes «privilégiés». Cela suscite entre les agences d'information des sentiments d'hostilité, de ressentiment et de concurrence susceptibles de provoquer des comportements irresponsables, comme on l'a vu dans certains incidents relatés dans cette Partie. Des représentants des médias prétendent aussi que l'aversion de la police pour les reportages des médias s'inspire non seulement du désir de celle-ci de mener les opérations sans contraintes, mais aussi du fait que les informations communiquées par les médias mettent la police dans l'obligation de rendre compte de ses actes devant le public.

En examinant quelques incidents terroristes et criminels récents, le Comité a relevé des lacunes évidentes dans les rapports de la police avec les médias: souvent l'officier de police chargé des relations avec les médias était relativement jeune dans le métier et n'avait ni le pouvoir ni la compétence voulus pour décider quelles informations doivent ou non être

Ian Smart, «International Terrorism», dans: Behind the Headlines, vol. 44, nº 3, février 1987. Institut canadien des affaires internationales, p. 10.

communiquées à la presse. Les installations pour les conférences de presse n'étaient pas toujours adéquates et l'officier de police chargé des relations avec les médias n'avait souvent pas la formation nécessaire.

Le Comité a relevé avec une inquiétude certaine qu'une bonne part des critiques touchant les mauvaises relations avec les médias visaient la GRC plutôt que les forces de police provinciales ou municipales. Il note aussi que, jusqu'à ce jour, la GRC n'a pas de service de relations avec les médias expressément chargé de cette activité lors d'un incident terroriste dont elle aurait à s'occuper. Sur la foi des témoignages recueillis par le Comité, et provenant en partie de la GRC, le Comité estime qu'il est important que la GRC repense de fond en comble sa façon de communiquer avec le public et la presse, et en particulier, qu'elle établisse un service de relations avec les médias qui s'occuperait de la presse au cours d'un incident terroriste au règlement duquel la GRC participe.

Plusieurs incidents criminels sont survenus au Canada—comportant le plus souvent une prise d'otages—au sujet desquels les médias se sont abstenus de publier des renseignements à la demande de la police, en raison du fait que leur publication pourrait mettre des vies en danger ou entraver le règlement de l'incident. Renvoyant à ces précédents et à l'expérience d'autres pays, en particulier du Royaume-Uni\*, plusieurs témoins ont indiqué que des progrès substantiels pourraient être faits en ce sens.

Bon nombre de témoins estiment qu'il est indiqué et souvent nécessaire de ne pas publier certaines informations pendant un incident, ce qui ne signifie pas qu'elles ne peuvent être communiquées aux journalistes pour publication ultérieure. Ils pensaient à un moyen par lequel les journalistes seraient continuellement et entièrement informés par des officiers de police de tous les aspects de la situation, y compris sur le plan de règlement de l'incident par la police. En outre, les cameramen et les photographes auraient l'entière liberté de prendre des photos pour publication ultérieure. Certains témoins ont suggéré que les médias pourraient être informés par étapes, c'est-à-dire que quelques journalistes seraient informés par la police et communiqueraient ensuite ces renseignements à leurs collègues sur un strict pied d'égalité. En informant les

<sup>\*</sup> La Force de police métropolitaine de Londres applique les «Mark's Guidelines» dans ses relations avec les médias, instructions qui sont pour l'essentiel identiques à ce qui est recommandé ici. Ces instructions ont été baptisées du nom de Sir Robert Mark, qui les a publiées alors qu'il était commissaire en chef. Lors de l'enlèvement de l'industriel allemand Hans Martin Schleyer, le gouvernement allemand a réussi à obtenir des médias qu'ils limitent la couverture de l'événement jusqu'à sa conclusion. En retour, les médias recevaient des informations détaillées sur l'évolution de la situation à mesure qu'elle se déroulait. Mis à part quelques petites publications, les médias allemands ont respecté cet accord.

journalistes, cependant, la police indiquerait quels renseignements peuvent être lancés dans le public immédiatement et quels autres devraient attendre la conclusion de l'incident. Les motifs justifiant la nonpublication de certains renseignements seraient qu'ils mettraient des vies en danger ou entraveraient le règlement de l'incident. Ainsi, les médias seraient totalement informés de ce qui se passe, mais ne pourraient publier ou diffuser certaines informations qu'après le règlement de l'incident, ou plus tôt si la police l'autorise. À la condition, bien entendu, non seulement que les médias respectent les ordres de la police concernant la publication de ces informations, mais qu'ils s'abstiennent d'utiliser d'autres sources d'information, comme les appels téléphoniques aux terroristes, pouvant gêner l'intervention policière.

D'autres témoins ont fait une recommandation innovatrice touchant les grands centres urbains: aux termes d'une politique établie par la police, tout journaliste accepté dans «l'équipe restreinte» serait agréé par la police. Cette accréditation lui permettrait d'assister comme auditeur libre ou de participer à quelques cours au moins de formation anti-terroriste de la police. Ils ont soutenu que cette formule rehausserait la crédibilité des journalistes auprès de la police et les aiderait à mieux comprendre son intervention au cours d'un incident, et notamment les raisons pour lesquelles elle demande de ne pas temporairement divulguer certains renseignements.

Cette formule est loin d'enthousiasmer les officiers de police. S'il est vrai que dans certaines occasions on a réussi à l'appliquer\*, dans d'autres elle a été un échec\*\*. La police craint en effet qu'un diffuseur inexpérimenté ou avide de sensations ne fasse avorter toute l'opération. La police se demande aussi si, à cause de la concurrence qu'ils se font, les médias résisteraient à la tentation de divulguer. Elle souligne que plusieurs agences nationales de nouvelles refusent, par principe, de respecter les interdictions de publier et elles appliqueraient cette politique à l'égard des informations fournies durant un incident terroriste. Enfin, la police estime que même si l'accord était respecté par les médias dans une zone géographique donnée, il ne le serait pas nécessairement par des journalistes de l'extérieur qui, arrivant sur les lieux, ne connaissent pas l'existence de l'accord ou refusent de s'y conformer.

En janvier 1978, par exemple, une prise d'otage a commencé à Calgary pour se terminer à Oak Lake. Les médias ont eu entre les mains des renseignements qui, selon la police, auraient pu compliquer le règlement de l'incident. À la demande de la police, ils se sont abstenus de les divulguer avant le dénouement de la crise.

Lors de l'enlèvement de l'homme d'affaires Peter Pocklington d'Edmonton, par exemple, un poste de télévision local a tourné certaines séquences filmées. La police a estimé que la diffusion de ces images pouvait nuire à leur tentative de résoudre l'incident rapidement et pacifiquement. Mais un autre poste de télévision les diffusa, obligeant le premier poste à emboîter le pas.

Après avoir soigneusement considéré les faits et les témoignages qu'il a recueillis, le Comité estime que les craintes de la police sont fondées et convaincantes. À son avis, même si de tels accords ont parfois donné de bons résultats et que la police et les médias de plusieurs villes en discutent comme d'un modèle pour le règlement d'incidents futurs, il n'est absolument pas certain que cette formule fonctionnera à tout coup, voire même souvent.

## Lignes directrices touchant les relations entre les médias et la police

#### Les médias

Compte tenu des conclusions énoncées ci-dessus, le Comité donne sa préférence à des lignes directrices établies par les médias, en consultation avec des représentants du gouvernement et des organismes chargés d'exécuter la loi, et qui seraient surveillées et révisées par les associations professionnelles des médias. De l'avis du Comité, deux principes devraient les régir: d'abord, la couverture d'un incident terroriste par les médias ne devrait jamais mettre en danger des vies ou des biens, ou entraver l'action des autorités qui cherchent à régler la situation par la force, la négociation ou autrement.\* Deuxièmement, même si ces lignes directrices proposaient que les médias s'abstiennent de diffuser des renseignements pendant un incident terroriste, les organes d'information devraient être entièrement libres de les publier après l'incident dès lors que, ce faisant, ils ne mettent pas la vie des anciens otages, de leurs familles ou de leurs amis en danger ou ne compromettent pas un assaut futur par les groupes SWAT.

Pour contribuer à la discussion de cette question et fournir les éléments de base d'une série de lignes de conduite, le Comité a tracé l'esquisse suivante qui comble notamment les lacunes dont souffrent les lignes directrices ou politiques existantes.\*\*

<sup>\*</sup> Ce principe peut paraître un truisme. Le Comité a cependant pris note des observations de journalistes de métier selon lesquelles ce principe n'est pas universellement accepté par les médias. Voir, par exemple, les remarques attribuées aux journalistes ou faites par eux dans Arthur Lewis' «Press and Police Clash over Hostage-Takings», Bulletin, Centre for Investigative Journalism, Ottawa, mars 1986 et la série de la chaîne Public Broadcasting System sur le terrorisme et les médias, janvier-février 1987.

