

Le vol 182 d'Air India

Une tragédie canadienne

VOLUME QUATRE
SÛRETÉ DE L'AVIATION

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

N^o cat. : CP32-89/2-2010F

ISBN : 978-0-660-97348-7

En vente chez votre libraire local ou auprès des
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
KIA OS5

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

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

publications@tpsgc.gc.ca

Internet : www.publications.gc.ca

VOLUME QUATRE SÛRETÉ DE L'AVIATION

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I : INTRODUCTION	11
CHAPITRE II : MESURES PRISES EN RÉPONSE À L'ATTENTAT À LA BOMBE CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA	15
2.1 Mesures prises à l'échelle internationale	17
2.1.1 Association du transport aérien international (IATA)	17
2.1.2 Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	20
2.1.3 États-Unis : Federal Aviation Administration	24
2.1.4 Irlande : enquête du coroner	24
2.1.5 Inde : Commission Kirpal	26
2.2 Mesures prises par le Canada	29
2.2.1 Introduction	29
2.2.2 Vérification de la sûreté aéroportuaire effectuée en 1985	34
2.2.3 Rapport Seaborn	37
2.2.4 Enquête du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA)	41
2.2.5 Changements apportés au cadre législatif et réglementaire	42
2.2.6 Changements au chapitre de la surveillance	44
2.2.6.1 Rôles et responsabilités	44
2.2.6.2 Inspection et application de la loi	45
2.2.7 Changements dans la formation	47
2.2.8 Améliorations relatives aux systèmes et à l'équipement de sûreté	47
2.2.9 Conclusion	48
2.3 Incapacité à tirer des leçons : attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am	50
2.3.1 Absence de précautions malgré le risque connu qu'une bombe soit placée dans un bagage non accompagné en correspondance intercompagnies	52
2.3.2 Air India et Pan Am : défaillances systémiques parallèles	58
2.3.3 Mesures prises en réponse à l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am	62

2.3.4	Incapacité à saisir l'importance de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India	67
2.3.5	Conclusion	70

CHAPITRE III : SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE DE NOS JOURS

3.1	Mesures prises en réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001	71
3.1.1	Contexte historique	71
3.1.2	Mesures prises à l'échelle internationale	74
3.1.2.1	<i>Organisation de l'aviation civile internationale : amendements de l'Annexe 17</i>	74
3.1.2.2	<i>Organisation de l'aviation civile internationale : Programme universel d'audits de sûreté</i>	77
3.1.2.3	<i>Amérique du Nord</i>	86
3.1.2.4	<i>Europe</i>	87
3.1.3	Mesures prises par le Canada	88
3.1.3.1	<i>Introduction</i>	88
3.1.3.2	<i>Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA)</i>	88
3.1.3.2.1	<i>Origine et évolution du PCPTA</i>	95
3.1.3.2.2	<i>Matrice de l'évaluation de la menace</i>	96
3.1.3.2.3	<i>Rôle des agents de la sûreté aérienne (ASA)</i>	97
	<i>Sûreté à bord</i>	
	<i>Sûreté dans les aéroports</i>	
	<i>Analyse du comportement</i>	
	<i>Renseignement de sécurité</i>	
3.1.3.2.4	<i>Critique des programmes de policiers de l'air</i>	101
3.1.3.2.5	<i>Recrutement, formation et maintien en poste des ASA</i>	103
3.1.3.2.6	<i>Formation des équipages de bord</i>	105
3.1.3.2.7	<i>Coopération internationale</i>	105
3.1.3.2.8	<i>Financement</i>	106
3.1.3.2.9	<i>Nécessité du programme</i>	107
3.1.4	Après le 11 septembre : danger d'excès de confiance toujours présent	107
3.1.5	Conclusion	109
3.2	Surveillance en matière de sûreté de l'aviation	110
3.2.1	Gouvernance internationale	113
3.2.1.1	<i>Régime international de réglementation</i>	114
3.2.1.1.1	<i>Conventions internationales</i>	116
3.2.1.1.2	<i>Annexe 17 et Manuel de sûreté de l'OACI</i>	121
3.2.1.2	<i>Limites de la gouvernance internationale</i>	126

3.2.2	Surveillance de la sûreté de l'aviation au Canada	132
3.2.2.1	<i>Concepts relatifs à la surveillance</i>	136
3.2.2.2	<i>Surveillance de la sûreté de l'aviation</i>	136
3.2.2.2.1	<i>Annexe 17 et sûreté de l'aviation au Canada</i>	
	<i>Cadre de réglementation</i>	
	<i>Programme national de sûreté de l'aviation civile et programmes de sûreté des intervenants</i>	
	<i>Comité national de sûreté de l'aviation et comités de sûreté des intervenants</i>	137
3.2.2.2.2	<i>Régime de réglementation</i>	147
	<i>Principes sous-jacents</i>	
	<i>Approche proactive</i>	
	<i>Approche multiniveau</i>	
	<i>Approche axée sur le rendement</i>	
	<i>Culture de la sûreté et gestion des risques</i>	
	<i>Définition des menaces passées, présentes et futures</i>	
3.2.2.2.3	<i>Inspection et application de la loi</i>	160
3.2.2.2.4	<i>Responsabilité partagée : rôle des intervenants en matière de surveillance</i>	162
3.2.2.2.5	<i>Examens indépendants de la sûreté de l'aviation</i>	162
3.2.3	Conclusion	165
3.3	Gestion des risques dans le domaine de la sûreté de l'aviation	166
3.3.1	Gestion des risques : introduction	168
3.3.2	Gestion des risques dans la sûreté de l'aviation	170
3.3.3	Méthode de gestion des risques	176
3.3.4	Processus décisionnel relatif à la gestion des risques dans la pratique	187
3.3.5	Répartition des ressources limitées selon les objectifs de contrôle des risques	194
3.3.6	Responsabilité partagée et reddition de comptes	196
3.3.7	Culture de sûreté	202
3.3.8	Conclusion	203
3.4	Utilisation du renseignement dans la sûreté de l'aviation	204
3.4.1	Centre intégré d'évaluation des menaces	206
3.4.2	Échange d'informations : Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	207
3.4.3	Échange d'informations : partenaires de la sûreté de l'aviation	210
3.4.4	Conclusion	215
3.5	Contrôle des passagers et des bagages	216

3.5.1	Avancées depuis 1985	217
3.5.1.1	<i>Contrôle des bagages enregistrés</i>	217
3.5.1.2	<i>Création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien</i>	221
3.5.2	Sûreté des passagers et des bagages : leçons qu'il reste à retenir	224
3.5.2.1	<i>Nécessité d'adopter une approche proactive</i>	224
3.5.2.2	<i>Sûreté globale : principe de « l'entité unique »</i>	227
3.5.3	Contrôle des passagers et des bagages : procédures actuelles et à venir	229
3.5.3.1	<i>Contrôle des bagages enregistrés et appariement bagages-passagers</i>	229
3.5.3.2	<i>Contrôle préembarquement</i>	231
3.5.3.2.1	<i>Initiatives de contrôle de l'identité</i>	234
	<i>Information préalable sur les voyageurs et dossier passager</i>	
	<i>Programmes pour les voyageurs dignes de confiance</i>	
	<i>Analyse du comportement</i>	
	<i>Programme de protection des passagers</i>	
	<i>Raison d'être du programme</i>	
	<i>Groupe consultatif et Liste des personnes précisées</i>	
	<i>Processus de réexamen</i>	
	<i>Conséquences des interdictions d'embarquement</i>	
	<i>Équilibre entre sûreté et droits</i>	
	<i>Modification de la réglementation</i>	
3.5.4	Conclusion	264
3.6	Utilisation de la technologie	264
3.6.1	Technologie et contrôle préembarquement	265
3.6.1.1	<i>Rayons X en double énergie</i>	266
3.6.1.2	<i>Systèmes de projection d'images de menace</i>	267
3.6.1.3	<i>Détecteurs de traces d'explosifs et de vapeurs d'explosifs</i>	268
3.6.1.4	<i>Surveillance par télévision en circuit fermé</i>	269
3.6.2	Technologie et contrôle des bagages enregistrés	269
3.6.2.1	<i>Contrôle des bagages enregistrés à cinq niveaux du Canada</i>	269
3.6.2.2	<i>Tomodensitomètres</i>	271
3.6.3	Contrôle de l'accès	271
3.6.3.1	<i>Biométrie</i>	272
3.6.4	Technologie : préoccupations et limites	273
3.6.4.1	<i>Questions entourant la vie privée et la sécurité</i>	274
3.6.4.2	<i>Fiabilité</i>	276
3.6.5	Autres moyens de contrôle	278
3.6.5.1	<i>Appariement bagages-passagers</i>	278
3.6.5.2	<i>Chiens détecteurs d'explosifs</i>	279
3.6.6	Conclusion	281

3.7	Agents de contrôle	281
3.7.1	Recrutement	283
3.7.2	Formation	288
3.7.3	Roulement de personnel	293
3.7.4	Essais	295
3.7.5	Conclusion	301
3.8	Lacunes à combler dans le secteur de la sûreté de l'aviation	301
3.8.1	Fret aérien	301
3.8.1.1	<i>Sûreté du fret aérien : une préoccupation de longue date</i>	306
3.8.1.1.1	<i>Rapport Seaborn</i>	309
3.8.1.1.2	<i>Raisons expliquant l'inaction</i>	312
3.8.1.1.3	<i>Nécessité d'une approche proactive</i>	315
3.8.1.2	<i>Innovations internationales dans le domaine de la sûreté du fret aérien</i>	317
3.8.1.2.1	<i>Problème : expéditions pouvant cibler un aéronef en particulier</i>	317
3.8.1.2.2	<i>Solution proposée : « expéditeurs connus »</i>	318
3.8.1.3	<i>Régime actuel de sûreté du fret aérien au Canada</i>	321
3.8.1.3.1	<i>Niveau de vigilance insuffisant : interprétation erronée de l'expression « expéditeur connu »</i>	321
3.8.1.3.2	<i>Retard du Canada par rapport aux autres pays</i>	326
3.8.1.3.3	<i>Programmes d'application volontaire</i>	327
3.8.1.3.4	<i>Contrôle inadéquat du fret</i> <i>Note concernant la terminologie</i> <i>Fouille minimale du fret aérien</i> <i>Absence d'équipement technologique</i> <i>Difficultés liées à la fouille du fret aérien</i> <i>Retard à combler dans les progrès technologiques</i> <i>Chiens détecteurs d'explosifs</i> <i>Élaboration d'une norme pour le contrôle du fret</i> <i>Mesures provisoires</i>	329
3.8.1.3.5	<i>Formation inadéquate</i>	341
3.8.1.3.6	<i>Piètre contrôle de l'accès</i>	342
3.8.1.3.7	<i>Nécessité d'apporter des améliorations</i>	343
3.8.1.4	<i>Proposition visant un régime renforcé : Initiative de sûreté du fret aérien</i>	329

	3.8.1.4.1	<i>Innovations dans le domaine de la sûreté du fret aérien aux États-Unis</i>	345
	3.8.1.4.2	<i>Renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement Programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement Surveillance et contrôle de la conformité</i>	350
	3.8.1.4.3	<i>Amélioration du contrôle du fret aérien : utilisation de la technologie</i>	360
	3.8.1.4.4	<i>Financement</i>	366
	3.8.1.5	<i>Appel à l'action lancé par le gouvernement du Canada</i>	369
	3.8.1.6	<i>Conclusion</i>	374
3.8.2		<i>Sûreté des aéroports</i>	375
	3.8.2.1	<i>Vol 182 d'Air India : lacunes dans la sûreté des aéroports dévoilées au grand jour</i>	377
	3.8.2.2	<i>Principes de base</i>	381
	3.8.2.3	<i>Aérogares en tant que cibles inopinées</i>	382
	3.8.2.4	<i>Prix du piètre contrôle de l'accès</i>	387
	3.8.2.5	<i>Contrôle de l'accès aux aéroports canadiens</i>	392
	3.8.2.5.1	<i>Supervision des personnes n'ayant pas de cote de sécurité</i>	406
	3.8.2.5.2	<i>Carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR)</i>	407
	3.8.2.5.3	<i>Promotion d'une culture de la sensibilisation à la sûreté Programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire</i>	409
	3.8.2.6	<i>Conclusion</i>	412
3.8.3		<i>Exploitants de services aéronautiques aux aéroports et aviation générale</i>	413
	3.8.3.1	<i>Amélioration de la sûreté et réponse aux besoins de l'industrie</i>	419
	3.8.3.2	<i>Transports Canada : mesures trop peu nombreuses</i>	421
	3.8.3.3	<i>Conclusion</i>	423
3.9		<i>Obligation de mise en garde et transparence en matière de sûreté de l'aviation</i>	424
	3.9.1	<i>Système d'alerte au public en cas de menaces envers des compagnies aériennes</i>	426
	3.9.2	<i>Information du public : nécessité d'une transparence accrue en matière de sûreté de l'aviation civile</i>	432
	3.9.3	<i>Conclusion</i>	439
3.10		<i>Financement de la sûreté de l'aviation</i>	440
	3.10.1	<i>Efficacité par rapport au coût : juste équilibre, souplesse et démarche axée sur la gestion des risques</i>	440

3.10.2	Nécessité d'assurer un financement suffisant	448
3.10.3	Conclusion	453

ÉPILOGUE	455
-----------------	-----

CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS	457
--------------------------------------	-----

APPENDICES

Appendice A

Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile	477
---	-----

Appendice B

Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada [rapport Seaborn] – Recommandations principales du Rapport sur les mesures de sécurité relatives aux aéroports et aux transporteurs aériens	501
--	-----

Appendice C

Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens – Rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense – Recommandations	505
---	-----

Appendice D

Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien – Rapport du Comité consultatif – Liste des recommandations	511
--	-----

Appendice E

Manuel de sécurité du Canada (édition 2007) – Aéroports – Annexe III – Nouvelles recommandations	519
--	-----

VOLUME QUATRE

SÛRETÉ DE L'AVIATION

CHAPTER I: INTRODUCTION

Conformément au mandat de la Commission, le commissaire doit répondre par des conclusions et des recommandations à la question que voici : « Est-ce que d'autres changements doivent être apportés aux pratiques et à la législation pour répondre aux manquements à la sécurité [sûreté] aérienne liés à l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, en particulier ceux ayant trait au contrôle des passagers et de leurs bagages¹? »

Le Canada connaissait l'existence de certaines menaces et reconnaissait la nécessité des mesures de sûreté, et pourtant il n'était pas bien préparé pour se défendre contre le terrorisme aérien en 1985. L'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India le 23 juin 1985 a en effet mis au jour d'importantes lacunes dans le régime de sûreté aérienne du pays. Même si le Canada a réagi immédiatement et apporté bon nombre d'améliorations à cet égard depuis, il reste encore beaucoup à faire pour remédier aux lacunes en matière de sûreté révélées au lendemain de l'attentat.

