

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

**Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation
prises à la suite de l'attentat à la bombe
commis contre le vol 182 d'Air India**

Canadian Association of Chiefs of Police
Written Submissions

Association canadienne des Chefs de police
Soumission Écrite



Leading Progressive
Change in Policing

À l'avant-garde du
progrès policier

ENQUÊTE AIR INDIA
ASSOCIATION CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE
OBSERVATIONS FINALES

Commissaire,

Bien que des questions institutionnelles et juridiques majeures aient été soulevées à la suite de l'attentat contre le vol 182 d'Air India, le 23 juin 1985, il est également important que le système judiciaire canadien demeure conscient que cet attentat a été l'acte criminel le plus important de l'histoire du Canada et qu'il a affecté la vie de centaines de citoyens. La perte de vies humaines et l'impact sur les familles ne doivent pas être éclipsés ni oubliés.

Dans cet esprit, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) aimerait, avant de faire ses observations, offrir ses sincères condoléances aux familles des victimes. Pour citer le chef de la police de Toronto, William Blair, la priorité des organismes de répression de la criminalité est « d'abord et avant tout » la protection des Canadiennes et des Canadiens.¹ Cela s'applique à tous les organismes de maintien de l'ordre à travers le pays en ce qui concerne toutes les enquêtes et toutes les infractions criminelles. Protéger le public contre les tragédies et la perte de vies humaines est le fil directeur du maintien de l'ordre dont les représentants ont été affectés à la fois aux niveaux institutionnel et personnel par cette tragédie.

Antécédents

L'Association canadienne des chefs de police

a) Généralités

L'ACCP est constituée d'un conseil d'administration élu par les membres et comprend les chefs, les commissaires et les dirigeants de la communauté du maintien de l'ordre au Canada. Sont aussi membres de l'ACCP, des représentants d'organismes partenaires et affiliés comme le Service canadien du renseignement de sécurité et le Service canadien de renseignements criminels. L'Association est nationale et représente plus de 90 % de la communauté policière au Canada. Ses secteurs d'activités et ses

¹ Transcription de l'enquête Air India, 26 novembre 2007, vol.83, page 10624.

préoccupations sont le maintien de l'ordre à tous les niveaux, municipal, provincial/territorial et fédéral. La vocation de l'ACCP est de soutenir et de promouvoir une application efficace de la loi et de protéger et d'assurer la sécurité de tous les Canadiens. Pour atteindre ces objectifs, une bonne partie du travail se fait à travers les activités et projets spéciaux de plusieurs comités et par le biais de liaisons actives avec les divers niveaux de gouvernements et les ministères. L'ACCP se présente régulièrement devant des comités parlementaires à l'occasion de propositions de législation et de revues parlementaires du droit pénal et de la législation existante en matière de sécurité publique.

La participation de l'ACCP et la préparation de l'enquête Air India ont impliqué les efforts collectifs du Comité sur le crime organisé, du Comité sur la sécurité nationale ainsi que du Comité sur les modifications de la loi.

b) Preuves apportées par l'ACCP

L'ACCP a donné à cette Commission des preuves sur les réalités du maintien de l'ordre aujourd'hui. La Commission a entendu deux panels constitués de fonctionnaires de police de haut rang, représentant les organismes de maintien de l'ordre à travers le Canada.

Alors que ces panels discutaient sur de nombreux sujets de fond portant sur le maintien de l'ordre, la constitution de ces panels avait en elle-même une signification tout aussi importante; elle représentait le maintien de l'ordre aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Le message explicite était que le maintien de l'ordre, au Canada, est de nature multi-juridictionnelle, multiethnique, multi-organisationnelle et très complexe. Il est nécessaire d'intégrer et de faire coopérer toutes les forces de maintien de l'ordre à travers le pays et à tous les niveaux. La criminalité n'affecte plus les communautés en situation isolée, elle est devenue régionale, provinciale et nationale et elle devient de plus en plus internationale.