<sup>\*\*</sup> La sénatrice Fairbairn ne souscrit pas à cette section sur les «lignes directrices». Elle ne partage pas l'avis du Comité sur la nécessité d'esquisser ces lignes dans le Rapport du Comité. Elles relèvent, à son avis, des médias et de la police, surtout si l'on veut qu'elles soient efficaces. Elle estime par ailleurs qu'il est urgent que des discussions franches et pratiques s'ouvrent entre les médias et la police pour qu'ils arrivent à comprendre réciproquement leurs impératifs fondamentaux et domaines de coopération possible bien avant tout nouvel incident terroriste.

Reportages en direct: En assurant une couverture en direct d'un incident terroriste, les médias peuvent, inconsciemment et involontairement, fournir des renseignements qui aident les terroristes, mettent en danger des vies, et compromettent ou retardent le règlement de l'incident. Les lignes directrices devraient par conséquent toutes comporter une section sur les reportages en direct et non revus d'incidents terroristes.

Les contacts avec les terroristes: Lorsque des journalistes cherchent à appeler les auteurs d'un incident terroriste ou à les interviewer au téléphone ou autrement, ils risquent de surcharger les lignes téléphoniques, empêchant parfois la police de se mettre et de rester en rapport avec les terroristes. En outre, tout contact direct avec un terroriste et toute couverture de ses actes satisfont son amour-propre, renforcent la validité de sa cause parmi ses partisans éventuels et risquent de prolonger la crise. Les lignes directrices relatives aux médias devraient par conséquent mettre les journalistes en garde contre l'entrée en communication avec les terroristes, proposer des solutions permettant aux journalistes de faire participer la police aux discussions avec les terroristes et encourager les journalistes à faire suivre les appels des terroristes au journaliste principal en service. La police pourrait aider les médias en donnant aux reporters des conseils sur la facon de traiter ces appels, sur le genre de renseignements que les journalistes devraient essayer d'obtenir pour aider à désamorcer ou à régler la situation, ce qu'ils doivent dire et ne pas dire.

Les médias comme intermédiaires: Négocier avec les terroristes est à la fois un art et une science auxquels des officiers de police choisis s'entraînent intensivement et au sujet desquels ils acquièrent de l'expérience. Un négociateur inexpérimenté peut aggraver la situation. Les lignes directrices des médias devraient donc mettre les membres de la presse en garde contre les graves répercussions de toute ingérence dans ces négociations.

Les zones bouclées par la police: Pendant un incident terroriste, la police donnera toute son attention à la situation et ne devrait pas être dérangée par des simples citoyens ou des représentants des médias cherchant à pénétrer sur les lieux de l'incident. De plus, la vue de feux, de caméras et de microphones par les terroristes est un facteur qui peut nuire aux tentatives que fait la police pour désamorcer l'incident et le régler rapidement sans blessures ni pertes de vies. Les lignes directrices relatives aux médias devraient par conséquent encourager ceux-ci à respecter les zones bouclées par la police et à ne pas se faire remarquer sur les lieux ou près de ceux-ci.

Préparatifs: Les reportages des médias durant un incident terroriste peuvent être une source précieuse d'information pour les auteurs de

l'incident, soit directement soit par l'entremise de leurs complices à l'étranger. Les terroristes peuvent d'habitude suivre les émissions de radio et de télévision durant un incident. Les lignes directrices relatives aux médias devraient par conséquent mettre les journalistes en garde contre la diffusion pendant l'incident de toute information susceptible de mettre des vies en danger, de prolonger l'incident ou de compromettre l'assaut des lieux, et touchant notamment la présence sur les lieux d'équipes d'assaut de la police, l'emplacement des tireurs d'élite de la police, les postes d'observation ou de commandement, ou les plans et manoeuvres de la police se préparant à l'assaut ou à une opération de sauvetage.

La propagande: Le but essentiel d'un acte terroriste est de faire connaître (et au mieux de susciter un soutien ou de la sympathie pour) les buts, objectifs ou griefs des terroristes. Lorsque les médias diffusent de la propagande terroriste, surtout sans l'avoir révisée et sans commentaires, ils jouent le jeu des terroristes et les aident à accréditer le terrorisme. C'est pourquoi les lignes directrices relatives aux médias devraient donner des conseils sur la façon et le moment de diffuser la propagande terroriste ou les demandes des terroristes.

Les otages: Les terroristes peuvent tirer parti des renseignements fournis sur les otages durant un incident et s'en servir pour atteindre leurs objectifs ou pour intimider ou contraindre les otages. Les lignes directrices relatives aux médias devraient par conséquent mettre les journalistes en garde contre la publication des noms, du nombre et de l'état des otages pendant un incident.

Identification des terroristes: Du seul fait que les médias publient le nom des terroristes ou des groupes qu'ils prétendent représenter, ils leur confèrent un statut. C'est pourquoi les lignes directrices relatives aux médias devraient aborder le problème concernant la façon de nommer les terroristes, et encourager peut-être les journalistes à les qualifier du nom générique de «tireurs» ou «otages». Les porte-parole des groupes ethniques ont beaucoup insisté devant le Comité sur le tort que subissent leurs collectivités du fait qu'elles sont associées pour des motifs raciaux ou religieux à l'infime nombre de ceux qui commettent des attentats terroristes. Compte tenu de la rapidité avec laquelle se produit un incident terroriste et de l'effet surprise produit, c'est là un domaine délicat qui justifierait des consultations entre les représentants des collectivités ethniques, d'une part, et la police et les médias de l'autre.

Après l'incident: Les lignes directrices devraient mettre les journalistes en garde contre la publication ou la diffusion, après un incident terroriste, de renseignements pouvant vraisemblablement compromettre le règlement d'incidents terroristes subséquents, ou mettre en danger les

otages libérés. Compte tenu de la nature délicate de ces renseignements, les médias pourraient être tenus de ne pas divulguer les noms des membres des groupes d'assaut de la police, ainsi que leurs quartiers généraux permanents ou leurs techniques spéciales. De plus, il pourrait être indiqué dans certaines circonstances de taire les noms et adresses des otages, par crainte qu'ils ne soient intimidés par les complices des auteurs de la prise d'otages.

## La police

Les zones bouclées: La police devrait aussi rapidement que possible boucler la zone où survient l'incident terroriste. Forte de l'expérience passée, elle devra songer à former des zones qui empêcheraient les médias électroniques d'utiliser des téléobjectifs et autres moyens technologiques pour diffuser les nouvelles sur l'événement à mesure qu'il se déroule, ce qui impliquera habituellement le déplacement des reporters et des curieux assez loin de l'incident. Les lignes téléphoniques du bâtiment encerclé devraient immédiatement être coupées et la police devrait trouver, à l'avance, des moyens efficaces de se mettre en communication avec les terroristes et les otages.

Salles de renseignement: Aussitôt que possible après le début d'un incident, la police devrait ouvrir une salle près des lieux, mais en dehors du périmètre bouclé, où des officiers de police pourraient informer les médias. Compte tenu de l'expérience passée, la police devrait autant que possible chercher à éviter les «bousculades» pour renseigner la presse.

Officier de police chargé des relations avec les médias: L'efficacité des relations police/médias durant un incident terroriste dépendra dans une grande mesure de l'affectation rapide par la police d'un officier supérieur ayant la formation et les aptitudes voulues pour communiquer avec les médias et qui, étant au courant de ce qui se passe sur les lieux de l'incident, peut traiter avec les journalistes. Autant que possible, cet officier serait, de par son grade, habilité à parler au nom de l'officier commandant les opérations et, par conséquent, à donner aux médias les informations qu'il juge opportunes et à retenir, temporairement du moins, celles qui, à son avis, seraient de nature à mettre une vie en danger ou à compromettre le règlement de l'incident.

Après l'incident: La police devrait trouver les moyens de donner aux représentants des médias des renseignements complets après l'incident et, durant celui-ci, voir avec eux comment ils pourraient, sans danger, prendre des photographies des lieux pour publication ultérieure.

#### Conclusions

Le Comité ne se fait pas d'illusions et ne croit pas que la mise en oeuvre de lignes directrices, même très complètes, puisse réduire le nombre ou la gravité d'incidents terroristes au Canada, ni que ces directives seront respectées religieusement et unanimement. Mais le simple fait qu'il y en ait pourrait sauver une vie ou accélérer le règlement d'un incident terroriste.

En dernière analyse, cependant, la principale préoccupation en cas d'incident terroriste, c'est de résoudre la crise de façon que la vie et la propriété courent le moins de risque possible. La responsabilité première en ce domaine revient aux officiers de police. Le Comité conclut que pour régler un incident terroriste, les agents chargés de faire respecter la loi ont non seulement la permission, mais même l'obligation de prendre toutes les mesures légales nécessaires pour régler la situation aussi rapidement que possible. La façon la plus pratique et efficace de réduire au minimum l'intervention ou l'inadvertance des médias consiste pour la police à intervenir immédiatement et à bloquer l'accès au lieu de l'incident. Une fois la crise passée, les médias auront l'occasion d'évaluer les méthodes mises en oeuvre par la police pour régler l'incident.