Très tôt, il est apparu clairement à la Commission qu'elle devait élargir l'interprétation de cet aspect de son mandat. L'attentat à la bombe était la conséquence directe de l'infiltration d'un bagage non accompagné dans le système aérien et de son transfert subséquent à bord d'un vol d'Air India à Toronto. Or, si la Commission s'était concentrée principalement sur la sûreté des passagers et des bagages, il n'est pas dit que toutes les lacunes sur le plan de la sûreté ayant mené à l'attentat auraient été examinées. Les manquements à la sûreté aérienne sont rarement des faits isolés. Ceux qui ont ouvert la voie à l'attentat à la bombe étaient nombreux et interdépendants, allant d'une mauvaise communication de la menace à des mesures de sûreté relâchées dans les aéroports et les aéronefs².

Les aéronefs et les aéroports constituent des cibles de choix pour les terroristes, en raison du nombre particulièrement élevé de victimes potentielles regroupées en un lieu restreint, et de la garantie quasi absolue d'attirer l'attention d'un vaste public après un attentat. Mais le transport aérien est sécuritaire par rapport à d'autres modes : peu de modes de transport ont un taux d'accidents aussi bas³. Par contre, lorsque des accidents aéronautiques ou des attentats terroristes se produisent, les conséquences peuvent être considérables et leur grande visibilité

1 Mandat, C.P. 2006-293, para. b)(vii).

2 Voir le volume deux, partie 1, Avant l'attentat à la bombe, aux sections 1.9, 2.4, 4.3, 4.4 et 4.7, l'analyse détaillée des manquements à la sûreté liés à l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India.

3 Pièce P-169, p. 11 (198 p.).

suscite de vives inquiétudes au sein de la population. Les terroristes ciblent plus particulièrement le secteur de l'aviation civile parce qu'ils s'attendent à tirer d'un attentat réussi un effet de propagande plus percutant⁴.

À partir des années 1960, les attentats terroristes visant le secteur du transport aérien se sont faits graduellement plus meurtriers. Du simple détournement d'aéronefs par des individus désirant fuir l'oppression politique dans les années 1960, les actes illicites ont évolué pour prendre la forme d'attentats-suicides à la faveur desquels les aéronefs sont utilisés à la manière de missiles guidés, comme ce fut le cas le 11 septembre 2001. Entre les deux, le secteur a connu une ère d'actes de sabotage par infiltration de bagages non accompagnés, procédé d'ailleurs employé par les auteurs de l'attentat à la bombe contre Air India.

Un examen approfondi de l'histoire de la sûreté de l'aviation civile révèle des tendances qui, selon les experts, traduisent le caractère prévisible des actes de terrorisme aérien. Comme l'a fait remarquer Rodney Wallis, l'un des principaux experts de la sûreté de l'aviation civile de la Commission, [traduction] « [e]n général, il y a très peu de nouveauté en ce qui concerne les menaces ou la sûreté aérienne. Ce qui change, c'est la capacité à riposter⁵. »

Sous plusieurs aspects, de grands progrès ont été accomplis au Canada en matière de sûreté de l'aviation civile depuis 1985. Aujourd'hui, un régime de réglementation renforcé et un mécanisme de surveillance plus rigoureux sont en place. La communication de la menace et les technologies de contrôle ont été grandement améliorés et un nouvel organisme gouvernemental, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), a été créé dans l'unique but de contrôler les passagers, leurs bagages et les non-passagers qui désirent avoir accès aux zones réglementées des aéroports. Malgré tout, d'importantes lacunes au chapitre de la sûreté n'ont toujours pas été corrigées, bien qu'elles aient été constatées immédiatement après l'attentat contre le vol 182 d'Air India.

Comme l'a laissé entendre M. Wallis, la Commission n'a pas relevé beaucoup de nouvelles lacunes sur le plan de la sûreté de l'aviation civile, mais le fait que plusieurs lacunes n'aient pas été comblées plus de vingt ans après leur mise au jour est hautement préoccupant. Des examens antérieurs de la sûreté de l'aviation civile au Canada, notamment ceux qu'ont effectués le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (le Comité sénatorial) et un comité d'examen indépendant, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), ont également attiré l'attention sur bon nombre de ces lacunes⁶, mais aucune mesure n'a été prise pour y remédier.

⁴ Pièce P-169, p. 11 (198 p.).

⁵ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5009.

⁶ Voir les pièces P-169, P-171 et P-172; voir également la liste des recommandations formulées dans ces rapports aux appendices C, D et E.

Plus particulièrement, la Commission a appris qu'il existe plusieurs méthodes de sabotage outre celles qui font intervenir des passagers et des bagages. L'un des éléments les plus vulnérables est le fret aérien, lequel voyage dans la soute des aéronefs de passagers, généralement sans avoir fait l'objet d'un contrôle⁷. Les personnes et les véhicules qui ont accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports ne sont pas contrôlés adéquatement non plus⁸. Et l'ACSTA n'assure pas de contrôle en ce qui concerne le secteur de l'aviation générale (AG) et les services aéronautiques aux aéroports (FBO). En conséquence, certains passagers et leurs bagages ne sont absolument pas contrôlés et les installations utilisées par le secteur de l'AG et par les FBO sont souvent mal protégées. Or, les vols en provenance de ces installations atterrissent parfois à l'un des 89 aéroports « désignés » au Canada, et leurs passagers peuvent ensuite prendre place à bord d'un vol de correspondance sans avoir fait l'objet d'un contrôle. De plus, plusieurs FBO sont situés à la périphérie des aéroports désignés et permettent l'entrée dans des zones réglementées dont l'accès est normalement régi par divers contrôles de sûreté que les FBO n'offrent pas⁹. En raison de telles faiblesses dans le secteur de l'AG et dans les FBO, le système du transport aérien dans son ensemble est vulnérable aux attentats. Les bombes peuvent encore se frayer un chemin jusqu'aux aéronefs de passagers.

L'un des principaux enseignements tirés de l'attentat à la bombe contre Air India est qu'il faut appliquer à divers niveaux des mesures de sûreté se renforçant mutuellement pour remédier à tous les points faibles. Aucun niveau n'est à lui seul infaillible, car aucune mesure individuelle ne peut l'être. Grâce à la multiplicité des mesures, une mesure inefficace sera toujours compensée par une autre. Toutes les lacunes doivent être comblées pour que le système de sûreté soit efficace.

En 1985, le gouvernement du Canada a lui-même reconnu qu'un examen à grande échelle de la sûreté aérienne était nécessaire à la suite de l'attentat à la bombe. Peu après, il a demandé que soit fait un examen complet, lequel a débouché sur le « rapport Seaborn ». Sous plusieurs aspects, ce rapport est aussi pertinent aujourd'hui qu'en 1985. Il recommandait d'apporter des changements de fond à la sûreté aérienne en vue de mieux faire face à la menace de sabotage. Transports Canada n'a toutefois mis en œuvre que quelques-unes des recommandations du rapport¹⁰. Le présent volume du rapport de la Commission traite de plusieurs des faiblesses dont faisait état le rapport Seaborn.

Par ailleurs, l'Annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), un traité qui régit l'aviation civile, fixe des normes minimales pour la sûreté¹¹. En tant que pays signataire, le Canada est tenu de se conformer aux dispositions de la Convention, mais la Commission constate qu'il n'y est pas parvenu.

⁷ Voir à la section 3.8.1, l'analyse détaillée des lacunes actuellement observées dans la sûreté du fret aérien.

⁸ Voir à la section 3.8.2, l'analyse détaillée des lacunes actuellement observées dans la sûreté aéroportuaire.

⁹ Voir à la section 3.8.3, l'analyse détaillée des lacunes actuellement observées en ce qui concerne les FBO et le secteur de l'AG.

¹⁰ Pièce P-101, CAF0039; voir aussi la liste de recommandations figurant à l'appendice B.

¹¹ Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), 7 décembre 1944, (1994) 15 R.T.N.U. 295; pièce P-181.

En plus de plaider en faveur d'une approche globale qui comprenne de multiples niveaux, les experts de la sûreté aérienne et les représentants de Transports Canada ont répertorié plusieurs autres principes fondamentaux propres à renforcer les moyens de défense contre les terroristes. Un grand nombre de ces principes trouvent leur source dans les leçons tirées de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Ainsi, il faut élaborer les mesures de sûreté qui permettent de prévoir les menaces¹², assurer des mesures souples axées sur le rendement s'il y a lieu¹³ et favoriser une culture de la sensibilisation à la sécurité. L'efficacité du régime de sûreté doit être évaluée constamment. Étant donné que peu de mesures arrivent à stopper le danger une fois qu'un appareil est en vol, les mesures de sûreté au sol doivent être efficaces. Par ailleurs, il faudrait se garder de considérer la technologie, même bien employée, comme la solution par excellence. Elle n'est qu'un outil parmi d'autres qui peut contribuer à renforcer la sûreté.

Transports Canada a fait savoir qu'il était en train d'élaborer des propositions pour remédier à plusieurs des lacunes sur lesquelles s'est penchée la Commission, soit principalement en ce qui concerne la sûreté du fret aérien, la sûreté aéroportuaire et la sûreté des FBO et du secteur de l'AG. Le ministère a également entrepris un examen complet de son régime de réglementation. La Commission presse fortement Transports Canada de veiller à honorer la totalité de ses obligations aux termes de l'Annexe 17, et de faire encore mieux, si possible, en s'inspirant des pratiques exemplaires à l'échelle internationale. Près de 25 ans après l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, l'heure n'est plus à la réflexion. Le moment est venu de passer à l'action.

Une surveillance indépendante des mesures de sûreté est également souhaitable. La Commission recommande donc qu'un groupe d'experts indépendant fasse un examen tous les cinq ans pour s'assurer que le Canada gère les menaces de la manière la plus efficace possible. La Commission encourage vivement le Comité sénatorial et la vérificatrice générale du Canada à continuer d'informer la population sur les progrès en matière de sûreté de l'aviation civile au Canada.

Soulignons ici que les travaux de la Commission ont été grandement facilités par les membres du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, par le Comité sénatorial et son président, le sénateur Colin Kenny, et par la vérificatrice générale du Canada. Les membres du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, notamment la commissaire, M^{me} Jennifer Stoddart, ont également fourni une aide précieuse, tout comme les nombreux représentants de l'industrie et de Transports Canada qui ont témoigné aux audiences. La Commission désire aussi remercier ses experts de la sûreté de l'aviation civile, dont M. Moses Aléman, M. Peter St. John et M^{me} Kathleen Sweet, et son expert en gestion des risques, M. William Leiss, qui l'ont guidée dans l'exploration de ce domaine spécialisé. Enfin, la Commission souhaite exprimer sa vive gratitude à l'endroit de M. Rodney Wallis, dont les connaissances et l'expertise en sûreté de l'aviation civile lui ont fourni un éclairage essentiel tout au long des audiences et de la préparation du présent volume.

¹² Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4646.

¹³ Pièce P-169, p. 87-88 (198 p.).

VOLUME QUATRE

SÛRETÉ DE L'AVIATION

CHAPTER II: MESURES PRISES EN RÉPONSE à L'ATTENTAT à LA BOMBE CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA

Tôt le matin du 23 juin 1985, le vol 182 d'Air India était en route de Toronto pour Londres, en Angleterre¹, lorsqu'une bombe a explosé à son bord. L'avion, un Boeing 747 appelé *Kanishka*, s'est abîmé dans l'océan Atlantique, au large de la côte sud-ouest de l'Irlande, et les 329 passagers et membres d'équipage sont morts². La bombe était dissimulée dans une valise qui a commencé son voyage à bord du vol 060 de Canadian Pacific Airlines (CP Air) en partance de Vancouver et qui a par la suite été transférée dans l'avion d'Air India à Toronto³. Tout au long de son voyage, la valise contenant la bombe n'a jamais été accompagnée d'un passager⁴. Moins d'une heure avant que le vol 182 ne disparaisse, une autre bombe cachée dans une valise a explosé dans la zone de manutention des bagages à l'aéroport de Narita, au Japon, tuant deux bagagistes et en blessant quatre autres. La valise, dans ce cas-ci arrivée à bord du vol 003 de CP Air en provenance de Vancouver, n'était pas accompagnée non plus et devait être chargée à bord du vol 301 d'Air India à destination de Bangkok⁵.

L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a marqué un point tournant dans l'histoire de la sûreté de l'aviation civile internationale⁶. Il ne s'agissait pas du premier incident de sabotage d'un aéronef, mais on n'avait encore jamais vu en 1985 une destruction à cette échelle. C'était également la première fois qu'une méthode précise était identifiée. Un bagage non accompagné avait été inscrit dans le système d'une compagnie aérienne et a ensuite été chargé dans un aéronef cible d'une autre compagnie dans une ville différente⁷.

Jusqu'au 11 septembre 2001, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India avait été l'acte de terrorisme aérien le plus dévastateur de l'histoire mondiale⁸, et il s'agit à ce jour du pire attentat de l'histoire du Canada⁹. Avant l'attentat à la bombe, comme le rôle du Canada à l'échelle internationale ne soulevait pas la controverse, la Direction de la sûreté de l'aviation civile de Transports

1 Le vol avait fait une escale à Montréal : pièce P-35, p. 1.

2 Pièce P-164, p. 1.

3 Pièce P-157, p. 11 (135 p.).

4 Pièce P-157, p. 25, 77 (135 p.).

5 Pièce P-157, p. 11 (135 p.).

6 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4288.

7 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4209-4210; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4517.

8 Pièce P-35, p. 1.

9 Pièce P-35, p. 2.

Canada en est venue à faire preuve d'une confiance excessive¹⁰. Aucun groupe terroriste connu ne nourrissait de rancune à l'encontre du Canada¹¹ et, malgré des informations contraires¹², on avait tendance à penser que le pays était immunisé contre les violents conflits régionaux qui avaient entraîné ailleurs une série de détournements et d'autres formes de terrorisme aérien¹³. C'est pourquoi la sûreté de l'aviation civile n'entraînait pas dans les grandes priorités¹⁴.

L'attentat à la bombe contre le vol 182 est le résultat d'un complot qui a été conçu, planifié et exécuté au Canada, et la plupart des victimes étaient de nationalité canadienne¹⁵. Il a démontré que les actes terroristes n'ont pas besoin d'être confinés dans le pays d'origine du conflit, et qu'ils pouvaient être commis à tout endroit convenant aux desseins des terroristes¹⁶.