En plus des complexités organisationnelles et institutionnelles auxquelles se heurte le maintien de l'ordre au Canada, les enquêtes sont devenues de plus en plus complexes, ce qui a eu des implications significatives en termes de ressources et de volume de travail. Le maintien de l'ordre a beaucoup progressé, mais il reste encore

beaucoup à faire pour continuer à s'adapter. En annexe A à ces observations, se trouve le rapport Plecas sur les coûts du maintien de l'ordre et les obstacles à surmonter aujourd'hui. La conclusion de ce rapport est que la demande pour des services de police a augmenté au cours des trente dernières années alors que les ressources policières, elles, n'ont pas augmenté en proportion pour pouvoir répondre à la demande. Il ne s'agit plus d'une revendication générale traditionnelle, mais bien de la réalité documentée du maintien de l'ordre aujourd'hui. Ignorer cette réalité ne réglerait pas le problème sous-jacent.

L'attentat contre le vol 182 d'Air India a également mis en lumière la réalité des activités criminelles et de la répression de la criminalité. Pendant 25 ans, l'enquête et les poursuites judiciaires ont tenu les Canadiens en haleine. Nous en avons tous ressenti les effets et, comme tous les Canadiens, l'ACCP souhaite que les leçons de cette tragédie soient bien comprises et jamais oubliées.

L'ACCP aimerait concentrer ces observations finales sur deux points clés :

- 1. La nature changeante des activités criminelles et la nécessité d'envisager des réformes du droit à tous les niveaux.**
- 2. Le fait que tout méga-procès est précédé d'une méga-enquête.**

Afin de tirer concrètement les conséquences de ces deux points, l'ACCP invite la Commission à faire les recommandations suivantes :

1. Créer un centre ou un institut qui étudiera systématiquement les méga-procès, les méga-enquêtes et les aspects connexes du système de justice pénale.
2. Améliorer les relations d'avant-procès entre la Couronne et la police.
3. Accroître la sécurité entourant tous les aspects des méga-procès et des méga-enquêtes, tout particulièrement autour des témoins.
4. Réformer le droit en matière de divulgation.
5. Améliorer la gestion de cas au cours des méga-procès.
6. Légiférer dans le domaine de l'accès légal.

En outre, l'ACCP suggère que le moyen le plus approprié d'appliquer les recommandations 4, 5 et 6 serait par la législation.

Observations

1. *Le crime a évolué et tous les aspects des enquêtes et des poursuites judiciaires à la suite d'activités criminelles doivent évoluer en conséquence.*

L'ACCP fait valoir que ce point doit être validé et sanctionné. Aujourd'hui, le système judiciaire est basé sur un modèle historique de justice pénale établi lorsque le crime était de nature locale. Les tribunaux provinciaux et supérieurs sont conçus pour administrer une justice pénale basée sur la notion que pour un crime il y a un criminel. La répression de la criminalité est structurée sur une base de division géographique, intégrant des juridictions qui se chevauchent aux niveaux municipal, provincial et fédéral. Le *Code criminel*, les enquêtes, les poursuites judiciaires, les procès et les jurys sont tous basés sur ce modèle et structurés en conséquence.

Toutefois, le modèle a changé. Aujourd'hui, le crime organisé de haut niveau signifie infractions multiples par de multiples délinquants, dans de multiples juridictions. Le crime n'est plus local, mais national et international; il nécessite les ressources non seulement d'un seul organisme de répression de la criminalité dans une seule juridiction, mais la participation d'organismes alliés et quasi-criminels eux-mêmes comme le SCRS et l'Agence des services frontaliers du Canada.

Le système judiciaire s'est adapté. L'ACCP a déclaré que les organismes de répression de la criminalité travaillent de plus en plus ensemble et intègrent leurs approches du crime organisé et du terrorisme de haut niveau. De la même façon, les poursuites judiciaires changent aussi. Les universitaires et les avocats comme Bruce MacFarlane et les groupes de recherche comme le Comité directeur du ministère de la Justice, sur l'efficacité judiciaire, ont utilisé le terme « méga-procès » pour décrire le phénomène, dans le droit canadien, selon lequel les cas majeurs impliquent de plus en plus souvent des centaines de témoins, des entrepôts pleins de documents et des procès qui s'étendent sur plusieurs années. Le méga-procès est une réalité de la justice criminelle à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui.