La police doit se rendre compte, cependant, que les médias font vraiment partie de toute stratégie policière de règlement d'un incident terroriste. Comme des témoins l'ont indiqué dans cette Partie, les terroristes peuvent se contenter de la publicité que leur procurent les médias et ne pas perpétrer les actes violents dont ils laissent peser la menace; la publication calculée de propagande ou de demandes terroristes par l'entremise des médias peut favoriser les négociations; tandis que la publication de renseignements durant un incident pourrait mettre en danger des vies ou compromettre les négociations ou un assaut par la police. Par conséquent, le Comité recommande instamment au gouvernement fédéral d'entamer, par l'entremise du ministère du Solliciteur général et de la GRC, des discussions avec les représentants des organisations nationales de médias ainsi que certaines forces de police provinciales et municipales en vue de mettre au point des lignes directrices pratiques. Le Comité souhaite que l'on mette en place un mécanisme grâce auquel les corps de police et les médias pourraient, dans un nombre croissant d'agglomérations, conclure des ententes compatibles à partir de quoi on élaborerait des directives nationales.

De l'avis du Comité, il est impératif que ces discussions aient lieu très bientôt, avant qu'un incident terroriste ne pose des problèmes que des lignes directrices en vigueur permettraient d'éviter.

# LISTE DES TÉMOINS

#### Date

#### Témoins

Le 1er décembre 1986

De l'Université du Colorado M. Jeffrey Ross

Du Conference Board du Canada

M. Thomas Mitchell
Associé à la recherche
Affaires publiques et affaires des sociétés

Du ministère du Solliciteur général M. J.M. Shoemaker Premier sous-solliciteur général adjoint

M. Alasdair MacLaren
Directeur général
Planification et coordination de la sécurité

M. David Davidson Directeur général Groupe des communications

Du Service canadien du renseignement de sécurité M. J.S. Warren

Directeur général
Lutte contre le terrorisme

De la Gendarmerie royale du Canada Le commissaire R.H. Simmonds

Le 5 décembre 1986

De l'Institut canadien des études stratégiques M. George Bell Président

#### Du ministère des Affaires extérieures

M. George Seymour Directeur général Services de sécurité

M. M. Meadows Directeur adjoint (Politique) Mesures d'urgence

De l'Association du transport aérien international
M. R.R. Shaw
Directeur général adjoint
Secteur technique

Des forces de police du Toronto métropolitain L'inspecteur en chef James Flynn Commandant d'unité Services de sécurité

Le sergent chef Ronald Warren Section de la sécurité et de la protection des personnages très importants Services de sécurité

Le 30 janvier 1987

De la Banque de Montréal, Affaires internationales
M. Randall Heather
Conseiller principal

De l'Université de l'Alberta M. Leslie Green Professeur Département des sciences politiques

Du ministère des Affaires extérieures M. Alan Sullivan Sous-ministre adjoint Secteur des affaires politiques et de la sécurité internationale

Du Service canadien du renseignement de sécurité M. T. Darcy Finn Directeur M. J.S. Warren
Directeur général
Lutte contre le terrorisme

Du ministère de la Défense nationale Le commodore J.C. Slade Directeur général Renseignement

Le colonel A.H. Stevenson Directeur Sécurité

Le 31 janvier 1987

Du gouvernement de la province de la Colombie-Britannique Le colonel Robin Bourne Sous-ministre adjoint Ministère du Procureur général

Du ministère du Solliciteur général M. Michael Shoemaker Premier sous-solliciteur général adjoint

M. Alasdair MacLaren
Directeur général
Planification et coordination de la sécurité

M. David Davidson Directeur général Groupe des communications

Du Service canadien du renseignement de sécurité M. T. Darcy Finn Directeur

M. J.S. Warren Directeur général Lutte contre le terrorisme

De la Gendarmerie royale du Canada Le commissaire R.H. Simmonds Du ministère des Affaires extérieures

M. Alan Sullivan
Sous-ministre adjoint
Secteur des affaires politiques et de
la sécurité internationale

Du ministère des Transports

M. J. Rodocanachi Directeur général Sécurité et planification d'urgence

Du Centre de criminologie de l'Université de Toronto M. Stuart Farson

Du United States Global Strategy
Council, Washington (D.C.)
M. Dalton A. West
Directeur de la recherche (Bassin du Pacifique)

Du Conference Board du Canada M. Thomas Mitchell Associé à la recherche Affaires publiques et affaires des sociétés

Le 2 février 1987

De la Gendarmerie royale du Canada Le commissaire R.H. Simmonds

Le sous-commissaire N.D. Inkster

Le surintendant en chef J.L.G. Favreau

Du ministère de la Défense nationale Le brigadier général J.R.C. Bertrand Directeur général Plans militaires et opérations

Major John Trethewey
Directeur
Plans militaires et coordination

Du ministère du Solliciteur général M. Alasdair MacLaren Directeur général Planification et coordination de la sécurité M. David Davidson
Directeur général
Groupe des communications

Du ministère des Affaires extérieures

M. George Seymour Directeur général Services de sécurité

Des forces de police d'Ottawa

L'inspecteur en chef John McCombie Division de la détection

Du ministère des Transports

M. J. Rodocanachi Directeur général Groupe de la sécurité et de la planification d'urgence

De la Sûreté de l'Ontario

Le surintendant J.P. Crozier Directeur Enquêtes criminelles

Des forces de police du Toronto métropolitain

L'inspecteur en chef Grant Waddell

Du gouvernement de la province de l'Ontario

M. Malcolm Lindsay, c.r. Procureur adjoint principal de la Couronne

M. Donald Macdougall, c.r. Procureur adjoint de la Couronne

Du ministère de la Justice M. Douglas Rutherford, c.r.

Sous-ministre adjoint

Du Service canadien du renseignement de sécurité

M. T. Darcy Finn Directeur Le 20 février 1987

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration
M. J.B. Bissett
Directeur administratif

M. Ed Donagher Directeur général Opérations

Immigration

Du ministère des Affaires extérieures

M. Terry Sheehan Directeur général Affaires consulaires et immigration

De la Commission d'appel de l'immigration Mme M. Falardeau-Ramsay, c.r. Présidente

Mme Joan Denis Directrice exécutive

M. Ian Rankin Chef Recherche et conseiller spécial

Du ministère du Revenu national (Douanes et accise) M. M.A. Gallup Sous-ministre adjoint (Opérations extérieures)

M. Michel Joly Chef Renseignements et répression de la contrebande

Le 21 février 1987

Du ministère du Secrétariat d'État Mme Catherine Lane Greffière Enregistrement de la citoyenneté

M. Richard Dicerni Sous-secrétaire d'État adjoint (Citoyenneté) M. Orest Kruhlak
Sous-secrétaire d'État adjoint
(Multiculturalisme)

Le 2 avril 1987

De l'International Sikh Organization

M. Manohar Bal-Singh

M. Raghbir Singh Samagh

Témoin indépendant M. Zuhair Kashmeri

De la Mississauga Policy Advisors Association

M. Said S. Zafar

Président

Comité des affaires étrangères et du commerce international

M. Blair W. Thompson Secrétaire Comité des affaires étrangères et du commerce international

Le 3 avril 1987

Du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité M. Ron Atkey, c.p., c.r. Président

M. Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.

M. Saul Cherniak, c.p., c.r.

Mme Paule Gauthier, c.p.

M. Frank McGee, c.p.

M. Maurice Archdeacon Secrétaire exécutif

M. Arthur Graham Directeur de la recherche

Mme Shirley Heafey Agente principale chargée des plaintes

Mme Annie Demirjian Adjointe-exécutive

Le 10 avril 1987

Du réseau de télévision Global M. Peter Trueman

De l'Université Carleton

M. Joe Scanlon Professeur Département de journalisme

De l'Université d'Ottawa

M. Ron Crelinsten
Professeur
Département de criminologie

Le 11 avril 1987

De la Société Radio-Canada — Nouvelles télévisées M. Elly Alboim

Chef du bureau d'Ottawa

Des forces de police d'Ottawa L'inspecteur en chef Robert Woods

Le sergent chef Garry Rae

Du ministère du Solliciteur général

M. David Davidson
Directeur général
Groupe des Communications

De CJOH-TV (Ottawa)

M. Al McKay Directeur de la station

M. Brian Goff Réalisateur (nouvelles)

De la police régionale de Peel L'inspecteur en chef Gary Crowell

M. John Yoannou Agent des relations avec les médias

De la Presse canadienne

M. Jim Poling Vice-président et directeur-rédacteur en chef M. Peter Buckley Rédacteur des nouvelles générales

Le 13 avril 1987

De CHFI Radio (Toronto) M. Peter Worthington

De CBLT-TV (Toronto) Mme Hilary Brown

De la Société Radio-Canada — Nouvelles radiophoniques

Mme Carol Off

De Southam News
M. Don McGillivray

De Newsradio
M. Eric Rothschild
Vice-président et gérant général

De l'Université Carleton M. George Frajkor Professeur Département de journalisme

Du Star de Toronto M. Val Sears Éditorialiste

De la Gendarmerie royale du Canada Le surintendant J.R. Bentham Directeur de l'information

Du service de police d'Ottawa L'inspecteur en chef Robert Woods

Le sergent chef Garry Rae

Du ministère du Solliciteur général M. David Davidson Directeur général Groupe des Communications

Le 21 mai 1987

Témoin indépendant M. Atken Armenian Du Congrès juif canadien M. Manuel Prutschi Directeur national Relations communautaires

Le 22 mai 1987

Du ministère de la Défense nationale Le brigadier général J.R.C. Bertrand Directeur général Plans militaires et opérations

Major K.D. Arril Directeur Plans militaires et coordination

De la Gendarmerie royale du Canada Le sous-commissaire N.D. Inkster

Le surintendant A. Sabean Officier responsable de la GSIU

Du ministère du Solliciteur général M. Alasdair MacLaren Directeur général Planification et coordination de la sécurité

Témoin indépendant M. R. Gordon Robertson, c.p.