Jusqu'à cet instant, le Canada n'avait pas vraiment suivi l'évolution du terrorisme aérien. L'attentat à la bombe contre Air India a entraîné d'importants changements aux régimes canadiens et internationaux de sûreté de l'aviation civile. L'accent est rapidement passé de la prévention des détournements à la prévention du sabotage, notamment de la menace que des dispositifs explosifs soient dissimulés dans les bagages enregistrés¹⁷. Suivant plusieurs enquêtes et examens effectués après l'attentat à la bombe, tant au Canada qu'à l'étranger, il a été recommandé de modifier radicalement les systèmes de sûreté aérienne en place. Le principal changement qui a été adopté au Canada est l'appariement bagages-passagers, une mesure qui avait déjà été utilisée au pays et qui, si elle avait été utilisée en juin 1985, aurait probablement permis de prévenir l'attentat à la bombe contre Air India. À la suite de l'attentat, le Canada appliquait avec rigueur les mesures d'appariement bagages-passagers qui allaient paver la voie d'une norme obligatoire de sûreté de l'aviation civile internationale. Les principes de base en matière de sûreté établis après l'attentat à la bombe constituent le fondement des régimes de sûreté actuels¹⁸.

Cependant, ces efforts pour améliorer la sûreté étaient insuffisants. L'attentat à la bombe contre Air India a mis au jour de graves lacunes, non seulement dans la sûreté des passagers et des bagages, mais dans presque tous les domaines de la sûreté aérienne. Après avoir analysé la catastrophe, on a reconnu que les aéronefs de passagers offraient un grand choix de méthodes d'attaques terroristes, puis on a dégagé une orientation claire pour des changements en profondeur. Le rapport Seaborn, commandé par le gouvernement du Canada en 1985, a fourni un plan stratégique dont les principes sont toujours pertinents¹⁹.

10 Pièce P-157, p. 54 (135 p.); voir aussi la pièce P-259 : Rodney Wallis, *Combating Air Terrorism* (New York : Brassey's, 1993), p. 7 [Wallis, *Combating Air Terrorism*].

11 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 7.

12 Pièce P-157, p. 47-48 (135 p.).

13 Pièce P-157, p. 54 (135 p.).

14 Pièce P-157, p. 54 (135 p.).

15 Pièce P-35, p. 2.

16 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 7.

17 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

18 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4219.

19 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4507.

Mais le Canada et les autres pays ont tout de même concentré leurs efforts sur la sûreté des passagers et des bagages. Même si on a tenté de régler d'autres vulnérabilités, l'initiative s'est révélée inadéquate. Ce n'est qu'après l'attentat contre le vol 103 de la Pan American World Airways (Pan Am) quelque trois ans plus tard, qui a été détruit de la même façon que celui d'Air India, qu'on s'est engagé plus fermement à réformer le régime de sûreté. Les efforts en ce sens se sont consolidés après les attentats du 11 septembre 2001. Pourtant, nombre de recommandations découlant de l'attentat à la bombe contre Air India demeurent sans réponse près de 25 ans plus tard.

2.1 Mesures prises à l'échelle internationale

La communauté de la sûreté de l'aviation civile internationale a réagi dans les jours suivant l'écrasement du vol 182 d'Air India. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a convoqué une réunion spéciale de son assemblée. L'Association du transport aérien international (IATA) a convoqué une réunion extraordinaire du Comité consultatif chargé de la sûreté (CCS)²⁰. Le CCS, organisme de sûreté spécial établi en 1967, élabore des politiques collectives visant les compagnies aériennes en vue de lutter contre le terrorisme aérien.

Même si au départ rien ne confirmait qu'une bombe était à l'origine de l'écrasement du vol 182, les soupçons étaient grands. Compte tenu de la nature de l'incident et de la relation avec l'explosion à l'aéroport de Narita, l'hypothèse pratique était qu'une bombe avait explosé à bord du vol 182. Dans les deux cas il y avait un passager non existant, la même compagnie aérienne était ciblée, des preuves tangibles d'une bombe avaient été découvertes à l'aéroport de Narita²¹ et les personnes participant au processus de recherche et de récupération du vol 182 d'Air India avaient observé des dommages catastrophiques. Par conséquent, les personnes assistant aux réunions de l'IATA et de l'OACI ont recommandé d'importantes réformes à la sûreté de l'aviation civile afin de réduire le risque de sabotage²². Le Canada a joué un rôle de premier plan en prônant l'appariement bagages-passagers obligatoire²³.

2.1.1 Association du transport aérien international (IATA)

L'IATA est l'association commerciale des compagnies internationales de transport aérien régulier²⁴. Le 28 juin 1985, des chefs de la sûreté de compagnies aériennes du monde entier²⁵, y compris des représentants d'Air India, de CP Air et d'Air Canada, se sont rassemblés au siège social de l'IATA à Montréal afin d'assister

²⁰ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 5.

²¹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4483.

²² Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4482-4483.

²³ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4755.

²⁴ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 102.

²⁵ Des représentants des compagnies aériennes suivantes étaient présents à la réunion extraordinaire : CP Air, Air India, Swiss Air, KLM, TWA, Qantas, Air France, UTA, Middle East Airlines, Japan Airlines, Aer Lingus, Nigeria Airways, British Caledonian, South African Airways et British Airways. Des représentants de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Association du transport aérien du Canada (ATAC) étaient également présents. Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4474-4475.

à la réunion du CCS. Les mesures recommandées par le Comité sont devenues obligatoires après l'adoption unanime des résolutions²⁶.

La réunion du CCS avait pour but d'examiner les événements récents liés au terrorisme aérien et de définir des mesures immédiates afin de combler les lacunes en matière de sûreté²⁷. La présence de représentants de compagnies aériennes de partout dans le monde, seulement quelques jours après l'attentat à la bombe contre Air India, témoignait des profondes inquiétudes de l'industrie²⁸. Les compagnies aériennes voulaient restaurer la confiance de la population, qui avait été [traduction] « fortement ébranlée par les incidents²⁹ », et maintenir la viabilité de leurs activités³⁰. Plusieurs observateurs ont également assisté à la réunion de l'IATA, y compris des représentants de Transports Canada et de la Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis. La présence de représentants du gouvernement à une [traduction] « réunion à l'intention des compagnies aériennes » a montré l'importance accordée aux problèmes à l'étude³¹. La tenue de la réunion si tôt après l'attentat à la bombe a permis à l'IATA de connaître la réaction immédiate de l'industrie et de transmettre l'opinion de l'industrie peu de temps après, lors de la réunion spéciale de l'OACI³².

Les responsables de la sûreté des compagnies aériennes américaines brillaient par leur absence. Selon Rodney Wallis, directeur de la Sûreté de l'IATA à l'époque, les représentants des compagnies aériennes américaines considéraient l'attentat à la bombe comme un incident [traduction] « étranger » ayant peu de répercussions sur leurs activités³³. Ils se concentraient plutôt sur un autre incident qui s'était produit à la même époque et qui concernait un avion américain. En effet, le 14 juin 1985, dans la région méditerranéenne, un Boeing 727 de la Trans World Airlines (TWA) a été la cible d'un détournement qui s'est soldé par une prise d'otages de deux semaines et le meurtre d'un passager américain³⁴. Il s'agissait d'un événement important aux États-Unis, couvert quotidiennement dans les médias. Puisqu'il y avait des Américains parmi les otages, [traduction] « le niveau d'émotion aux États-Unis était très élevé et, par conséquent, cet acte criminel allait certainement être plus présent dans l'esprit des Américains que la catastrophe d'Air India³⁵ ». L'indifférence relative des représentants des compagnies aériennes américaines envers les leçons tirées de l'attentat à la bombe contre Air India allait avoir de graves répercussions trois ans plus tard lorsque, selon M. Wallis, une bombe a explosé à bord du vol 103 de la Pan Am, qui avait abandonné la mesure clé de prévention instaurée après l'attentat à la bombe contre Air India³⁶.

26 Pièce P-260 : Rodney Wallis, *Lockerbie: The Story and the Lessons* (Westport, Conn. : Praeger Publishers, 2001), p. 4-5 [Wallis, *Lockerbie*].

27 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 5-6.

28 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4475.

29 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 6.

30 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 6.

31 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4474-4475.

32 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4475-4476.

33 Wallis, *Lockerbie*, p. 10.

34 Wallis, *Lockerbie*, p. 10.

35 Wallis, *Lockerbie*, p. 10.

36 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

La réunion du CCS en juin 1985 a permis l'adoption de plusieurs recommandations à l'intention des membres de l'IATA et a marqué le début de [traduction] « changements considérables »³⁷ dans le domaine de la sûreté de l'aviation à l'échelle internationale. Le changement le plus important a été l'appariement bagages-passagers³⁸, soit le processus permettant de jumeler les passagers à leurs bagages afin d'empêcher le chargement de bagages non accompagnés à bord d'un aéronef³⁹. En vue d'éviter le danger qui survient lorsque des passagers mal intentionnés se séparent volontairement de leurs bagages, il est devenu nécessaire de traiter les passagers et leurs bagages comme une seule entité. Il n'était plus simplement suffisant d'identifier les [traduction] « passagers manquants » à la porte d'embarquement ou les passagers en transit ou en transfert qui ne répondent pas à l'appel. Il fallait identifier les bagages qui avaient été illégalement « infiltrés » dans le système⁴⁰.

L'appariement bagages-passagers était une procédure bien établie, même avant l'attentat à la bombe contre Air India. Certains pays, y compris l'Espagne et la Turquie, avaient mis sur pied des procédures assez rudimentaires d'appariement bagages-passagers, la plupart du temps sur une base ponctuelle en réponse aux menaces d'attentat à la bombe⁴¹. L'appariement bagages-passagers avait été utilisé avec succès au Canada par KLM et CP Air relativement à une menace d'attentat à la bombe reçue en 1984⁴². Après l'attentat à la bombe contre Air India, l'objectif était de s'assurer que ces procédures deviennent obligatoires, de les améliorer, lorsque c'est possible, à l'aide d'un processus automatisé, et de permettre tant aux pays développés qu'en développement de les appliquer⁴³. M. Wallis a décrit l'obligation d'apparier les bagages et les passagers comme étant le changement le plus significatif apporté aux normes de sûreté de l'aviation civile internationale durant les années 1980⁴⁴.

Le CCS a cerné d'autres lacunes en matière de sûreté qui méritaient une attention accrue, notamment la sûreté des aires de trafic et du fret aérien. Le fret aérien était particulièrement reconnu comme étant vulnérable au sabotage, et on s'inquiétait de plus en plus qu'on puisse y dissimuler des dispositifs afin de cibler des aéronefs précis. L'IATA a mis sur pied des groupes de travail composés d'experts de la sûreté aérienne afin qu'ils se penchent sur ces vulnérabilités⁴⁵ et révisent le *Manuel de sûreté* de l'OACI⁴⁶. Les groupes ont présenté leur rapport à la réunion ordinaire suivante du CCS en septembre 1985 et ont essentiellement confirmé l'opinion initiale du CCS à propos des aspects de la sûreté qui devaient être améliorés⁴⁷.

37 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476.

38 Wallis, *Lockerbie*, p. 10-11.

39 Wallis, *Lockerbie*, p. 152.

40 Wallis, *Lockerbie*, p. 13.

41 Conformément à ces procédures, les passagers devaient physiquement identifier leurs bagages avant leur chargement à bord de l'aéronef. Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4412-4413, 4478.

42 Pièce P-101, CAF0637, p. 18-19.

43 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476, 4478, 4485-4486.

44 Wallis, *Lockerbie*, p. 10.

45 Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477, 4480.

46 Pièce P-162, p. 4.

47 Pièce P-162, p. 5.

Les personnes ayant participé à la réunion extraordinaire du CCS ont accordé la priorité à la mise en œuvre de contrôles visant les bagages enregistrés⁴⁸, mais ont refusé une proposition prévoyant le contrôle de tous les bagages enregistrés⁴⁹. Transports Canada avait fortement insisté sur cette mesure⁵⁰ qui, associée à l'appariement bagages-passagers, devait augmenter la sûreté des passagers⁵¹. Après l'attentat à la bombe, les compagnies aériennes exploitant des vols dans les aéroports canadiens ont reçu la directive de procéder à l'examen physique ou radioscopique⁵² de tous les bagages enregistrés devant être chargés sur des vols internationaux. Toutefois, cela a entraîné des retards considérables, dont des coûts de renonciation estimés entre 10 000 \$ et 18 000 \$ de l'heure en 1985⁵³. Le CCS préconisait plutôt d'autres mesures, notamment d'améliorer les communications et les renseignements⁵⁴, mais aussi les mesures de sûreté dans les aéroports. L'IATA a finalement établi des critères minimums pour protéger les aéroports contre le terrorisme et a inauguré un programme connexe d'évaluation de sûreté des aéroports⁵⁵.

Bien que l'IATA ait du poids au sein de la communauté de l'aviation civile internationale, son mandat est d'exposer les préoccupations en matière commerciale de ses membres, à savoir les compagnies internationales de transport aérien régulier. Ses recommandations se veulent des pratiques exemplaires, mais qui n'ont pas force de loi⁵⁶. Néanmoins, l'IATA et l'OACI ont toujours bien collaboré. En 1985, M. Wallis a présenté au nom de l'IATA le concept de l'appariement bagages-passagers, proposé par les compagnies aériennes, dans le cadre des délibérations subséquentes de l'OACI sur l'attentat à la bombe contre Air India⁵⁷ et l'OACI a [traduction] « adopté l'idée⁵⁸ ».

2.1.2 Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

L'OACI est une institution spécialisée des Nations Unies et est l'organisme législatif suprême dans le domaine de l'aviation civile internationale⁵⁹. Dans les jours suivant l'attentat à la bombe contre Air India, l'OACI a formé un comité spécial d'experts, composé principalement de représentants gouvernementaux du monde entier, afin de discuter des manquements à la sûreté qui étaient à l'origine de l'attentat à la bombe⁶⁰. Les discussions ont porté principalement sur le bagage que CP Air avait accepté pour un transfert intercompagnies sans que le

48 Pièce P-162, p. 3, 5.

49 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4481.

50 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4481.

51 Wallis, *Lockerbie*, p. 154.

52 Pièce P-263, onglet 13, p. 2 (4 p.). Il convient toutefois de noter que le contrôle radioscopique était encore considéré comme une mesure de sûreté symbolique dont l'utilité était limitée à la détection des bombes dans les bagages. Voir Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

53 Ces montants s'appliquent aux gros-porteurs : témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4482.

54 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4481.

55 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

56 Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4486, 4495.

57 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477, 4486.

58 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477.

59 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91.

60 Wallis, *Lockerbie*, p. 11; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 5.

propriétaire n'ait de réservation sur le vol de correspondance, et la manutention de ce bagage qui est arrivé à Toronto sans passer par correspondance⁶¹. L'OACI a reconnu que le régime de sûreté de l'aviation civile internationale et l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), en particulier, avaient été totalement inadéquats pour contrer la menace de sabotage. L'Annexe 17, *Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, régit la sûreté de l'aviation civile et prévoit les normes de sûreté auxquelles doivent se conformer tous les États contractants. Le 10 juillet 1985, le Conseil de l'OACI a demandé un examen exhaustif de l'Annexe 17. Une révision en profondeur de l'Annexe a suivi, l'une des plus importantes de son histoire. Le comité spécial a présenté des recommandations qui ont entraîné des changements fondamentaux dans les procédures concernant la sûreté des bagages. Toutefois, l'un des changements les plus significatifs, soit l'introduction de l'appariement bagages-passagers en tant que norme internationale, a été critiqué et jugé inadéquat⁶².