2. *Il n'y a pas de méga-procès sans méga-enquête.*

Le développement des méga-procès n'a pas eu lieu de manière isolée. Tous les aspects du système de justice pénale ont dû changer pour s'adapter aux activités massives engendrées par les méga-procès. L'ACCP suggère que la Commission devrait reconnaître

et envisager pleinement les implications de la réalité qui veut qu'il n'y ait pas de méga-procès sans une méga-enquête au préalable. Si les défis associés à ces poursuites et enquêtes à grande échelle ne sont pas résolus avant que l'information soit soumise, il est trop tard. La planification et la préparation (y compris la gestion des documents, la gestion des témoins et toutes les autres activités rattachées à un méga-cas) doivent se faire au cours du stade enquête pour que les solutions soient disponibles au stade procès.

Recommandations

Afin de réaliser et de donner du poids aux observations énoncées plus haut, l'ACCP suggère que la Commission fasse les recommandations suivantes.

1. *L'établissement d'un Institut pour étudier l'administration de la justice pénale*

Des réformes utiles et efficaces du système juridique canadien, demandent la coopération de tous les intervenants, y compris les juges, les membres du barreau (de la Couronne et de la défense) et les organismes de police.

Afin de refléter le fait que l'émergence des méga-procès est un développement fondamental de haut niveau dans le système juridique canadien, l'ACCP recommande qu'une telle coopération ait lieu dans un établissement comme une université possédant une école de droit et un département de criminologie qui seraient en mesure de traiter les implications académiques et en matière de ressources d'une telle entreprise. L'étude systématique des méga-procès est requise à tous les niveaux, de la phase enquête à la phase poursuite judiciaire et dans son ensemble, sur les plans à la fois pratique et philosophique. Selon le commissaire adjoint de la GRC, Raf Souccar, ce serait un « laboratoire d'idées »². Les fonctionnaires des organismes de police, le barreau, l'appareil judiciaire, les services de renseignement et le milieu universitaire doivent être prêts à agir comme organes directeurs d'un tel institut. Cet institut adopterait une approche intégrée des méga-procès où l'information pourrait être recueillie, analysée et diffusée entre tous les participants dans le système juridique, y compris les législateurs et les responsables de politiques en droit pénal. Par exemple, plusieurs pays comme l'Australie et le Royaume-Uni ont récemment codifié des aspects à la fois des procédures préalables au procès et

² Transcription de l'enquête Air India, 19 novembre 2007, vol.78, page 10020.

des procédures qui régissent le procès, notamment en matière de divulgation. Si le Canada devait envisager de suivre des étapes similaires, il devrait le faire d'une manière éclairée et mesurée à la fois au « début » et à la « fin » du système de justice pénale.

L'ACCP suggère donc que la Commission recommande la création d'un institut pour l'étude des méga-procès, qui pourrait s'appeler l'Institut canadien d'étude stratégique de l'administration de la justice pénale. Il engloberait nécessairement plus que l'étude des méga-procès; ce serait un « laboratoire d'idées » où l'on étudierait aussi d'autres domaines de la justice pénale y compris la répression de la criminalité et les poursuites judiciaires.

L'ACCP suggère que cette recommandation recouvre les points suivants :

- **Un institut d'étude des méga-procès doit servir d'entrepôt d'information, de bibliothèque où les organismes de police, les avocats et les juges peuvent étudier en collaboration les meilleures pratiques sur la gestion des méga-cas et des méga-enquêtes.**
- **Un tel institut devrait avoir un caractère national et international, puisant dans les expériences vécues à travers le pays et ailleurs dans le monde.**
- **Il faudrait explorer les options de financement.**