## Liste des personnes ressources interviewées

#### Ark II — Canadian Animal

Rights Network
Doreen Pooley
Directrice administrative

### Assemblée nationale du Québec R.D. French, MAN Ministre des Communications

Association canadienne des directeurs de l'information en radio-télévision
Ian Glenday
Ex-président

Association canadienne des éditeurs de quotidiens John Foy Président

Association canadienne des libertés civiles Alan Borovoy Avocat général

### Bureau du Conseil Privé

J. Blair Seaborn Coordinateur Renseignements et sécurité

Horst Intscher Directeur administratif Bureau du Coordinateur des Renseignements et de la sécurité Canadian Association of Security and Intelligence Studies David Stafford Directeur administratif

Centre de la communauté arménienne Zarven Sarkissian

Commission de contrôle de l'énergie atomique Jon H.F. Jennikens Président

Bill Smythe Directeur général Autorisations du cycle du combustible et des matériaux

Département d'État américain Ambassadeur Parker Borg Ancien Sous-directeur du Bureau de l'ambassadeur itinérant chargé de la lutte contre le terrorisme au Département d'État

«Flight 182 Victims' Families Alliance» Yogesh Paliwal Chef

Forces de police de Gloucester Lester Thompson Chef

Forces de police d'Ottawa Thomas Flannagan Chef adjoint

Gendarmerie royale du Canada Roy Moffat Sous-commissaire Administration

Gouvernement de l'Australie Brigardier général M.H. Mackenzie Orr, O.B.E., GM Chef, PSCC Groupe de travail sur la sécurité de l'immigration

Kurt Bell
Directeur général
Élaboration de la politique et du programme
Immigration

Charles Belford Directeur Groupe de travail sur la sécurité et l'exécution de la loi

Andrew Lamb Sous-directeur Groupe de travail sur la sécurité et l'exécution de la loi

Institut canadien des études stratégiques
Colonel Brian MacDonald
Directeur administratif

John Thompson Agent administratif et de recherches

### Ministère des Affaires extérieures

Louis Haeck Conseiller juridique Direction générale des affaires juridiques

Gerald Skinner Directeur, ISE

M. Hendrick Directeur ISE

G. Pardy Directeur, PSR

A. McAlister Directeur adjoint, ISS

M. Raletick Directeur adjoint, PSR

R. Poetschke Responsable de secteur S. Husband Responsable de secteur

P. McRae Directeur adjoint Direction des opérations juridiques JLO

Ministère de la Défense nationale D. Bev Dewar Sous-ministre

Général Paul D. Manson Chef de l'état-major de la Défense

Général G.C.E. Thériault Ex-chef de l'état-major de la Défense

Major général C.W. Hewson Chef Renseignements militaires et sécurité

Ministère de l'Expansion industrielle régionale Michael Kelly

Ministère de la justice Gilles Lauzon Avocat Droit constitutionnel

Rick Mosley Avocat général principal Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale

Christine Verdon Avocate générale Droit constitutionnel

Jean Bellemare Conseiller juridique Section du Bureau du Conseil privé

### Ministère des Transports

Jacques Servant
Surintendant
Planification d'urgence

J.C. Binette Chef Surveillance et sécurité des aéroports

Bruce Bouring
Directeur par intérim
Programme de gestion des aéroports

### Radio-Canada-Service radiophonique

Bob Carty Réalisateur CBC Sunday Morning

#### Le Sénat du Canada

R.E. Gladstone Chef Services de sécurité

# Service canadien du renseignement de sécurité

(SCRC) Ian MacEwan Directeur général Sélection de sécurité

Pierre Choquette Directeur adjoint Administration

# Service des dépêches de la Presse canadienne

Jerry McNeil Sélectionneur-éditeur de nouvelles Bureau d'Ottawa

### Société Radio-Canada

Mark Starowiez Producteur délégué Actualité télévisée (The Journal)

### Solliciteur général du Canada

James Kelleher Solliciteur général Fred Gibson, c.r. Ancien sous-solliciteur général Sal Badali Chef de cabinet du Solliciteur général Perrin Beatty

Bruce Fountain Chef de cabinet du Solliciteur général James Kelleher

Southam Newspaper Group Patrick Sherman Président

Strategic Analysis Group Nicholas Stetham Président

**Témoin individuel** L'hon. Robert Kaplan, c.p., député

The Globe and Mail Geoffrey Stevens Directeur-rédacteur en chef

Michael Harris Reporter

The Ottawa Citizen Keith Spicer Rédacteur en chef

The Toronto Star Archie MacKenzie Chef du Bureau d'Ottawa

Université Carleton
Professeur Conrad Winn
Département des sciences politiques

Université d'Aberdeen Lieutenant General Tim Smith Professeur Département de politique et des relations internationales

Université de Toronto
Professeur Peter Russell
Département des sciences politiques

### Université du Manitoba

Colonel Yoram Hamizrachi Directeur de programmes Centre d'études contre la terreur

Peter St. John Co-directeur Centre d'études contre la terreur

Université du Nouveau-Brunswick Professeur Maurice Tugwell

Centre d'études sur les conflits

Professeur David Charters
Centre d'études sur les conflits

Set Onder. Chaf or outside no Solicinous general Perric Seemy

Brute Formanin Chef de cubben de Sellintene général Jemes Kolleher

Southun Netribajer Group Petrijsk Sharriso Petrijskas

Strategie Amilysia Group Nicholas Stotham Profinent

Terania idaliridad Liberi Robert Kapiano c.a., depurè

The Globe and Mail
Charliffer Stoppers
Directors strangleur en chef

Mischael Sticolo-Loper for C

The things of the contract Smile!

The Perputation Assume Mankengie Cheryla Bayesie & Ottowa

Redsessing Cherken.
Professing Charge With
Constitutionality assesses reddinger

L'aboute a l'interd, pa L'autorier Grant l'im Smith Professor Décement de collègne et des rations autoragemes

Conversité de Toronio
Professeur Peter Russell
Societament des minimos politiques

Université du Maniroba Colonel Yoram Hamisrachi Direction de programmes Centre d'études contre la terreur

Peter St. John Co-directeur Centre d'études contre la terreur

Université du Nouveau-Brunswick Professeur Manrice Tugwell Centre d'égades sur les confiits

> Professour Divoid Charters: Centre d'études sur les conflits

## Mémoires présentés au Comité

Fish, Bonnie, David Dewitt, Leslie Green, and David Matas. «Submission to the Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety» Mémoire au Comité Spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique. Mémoire de l'Institut des Affaires internationales et gouvernementales B'nai Brith. Downsview: B'nai Brith Canada, 1987.

Hamizrachi, Y. «Total War Against Terrorism.» «La guerre complète contre le terrorisme» (étude non publiée)

Shaw, R.R. «Coordination of Resources to Combat and Deal with Acts of Terrorism Against Civil Aviation.» «La coordination des ressources pour combattre les actes de terrorisme contre l'aviation civile». (étude non publiée)

# Mémoires présentés au Comité

Fish, Bennic, David Devitt, Leslie Greec, and David Mates. Submission to the Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safetyn Mémoire au Comité Spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique. Mémoire de l'Institut des Affaires internationales et gouvernementales B'nei Brith. Downsview: B'nai Brith Canada, 1987.

Flamizzachi, Y. «Total War Against Terrorism» «La guerro complete contre le terrorismes (átude non publice)

Shaw, R.R. «Coordination of Resources to Combat and Dest with Acts of Terrorism Against Givil Aviation, «La coordination des testources pour combattre les petes de terrorisme contre l'aviation civile». (étrete pour mibliée)

### Bibliographie choisie

- Anand, V. «Future Terrorism: Threats and Security.» U.S.I. Journal, (avril juin 1985), 115-125.
- Anderson, H., et al. «The Agony of Pan-Am Flight 73.» Newsweek, le 15 septembre 1986, pp. 20-27.
- Angus, William. «Canadian Immigration and Refugee Policies: A Blurred Boundary.» In *Doing It Right: Eminent Canadians Confront the Future*. Ed. l'hon. John C. Munro. Toronto: Lorimer & Company, 1987
- «Anti-terrorist team expected by summer.» The Ottawa Citizen, le 12 mars 1986.
- Atkey, l'hon. Ronald. Toronto, le 1er mars 1985. Allocution à la Fondation des droits humains.
- B'nai Brith Canada. The Lyndon LaRouche Network: The Canadian Connection. Downsview: B'nai Brith Canada 1987.
- Bamford, James. The Puzzle Palace Inside the National Security Agency, America's Most Secret Intelligence Organization. Markham: Penguin Books, 1983.
- Barthos, Gordon. «Don't give terrorists publicity Israeli says.» The Toronto Star, le 16 mai 1986.
- Bauch, Hubert. «Anti-terror teams designed to be always on guard.» *The Gazette*, le 17 mai 1986.
- Beatty, l'hon. Perrin. «L'antiterrorisme.» Toronto, le 10 mars 1986. Allocution à la Faculté de droit de l'université de Toronto.
- . «Réforme des politiques du Canada en matière de sécurité administrative.» Ottawa, le 18 juin 1986. Allocution à la Chambre des communes.