Le comité spécial avait l'intention de concevoir une norme pour l'Annexe 17 afin de s'assurer qu'aucun bagage ne pourrait voyager si son propriétaire s'en était séparé volontairement. Cette norme permettrait de garantir qu'aucun bagage étranger n'était infiltré dans le système des compagnies aériennes, comme cela avait été le cas pour Air India. L'appariement des passagers à bord et des bagages à charger était considéré comme la principale contre-mesure⁶³.

L'IATA et Transports Canada, par l'intermédiaire de ses représentants, étaient d'ardents défenseurs d'une mesure exhaustive. En effet, le Canada s'est fait le champion de l'appariement bagages-passagers à l'échelle internationale⁶⁴.

Transports Canada préconisait une règle stricte selon laquelle aucun bagage non accompagné ne pourrait voyager, peu importe les circonstances. Il a traduit sa position dans la simple maxime [traduction] : « pas de bagage sans passager ». L'IATA a refusé la proposition, arguant qu'une telle mesure n'était pas réaliste puisqu'un bagage pouvait voyager sans être accompagné pour une foule de raisons⁶⁵, par exemple quand une compagnie aérienne l'a mal acheminé⁶⁶. M. Wallis a soutenu, au nom de l'IATA, que les bagages non accompagnés ne devraient être permis à bord des aéronefs que s'ils avaient été au préalable examinés minutieusement⁶⁷. Selon lui, les bagages qui ont été rigoureusement contrôlés ne devraient pas être considérés comme dangereux. L'OACI a accepté ce point de vue⁶⁸.

Le texte définitif qui a été publié dans l'Annexe 17 sous la norme 5.1.4 était un compromis qui ne reflétait pas l'intention originale du Canada, de l'IATA et du comité spécial. Voici le libellé de la norme 5.1.4 :

61 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 7.

62 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

63 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

64 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4755-4756

65 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477.

66 Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

67 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477.

68 Pièce P-269, p. 12.

[Traduction]

Chaque État contractant adoptera des mesures pour que les exploitants qui assurent les liaisons en partance et à destination de son territoire ne chargent ni ne conservent à bord d'un aéronef des bagages de passagers qui se sont enregistrés mais qui ne se sont pas présentés à l'embarquement, à moins que ces bagages n'aient fait l'objet d'un contrôle de sûreté⁶⁹.

Aux termes de cette norme, tous les bagages, y compris les bagages intercompagnies⁷⁰, appartenant à des passagers enregistrés qui ne se présentent pas à l'embarquement⁷¹ pour des vols internationaux⁷² ne doivent pas être chargés ou conservés à bord d'aéronefs. Toutefois, le bagage non accompagné qui est arrivé à Toronto en juin 1985 afin d'être transféré à bord du vol 182 d'Air India n'était pas associé à un passager enregistré, car « M. Singh » n'avait pas de siège réservé sur ce vol. Or, cette situation n'était pas visée par la norme. En d'autres mots, aucune disposition de la norme ne traitait de l'infiltration d'un bagage non accompagné dans le système des compagnies aériennes⁷³ et, parce que la norme était ainsi rédigée, on n'aurait pas pu empêcher l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India⁷⁴.

Un autre problème est survenu parce que selon l'interprétation de certains États, à la suite de pressions exercées par les compagnies aériennes nationales, les bagages non accompagnés pouvaient voyager s'ils avaient fait l'objet de contrôles de sûreté *avant* la découverte du passager « manquant ». Ces contrôles de sûreté comprenaient un examen à l'aide d'appareils radioscopiques et de détecteurs de vapeurs d'explosifs, mais ces deux méthodes n'étaient pas suffisamment élaborées pour servir d'unique contrôle de sûreté⁷⁵. Selon la norme 5.1.4, le bagage devait être contrôlé *après* avoir été reconnu comme un bagage non accompagné, et non avant⁷⁶.

L'OACI a l'habitude d'adoucir ses dispositions en raison du modèle de consensus qu'on utilise pour les approuver⁷⁷. Les États disposant de ressources financières limitées sont souvent incapables d'accepter des dispositions plus sévères et souvent plus coûteuses. Par conséquent, le libellé adopté est imparfait et tient compte du [traduction] « plus petit dénominateur commun » dans le domaine de

69 « Contrôle de sûreté » s'entend à l'Annexe 17 des « [m]esures établies permettant d'empêcher l'introduction d'armes ou d'objets susceptibles d'être utilisés pour commettre un acte d'intervention illicite ». Voir la pièce P-153, p. 7, 12 (47 p.).

70 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4500.

71 Il s'agit de passagers « manquants ».

72 Les normes et les pratiques exemplaires de l'Annexe 17 ne s'appliquent qu'aux vols internationaux. L'OACI ne légifère pas les vols nationaux. Voir Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

73 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

74 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

75 Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

76 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

77 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

la sûreté⁷⁸. Puisque l'Annexe 17 établit essentiellement des normes minimales, les pays développés sont toujours encouragés à dépasser ces normes⁷⁹. Comme nous le verrons plus loin, c'est exactement ce qu'a fait la FAA des États-Unis pour l'appariement bagages-passagers. Cependant, en raison d'une surveillance de la conformité déficiente, personne ne s'est rendu compte que la Pan Am avait cessé d'apparier les bagages et les passagers avant la tragédie de 1988 à Lockerbie.

La norme de l'OACI sur l'appariement bagages-passagers est entrée en vigueur le 19 décembre 1987, mais les États étaient encouragés à mettre en œuvre la norme dès que concrètement possible⁸⁰. La date de mise en œuvre a ensuite été repoussée jusqu'en avril 1989 afin de régler les problèmes techniques liés à l'appariement automatisé⁸¹. Cependant, on incitait les États à mettre la procédure en œuvre avant cette date s'ils étaient en mesure de le faire⁸².

Comme il a été mentionné, l'ajout de cette norme s'inscrivait dans la refonte en profondeur de l'Annexe 17 effectuée par le comité spécial d'experts. Celui-ci a par la suite été renommé Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation⁸³, pour finalement se faire appeler Groupe AVSEC⁸⁴. Il a reçu le mandat permanent d'enquêter sur des actes d'intervention illicite visant l'aviation civile et de recommander des modifications aux mesures de sûreté aux fins d'adoption par la communauté internationale. Le Groupe d'experts devait se rencontrer annuellement afin d'examiner les mesures de sûreté de l'Annexe 17 et de recommander de nouvelles dispositions. En mars 1986, une Annexe 17 complètement refondue et élargie a été publiée⁸⁵; elle comportait 35 normes internationales obligatoires alors que la version précédente n'en comptait que 13⁸⁶. Il s'agissait de la première refonte exhaustive de l'Annexe 17 depuis son adoption en 1974⁸⁷, et c'est encore à ce jour l'une des plus fondamentales qu'elle ait subie⁸⁸.

La révision de l'Annexe 17 était nécessaire pour améliorer les mesures de lutte contre le sabotage dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Pourtant, de nombreuses lacunes sur le plan de la sûreté révélées par suite de l'attentat à la bombe contre Air India n'ont pas été corrigées comme il aurait fallu. L'IATA a présenté des propositions à l'OACI afin d'améliorer la sûreté du fret aérien, mais elles ont suscité peu d'intérêt chez les États contractants après l'attentat à la

78 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218-4219.

79 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

80 Pièce P-153, p. (vii); voir aussi Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

81 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4484.

82 Les États contractants peuvent se désister de leurs obligations aux termes de l'Annexe 17 en avisant l'OACI de leur incapacité ou de leur réticence à s'y conformer. Cependant, les conséquences économiques, comme la perte de services aériens et de la couverture d'assurance, peuvent être importantes : pièce P-157, p. 78-79.

83 Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

84 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

85 Pièce P-157, p. 88 (135 p.); voir aussi Wallis, *Lockerbie*, p. 11.

86 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

87 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

88 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4219.

bombe⁸⁹. Le concept du contrôle d'absolument tous les bagages enregistrés n'a pas non plus obtenu leur faveur. Ce n'est qu'après l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am et les attentats du 11 septembre 2001 qu'on a pris des mesures plus vigoureuses pour corriger les lacunes⁹⁰.

L'OACI a pris d'autres mesures, dont une [traduction] « clause type » sur la sûreté qui servirait de fondement aux ententes bilatérales sur le transport aérien. Elle a par ailleurs commencé à évaluer la sûreté dans les aéroports qui demandaient une assistance et leur a recommandé des améliorations. Des pays plus riches, comme le Canada, ont fourni des fonds ou leur expertise en matière de sûreté aux États qui en avaient besoin. En outre, l'OACI a dressé une liste de transporteurs aériens à risque élevé et imposé des mesures de sûreté accrue à leur égard⁹¹.

Durant cette période, le Canada a joué un rôle important à l'OACI et dans l'établissement de plusieurs initiatives internationales liées à la sûreté aérienne. Il y siège d'ailleurs toujours aux premières loges⁹².

2.1.3 États-Unis : Federal Aviation Administration

Contrairement à norme de l'OACI, la Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis a instauré une règle complète pour colmater les brèches dans la sûreté révélées à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India. La FAA a imposé l'appariement bagages-passagers pour les compagnies aériennes américaines en novembre 1985, bien avant la publication de la norme de l'OACI. Selon la règle de la FAA, toutes les compagnies aériennes exploitant des vols dans des aéroports dont le risque était très élevé devaient [traduction] « faire l'appariement entre les passagers et les bagages enregistrés, où tous les bagages non accompagnés doivent être fouillés, sans quoi il est interdit de les charger à bord de l'aéronef »⁹³.

Selon M. Wallis, il s'agissait d'une règle infaillible. Elle s'appliquait aux bagages intercompagnies et, si elle était utilisée adéquatement, elle devait empêcher qu'un bagage étrange soit infiltré dans le système. Malheureusement, comme la FAA a omis de surveiller son application, elle n'a pas su qu'en 1988, la Pan Am avait abandonné la procédure aux aéroports de Francfort et de Londres. L'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am a démontré que l'élaboration de règles sévères par les autorités de réglementation n'était pas suffisante; il fallait également vérifier qu'elle était appliquée⁹⁴.

2.1.4 Irlande : enquête du coroner

Une enquête du coroner sur le vol 182 d'Air India a eu lieu à Cork, en Irlande, du 17 au 24 septembre 1985⁹⁵. L'enquête avait pour but d'établir l'identité des

89 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

90 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

91 Pièce P-157, p. 88 (135 p.).

92 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

93 Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

94 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 37.

95 Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, section 5.1, Réaction initiale du gouvernement, pour une analyse de la participation du Canada à l'enquête.

victimes d'Air India et de déterminer comment, où, et quand elles avaient trouvé la mort⁹⁶. Cornelius Riordan, coroner du comté de Cork, a présidé un jury de dix citoyens locaux. Il y avait également une présence canadienne importante, entre autres Ivan Whitehall, avocat du ministère de la Justice du Canada; Robert Hathaway, de l'ambassade du Canada à Dublin, représentant le gouvernement du Canada; et Bruce Garrow, avocat du Canada représentant certains membres de la famille des victimes⁹⁷. Dans le cadre de l'enquête, on a entendu les témoignages de contrôleurs aériens, d'officiers de la marine et d'autres personnes ayant participé au processus de récupération, de représentants d'Air India, de pathologistes qui ont examiné le corps des victimes, et de policiers qui ont coordonné les services d'urgence après l'écrasement⁹⁸.

Durant l'enquête, M. Whitehall a soutenu qu'une bombe pouvait être l'une des possibilités et qu'il n'y avait [traduction] « aucune preuve⁹⁹ » indiquant ce qui s'était passé à bord de l'aéronef. Cette déclaration venait contredire les preuves présentées par le D^r Ian Hill, pathologiste aéronautique britannique, qui a conclu qu'il y avait de [traduction] « fortes chances¹⁰⁰ » qu'il se soit produit une décompression explosive causée soit par une explosion, soit par une défaillance de la structure. Même si le D^r Hill n'a trouvé aucune trace d'un dispositif explosif¹⁰¹, il estimait que les preuves disponibles pointaient vers un [traduction] « événement catastrophique¹⁰² » survenu en altitude, ce qui avait entraîné la dislocation de l'aéronef en vol¹⁰³.

Lorsque le coroner a demandé que certains rapports d'expertise des laboratoires de police soient versés au dossier de l'enquête¹⁰⁴, le solliciteur de l'État de l'Irlande, Barry Galvin¹⁰⁵, a affirmé que ces rapports étaient utilisés par la GRC dans le cadre de son enquête sur la possibilité d'un [traduction] « acte criminel¹⁰⁶ », un fait qui, en soi, aurait pu contribuer à affaiblir la position du Canada dans l'enquête. M. Galvin a soutenu que ces rapports étaient secrets¹⁰⁷ et qu'ils ne devaient pas être rendus publics. Même si le coroner a réitéré sa demande à plusieurs reprises, il a reculé la dernière journée de l'enquête¹⁰⁸.

À la conclusion de l'enquête, M. Hathaway a signalé que le coroner [traduction] « semblait être arrivé à la conclusion¹⁰⁹ » que la tragédie avait probablement été

96 Production publique 3428, p. 1 (2 p.) (présentée le 13 décembre 2007 et faisant partie d'un recueil de documents sur DVD inscrit comme la preuve P-391).

97 Production publique 3428, p. 1 (2 p.) (présentée le 13 décembre 2007 et faisant partie d'un recueil de documents sur DVD inscrit comme la preuve P-391).

98 Production publique 3428, p. 1-2 (2 p.) (présentée le 13 décembre 2007 et faisant partie d'un recueil de documents sur DVD inscrit comme la preuve P-391).

99 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.).

100 Pièce P-101, CAE0339, p. 2 (4 p.).

101 Pièce P-101, CAE0339, p. 2 (4 p.).

102 Pièce P-101, CAE0339, p. 2 (4 p.).

103 Pièce P-101, CAE0339, p. 2 (4 p.).

104 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.).

105 Production publique 3428, p. 1 (2 p.) (présentée le 13 décembre 2007 et faisant partie d'un recueil de documents sur DVD inscrit comme la preuve P-391).

106 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.).

107 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.).

108 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.).