2. Officialiser et clarifier la relation entre la Couronne et la police

Il est devenu évident que la Couronne doit être impliquée dès le tout début d'une enquête, pour s'assurer que les preuves résisteront à l'examen rigoureux qu'imposent les droits de l'accusé et la *Charte des droits et libertés*. L'ACCP suggère qu'une solution possible consisterait à créer des postes pour des avocats-conseil de la Couronne, distincts des avocats de la poursuite et qui agiraient comme conseillers, dans la préparation des procès. Comme l'a déclaré Steven Chabot, directeur général de la Sûreté du Québec, dans son témoignage, « la disponibilité d'un avocat-conseil de la Couronne, pour aider tout au long de l'enquête, est cruciale. Nous en avons absolument besoin pour surmonter ces enquêtes »³. Comme l'a indiqué le chef William Blair, l'objectif de cette collaboration « est de s'assurer que lorsque nous menons nos enquêtes, nous bâtissons des causes recevables en vue de poursuites judiciaires »⁴. Il est important de toujours garder à l'esprit l'indépendance de la Couronne et de la police, ainsi que la séparation de leurs rôles respectifs. Une étude minutieuse et le respect de leurs rôles fondamentaux doivent faire partie du développement de ce concept.

En guise de corollaire nécessaire au principe selon lequel il n'y a pas de méga-procès sans méga-enquête, l'ACCP suggère que la Commission recommande que la relation entre la Couronne et la police soit clarifiée et officialisée. L'ACCP suggère aussi que cette recommandation aborde les points suivants :

- **Implication de la Couronne dès le tout début d'une enquête.**
- **Disponibilité d'un avocat-conseil de la Couronne agissant en tant que conseiller.**
- **Assignment et assistance des procureurs de la Couronne dès le début.**
- **Importance d'assurer qu'un avocat-conseil expérimenté de la Couronne assume le rôle principal de la poursuite dans les méga-procès et que des ressources appropriées lui soient accordées.**
- **Sauvegarde de l'indépendance de la Couronne face à la police.**
- **Création d'équipes de travail permanentes ou semi-permanentes de policiers et d'avocats-conseil de la Couronne, pour éviter de devoir créer des équipes *ad hoc*.**
- **Question de la divulgation, telle que discutée plus loin.**

3. Sécurité

³ Ibid. à la page 9960.

⁴ Ibid. à la page 9961.

La sécurité doit être assurée dans tous les aspects d'un méga-cas, depuis l'enquête préliminaire jusqu'à la divulgation et le procès lui-même. La sécurité s'applique à toutes les personnes impliquées : le public, les témoins, l'accusé, les agents de police, les avocats, les juges et les jurés. La protection du public devient un enjeu dès l'instant où est découverte une activité criminelle. Le chef William Blair a été très clair sur le fait que, en cas de conflit entre une enquête et la sécurité publique, c'est la sécurité publique qui prévaut.⁵ Pour ce qui est des témoins, comme l'a déclaré le chef Blair « dans le système de justice pénale, l'ironie est que le système ne nous permet pas de protéger les personnes qui acceptent de témoigner...cela a vraiment un impact important sur notre capacité d'assurer la sécurité de nos communautés »⁶. Les avocats, les juges et les jurés sont également exposés à l'intimidation et aux menaces⁷.

Même la salle d'audience doit être adaptée. Des mesures sont requises pour disposer d'installations pouvant abriter un méga-procès en toute sécurité. Comme le chef Blair l'a déclaré à propos d'une poursuite judiciaire particulière,

On m'avait expliqué que nous ne disposions d'aucune salle d'audience où nous pourrions asseoir 44 accusés...il n'y avait aucun endroit où nous pouvions tenir un tel procès. On m'avait expliqué qu'aucun procureur n'était capable de gérer un cas de cette ampleur. Aucun juge n'était capable de contrôler une telle salle d'audience...nous avons été obligés de faire marche arrière et de revoir nos façons de procéder...Nous ne nous préoccupons pas du genre d'installation dont nous aurons besoin ni des implications en matière de sécurité...ni même de seulement savoir où les gens devront s'asseoir.⁸

La sécurité des tribunaux englobe tout, depuis les menaces et l'intimidation à l'égard des personnes à l'intérieur de la salle d'audience, jusqu'aux détails mineurs d'hébergement pour s'assurer que tout est conforme à la réglementation. Cela devient souvent une tâche et un fardeau financier écrasants pour la police locale et les administrateurs du tribunal.

Toutefois, la police et la Couronne ne doivent pas avoir à adapter les poursuites judiciaires aux restrictions imposées par la loi. C'est au système dans son ensemble de s'adapter aux besoins de la répression de la criminalité. Il est tout à fait inacceptable

⁵ Transcription de l'enquête Air India, 26 novembre 2007, vol. 83, page 10623.