- \_\_\_\_\_. «La lutte contre le terrorisme.» Guelph, le 6 juin 1986.

  Allocution au Club Rotary de Guelph.
- Bernstein, Richard. «A policy of accommodation toward Arab radicals is now backfiring. The Terror: Why France? Why now?» The New York Times Magazine, le 19 octobre 1986, pp. 31 et passim.
- Bindman, S., et Ian MacLeod. «Beatty defends decision to probe terrorism claims.» *The Ottawa Citizen*, le 29 avril 1986.
- Block, Irwin. «Terrorist group will launch attacks in Canada expert.» The Gazette, le 26 avril 1986.
- Borg, Ambassadeur Parker. Washington, 1986. Allocution présentée aux sous-comités des États-Unis sur le contrôle des armes, la sécurité internationale et la science et les opérations internationales du Comité des affaires extérieures de la Chambre des représentants.
- Bourne, Robin. «Memorandum Re: Expo 86 Security Plan Crisis Management.» (étude non publiée.)
- \_\_\_\_\_. «Terrorism Incident Management in a Federal State.» (étude non publiée.)
- Burgess III, Capitaine William. «Countering Global Terrorism.» *Military Review*, (juin 1986), 72-79.
- «Canada says airport terrorism should be extraditable crime.» The Globe and Mail, le 22 septembre 1986.
- «Canadian anti-terror resolution applauded.» The Toronto Star, le 10 octobre 1986.
- Chambre des communes. Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Fascicule no. 4, le jeudi 11 décembre 1986. Deuxième session de la trente-troisième législature. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.
- . Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. Fascicule no. 6., le jeudi 27 novembre 1986. Deuxième session de la trente-troisième législature. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.
- . Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne. L'égalité maintenant!. Deuxième session de la trente-deuxième législature. Ottawa: Imprimerie nationale, 1984.

- Charters, David. «Canadian Security Intelligence Problems in Historical Perspective.» Les 27-28 août 1986. Étude présentée à la Conference on Intelligence and Policy, parrainée conjointement par la Défense Intelligence College et l'American Political Science Association.
- . «The October Crisis: Implications for Canada's Internal Security.» Saint-Jean, 1986. Allocution à la conférence à l'Institut canadien des études stratégiques.
- «Chronology of Major American-Related Terrorist Incidents, 1985.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, août 1986, pp. 13-15.
- City of North Bay. City of North Bay: Peacetime Emergency Plan. (1985). (manuel non publié.)
- Cléroux, Richard. «SERT squad learns a view to kill.» The Globe and Mail, le 17 mai 1986.
- Cloutier, Léo. «An Approach to Threat Assessment by Police.» Ottawa, 1981. Allocution présentée à un atelier sur les tactiques au Collège canadien de Police.
- . «Jurisdiction, Jurisdiction, Who's Got Jurisdiction?» Ottawa, 1981. Allocution présentée à un atelier de l'unité tactique au Collège canadien de la police.
- Colapinto, John. «The Foreign Correspondent.» Saturday Night, juillet 1986, pp. 13-15.
- Comber, Mary A. et Mayne, Robert S. The Newsmongers: How the Media Distort the Political News. Toronto: McClelland and Stewart, 1986.
- Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Rapport annuel 1986-87. Ottawa: Imprimerie nationale, 1987.
- \_\_\_\_\_. Rapport annuel 1985-86. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.
- Commission d'appel de l'immigration. Rapport annuel pour l'année qui s'est terminée le 31 décembre 1985. Ottawa: Imprimerie nationale 1986.
- Commission d'enquête sur les criminels de guerre. Rapport: Partie I: Public. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.

- Commission de réforme du droit du Canada. Droit Pénal, la Classification des infractions: document de travail 54. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada, 1986.
- \_\_\_\_\_. Pour une nouvelle codification du droit pénal: rapport 30. Vol. 1. Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada, 1986.
- Crelinston, Ronald. «Terrorism as Political Communication: The Relationship between the Controller and the Controlled.» À être publié dans *Contemporary Research on Terrorism*. Ed. Paul Wilkinson. Aberdeen: University of Aberdeen Press, (à venir) 1987.
- . York University, Toronto, le 8 mai 1987. Allocution présentée à la Conférence on Domestic Security: Issue for Democracy.
- Crosbie, L'hon. John. Montréal, le 23 septembre 1986. Allocution présentée à l'Organisation de l'aviation civile internationale.
- D'Amore, Louis J. et Anuza, Teresa E. «International Terrorism: Implications and Challenge for Global Terrorism.» Business Quarterly, (novembre 1986), 20-29.
- Danger of nuclear terrorism increasing, says world study.« The Ottawa Citizen, le 25 juin 1986.
- Dare, M. «The Enhancement of Crisis Handling Capability Within The Canadian Federal Structure.» Rapport du Crisis Management Study Group. (étude non publiée)
- Defalco, Jane. «Media not to blame for terrorism, journalists say.» The Ottawa Citizen, le 28 avril 1986.
- Derrer, Lieut. comm. Douglas S. «Countering Terrorism: Part I.» *Proceedings*, janvier 1986, pp. 50+57.
- . «Countering Terrorism: Part ».« Proceedings, février 1986, pp. 72-79.
- Deveney, Abby. «New measures won't stop professional terrorists: RCMP officer.» The Ottawa Citizen, le 17 mars 1986.
- \_\_\_\_\_. «Professional terrorists hard to stop: RCMP officer.» The Ottawa Citizen, le 17 mars 1986.
- Draft Statement of Principles. La Presse Canadienne et Nouvelles téléradio, Toronto, 1987.
- Earl, Lieut. Col. Robert. «Combatting Terrorism.» Marine Corps Gazette, juin 1986, p. 47.

- «Economic Sanctions to Combat International Terrorism.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, août 1986, pp. 1-12.
- Eloughley, Brian. «Australian SAS in counter-terrorist role.» Jane's Defence Weekly, le 31 mai 1986, p. 981.
- Emerson, Steven. «Adding up the cost of safety.» U.S. News & World Report, le 5 mai 1986.
- Emerson, S., Charles Ferryvesi, et Melissa Healy. «Can U.S. buy embassy safety?» U.S. News & World Report, le 14 avril 1986.
- Emploi et Immigration Canada. Guide de l'immigration: Examen et application de la loi (IE).
- Emploi et Immigration Canada. Guide de l'immigration: législation (IL).
- Emploi et Immigration Canada. Demande du statut de réfugié au Canada. Brochure MP23-57/1982E. Ottawa: Imprimerie nationale, 1982.
- Emploi et Immigration Canada. Guide de l'immigration Canada: sélection et contrôle (IS).
- «European Parliament Presses EEC to Strengthen Airport Security.» Aviation Week & Space Technology, le 7 avril 1986, p. 34.
- Farson, Stuart. «Countering the Security Threat in the 1980's: MacDonald's Legacy and the Need for Effective and Efficient Control.» (étude non publiée)
- Feazel, Michael. «Pilots May Boycott Nations That Encourage Terrorism.» Aviation Week & Space Technology, le 14 avril 1986, p. 34.
- Finn, Ed. «Elaborate Security Web: Alliance against terrorism extends from passenger and baggage screening to world intelligence network.» *Transpo/86*, (1986).
- Flem-Ath, Rand. «Canadian Security and Intelligence: A Bibliography.» (étude non publiée)
- Foster, Thomas. «America's Insecure Borders in an Age of International Terrorism.» Armed Forces Journal International, (février 1986), 80-82.