109 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.).

causée par une bombe. Le coroner a envisagé de donner comme instruction au jury de recommander un examen plus minutieux des bagages aux aéroports. En effet, M. Garrow a soutenu qu'en raison de lacunes dans la sûreté aéroportuaire, on avait permis le transfert intercompagnies d'un bagage sur un vol d'Air India sans obtenir confirmation que le passager correspondant était bien à bord¹¹⁰. En réponse, M. Whitehall a tenté de restreindre la portée de l'enquête, car les pouvoirs conférés au coroner par la loi se limitaient à déterminer la cause du décès et l'identité des victimes. Il a en outre maintenu qu'il y avait plusieurs explications possibles à l'écrasement, que tous les éléments de preuve disponibles n'avaient pas été présentés, que seules des preuves médicales avaient été produites et qu'une autre enquête avec un mandat élargi était en cours¹¹¹. Il a affirmé qu'aucune preuve n'indiquait que des manquements à la sûreté aux aéroports de Montréal ou de Toronto avaient causé l'écrasement. M. Whitehall a exprimé cette opinion malgré l'existence d'une vérification de sûreté confidentielle réalisée au Canada en juillet 1985, laquelle a révélé d'importantes lacunes sur le plan de la sûreté aux deux aéroports. En plus de conclure que la sûreté du côté piste et des aéronefs était défailante, il y était indiqué que les bagages enregistrés n'étaient pas protégés adéquatement à l'aéroport international Pearson de Toronto¹¹². Pourtant, M. Whitehall a soutenu à l'enquête que [traduction] « rien ne permettait d'avancer des hypothèses sans preuves à l'appui¹¹³ ».

Au bout du compte, la position du Canada à l'enquête a été retenue. M. Hathaway a signalé que, par suite des arguments présentés au nom du gouvernement du Canada, le coroner a [traduction] « finalement accepté¹¹⁴ » la position du Canada et a mentionné au jury qu'il n'existait aucune preuve concluante de la cause de l'écrasement et qu'il n'y avait donc pas lieu de formuler des recommandations¹¹⁵.

Le 24 septembre 1985, soit la dernière journée de l'enquête, un examen sans précédent sur la sûreté des aéroports et des aéronefs au Canada commandé par le gouvernement canadien en réponse aux événements du 23 juin 1985¹¹⁶ a été publié. L'examen, connu sous le nom de rapport Seaborn, présentait des recommandations conçues expressément pour que les dispositions canadiennes sur la sûreté de l'aviation aident à prévenir le sabotage¹¹⁷.

2.1.5 Inde : Commission Kirpal

Puisque la bombe à bord du vol 182 a explosé au-dessus des eaux internationales, le gouvernement de l'Inde est devenu l'enquêteur désigné, conformément

110 Pièce P-101, CAF0878, p. 1 (8 p.).

111 Pièce P-101, CAE0339, p. 3 (4 p.). M. Whitehall faisait probablement référence aux travaux de la Commission Kirpal, mentionnée ci-dessous; voir aussi la pièce P-164.

112 Pièce P-457, p. 19 (27 p.).

113 Pièce P-101, CAE0339, p. 4 (4 p.).

114 Pièce P-101, CAE0339, p. 4 (4 p.).

115 Pièce P-101, CAE0339, p. 4 (4 p.).

116 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

117 Pièce P-101, CAF0039, p. 5 (12 p.).

à l'Annexe 13 de l'OACI qui traite des enquêtes sur les accidents d'aviation¹¹⁸. L'honorable B. N. Kirpal, juge de la Haute Cour de Delhi, a été nommé par le gouvernement de l'Inde afin de mener une enquête officielle sur les causes et les circonstances de la tragédie¹¹⁹. Le 26 février 1986, après une enquête longue et exhaustive, la Commission Kirpal a présenté son rapport¹²⁰.

La Commission a conclu que la seule explication plausible de la disparition du *Kanishka* était l'explosion d'une bombe placée à son bord :

[Traduction]

Après avoir examiné l'ensemble du dossier, nous concluons qu'il existe des preuves circonstancielles et directes qui appuient invariablement la thèse selon laquelle l'accident a été provoqué par l'explosion d'une bombe dans la soute avant de l'aéronef. Mais absolument rien n'indique qu'il y a eu défaillance de la structure¹²¹.

Bien que la majorité du rapport ait traité des conclusions des experts et des questions de sécurité, la Commission Kirpal a reconnu le besoin de régler les problèmes de sûreté. Elle a par ailleurs transmis ses recommandations sur la sûreté de l'aviation à l'OACI, à l'IATA, aux gouvernements et à l'industrie. Les recommandations visaient à améliorer la sûreté et à empêcher le chargement d'explosifs à bord d'aéronefs commerciaux¹²². Pour ce faire, il était recommandé que l'OACI, l'IATA et les gouvernements des États entreprennent une évaluation continue des normes établies en matière de sûreté aérienne afin de prévenir le chargement d'explosifs à bord d'aéronefs. Le rapport prévoyait la création d'un système pour surveiller les mesures de sûreté mises en œuvre dans les aéroports du monde entier, ainsi qu'une façon de faire rapport des conclusions et de suggérer des améliorations pour chaque aéroport à l'étude¹²³. Il recommandait également à l'OACI de concevoir une « clause type » sur la sûreté, qui serait incluse dans les ententes bilatérales sur le transport aérien afin de régir les droits de circulation aérienne, et d'envisager d'établir des normes pour la formation du personnel de sûreté¹²⁴. L'OACI et l'IATA ont donné suite aux recommandations¹²⁵.

La Commission Kirpal a formulé des recommandations détaillées afin de régler les lacunes sur le plan de la sûreté qui, selon la Commission, ont permis l'attentat à la bombe contre le vol 182. Plusieurs recommandations portaient sur les mesures de sûreté visant les passagers intercompagnies et leurs bagages, l'appariement bagages-passagers et les bagages non accompagnés :

118 Pièce P-164, p. 3.

119 Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, section 5.1, Réaction initiale du gouvernement, pour une analyse de la participation du Canada à la Commission Kirpal.

120 Pièce P-164, p. 172.

121 Pièce P-164, p. 159-160.

122 Pièce P-157, p. 78 (135 p.).

123 Pièce P-164, p. 172, Recommandations 5.1(a) et (b).

124 Pièce P-164, p. 172, Recommandations 5.2(a) et (b).

125 Pièce P-157, p. 88-89 (135 p.).

- l'IATA doit élaborer des procédures pratiques pour l'appariement des passagers intercompagnies et de leurs bagages aux aéroports de transit;
- les bagages enregistrés ne doivent pas faire l'objet de transferts intercompagnies si le passager correspondant n'a pas de réservation confirmée sur le vol de correspondance;
- le transporteur qui assure la poursuite du voyage doit procéder à l'appariement bagages-passagers lors d'un transfert intercompagnies avant le chargement des bagages à bord de l'aéronef;
- les passagers doivent être comptés à la porte d'embarquement et, s'il y a un passager « manquant », ses bagages doivent être déchargés;
- tous les bagages enregistrés, peu importe s'ils ont fait l'objet d'un contrôle radioscopique, doivent être personnellement associés et jumelés aux passagers qui embarquent dans l'aéronef, et tout bagage non associé doit être déchargé;
- tous les bagages non accompagnés doivent être chargés dans l'aéronef seulement après la vérification physique de leur contenu, ou après avoir été placé dans une chambre de décompression, et si l'État hôte est convaincu que le bagage ne présente aucun danger et que l'expéditeur a été identifié¹²⁶.

La Commission Kirpal a également présenté des recommandations sur la communication de renseignement en situation de [traduction] « menaces élevées pour la sûreté » :

- Lorsqu'un gouvernement apprend qu'il existe une menace particulièrement élevée pour la sûreté, il doit en informer non seulement la compagnie aérienne à risque, mais également toutes les compagnies aériennes de correspondance afin que des mesures additionnelles puissent être prises aux points où les bagages intercompagnies peuvent entrer dans le système;
- Lorsqu'une compagnie aérienne apprend qu'elle est visée par une menace élevée à la sûreté, elle doit en informer l'État hôte, mais aussi les autres compagnies aériennes y ayant des activités, s'il est possible et prudent de le faire¹²⁷.

¹²⁶ Pièce P-164, p. 172, recommandations 5.3, 5.4, 5.5, 5.8, 5.9, 5.11.

¹²⁷ Pièce P-164, p. 172-174.

La Commission Kirpal a émis un avertissement contre la dépendance excessive à l'égard de la technologie. Elle a mentionné les défaillances connues de l'équipement de contrôle en place, et recommandé particulièrement que soient déchargés les bagages enregistrés qui n'ont pas été jumelés à des passagers, même s'ils ont fait l'objet de contrôles radioscopiques. Voici son explication :

[Traduction]

[L]examen des bagages à l'aide d'un appareil radioscopique a ses limites et n'est pas infaillible. Certains explosifs dissimulés dans des radios, des caméras, etc., peuvent ne pas être facilement détectés par un tel appareil. En fait, un explosif qui n'est pas dans un contenant métallique ne sera même pas détecté. Dans le même ordre d'idées, il est possible de donner une forme anodine à un explosif plastique justement pour qu'il ne soit pas détecté. Si l'on se fie uniquement à un appareil radioscopique, c'est un faux sentiment de sécurité qui s'installe¹²⁸.

Dans une recommandation distincte, la Commission Kirpal a pointé du doigt les lacunes du [traduction] « renifleur » PD-4 sur lequel Air India a entièrement dépendu pour le contrôle des bagages enregistrés le 22 juin 1985, après le bris de l'appareil radioscopique à Toronto : « [l]'efficacité de l'appareil appelé PD-4 est fortement remise en question. Il n'est pas conseillé de s'y fier »¹²⁹.

La Commission a recommandé aux compagnies aériennes d'avoir de l'équipement ou des procédures de remplacement efficaces en cas de bris de l'équipement de sûreté¹³⁰.

Nombre des recommandations de la Commission Kirpal, y compris l'appariement bagages-passagers, ont fini par être adoptées à l'échelle internationale¹³¹ et beaucoup d'autres recommandations ont été mises en œuvre par le Canada¹³².

2.2 Mesures prises par le Canada

2.2.1 Introduction

Le Canada a réagi rapidement à l'attentat à la bombe contre Air India. Le 23 juin 1985, la journée de l'attentat, Transports Canada a adopté des mesures de sûreté additionnelles pour tous les vols internationaux en partance du Canada, enjoignant les transporteurs aériens canadiens et étrangers de modifier leurs programmes de sûreté plutôt que d'adopter de nouvelles règles¹³³. Ces mesures comprenaient :

128 Pièce P-164, p. 173, recommandation 5.9.

129 Pièce P-436, p. 30; pièce P-164, p. 173, recommandation 5.10.

130 Pièce P-164, p. 174, recommandation 5.12.

131 Pièce P-157, p. 78 (135 p.).

132 Pièce P-35, p. 22.

133 Pièce P-157, p. 79 (135 p.).

- contrôle plus rigoureux des passagers et de leurs bagages de cabine;
- inspection physique ou radioscopique de tous les bagages enregistrés (par la suite, cette mesure a été élargie à tous les vols nationaux)¹³⁴;
- attente de 24 heures pour le fret, à l'exception des denrées périssables des expéditeurs connus, à moins qu'une fouille manuelle ou une inspection radioscopique n'ait eu lieu;
- acquisition et installation de 26 nouvelles unités de détection d'explosifs dont on achevait à l'époque la conception et les essais;
- acquisition et installation d'unités radioscopiques additionnelles pour les bagages de cabine, de détecteurs à main d'objets métalliques et de portiques de détection d'objets métalliques¹³⁵.

Tous les bagages enregistrés transférés sur des vols d'Air India devaient également faire l'objet d'une inspection physique ou radioscopique¹³⁶. Il ne semble pas que cette exigence ait été étendue aux bagages faisant l'objet d'un transfert intercompagnies vers d'autres transporteurs aériens.

Lorsque Transports Canada a présenté ces mesures de sûreté additionnelles, il a d'abord exigé que les transporteurs aériens fouillent manuellement tous les bagages enregistrés chargés sur des vols internationaux. Des retards ont été occasionnés et Transports Canada a reconnu que la solution n'était pas durable¹³⁷. Au cours des mois qui ont suivi, ces mesures ont été clarifiées¹³⁸. Des appareils radioscopiques Linescan II, avec des ouvertures plus larges, ont été installés pour combiner la fouille manuelle à la vérification radioscopique des bagages enregistrés jusqu'à la mise en œuvre de l'appariement bagages-passagers¹³⁹.

Ces mesures ont mis en lumière la nécessité d'améliorer la sûreté, immédiatement après l'attentat à la bombe, mais ne réglaient pas le problème des bombes placées dans les bagages non accompagnés. Lorsqu'on lui a demandé si ces mesures auraient pu empêcher l'attentat à la bombe, Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada au moment des audiences de la Commission, a répondu [traduction] : « Non, évidemment l'appariement bagages-passagers [...] était un élément clé du processus »¹⁴⁰.

134 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4485.

135 Pièce P-35, p. 22.

136 Pièce P-263, onglet 14, p. 1 (6 p.).

137 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4485.

138 Pièce P-263, onglet 14, p. 1 (6 p.).

139 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4485.

140 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4509.

Même si le Canada a joué un rôle important à l'échelle internationale dans les jours qui ont suivi l'attentat à la bombe, et qu'il insistait sur l'obligation d'apparier les bagages et les passagers, lui-même n'a pas appliqué la procédure immédiatement¹⁴¹. Dans le contexte d'une menace d'attentat à la bombe reçue en 1984, les compagnies KLM et CP Air ont bien appliqué, au Canada, la procédure d'appariement bagages-passagers¹⁴². Parce qu'elle faisait l'objet d'une menace élevée, en juin 1985, Air India aurait dû elle aussi appliquer la mesure.

La Commission a entendu des témoins dire qu'il avait été impossible pour toutes les compagnies aériennes de mettre en œuvre cette mesure immédiatement après l'attentat à la bombe contre Air India¹⁴³. La forme la plus simple d'appariement aurait été l'identification des bagages par les passagers avant leur chargement, comme cela se faisait en 1984. C'était faisable dans les petits aéroports, mais il fallait adopter une certaine forme de mécanisme automatisé dans les grands aéroports¹⁴⁴. Les fabricants ne pouvaient pas immédiatement fournir la technologie adéquate, ce qui a du coup retardé l'application de la norme 5.1.4 de l'Annexe 17 de l'OACI¹⁴⁵. Avant même que cette norme soit publiée, le Canada a été le premier pays membre de l'OACI à exiger l'appariement bagages-passagers pour les vols internationaux, mesure qu'il a plus tard adoptée pour ses vols nationaux¹⁴⁶.