⁶ Transcription de l'enquête Air India, 19 novembre 2007, vol. 78, page 9997.

⁷ Ibid. à la page 9969.

⁸ Ibid. aux pages 9988-89.

qu'une poursuite judiciaire ou une enquête criminelle doive être abandonnée parce que les ressources ou les installations sont inadéquates.

L'ACCP suggère donc que la Commission recommande une série de mesures de sécurité assurant :

- **La création d'installations sécuritaires pour les tribunaux.**
- **La clarification des rôles et responsabilités du shériff, des agents spéciaux et des services de police en ce qui concerne la sécurité des tribunaux.**
- **La mise sur pied d'un système assurant la protection des personnes impliquées dans les cas majeurs comme les témoins, les avocats, les juges et les jurés.**
- **L'établissement de lignes directrices précises pour gérer l'équilibre délicat entre les enquêtes en cours, les poursuites judiciaires et la divulgation ainsi que la protection du public.**

4. Divulcation

Peu de cas ont eu un impact aussi important sur le maintien de l'ordre que le cas de

R. c/ Stinchcombe.⁹ La divulgation et l'élargissement de leur portée sont devenus un défi considérable pour les services de police et une source de tension entre la Couronne et la police. Ces problèmes sont décuplés dans les méga-cas et s'aggravent de manière exponentielle lorsque la sécurité nationale est en jeu. Les méga-enquêtes produisent une quantité extraordinaire de documents et il n'est pas réaliste que les parties impliquées continuent de gérer une telle quantité de divulgations avec les méthodes actuelles. Le chef Blair a déclaré que « pendant une enquête, environ 40 pour cent de nos ressources sont engagés dans la préparation continue de l'information divulguée »; il en résulte que le service de la police de Toronto est limité, en pratique, à une enquête majeure par année.¹⁰ Le cadre juridique et les pratiques doivent évoluer et adopter l'efficacité que procurent les nouvelles techniques et les nouvelles méthodes comme celles qu'apporte la technologie électronique.

Depuis *Stinchcombe*, la Couronne et la police ne s'entendent pas sur leurs obligations et responsabilités respectives dans le processus de divulgation. La jurisprudence ultérieure a mené à des pratiques incohérentes et dysfonctionnelles en ce qui concerne le paiement des coûts et la divulgation, la préparation et l'examen approfondi des documents. Les approches et les pratiques concernant la pertinence ou le manque de pertinence varient considérablement. Le commissaire adjoint Souccar a déclaré que *Stinchcombe* « est maintenant interprété différemment par les divers tribunaux à travers le pays.¹¹ Le chef Blair, quant à lui, a déclaré qu'il en a résulté une croissance « exponentielle »¹² du fardeau que représente la divulgation, jusqu'au point où, comme la Commission elle-même l'a dit : « Nous avons maintenant un secteur d'activité en soi, la divulgation ».¹³

Pour compliquer la situation encore plus, l'article 38, de la *Loi sur la preuve au Canada*, traite de la divulgation d'information relative à la défense nationale, à la sécurité nationale et aux affaires internationales. Cet article créé une étape supplémentaire compliquée et spécialisée dans un processus déjà complexe et long. Encore une fois, il

⁹ [1991] 3 S.C.R. 326.

¹⁰ Transcription de l'enquête Air India, 19 novembre 2007, vol. 78, page 9980.

¹¹ Ibid. à la page 9982.

¹² Ibid. à la page 9981.

¹³ Ibid. à la page 9979.

nous faut nous pencher sérieusement et de manière continue sur ces questions pour, espérons le, arriver à clarifier et codifier les normes de divulgation.