- Frank, J.A., et Michael Kelly. «Étude préliminaire sur la violence collective en Ontario et au Québec, 1963-1973.» Revue canadienne de sciences politiques, 10 (1977), 145-157.
- Fraser, John. «Terrorism Hits France: France Hits Back.» The Globe and Mail, le 20 septembre 1986.
- Fulford, Robert. «Monkey Business: How an Australian philosopher's ideas inspired an international movement to liberate animals from laboratories and dinner tables.» Saturday Night, janvier 1986, pp. 5-7.
- Fulton, Kaye. «Fighting like cats and dogs.» The Ottawa Citizen, le 31 janvier 1987.
- Gasser, Hans-Peter. «Interdiction des actes de terrorisme dans le droit international humanitaire.» Revue Internationale de la Croix-Rouge, no. 253, (juillet-août), 200-212.
- Genovese, Margaret. «Terrorism: Newspapers grapple with the extraordinary challenges of covering worldwide terrorist incidents. There are no easy answers.» *Presstime*, août 1986, pp. 26-32.
- Gerol, Ilya. «Governments, media the unwitting accomplices that help terrorist succeed.» The Ottawa Citizen, le 16 juin 1986.
- Gersovitz, David. «Airline industry strengthens anti-terrorist measures.» *The Ottawa Citizen*, le 23 août 1986.
- Gibson, Fred. «Terrorism—New Challenge for Government.» Saint-Jean, le 25 avril 1986. Allocution à la conférence de l'Institut canadien des études stratégiques.
- Gill, Liz. "Women are rising to the top in chilling field of terrorism." The Globe and Mail, le 12 février 1987.
- Godfrey, Tom. «'50 Spies Here': India runs terror ring, Sikh says.» The Sunday Sun, le 18 janvier 1987.
- Gostick, Ron. «Our Thought-Crime Cases.» The Canadian Intelligence Service, 37, No. 5 (décembre 1986), 45-47.
- Graham, Katherine. «Terrorism and the Media.» Washington, le 6 mars 1986. Allocution présentée à l'ANPA Government Affairs Dinner.
- Gwyn, Richard. «Plastic gun dandy gadget for terrorists.» The Sunday Sun, le 15 juin 1986.

- Hall, Joseph. «Canada joins 12 nations to fight international terror.» The Toronto Star, le 10 mai 1987.
- Hamizrachi, Yoram. «Lax security makes terror too easy.» Winnipeg Free Press, février 1986.
- Hanlon, Michael. «30 nations back Canada's plan on airport terrorism.» The Toronto Star, le 27 septembre 1986.
- Helle, Major Ronald. «Defeating Terrorism.» *Proceedings*, juillet 1986, pp. 49-54.
- Henderson, Robert. «Use of force. Whether and when?: Washington's debate on terrorism.» *International Perspective*, (septembre-octobre 1986), 17-19.
- Hirsch, D., Stephanie Murphy, et Bennett Rambert. «Protecting reactors from terrorists.» Bulletin of the Atomic Scientists, mars 1986, pp. 22-25.
- Hitchens, Christopher. "Wanton Acts of Usage. Terrorism: A Cliché in search of a meaning." *Harper's Magazine*, (septembre 1986), 66-70.
- Hocking, Jenny. "Terrorism and counter-terrorism institutionalizing political order." The Austrian Quarterly, (Printemps 1986), pp. 297-306.
- Hoffman, Bruce. Terrorism in the United States During 1985. Santa Monica: Rand Corporation, 1986.
- \_\_\_\_\_\_. Right Wing Terrorism in West Germany. Santa Monica: Rand Corporation, 1986.
- . Terrorism in the United States and the Potential Threat to Nuclear Facilities. Rapport préparé pour le U.S. Department of Energy. Santa Monica: Rand Corporation, 1986.
- Hopkins, Harry. «Sniffing out trouble.» Flight International, le 28 juin 1986, pp. 24-28.
- «How Should Media Act When One of Theirs Is Hostage?» Presstime, août 1986, p. 33.
- In the Face of Terrorism: Columbia University Seminars on Media and Society in Association with Times Mirror. Los Angeles: Times Mirror, 1986.
- «Indian official says diplomats who went home are 'not spie'.» The Sunday Star, le 29 mars 1987.

- «International Terrorism.» Department of State Bulletin, Washington, D.C.: U.S. State Department, octobre 1986, pp. 27-31.
- «International Terrorism: Statements by Ambassadors Robert B. Oakley, Acting Ambassador at Large for Counter-Terrorism, and Parker W. Borg, Deputy, Office of the Ambassador at Large for Counter-Terrorism.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, août 1986, pp. 1-12.
- «International Terrorism: The Taking of U.S. Citizens Hostage.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, août 1987, p. 16.
- «It Must Be Simple.» Discover, juin 1986, pp. 22-31.
- Jenkins, Brian. «Defense Against Terrorism.» Political Science Quarterly, 101 No. 5 (1986), 773-786.
- \_\_\_\_\_. International Terrorism: The Other World War. Rapport préparé pour les Forces de l'air américaines. Santa Monica: Rand Corporation, 1985.
- Jiwa, Salim. The Death of Air India Flight 182. London: Allen & Co., 1986.
- Johnson, Bryan. «Clark will not pursue allegations of money sent to Sikh terrorists.» Globe and Mail, le 11 février 1987.
- . «Eye of the Storm: 'No guns, only God' in Sikhs' inner sanctum.» The Globe and Mail, le 21 février 1987.
- Kaplan, L'hon. Robert. «Canada's International Role in Combating Terrorism.» Saint-Jean, le 26 avril 1986. Allocution présentée à l'Institut canadien des études stratégiques.
- Kashmeri, Zuhair. «Right-Wing Fundamentalism in Canada: The Croatians and the Sikhs as newsmakers...» Winnipeg, 1987. Allocution présentée à la conférence du Centre d'études contre la terreur sur les menaces de droite au Canada.
- . «3 Indian diplomats identified as spies.» The Globe and Mail, le 28 mars 1987.
- e. «CSIS alters policy on sharing information to protect secrecy:

  Police will get data only on suspected crucial matters.» The Globe and Mail, le 9 janvier 1987.

- Kedourie, Elie. «Political Terror in the Muslim World.» Encounter, 68 (février 1974), 112-116.
- Kellen, Konrad. On Terrorists and Terrorism. Santa Monica: Rand Corporation, 1982.
- Kidder, Rushworth. «Finding a response to terrorism.» The Christian Science Monitor, le 20 février 1986.
- . «Probing the relation between terrorism and the news media.»

  The Christian Science Monitor, le 14 juillet 1986.
- Koerner, Wolfgang. Terrorism: Legitimation and Response. Ottawa: Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1986.
- Kupperman, Robert. «Terrorism policy.» Christian Science Monitor, le 10 mars 1986.
- La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. Le Parlement et la sécurité. Ottawa: Imprimerie nationale, 1979.
- . Troisième rapport: Certaines activités de la G.R.C. et la connaissance qu'en avait le gouvernement. Ottawa: Imprimerie nationale, 1981.
- \_\_\_\_\_. Les aspects juridiques de la sécurité nationale: étude préparée pour le compte de la Commission. Ottawa: Imprimerie nationale, 1980.
- \_\_\_\_\_\_. Premier rapport sécurité et information. Ottawa: Imprimerie nationale, 1979.
- Le Sénat du Canada. Équilibre délicat: Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique. Rapport du Comité spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. Ottawa: Imprimerie nationale, 1983.
- Le Sénat et la Chambre des communes. *Indépendance et Internationa-lisme*. Rapport du Comité spécial sur les relations extérieures du Canada. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.
- Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada. Fascicule no. 46, le lundi 10 mars 1986. Première session de la trente-troisième législature, 1984-85-86. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.

- Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada. Fascicule no. 62, le vendredi 25 avril 1986. Première session de la trente-troisième législature, 1984-1985-1986. Ottawa: Imprimerie nationale, 1986.
- Levy, Dr. Rudolf. «Terrorism and the Mass Media.» Military Intelligence, octobre-décembre 1985, pp. 34-38.
- Lewis, Stephen. «The Situation in the Middle East.» New York, le 3 décembre 1986. Allocution présentée à la 41e session de l'assemblée générale des États-Unis.
- Lewis, Arthur. «Press and police clash over hostage takings.» *Bulletin*, no. 29 (mars 1986), 13-14.
- Livingstone, Neil C., and Terrel, E. Arnold. Fighting Back: Winning the War Against Terrorism. Toronto: Lexinton Books, 1984.
- «Lyndon LaRouche: Beyond the Fringe.» Newsweek, le 7 avril 1986, pp. 38 et passim.
- Macdonald, Donald. Some Aspects of American Anti-Terrorist Legislation and Agreements. Ottawa: Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1987.
- \_\_\_\_\_. The Canadian Security Intelligence Service. Ottawa:

  Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1984.
- . «Jurisdiction Over Terrorism and Counter-Terrorism.» (étude non publiée.)
- \_\_\_\_\_. The Role of Parliaments Against Terrorism: Background Paper for Parliamentarians. Ottawa: Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1986.
- \_\_\_\_\_. Terrorism and the Law. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1987.
- Macdonald, Col. B., ed. *Terror*. Toronto: Institut canadien des études stratégiques, 1986.
- MacDonell, Rod. «Terrorism patrols drain squad: Mounties.» The Gazette, le 14 mai 1986.
- MacKenzie, Robert, «Terror teams said poised to hit Canada.» The Toronto Star, le 26 avril 1986.