Les mesures remplaçant l'appariement bagages-passagers ne convenaient pas pour contrer la menace de bombes dans les bagages enregistrés, et encore moins dans les bagages non accompagnés. Les appareils radioscopiques ne fournissaient des images qu'en noir et blanc¹⁴⁷ et étaient reconnus comme une mesure de sûreté d'une valeur symbolique¹⁴⁸. La Commission Kirpal a reconnu ce fait¹⁴⁹ et M. Wallis a témoigné que, même en présence d'opérateurs qualifiés, la valeur de la radioscopie pour repérer des explosifs était limitée :

[Traduction]

[L]a radioscopie n'a pas été conçue pour détecter les bombes. Elle visait à identifier des images. Si vous réussissez à cacher une image, alors l'agent de contrôle ne peut pas la trouver. Naturellement, il faut présumer que l'agent de contrôle a été formé pour déceler les images et qu'il est consciencieux¹⁵⁰.

141 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477

142 Pièce P-101, CAF0637, p. 18-19.

143 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4478-4479.

144 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4478.

145 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4479.

146 Pièce P-35, p. 22.

147 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4509.

148 Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

149 Pièce P-164, p. 173, recommandation 5.9.

150 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4256.

La présente Commission a entendu des témoignages selon lesquels même les fouilles manuelles nécessitaient des agents de contrôle qualifiés et compétents, et que le matériel électronique dans les bagages, lequel pouvait dissimuler des explosifs, devait être inspecté minutieusement¹⁵¹. Il était improbable que des agents de contrôle suffisamment qualifiés soient immédiatement disponibles pour faire fonctionner tous ces appareils radioscopiques soudainement apparus dans le paysage pour contrôler les bagages enregistrés.

M. Wallis et Peter St. John, ancien professeur en relations internationales et expert en terrorisme aérien, ont averti du danger de mettre en place des mesures de sûreté trop rapidement. M. St. John a souligné que [traduction] « lorsqu'on veut en faire trop, trop vite », il en résulte de la confusion¹⁵². M. Wallis a témoigné que, pour être efficaces, les plans d'urgence devaient être conçus à l'avance :

[Traduction]

Prenons un ensemble de procédures qu'on utilise tous les jours; vous ne pouvez pas tout d'un coup décider de les modifier pour les rendre de deux à trois fois plus efficaces. Cela ne fonctionne pas. Cela engendrerait le chaos parce que l'aéroport, pas plus que les compagnies aériennes, n'ont le personnel nécessaire pour faire ça. Les files s'allongeraient, s'étireraient jusqu'à l'extérieur de l'aérogare. Quelle belle cible inopinée pour les terroristes [...].

Il faut être flexible, mais les gouvernements et les compagnies aériennes doivent collaborer. Si le gouvernement ne fait que donner des ordres, oublions la flexibilité. On court droit à la catastrophe. Les gouvernements et les compagnies aériennes doivent avoir travaillé ensemble au préalable sur la flexibilité de sorte que, lorsque le gouvernement estime qu'il convient d'amener du nouveau, on peut le faire le plus rapidement possible, mais sans créer les risques dont je viens de parler¹⁵³.

Le danger que représente la confiance injustifiée envers les appareils radioscopiques a pu être atténué quelque peu par l'installation d'unités de détection de vapeurs d'explosifs partout au Canada immédiatement après l'attentat à la bombe contre Air India. Conçues pour contrôler les bagages enregistrés, les unités étaient en développement depuis les années 1970¹⁵⁴. Dans les jours qui ont suivi l'attentat à la bombe, Transports Canada a accéléré l'installation de 26 unités dans les principaux aéroports canadiens. Cette technologie, reconnue pour son efficacité à détecter des explosifs, est devenue,

151 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4418-4419.

152 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4510.

153 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4508.

154 Témoignage de Jean Barrette, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4563-4564.

au fil des ans, de plus en plus sophistiquée et fiable¹⁵⁵. Dès la fin des années 1980, la technologie canadienne en matière de détection de vapeurs d'explosifs est devenue la norme internationale¹⁵⁶.

Outre les procédures d'appariement, Transports Canada a rapporté dans une séance d'information à l'intention de l'honorable Bob Rae qu'il avait déjà donné suite à plusieurs recommandations de la Commission Kirpal. Parmi les réponses, il y avait la surveillance continue dans les aéroports par des inspecteurs de sûreté dûment formés; la participation au Groupe AVSEC de l'OACI; la participation à des groupes techniques internationaux, y compris ceux étudiant les technologies de détection d'explosifs; l'évaluation continue des événements internationaux qui pourraient avoir une incidence sur la sûreté de l'aviation internationale et nationale; et l'évaluation et la diffusion de l'information provenant d'agences internationales du renseignement¹⁵⁷. Transports Canada a continué d'améliorer son régime de sûreté à la fin des années 1980 et pendant les années 1990 en mettant en œuvre d'autres recommandations de la Commission Kirpal. En 1989, le Canada a adopté une nouvelle « clause type » sur la sûreté qui devait servir de fondement à ses ententes bilatérales sur le transport aérien. Transports Canada a également exigé que tout changement contractuel entre les compagnies de sûreté privées et les transporteurs aériens n'ait aucune répercussion négative sur les normes de contrôle ou le rendement¹⁵⁸. Voici d'autres améliorations apportées au régime de sûreté aérienne du Canada :

- consolidation des fonctions de sûreté à Transports Canada grâce à la création d'un groupe distinct, multimodal et multifonctionnel, appelé maintenant Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence;
- augmentation du nombre d'inspecteurs de la sûreté et d'employés affectés à la Direction générale;
- financement (5 millions de dollars) pour la conception de nouvelles technologies;
- refonte générale du cadre réglementaire, y compris la création d'un système d'alerte à quatre niveaux associé à des mesures de sûreté adéquates;
- échange accru et plus efficace de renseignements de sécurité avec les partenaires nationaux et internationaux¹⁵⁹.

En plus de l'enquête de la Commission Kirpal en Inde, trois études importantes ont été entreprises au Canada sur la destruction du vol 182 d'Air India et la sûreté de l'aviation :

155 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4529.

156 Témoignage de Jean Barrette, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4563-4564.

157 Pièce P-263, onglet 13, p. 2 (4 p.).

158 Pièce P-263, onglet 13, p. 3-4 (4 p.).

159 Pièce P-263, onglet 13, p. 3 (4 p.).

- vérification de sûreté de 1985 visant les aéroports internationaux de Toronto, Montréal et Vancouver, effectuée dans les semaines qui ont suivi l'attentat à la bombe. Cette vérification a révélé d'importantes lacunes dans plusieurs domaines, y compris l'accès aux zones réglementées et au côté piste des aéroports, mais aussi au niveau de la sûreté du fret aérien, du courrier et des aéronefs. Elle a également mis au jour le besoin d'améliorer la surveillance des procédures de sûreté et de mieux former le personnel responsable de la sûreté;
- étude du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA); son rapport, publié en janvier 1986, a été rédigé à l'appui de la Commission Kirpal;
- étude additionnelle commandée par le gouvernement du Canada en vue d'évaluer de façon plus globale la sûreté aérienne, puisqu'en raison de son mandat, le BCSA a dû limiter son enquête à la tragédie elle-même¹⁶⁰. Il en est résulté le rapport Seaborn publié en septembre 1985, un rapport à portée très vaste qui a été couvert d'éloges. La principale recommandation, qui allait dans le même sens que la position qu'a prise le Canada à la réunion du comité spécial d'experts de l'OACI dans les jours qui ont suivi les tragédies, cadrait aussi avec les recommandations ultérieures de la Commission Kirpal, à savoir que les bagages enregistrés ne devaient pas être chargés à bord de vols internationaux à moins que le passager correspondant ne soit également à bord de l'avion¹⁶¹.

Même si le BCSA, la Commission Kirpal et le rapport Seaborn ont influencé le programme de sûreté aérienne du Canada¹⁶², la majorité des lacunes révélées par ces documents existent toujours¹⁶³.

2.2.2 Vérification de la sûreté aéroportuaire effectuée en 1985

Le 4 juillet 1985, le sous-ministre de Transports Canada a demandé une vérification¹⁶⁴ des aéroports internationaux Pearson, de Mirabel et de Vancouver

¹⁶⁰ Pièce P-35, p. 22.

¹⁶¹ Pièce P-35, p. 22.

¹⁶² Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

¹⁶³ Voir la section 3.8, qui porte sur les lacunes actuelles dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile au Canada.

¹⁶⁴ Le rapport de vérification contient la note liminaire : « Rapport préparé pour les avocats du ministère de la Justice évaluant le risque de litige ». En effet, tout au long des procédures de la Commission et après les audiences, le procureur général du Canada a invoqué le secret professionnel de l'avocat à l'égard de ce document et n'a pas permis sa communication à la Commission ni son utilisation par cette dernière, malgré des négociations de longue durée. Ce n'est qu'en février 2009 que le procureur général a accepté de communiquer le rapport de vérification dans son intégralité. Même si le document a été ultérieurement communiqué aux parties, les retards ont fait en sorte que toutes les parties n'ont pas pu examiner l'intégralité du document durant les audiences publiques : pièce P-457.

afin d'évaluer l'exécution du Programme de sûreté de l'aviation civile (PSAC) en place au moment de l'attentat à la bombe et de déterminer si Transports Canada, la GRC et les transporteurs aériens respectaient leurs obligations¹⁶⁵. Le PSAC était fondé sur le concept du [traduction] « contrôle de sûreté de l'aéronef, des passagers, des bagages, du fret et du courrier¹⁶⁶ ». La Direction de la vérification interne de Transports Canada était responsable de la vérification et a présenté son rapport le 25 juillet 1985¹⁶⁷. Elle s'est concentrée sur quatre aspects principaux : le contrôle des passagers, de l'équipage, des bagages, du courrier, de l'aéronef et du fret; la patrouille du côté piste; le système des laissez-passer de sûreté; et les fournisseurs des installations et de l'équipement de sûreté¹⁶⁸. La vérification a révélé d'importantes lacunes dans chacun des aspects. Contrairement à ce qui est énoncé dans la directive du PSAC¹⁶⁹, il a été impossible de déterminer si les transporteurs aériens contrôlaient adéquatement le fret, le courrier et les aéronefs, parce qu'il n'y avait ni norme ni règle en vigueur¹⁷⁰. Dans le rapport de vérification, il est conclu que [traduction] « seulement une partie du chargement de l'aéronef [pouvait] être considérée comme étant sûre, selon la définition du PSAC¹⁷¹ », parce que le fret, le courrier et les bagages de l'équipage n'étaient pas contrôlés.¹⁷² Il s'agit également de l'une des principales conclusions de la Commission.

Il y est également question de faiblesses, comme l'accès non autorisé aux zones réglementées, notamment aux entrepôts pour le fret et le courrier, et au côté piste des aéroports. On a décelé des lacunes dans la surveillance des normes de sûreté, les plans de sûreté des aéroports et des transporteurs aériens, l'intervention aux divers niveaux de sûreté et la formation du personnel de sûreté¹⁷³. Les problèmes quant au contrôle de l'accès comprenaient des portes déverrouillées, des portes non sécurisées, des clôtures ne répondant pas aux normes, des aéronefs non protégés, et une inspection et un contrôle insuffisants des cartes d'identité¹⁷⁴. Dans la vérification, on souligne qu'on avait perdu la trace de plusieurs milliers de cartes d'identité parce qu'elles avaient été volées ou égarées, ou parce que leurs détenteurs ne les avaient pas retournées¹⁷⁵. À certains endroits, les portes d'accès pouvaient être ouvertes avec des cartes de crédit, ou les codes d'entrée étaient inscrits sur les portes¹⁷⁶. Les zones [traduction] « stériles » étaient parfois compromises puisque des passagers non contrôlés provenant d'aéroports de correspondance pouvaient y entrer¹⁷⁷.

165 Pièce P-457, p. 3 (27 p.).

166 Pièce P-457, p. 6 (27 p.).

167 Pièce P-457, p. 1 (27 p.).

168 Pièce P-457, p. 5. (27 p.).

169 Pièce P-457, p. 10 (27 p.).

170 Pièce P-457, p. 6 (27 p.).

171 Pièce P-457, p. 24 (27 p.).

172 Pièce P-169, p. 52 (202 p.).

173 Pièce P-101, CAF0695, p. 1 (3 p.).

174 Pièce P-101, CAF0695, p. 1 (3 p.).

175 Cette situation a été remarquée à l'aéroport international Pearson de Toronto : pièce P-457, p. 13 (27 p.).

176 Pièce P-457, p. 14 (27 p.).

177 Cette situation a été expressément remarquée à l'aéroport international Pearson de Toronto : pièce P-457, p. 18 (27 p.).

Au cours de la vérification, on a décelé des lacunes dans la surveillance quotidienne des mesures de sûreté et des procédures d'inspection, ainsi que dans les mesures de suivi concernant les examens de sûreté¹⁷⁸. Certains plans de sûreté d'aéroports étaient périmés, et les plans en cas d'urgence ou de catastrophe ne définissaient pas les responsabilités des intervenants selon les différents niveaux de menace¹⁷⁹. À l'aéroport international Pearson en particulier, la sûreté des bagages enregistrés était inadéquate. Le contrôle des étiquettes de bagages n'était pas uniforme et le contrôle de l'accès aux bagages acceptés en attente de chargement était déficient¹⁸⁰. En général, la formation du personnel de sûreté était insuffisante¹⁸¹.

Dans un mémoire au sous-ministre de Transports Canada donnant suite à la vérification était proposé un plan pour combler les principales lacunes. Il renfermait des initiatives à court et à long terme :

- élaboration de nouvelles exigences relatives au contrôle du fret et du courrier¹⁸²;
- amélioration et réparation des installations;
- surveillance accrue des points d'accès par le personnel de sûreté et les compagnies aériennes;
- nouvelle réglementation pour renforcer l'application du contrôle de l'accès en imposant des sanctions et des amendes;
- augmentation des inspections réglementaires et des contrôles impromptus des points d'accès;
- renforcement des normes, lignes directrices et procédures de suivi pour la surveillance quotidienne des mesures de sûreté, y compris la sûreté du fret aérien;
- mise à jour et mise à l'essai des plans de sûreté des aéroports et des transporteurs aériens;
- élaboration d'exigences relatives à la dotation en fonction de différents niveaux de menace;
- établissement d'un programme de sensibilisation à la sûreté à l'intention des travailleurs et des utilisateurs des aéroports¹⁸³.

178 Pièce P-101, CAF0695, p. 2 (3 p.).

179 Pièce P-457, p. 13 (27 p.).

180 Pièce P-457, p. 19 (27 p.).

181 Pièce P-457, p. 17-18 (27 p.).

182 Pièce P-101, CAF0555, p. 9 (10 p.).

183 Voir, en général, la pièce P-101, CAF0695.

Les lacunes devaient être comblées selon un ordre de priorité¹⁸⁴, mais il en subsiste encore beaucoup aujourd'hui. En particulier, le fret aérien et le courrier, ainsi que les zones réglementées et le côté piste des aéroports demeurent vulnérables¹⁸⁵. Il faut tout particulièrement améliorer les plans de sûreté des intervenants, la formation du personnel de sûreté et la sensibilisation à la sûreté.