L'ACCP suggère donc que la Commission recommande de prendre les mesures suivantes :

- **Passer du processus actuel de divulgation à un processus de divulgation électronique qui inclurait la normalisation du logiciel et de l'indexation en vue d'organiser les documents de divulgation.**
- **Clarifier les rôles et les obligations de la Couronne et de la police en ce qui concerne la divulgation, incluant l'examen approfondi des documents.**
- **La création d'équipes, composées de représentants de la Couronne et de la police, dédiées à la gestion de la divulgation dès le lancement d'une enquête et pendant toute la durée du cas.**
- **Clarifier le cas *Stinchcombe* et établir des lignes directrices pour la portée de la divulgation.**
- **Conseiller davantage en ce qui concerne l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.**

5. La gestion d'un cas au stade du procès

Les méga-procès donnent habituellement lieu à des auditions préalables et à des motions qui prennent énormément de temps et alourdissent le fardeau de la gestion du processus imposé à l'appareil judiciaire.

À cet égard, l'ACCP appuie le travail entrepris par le Comité directeur du Ministère sur l'efficacité de la justice, sur la prévention précoce du crime et sur les méga-procès. L'ACCP croit que les organismes de police ont des suggestions utiles à faire dans le développement continu de ces sujets.

L'ACCP suggère donc que la Commission recommande de légiférer sur :

- **L'implication active d'un juge de gestion de cas, qui serait chargé de s'occuper des motions et des auditions d'avant-procès.**
- **Le rôle d'un juge de gestion de cas s'assurant que les questions de motions et d'auditions sont réglées rapidement et efficacement.**

6. Accès légal aux communications électroniques

La police canadienne opère en vertu de lois d'accès datant de 1974. Bien que les principes sous-jacents à ces lois soient solides, ces dernières ont besoin d'être actualisées. La technologie des communications a rapidement évolué tandis que la capacité technique d'interception légale des communications électroniques, par la police, n'a pas progressé au même rythme. L'écart existant entre ce que la législation de 1974 visait et la réalité de la technologie moderne représente une menace importante pour la sécurité publique et continue d'entraver l'efficacité du maintien de l'ordre. D'autres pays démocratiques comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Angleterre et les Pays-Bas ont adopté une législation qui vise à moderniser leurs lois d'accès légal. Ces pays ont reconnu que sur bien des aspects, la technologie a éliminé les frontières et les restrictions géographiques. Il ne doit pas y avoir de « sanctuaire pour l'interception » au Canada. Les pouvoirs policiers doivent s'harmoniser avec le contexte mondial dans lequel la répression de la criminalité au Canada s'inscrit.

L'ACCP soutient les propositions faites dans le document de consultation sur l'accès légal du ministère de la Justice, en août 2002, lequel se trouve à l'annexe B de ces observations. Quand et de qui la police peut intercepter les communications, est toujours assujéti à l'approbation préalable des tribunaux; mais la capacité technique de procéder à une interception ordonnée par un tribunal, doit être améliorée.

L'ACCP suggère donc que la Commission recommande que :

- **Les raisons pour lesquelles la police pourrait intercepter des communications privées doivent toujours être assujétiées à l'approbation préalable d'un tribunal.**
- **La capacité technique de procéder à une interception ordonné par un tribunal, soit améliorée et se maintienne au niveau des changements technologiques futurs.**
- **Un mécanisme soit mis en place pour maintenir l'équilibre entre les besoins de compétitivité mondiale de l'industrie des communications et la sécurité publique et la réglementation.**
- **La nature transfrontalière du crime.**
- **Personne, entreprise ou autre, ne doit être autorisée à saper l'autorité d'un tribunal en exigeant des frais ou autres obligations financières pour se conformer à un ordre légal d'un tribunal.**
- **Le 15 novembre 2005, à la Chambre des communes, le projet de loi C-74, *Loi sur la modernisation des techniques d'enquête*, a été déposé. Il serait bon d'envisager de revoir les principes établis dans ce projet de loi.**

Conclusion

Pendant de nombreuses années, l'Association canadienne des chefs de police a travaillé avec tous les niveaux de gouvernement pour régler les problèmes auxquels la Commission est confrontée aujourd'hui. Nous apprécions l'occasion qui nous a été donnée de partager notre expérience et notre expertise et de participer utilement aux progrès dans le règlement de ces problèmes difficiles. Nous tenons à remercier la Commission, l'avocat-conseil de la Commission et le personnel d'avoir collaboré avec notre organisation et aussi pour le respect accordé à notre contribution.