- \_\_\_\_\_. «Terrorism's weird by-product the so-called 'experts'.» The Toronto Star, le 1 mai 1986.
- MacLeod, Ian. «Terrorism panelists agree Expo 86 tempting target.» The Ottawa Citizen, le 28 avril 1986.
- Malarek, Victor. «Report bares feud between Immigration, External Affairs.» The Globe and Mail, le 11 mars 1986.
- . "Report says CSIS still facing tension over RCMP's role." The Globe and Mail, 26 juin 1986.
- \_\_\_\_\_. "Special RCMP unit to fight terrorists." The Globe and Mail, 11 mars 1986.
- Mandryk, Murray. "Changes needed to ward off attack at Canadian airport." Regina Leader Post, le 18 février 1986.
- Mark, Sir Robert. In the Office of Constable, London: Collins, 1978.
- Martin, Robert. «Press councils: Watchdogs with no bite.» Bulletin no. 29 (mars 1986), 30.
- Mazankowski, L'hon. Don. Vancouver, le 28 octobre 1985. Allocution présentée à l'Association du transport aérien du Canada.
- \_\_\_\_\_. Montréal, le 27 juin 1985. Allocution présentée à l'Organisation de l'aviation civile internationale.
- McAndrew, Brian. «Air-India crash, October Crisis head terrorism list.» The Toronto Star, le 4 mai 1986.
- McGeorge II, Harvey. «The Deadly Mixture: Bugs, Gas and Terrorists.» NBC Defence & Technology International, 1, no. 2, (mai 1986), 56-61.
- McNewly, Pat. «No proof terrorists are aided by news reports, publisher says.» The Toronto Star, le 17 avril 1986.
- Melman, Yossi. «Making Air Travel Safer.» Newsweek, le 10 novembre 1986, p. 12.
- Melman, Y., et Daniel Raviv. «Terrorists plan bloody 1986.» Jane's Defence Weekly, le 22 février 1986, pp. 321-322.
- Merari, A., ed. On Terrorism and Combatting Terrorism. Maryland: JCAA Publications, 1985.

- Mickolus, Edward F. Transnational Terrorism: A Chronology of Events, 1968-1979. Westport: Greenwood Press, 1980.
- «Military better trained to fight terrorism: Starnes.» The Ottawa Citizen, le 11 mars 1986.
- Ministry of the Attorney General (British Columbia), Police Services.

  Expo 86 Instructions for Incident Management. (étude non publiée.)
- Mitchell, Thomas. «Corporate Security in an Age of Terrorism.» The Canadian Business Review, 11, no. 1 (Printemps 1984), 31-36.
- \_\_\_\_\_. «Politically-Motivated Terrorism in North America: The Threat and the Response.» Dissertation, Université Carleton, 1985.
- Mock, Alois. «Who is going to take a stand against Terrorism?» Austria Today, avril 1986, pp. 9-11.
- Moon, Peter. «Feuding policemen upset hostage-taker.» The Globe and Mail, le 13 juin 1986.
- \_\_\_\_\_. «Parliamentary review urged for secretive spying agency.» The Globe and Mail, le 31 mars 1987.
- \_\_\_\_\_. «Canadian agency safeguards its role in world spy game.» The Globe and Mail, le 30 mars 1987.
- Morgan, Jean. «Why reporters must cover all sides of a story.» UK Press Gazette, le 7 octobre 1985, p. 12.
- Mulroney, Le Très hon. Brian. Ottawa, le 11 octobre 1985. Conférence de presse tenue à la tribune nationale de la presse.
- «Nato's fight against terrorism.» Jane's Defence Weekly, le 15 novembre 1986, pp. 1163-1165.
- Neal, Christopher. «CSIS chiefs intimidate francophone agents, documents reveal.» The Ottawa Citizen, le 29 avril 1987.
- \_\_\_\_\_. «Media overplays Arab terrorism, fund-raiser says.» The Ottawa Citizen, le 13 septembre 1986.
- Netanyahu, Benjamin. «Terrorism: How the West Can Win.» *Time*, le 14 avril 1986, pp. 52-64.
- «No need to fear terrorists: Beatty.» The Gazette, le 3 juin 1986.
- North Atlantic Assembly. Policy Recommendations: Thirty-First Annual Session. San Francisco: International Secretariat of the North Atlantic Assembly, 1985.

- \_\_\_\_\_. Working Group on Terrorism: Draft Interim Report. San Francisco: International Secretariat of the North Atlantic Assembly, 1986.
- Northem Ireland (Emergency Provisions) Act 1978. (Ireland du nord).
- Nunziata, John. Lettre à l'hon. J. Kelleher, c.p., député, Solliciteur général du Canada, le 31 juillet 1986.
- O'Brien, Conor, «Thinking About Terrorism.» Atlantic Monthly juin 1986, pp. 62-66.
- O'Love, Richard. «Companies to Develop Improved X-Ray Cargo Screening System.» Aviation Week & Space Technology, le 17 novembre 1986, p. 37.
- O'Neill, Michael J. Terrorist Spectaculars: Should T.V. Coverage Be Curbed? New York: Priority Press, 1986.
- Oakley, Ambassador Robert. «Terrorism: the Fight.» The Army Quarterly and Defence Journal, (avril 1985), 167-180.
- Washington, D.C.: U.S. State Department, octobre 1986, pp. 55-57.
- Ontario Royal Commission on Violence in the Communications Industry. Learning from the Media. Vol. 5. Toronto: Imprimeur de la Reine, 1977.
- Organisation de l'aviation civile internationale. Report of the Legal Commission on Agenda Items 7, 21 and 22. Rapport de la commission juridique à l'Assemblée, Montréal: 1986.
- \_\_\_\_\_\_. Instruments for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Air Transportation: Aviation Security. Rapport du comité exécutif. Montréal: 1986.
- Ott, James. «FAA Tightens Airport Security to Counter Sabotage Threats.» Aviation Week & Space Technology, le 13 octobre 1986, pp. 31-32.
- \_\_\_\_\_. "ICAO Advances Measures to Combat Terrorism." Aviation Week & Space Technology, 13 octobre 1986, pp. 32-33.
- Oziewicz, Stanley. «'Academic expertise' lacking: Terrorism little researched.» The Globe and Mail, le 6 mai 1986.
- . «Study of terrorism a fledgling pursuit fraught with perils.» The Globe and Mail, le 3 mai 1986.
- Peel Regional Police Force. Working With The Media. (manuel non publié.)

- \_\_\_\_\_\_. Major Emergence/Disaster Manual. (1980). (manuel non publié.)
- Plommer, Leslie. «Trade in false passports aiding illegal entry into Canada.» The Globe and Mail, le 13 février 1987.
- Poirier, Patricia. «Embassies still vulnerable to terrorist: RCMP official.» The Globe and Mail, le 17 mars 1986.
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984. (Irlande du Nord.)
- Proctor, Paul. «FAA Will Begin Testing Improved Security Equipment.» Aviation Week & Space Technology, le 3 novembre 1986, pp. 136-137.
- Proctor, Paul. «FAA Will Begin Testing Improved Security Equipment.» Aviation Week & Space Technology, le 3 novembre 1986, pp. 136-137.
- Production Standards: Coverage of Terrorists. CBS News, New York, 1977.
- Pyle, Christopher. «Defining Terrorism.» Foreign Policy, No. 64 (1986), 63-78.
- «Radio Television News Directors' Association (RTNDA) Code of Ethics.» News Break..., septembre octobre 1986.
- Rankin, Murray. «Domestic Security: Issues for Democraccy.» Toronto, le 8 mai 1987. Allocution à Osgoode Hall Law School.
- Rapport préparé pour le Subcommittee on Security and Terrorism for the use of the Committee on the Judiciary: United States Senate. State-Sponsored Terrorism. Washington: GPO, 1985.
- Responsibility in Broadcast Journalism. Newsradio, Toronto, 1986.
- Romanow, Roy. «The Canadian Charter of Rights and Freedoms.» Edmonto, le 27 août 1986. Allocution présentée à l'assemblée annuelle de l'Association du barreau canadien.
- Ross, Jeffrey I. «Domestic Political Terrorism in Canada: 1960-1985: A Statistical and Critical Analysis». Hamilton, le 6 juin 1987. Allocution présentée à l'Association canadienne de sciences politiques.
- Royal Commission on Australia's Security and Intelligence Agencies. Report on the Office of National Assessments and Joint Intelligence Organization. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1985.