2.2.3 Rapport Seaborn

En raison de l'attentat à la bombe contre Air India, le gouvernement du Canada a demandé au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements d'effectuer un examen général de la sûreté des aéroports et des compagnies aériennes au Canada, sous l'égide du coordonnateur pour la sécurité et le renseignement, Blair Seaborn¹⁸⁶. Lorsque le rapport a été publié le 24 septembre 1985, il a été très bien accueilli à l'échelle nationale et internationale comme un document novateur dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Jim Marriott, directeur de l'Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne de Transports Canada au moment des audiences de la Commission, a témoigné de l'importance du rapport :

[Traduction]

Le rapport Seaborn est réellement devenu un plan [d'action] stratégique pour le ministère pour bien des années à venir. Il présentait un nombre important de pratiques [...] afin d'améliorer la sûreté aérienne. Le ministère a très résolument poursuivi la mise en œuvre de toutes les recommandations du rapport Seaborn au cours des années qui ont suivi, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux qui avaient des responsabilités afférentes à la sûreté et, naturellement, de concert avec l'industrie du transport aérien, les compagnies aériennes, les aéroports et même les syndicats des aéroports et des compagnies aériennes.

[...]

C'était en fait une feuille de route pour renouveler la sûreté aérienne au Canada et la porter à un niveau beaucoup plus élevé que ce qu'elle était après l'attentat de 1985. Selon moi, il est important de reconnaître que le rapport s'est révélé un outil précieux pour la sûreté de l'aviation tant pour le Canada, qu'à l'échelle internationale.

[...]

184 Pièce P-101, CAF0695, p. 3 (3 p.).

185 Voir les sections 3.8.1 et 3.8.2, qui traitent respectivement des lacunes dans la sûreté du fret aérien et la sûreté des aéroports.

186 Pièce P-101, CAF0039, p. 1.

[L]es recommandations mises en œuvre par le Canada sont devenues des normes ou des points de référence qui ont inspiré et fait évoluer le domaine de la sûreté de l'aviation internationale¹⁸⁷.

En effet, le rapport renfermait plusieurs principes généraux qui sont toujours d'actualité. On y avertissait qu'il ne fallait pas permettre au terrorisme d'entraver indûment les activités quotidiennes, mais on reconnaissait que les passagers aériens étaient vulnérables aux attaques terroristes¹⁸⁸. On recommandait de trouver un équilibre entre les besoins de sûreté et le besoin de faciliter les déplacements¹⁸⁹. Le rapport soulignait l'importance d'échanger et d'intégrer des renseignements sur la sûreté, d'intégrer le processus décisionnel et d'établir clairement l'autorité hiérarchique¹⁹⁰. Il préconisait une meilleure sensibilisation à la sûreté, une approche proactive¹⁹¹, une coordination efficace entre les intervenants du domaine de la sûreté aérienne¹⁹² et des façons pratiques d'améliorer la sûreté. Le rapport recommandait un système avec des mesures de sûreté ajustées au niveau de menace¹⁹³, et des procédures rigoureuses même pour les niveaux de menace normaux¹⁹⁴. Durant les audiences de la Commission, nombre d'experts et d'intervenants ont souligné que pour être solide, un système de sûreté aérienne devait incorporer des mesures semblables.

Selon le rapport Seaborn, les bagages enregistrés et le fret aérien sont particulièrement vulnérables au sabotage. Il précisait les mesures de contrôle pour les deux, mais avec des ajustements selon le niveau de menace : normal, accru ou élevé¹⁹⁵. Comme il a été mentionné, l'un des changements les plus importants découlant du rapport Seaborn est l'appariement bagages-passagers, que M. Seaborn considérait comme une [traduction] « meilleure première ligne de défense contre le sabotage » que la radioscopie des bagages enregistrés lorsque le niveau de menace est normal¹⁹⁶. Plutôt, le rapport recommandait d'accompagner l'appariement d'un « profil » d'enregistrement des bagages qui serait appliqué par le personnel de vérification des compagnies aériennes. Des mesures supplémentaires, par exemple l'inspection radioscopique, les chiens détecteurs d'explosifs, la fouille manuelle des bagages enregistrés et un « profil » de détournement, ont été proposées en cas de menace accrue ou élevée¹⁹⁷.

Le rapport mentionnait que les terroristes pouvaient utiliser des petits colis pour cibler des aéronefs particuliers et que ces colis devaient tous faire l'objet d'une inspection radioscopique, même lorsque le niveau de menace est normal¹⁹⁸.

187 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4504-4505.

188 Pièce, P-101, CAF0039, p. 8.

189 Pièce P-101, CAF0039, p. 1.

190 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

191 Pièce P-101, CAF0039, p. 1.

192 Pièce P-101, CAF0039, p. 3.

193 Pièce P-101, CAF0039, p. 11.

194 Pièce P-101, CAF0039, p. 4.

195 Pièce P-101, CAF0039, p. 4.

196 Pièce P-157, p. 76 (135 p.).

197 Pièce P-101, CAF0039, p. 4-5.

198 Pièce P-101, CAF0039, p. 5.

Le rapport recommandait différentes mesures d'inspection pour les gros colis ou l'adoption d'une période d'attente pour ces derniers, au besoin, lorsque la menace est accrue. Selon le rapport, la nouvelle technologie de détection de vapeurs d'explosifs serait probablement disponible d'ici deux à trois ans, et afin d'améliorer la sûreté de l'aviation, il encourageait son perfectionnement continu ainsi que l'utilisation de chiens détecteurs d'explosifs¹⁹⁹. En cas de menace élevée, le rapport préconisait d'interdire le transport de fret ou de refuser tout chargement ne pouvant être examiné en profondeur²⁰⁰. De plus, en présence d'une menace élevée ou accrue, il ne fallait tolérer aucune exception aux procédures de sûreté relatives aux bagages et au fret aérien²⁰¹.

En 2009, la majorité du fret aérien n'était pas contrôlée et la technologie pour le faire était encore en cours de conception.

Le rapport Seaborn n'a pas recommandé d'enlever aux transporteurs aériens la responsabilité du contrôle des passagers et des bagages²⁰². Plutôt, il recommandait une formation adéquate aux personnes effectuant ces contrôles²⁰³. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*) a été mandaté en novembre 2005 pour enquêter sur les manquements aux règles de sûreté de l'aviation civile ayant conduit à l'attentat à la bombe contre Air India. Il a publié en 2007 un rapport intitulé *Air India Flight 182: Aviation Security Issues* sur les enjeux de la sûreté du transport aérien. Le rapport qualifiait le contrôle des passagers et des bagages par les transporteurs aériens de [traduction] « grave lacune » qui n'a été corrigée qu'après les attentats du 11 septembre et la création de l'ACSTA²⁰⁴.

Le rapport Seaborn a également relevé des manquements à la sûreté aéroportuaire. Il a recommandé le contrôle complet des passagers et des biens arrivant dans des aéroports internationaux en provenance de terrains d'aviation moins sûrs. De plus, il a recommandé d'adopter comme condition d'embauche la vérification des antécédents criminels et une vérification de sécurité pour tous les employés côté piste et les autres employés ayant accès aux zones vulnérables des aéroports ou aux aéronefs²⁰⁵. Le rapport conseillait à la direction des aéroports et aux transporteurs aériens de se tenir au courant des questions de sûreté visant l'ensemble de l'aéroport et du terrain d'aviation. Il signalait que la population pouvait contribuer à renforcer la sûreté²⁰⁶. De plus, il a mentionné que la clé d'une sûreté efficace est la vigilance, ce qui implique une vérification minutieuse et des mises à l'essai régulières du système²⁰⁷.

199 Pièce P-101, CAF0039, p. 5.

200 Pièce P-101, CAF0039, p. 5.

201 Pièce P-101, CAF0039, p. 5.

202 Pièce P-157, p. 76 (135 p.).

203 Pièce P-101, CAF0039, p. 6.

204 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

205 Pièce P-101, CAF0039, p. 6.

206 Pièce P-101, CAF0039, p. 6.

207 Pièce P-101, CAF0039, p. 8.

Le renseignement n'était pas considéré comme fiable pour prévoir et contrecarrer des actes terroristes précis. Il servait surtout pour déterminer le niveau de sûreté approprié en réponse à une menace apparente²⁰⁸. Par conséquent, le rapport recommandait un système de sûreté à niveaux multiples, avec des mesures adaptées à chaque niveau²⁰⁹.

Pour ce qui est de la surveillance et de la vérification, le rapport recommandait que le ministre des Transports, en collaboration avec le solliciteur général, présente annuellement un rapport au premier ministre sur la pertinence et l'efficacité des règles de sûreté existantes, ainsi que sur l'existence d'un « recueil des mesures de guerre » à jour dans chaque aéroport pour gérer les actes terroristes²¹⁰.

Nombre des recommandations du rapport Seaborn portaient sur la nécessité de modifier en profondeur le régime de sûreté aérienne du Canada. Certaines ont été adoptées sur-le-champ, tandis que d'autres devaient être mises en œuvre au cours des années à venir²¹¹. Des 15 principales recommandations du rapport Seaborn, 10 visaient Transports Canada et les procédures pour renforcer la sûreté aérienne. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a observé que les 15 recommandations avaient été acceptées en principe et qu'on n'y avait que partiellement donné suite²¹². Après la publication du rapport Seaborn, le Canada a été le premier État membre de l'OACI à exiger l'appariement bagages-passagers à bord des vols internationaux (et, ultérieurement, de ses vols intérieurs), des vérifications approfondies des antécédents pour les employés des aéroports, le retrait des casiers à bagages automatiques des principaux aéroports et l'interdiction d'utiliser des caméras aux environs des points de contrôle²¹³.

Le rapport Seaborn préconisait un cadre réglementaire plus normatif (par opposition à un cadre fondé sur le rendement) en raison de l'ampleur des lacunes systémiques liées à la tragédie d'Air India. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a signalé que, compte tenu de la menace et du manque de préparation, l'intervention de l'époque était appropriée. Toutefois, le Comité consultatif considérait que l'héritage normatif du rapport Seaborn était à l'origine d'un régime de sûreté rigide et trop détaillé, qui ne peut s'adapter au dynamisme des menaces actuelles²¹⁴.

Le rapport Seaborn portait également sur le rendement du Canada à l'égard de la sûreté de l'aviation civile. Il reconnaissait que, avant le 23 juin 1985, la sûreté aérienne était principalement concentrée sur la lutte aux détournements, et concluait que les normes de sûreté des aéroports et des compagnies aériennes

208 Pièce P-101, CAF0039, p. 2.

209 Pièce P-101, CAF0039, p. 11.

210 Pièce P-101, CAF0039, p. 7-8.

211 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4506-4507.

212 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

213 Pièce P-263, onglet 13, p. 3 (4 p.).

214 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

étaient «en grande partie adéquates et conformes aux normes internationales»²¹⁵. Cette conclusion n'est pas surprenante, non seulement parce que l'Annexe 17 de l'OACI prévoit des normes minimales et que l'on s'attend à ce que les pays développés les dépassent²¹⁶, mais également parce que l'Annexe 17 en soi était inadéquat au moment de l'attentat à la bombe contre Air India²¹⁷. Le rapport mentionnait qu'après les événements du 23 juin 1985, Transports Canada avait pris rapidement plusieurs mesures de sûreté exhaustives pour tous les vols internationaux en partance du Canada. Selon le rapport, le gouvernement instaurait des mesures afin de combler les lacunes décelées lors de la vérification de sûreté de 1985 visant trois aéroports principaux²¹⁸.

Le rapport Seaborn comprenait une déclaration selon laquelle, pendant qu'on y mettait la dernière main, aucun renseignement ne permettait de corroborer l'hypothèse voulant que le vol 182 d'Air India ait été détruit par une bombe²¹⁹. Mais il mettait tout de même l'accent sur la prévention du sabotage contre l'aviation civile²²⁰.

Le rapport Seaborn a sans conteste joué un rôle essentiel dans le renforcement de la sûreté aérienne au Canada²²¹. Cependant, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a remarqué des ressemblances frappantes entre ses propres recommandations et celles du rapport Seaborn, publié il y a plus de 20 ans²²². Malgré les recommandations générales de ce dernier, les améliorations subséquentes au régime de sûreté du Canada visaient essentiellement la sûreté des passagers et des bagages, et très peu celle du fret aérien et du courrier, tandis que les améliorations apportées à la sûreté aéroportuaire étaient insuffisantes. C'est pourquoi le transport aérien reste vulnérable aux attentats²²³.

2.2.4 Enquête du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA)

Le BCSA a terminé son enquête sur la tragédie d'Air India le 22 janvier 1986²²⁴. Cette enquête devait appuyer la Commission Kirpal en Inde et permettre de recenser les lacunes au niveau de la sûreté et à recommander des mesures correctives aux responsables de la réglementation et de l'application de la loi²²⁵. Une grande partie du rapport porte sur les preuves médico-légales recueillies au moyen de l'épave de l'aéronef et sur les causes possibles de la catastrophe sur le plan de la sûreté et de la structure. Le rapport du BCSA concluait ce qui suit :

215 Pièce P-101, CAF0039, p. 8.

216 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

217 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

218 Pièce P-101, CAF0039, p. 3-4.

219 Pièce P-101, CAF0039, p. 2.

220 Pièce P-101, CAF0039, p. 1.

221 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

222 Voir la pièce P-157, p. 118, 120 (135 p.).

223 Pièce P-157, p. 91 (135 p.).

224 Voir le volume deux, partie 2, Après l'attentat à la bombe, section 5.1, Réaction initiale du gouvernement, pour une analyse de l'utilisation subséquente par le Canada du rapport du BCSA dans le cadre de la Commission Kirpal.

225 Pièce P-167, page titre.

Il existe de nombreuses preuves circonstanciées et autres, pour indiquer qu'il s'est produit une explosion dans la soute avant. Ces preuves ne sont pas concluantes. Toutefois, les preuves ne permettent de retenir aucune autre conclusion²²⁶.

Tout comme dans le rapport Seaborn, le BCSA a conclu que les mesures de sûreté aérienne prises par le Canada au moment de la tragédie respectaient ou dépassaient les normes internationales. Il a souligné qu'on cherchait surtout à empêcher que des armes, y compris des dispositifs explosifs, ne soient dissimulées dans les bagages de cabine, mais que les bagages enregistrés n'étaient contrôlés que dans les situations de menace accrue²²⁷.

Le BCSA a consigné dans son rapport une constatation des faits sur la sûreté entourant les événements du 22 et du 23 juin 1985. Il concluait que le système de dénombrement utilisé à Toronto n'avait pas empêché le chargement du bagage intercompagnies non accompagné et remettait en question l'efficacité du détecteur d'explosifs utilisé par Air India²²⁸. On conclut dans le rapport que si on avait apparié les bagages et les passagers à Toronto, le bagage non accompagné « aurait été repéré » et, « selon les règlements de la compagnie aérienne, n'aurait pas été embarqué »²²⁹.