- Rubin, Jeffrey Z. et Friedland Nehemia. «Theatre of Terror.» *Psychology Today*, mars 1986, pp. 18-28.
- Ryan, Andrew. «Terrorism and Television.» T.V. Guide, le 26 juillet 1986, pp. 4-9.
- Satchell, Michael, et al. «Narcotics: Terror's New Ally.» U.S. News & World Report, le 4 mai 1987, pp. 30-37.
- Satchell, Michael. «What is the Kremlin's role?» U.S. News & World Report, le 4 mai 1987, p. 34.
- Scanban, David. «New anti-terrorist team ready for action.» The Ottawa Citizen, le 13 mai 1986.
- Scanlon, Joseph. "Coping with Criminal Publicity Stunts: The Media, Hostage Takings and Other Acts of So-Called Terrorism." Saint-Jean, le 25 avril 1986. Allocution présentée à la conférence de l'Institut canadien des études stratégiques.
- Scherer, J.L. "Terrorism." (document non publié.)
- Schmid, Alex. Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature. Amsterdam: North Holland Publishing, 1983.
- Schoenberg, Harris. "When terrorism travels by diplomatic pouch." *The Christian Science Monitor*, le 15 décembre 1986.
- Secrétariat d'État. Comment devenir citoyen canadien. Brochure C: 51-58/1983. Ottawa: Imprimerie nationale, juillet 1983.
- Secrétariat d'État. Comment prouver que vous êtes citoyen canadien. Brochure C:51-70/1985. Ottawa: Imprimerie nationale, mars 1985.
- Security and Subnational Conflict Research Program. Santa Monica: Rand Corporation, 1984.
- Shepard, William. «A Five-Point Congressional Response.» The Military Engineer, No. 506 (1986), 115.
- Shoniker, Peter. «Future of Terrorism in Canada: New Crossroads.» Saint-Jean, le 25 avril 1986. Allocution présentée à la conférence de l'Institut canadien des études stratégiques.
- «Shultz requests Antiterror Funds: Secretary Seeking \$4.4 Billion to Protect U.S. Embassies.» New York Times, le 5 février 1986.

- Shultz, Richard. «Can Democratic Governments Use Military Force in the War against Terrorism?» World Affairs, 148, no. 4 (Printemps 1986), 205-215.
- Shultz, George. «Enhancing Diplomatic Security.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, avril 1986, pp. 42-45.
- . «Low-Intensity Warfare: The Challenge of Ambiguity.» Washington, 1986. Allocution présentée au Low-Intensity Warfare Conference, National Defense University.
- Smart, Ian. «International Terrorism.» Behing the Headlines, 44, no. 3 (février 1987).
- Smith, Dan. «Canadian Sikhs say India harassing them.» The Toronto Star, le 27 juillet 1986.
- Sofaer, Abraham D. «The War Powers Resolution and Antiterrorist Operations.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, aôut 1986, pp. 68-71.
- . «Terrorism and International Law.» New York, 1986. Séminaire présenté au Columbia University School of Law.
- St. John, Peter. «Steps for terror-proofing Canada's International airports.» The Globe and Mail, le 28 mars 1986.
- Starnes, John. «Who will review the security reviewers? And how?» The Ottawa Citizen, le 1 octobre 1986.
- Saint-Jean, 1986. Allocution présentée à la Conférence de l'Institut canadien des études stratégiques.
- «Staying Ahead of the Terrorist.» IATA Review, 2 (avril juin 1986), 3-4.
- Steed, Judy. «Contract Cops.» Report on Business Magazine, le 25 septembre 1985, pp. 74-78.
- Sterning, Claire. The Terror Network. New York: Berkley Books, 1982.
- Stevens, Capt. D. «International Terrorism: The Canadian Perspective.» Revue canadienne de défense, 16 (Été 1986), 39-41.
- Stoler, Peter. The War Against the Press: Politics, Pressures and Intermediation in the 80's. New York: Dodd, Mead & Company, 1986.

- Sullivan, Patrick. «»New arms technology makes airport security more difficult. « The Globe and Mail, le 14 avril 1986.
- Taylor, Noel. «Coverage of terrorism sensationalized, panel agrees.» The Ottawa Citizen, le 29 mai 1986.
- Terrorism & Hostage Taking: Specific Guidelines. Radio Canada, Toronto, 1986.
- Terrorism Kidnapping Coverage Guidelines. United Press International. Washington, D.C., 1977.
- «Terrorism down since Libyan raid, analysts say.» The Ottawa Citizen, le 14 avril 1987.
- «Terrorism warnings called 'alarmist'.» The Sunday Star, le 27 avril 1986.
- «Terrorism Is Here to Stay: an interview with Robert H. Kupperman.» Military Intelligence, octobre-décembre 1985, pp. 33 and 66.
- «Terrorism: Why business is now a prime target.» International Management Europe, août 1985, pp. 20-23.
- Terrorisme international: tendances et avenir. Ottawa: Imprimerie nationale, 1981.
- Terrorist Policy. The Courier Journal and The Louisville Times, Louisville, 1977.
- «The Air India bomb 'is official'.» Flight International, le 8 mars 1986, p. 4.
- The Official Secrets Act. 1911, 1920, 1939. (Royaume-Uni).
- The People and the Press: Part2. Los Angeles: Times Mirror, 1986.
- The Tower Commission Report: The Full Text of the Presi dent's Special Review Board. New York: Times Books, 1987.
- Thompkins, Thomas. «The Terrorist Arsenal Part 1, Part 2.» TVI Report, 6, No. 4 (1986), 51-57.
- \_\_\_\_\_. Military Countermeasures to Terrorism in the 1980's. Santa Monica: The Rand Corporation, 1984.
- Thompson, Leroy. The Rescuers: The World's Top Anti-Terrorism Units.
  Boulder: Paladin Press, 1986.
- «Top-secret team of scientist ready to tract nuclear terrorists.» The Ottawa Citizen, le 23 août 1986.

- «Toronto school hid ex-terrorists: report.» The Ottawa Citizen, le 25 juin 1986.
- Transports Canada. Politique, normes et lignes directrices relatives à l'élaboration d'un plan de mesures d'urgence aéroportuaires et à la tenue d'exercices aux aéoroports de Transports Canada. (1986).
- Truby, David. «The Complete Terrorist Arsenal.» Gung-Ho, janvier 1987, pp. 36-65.
- Tuchman, Barbara W. The Proud Tower. Toronto: Bantam, 1985.
- Tugwell, Maurice. «Terrorism and Propaganda: Problem and Response.» Conflict Quarterly, Printemps 1986, pp. 5-15.
- Tyrwhitt, Janice. «Roy Lawson, Defuser of Human bombs.» Readers' Digest, juin 1986, pp. 49-53.
- «U.S. may base anti-terror squad on foreign soil.» The Toronto Star, le 11 septembre 1986.
- U.S. Vice President, Public Report of the Vice President's Task Force on Combating Terrorism. Washington, D.C.: GPO, 1986.
- Vienneau, David. «Terrorism a part of life in Canada minister warns.» The Toronto Star, le 7 juin 1986.
- \_\_\_\_\_. «Mounties train 'razor sharp' squad to fight terrorism threat in Canada.» *The Toronto Star*, le 13 mai 1986.
- Vérine, Stéphane. «La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.» *Politique Étrangère*, no. 4 (hiver 1986), 977-985.
- Vought, Lt. Col. D., et Lt. Col. James Fraser Jr. «Terrorism The Search for Working Definitions.» *Military Review*, (juillet 1986), 70-76.
- Wallach, Evan J. «Executive Powers of Prior Restraint Over Publication of National Security Information: The UK and the USA compared.» International and Comparative Law Quarterly, 32 (avril 1983), 424-451.
- Ward, Olivia. «Threat to food, drugs a new terror weapon: Terror by poison.» The Sunday Star, le 27 juillet 1986.
- Wardlaw, Grant. «Terrorism: State involvement adds new dimensions.» PDR 1985 Annual Reference Edition, (décembre 1984/janvier 1985), 59-60.

- Weimann, Gabriel. «Media manipulation in the theatre of terror.» The Ottawa Citizen, le 27 septembre 1986.
- Weiner, Gerry. «Immigration to the Year 2000: A Canadian Perspective.» Washington, le 23 octobre 1986. Allocution présentée au Leadership Seminar.
- West, Dr. Dalton. «New Zealand Defence and Foreign Policy: The Strategic Bases.» Wellington, 1986. Soumission au New Zealand Defence Committee of Enquiry.
- «When terrorism comes to the United States.» Broadcast Week of Feb.8
   Feb. 14, le 8 février 1987.
- Whitehead, John C. «Counterterrorism Policy.» Department of State Bulletin. Washington, D.C.: U.S. State Department, juin 1986, pp. 79-80.
- Wilkinson, Paul. «Terrorism A Threat to World Order Need for a Code of International Criminal Law.» Ocho Rios, 1986. Étude présentée à la 8e Conférence sur la loi du Commonwealth.
- \_\_\_\_\_\_. «Terrorism A Threat to Internal Security or a Weapon Against Tyranny? Problems of Municipal Law Enforcement.» Ocho Rios, 1986. Étude présentée à la 8e Conférence sur la loi du Commonwealth.
- Wood, Olivia. «Rightist radicals weave 'spider web' in Canada.» The Toronto Star, le 29 mars 1987.
- World Peace Through Law Centre. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft. Pamphlet Series No. 18. Geneva: World Peace Through Law Centre, 1971.
- Worthington, Peter. «How to tell news yet thwart terrorists?» The Financial Post, le 20 avril 1987.
- Wright, Major Jeffrey. «Terrorism: A Mode of Warfare.» Defence Force Journal, 15 (septembre/octobre 1985), 42-48.
- Yardley, Michael. «MACE a multi-national approach to countering terrorism.» *International Defence Review*, (novembre 1986), 1621-1625.
- Yew, Lee Kuan. «How Asia Views Terrorism.» Asiaweek, le 15 juin 1986.