2.2.5 Changements apportés au cadres législatif et réglementaire

Après plusieurs années d'efforts, on a finalement modifié la *Loi sur l'aéronautique* le 28 juin 1985, quelques jours seulement après l'attentat à la bombe contre Air India. Ces modifications ne sont pas une conséquence directe de l'attentat à la bombe. La plupart traitaient de la sécurité et de l'application de la loi, et certaines concernaient la sûreté²³⁰. Ces modifications ont jeté les bases du régime actuel de la sûreté aérienne et de l'application de la loi du Canada²³¹.

Les modifications relatives à la sûreté de la *Loi sur l'aéronautique* ont donné au ministre des Transports un plus grand pouvoir de prise de règlement visant les exploitants d'aéroport et les personnes menant des activités dans les aéroports. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a expliqué ce pouvoir de la façon suivante :

[Traduction]

Le pouvoir de prendre des règlements visant les aéronefs canadiens et étrangers n'était plus limité aux activités de contrôle; il pouvait s'étendre à beaucoup d'autres activités de sûreté nécessaires pour protéger les passagers, les membres

226 Pièce P-167, p. 61.

227 Pièce P-167, p. 57-58.

228 Pièce P-167, p. 62.

229 Pièce P-167, p. 60.

230 Pièce P-157, p. 79 (135 p.).

231 Pièce P-263, onglet 15, p. 1 (5 p.).

de l'équipage, l'aéronef et les installations aériennes. Les nouvelles dispositions figuraient dans le *Règlement sur les mesures de sûreté des transporteurs aériens* et le *Règlement sur les mesures de sûreté aux aérodromes*. Les modifications ont également permis au ministre des Transports de prendre des arrêtés confidentiels, appelées « mesures », pour composer avec les questions critiques pour la sûreté, comme la sûreté des personnes et de leurs bagages de cabine, du fret, de même que de l'équipement utilisé pour les contrôles de sûreté²³².

La divulgation non autorisée de ces mesures de sûreté confidentielles constituait une infraction²³³.

En décembre 1985, des modifications ont été apportées au *Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile* et au *Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)*, ainsi qu'à leur arrêté respectif. Le ministre était désormais autorisé à approuver des procédures de sûreté concernant un vaste éventail d'objectifs liés à la sûreté et les transporteurs aériens avaient l'obligation de s'y conformer. En février 1986, Transports Canada a publié la première édition des procédures de sûreté approuvées s'appliquant aux transporteurs aériens nationaux et internationaux. Elles mentionnaient les vols qui devaient faire l'objet de contrôles et détaillaient les procédures de contrôle obligatoires. Elles portaient également sur la sûreté des passagers, des bagages de cabine, des bagages enregistrés et du fret, et comprenaient des mesures applicables à l'équipement et aux agents de sûreté. Tout l'équipement de contrôle utilisé par les transporteurs aériens devait être approuvé par le ministre²³⁴. Un bagage enregistré devait obligatoirement être apparié à un passager, et devait être déchargé si le passager n'était pas dans l'aéronef²³⁵.

En 1987, le *Règlement sur les mesures de sûreté des transporteurs aériens* a remplacé le *Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile*, le *Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)* et les arrêtés associés à chaque règlement. Le nouveau *Règlement sur les mesures de sûreté aux aérodromes* a été adopté au même moment. Le *Règlement sur les mesures de sûreté des transporteurs aériens* et le *Règlement sur les mesures de sûreté aux aérodromes* autorisaient le ministre à approuver les procédures de sûreté des transporteurs aériens lorsque le niveau de la menace était normal ou accru. Ils obligeaient les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroport à présenter des programmes de sûreté par écrit contenant les procédures approuvées, et venaient officialiser nombre de politiques et de procédures internes adoptées par Transports Canada, en sa qualité de propriétaire exploitant des aéroports internationaux du Canada et des principaux aéroports nationaux²³⁶.

232 Pièce P-157, p. 79 (135 p.).

233 Pièce P-263, onglet 14, p. 1 (6 p.).

234 Pièce P-263, onglet 14, p. 2 (6 p.).

235 Pièce P-157, p. 80 (135 p.).

236 Pièce P-157, p. 80 (135 p.).

Les premières mesures de sûreté approuvées à l'intention des aérodromes ont été publiées en 1987²³⁷. Découlant des recommandations du rapport Seaborn, elles prévoyaient la vérification des antécédents des employés ayant un accès régulier aux zones réglementées. Aux termes du Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports (PAAZRA), Transports Canada vérifiait si les employés étaient solvables et s'ils étaient associés à des groupes criminels, ou avaient des antécédents criminels²³⁸.

Dans une décision de 1990, la Cour fédérale a déclaré que le PAAZRA était inconstitutionnel. Transports Canada a alors rectifié le problème, qui tenait essentiellement à des questions d'ordre juridique et de libellé en présentant deux nouveaux arrêtés : *Mesures de sûreté des transporteurs aériens* et *Mesures de sûreté aux aérodromes*. Ces arrêtés incorporent par renvoi des mesures de sûreté approuvées à l'intention des transporteurs aériens et des aérodromes, notamment le PAAZRA²³⁹.

2.2.6 Changements au chapitre de la surveillance

2.2.6.1 Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités édictés dans le programme de sûreté de l'aviation civile du Canada ont été prescrits dans les modifications du 28 juin 1985 à la *Loi sur l'aéronautique* :

- le ministre des Transports était responsable de la politique sur la sûreté aérienne, du cadre réglementaire et de la surveillance de la conformité;
- les directeurs d'aéroport, qui étaient des employés de Transports Canada, étaient chargés de mettre en œuvre les mesures et les procédures de sûreté prévues au *Règlement sur les mesures de sûreté aux aérodromes* et aux *Mesures de sûreté aux aérodromes*, y compris de préparer les plans et procédures d'urgence et de sûreté;
- tous les transporteurs aériens commerciaux exploitant des vols à destination et en partance du Canada étaient chargés de mettre en œuvre les mesures et les procédures de sûreté prévues au *Règlement sur les mesures de sûreté des transporteurs aériens* et aux *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*, et de fournir au ministre un plan de sûreté;
- la GRC fournissait les services de police dans les aéroports internationaux du Canada et dans certains grands aéroports nationaux²⁴⁰.

237 Pièce P-263, onglet 14, p. 3 (6 p.).

238 Pièce P-157, p. 86 (135 p.).

239 Pièce P-263, onglet 14, p. 3 (6 p.).

240 Pièce P-157, p. 82 (135 p.).

Comme l'a mentionné le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, l'efficacité d'un régime de sûreté repose sur la définition, la communication et l'application claires des politiques et des règles par les personnes responsables de leur mise en œuvre. Après l'attentat à la bombe contre Air India, un groupe de travail de Transports Canada a recommandé l'établissement d'une direction générale multimodale et multifonctionnelle responsable de la sûreté des transports qui surveillerait les divisions de la sûreté, notamment celle sur le renseignement, pour tous les modes de transport. La Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence a été créée en juillet 1986 et a été chargée d'établir les politiques, le programme d'habilitation de sécurité en matière de transport et des lignes directrices pour la formation de sûreté pour les inspecteurs et l'industrie²⁴¹.

2.2.6.2 Inspection et application de la loi

Le groupe de travail de Transports Canada a recommandé le déploiement d'une équipe spécialisée d'inspecteurs de la sûreté partout au pays afin de surveiller et d'inspecter les activités des aéroports et des transporteurs aériens sur le terrain, et de prendre des mesures d'application de la loi lorsque l'équipe constate des violations aux lois et règlements. Le groupe s'est acquitté de son mandat de surveillance, d'inspection et d'application de la loi de différentes façons : inspections des transporteurs aériens et des aéroports; surveillance et mise à l'essai des procédures de contrôle; surveillance et inspection des installations de fret, des aérogares et du contrôle de l'accès côté piste; certification et désignation des agents de sûreté. Conformément à la *Loi sur l'aéronautique*, les inspecteurs ont le pouvoir d'inspecter, d'entrer dans des locaux commerciaux, de fouiller et de saisir, de retenir un aéronef et d'imposer des [traduction] « sanctions administratives pécuniaires » en cas de non-respect des règles ou des mesures²⁴².

Transports Canada a lancé un programme plus énergique et cyclique d'inspection de sûreté des transporteurs aériens et des aéroports, fondé sur les évaluations de la menace et conformément aux obligations internationales du Canada. En 1990, la direction responsable des inspections de sûreté et de la conformité à Transports Canada comptait environ 30 inspecteurs de la sûreté²⁴³.

Le ministère, quand il appliquait ses mesures de sûreté aérienne, avait l'intime [traduction] « conviction que les aérodromes et les transporteurs aériens se rendraient compte qu'il est dans leur intérêt ainsi que dans celui du public de se **conformer volontairement** à la réglementation et aux mesures²⁴⁴ ». À défaut de quoi on appliquait des mesures d'application de la loi qui se voulaient équitables,

241 Pièce P-157, p. 82-83 (135 p.).

242 Pièce P-157, p. 83 (135 p.).

243 Pièce P-157, p. 83 (135 p.).

244 Pièce P-263, onglet 15, p. 3 (5 p.) [en gras dans l'original].

cohérentes et uniformes dans l'ensemble des régions²⁴⁵. On encourageait la conformité volontaire par de la formation et de la publicité et la présence d'inspecteurs sur le terrain. Avec un tel cadre d'inspection et d'application de la loi, on voulait que la conformité volontaire à la réglementation soit [traduction] « la solution logique, souhaitable et rentable pour la communauté qu'elle visait »²⁴⁶. Selon Transports Canada, il s'agissait d'un nouveau programme conçu pour fournir une gamme d'options souples, proactives et adaptées afin de garantir la conformité. Les inspecteurs ont appuyé le programme en s'acquittant de leurs responsabilités dans quatre grands domaines d'activité : prévention, détection, enquête et application de la loi²⁴⁷. Les particuliers, les groupes de l'industrie et les organismes extérieurs pouvaient assister à des séminaires et à des exposés, sur demande²⁴⁸. Les programmes de publicité étaient conçus pour mieux faire connaître le domaine de la sûreté de l'aviation et prévenir les manquements à la sûreté²⁴⁹. La prestation de conseils relatifs à la sûreté est devenue une partie intégrante des activités quotidiennes des inspecteurs²⁵⁰.

En cas de manquement à la sûreté, les inspecteurs pouvaient prendre diverses mesures d'application de la loi :

- mesures d'urgence, y compris rétention de l'aéronef, refus de délivrer une autorisation du contrôle de la circulation aérienne ou suspension d'urgence d'un document d'aviation canadien, lorsque la situation représentait une menace immédiate pour la sûreté aérienne et l'intérêt du public;
- mesures judiciaires, soit une poursuite par procédure sommaire ou, sur recommandation du procureur de la Couronne, une poursuite par voie de mise en accusation;
- mesures administratives graduelles, se succédant ainsi, le cas échéant : lettre de rappel à l'ordre, imposition de sanctions administratives pécuniaires et comparution devant un tribunal administratif spécialisé, et enfin, suspension ou annulation d'un document d'aviation canadien, ou refus de renouvellement par le ministre²⁵¹.

²⁴⁵ L'équité dans le contexte de l'application de la loi signifie que le guide sur l'inspection et l'application de la loi du ministère devait pouvoir faire l'objet d'un examen public dans la mesure du possible, sans compromettre la sécurité nationale; l'industrie devait être consultée sur une base continue, et les hauts fonctionnaires du ministère devaient pouvoir expliquer le programme et recevoir des suggestions aux fins d'amélioration; les inspecteurs ne devaient pas excéder leur pouvoir délégué dans l'exercice de leurs fonctions et devaient déclarer tout conflit d'intérêt apparent ou réel; on encourageait et appuyait la conformité volontaire grâce à la formation, la publicité et la présence d'inspecteurs sur le terrain; les infractions mineures devaient être traitées avec indulgence s'il s'agissait de la première fois, en prenant des mesures administratives au lieu de déclencher des poursuites; et les infractions préméditées ou marquées par l'indifférence devaient être traitées rigoureusement. Voir la pièce P-263, onglet 15, p. 3-4 (5 p.).

²⁴⁶ Pièce P-263, onglet 15, p. 4 (5 p.).

²⁴⁷ Pièce P-263, onglet 15, p. 4 (5 p.).

²⁴⁸ Pièce P-157, p. 84 (135 p.).

²⁴⁹ Pièce P-263, onglet 15, p. 4 (5 p.).

²⁵⁰ Pièce P-157, p. 84 (135 p.).

²⁵¹ Pièce P-263, onglet 15, p. 5 (5 p.).

2.2.7 Changements dans la formation

En réponse à l'attentat à la bombe contre Air India, Transports Canada a créé un groupe de travail conjoint gouvernement-industrie sur la formation, qui est venu améliorer les programmes de formation, les normes de certification et d'inspection, et les examens pour les agents de contrôle des passagers. Les transporteurs aériens étaient chargés de former le personnel responsable du contrôle, et Transports Canada devait fournir le matériel de formation²⁵². Celui-ci a notamment élaboré un programme de formation pour bien faire connaître les lois sur l'aviation civile et les conséquences de la non-conformité. Un volet de la formation a été conçu pour le personnel responsable du contrôle préembarquement et comprenait des examens pratiques et théoriques en vue d'évaluer les compétences des agents de contrôle²⁵³. Les examens sont devenus plus difficiles et plus exhaustifs, et la note de passage a été relevée. Transports Canada a mentionné qu'au début, le nombre d'échecs était important et que ceux et celles qui avaient échoué à l'examen avaient été relevés de leurs fonctions²⁵⁴.

Les nouveaux programmes de formation visaient également les superviseurs et les formateurs²⁵⁵. Puis d'autres se sont ajoutés pour les contrôleurs aériens, les exploitants de station d'information de vol, les employés côté piste, les agents de service aux passagers, les pilotes et les équipages de conduite. Transports Canada a offert des programmes de formation et de sensibilisation à ses propres directeurs et travailleurs des aéroports, car il possédait et exploitait la plupart des grands aéroports du pays à l'époque. En outre, les comités de sûreté aéroportuaire se rencontraient plus fréquemment et faisaient régulièrement le point sur la sûreté à l'intention des travailleurs des aéroports²⁵⁶. En octobre 1988, Transports Canada a embauché trois spécialistes de l'éducation et de la formation afin de porter à un niveau professionnel le programme d'accréditation des inspecteurs de la sûreté²⁵⁷.

2.2.8 Améliorations relatives aux systèmes et à l'équipement de sûreté

En 1985, Transports Canada testait déjà des détecteurs de vapeurs d'explosifs pour le contrôle des bagages enregistrés, mais ne les avait pas encore installés dans les aéroports. Immédiatement après l'attentat à la bombe contre Air India, le ministère a accéléré l'acquisition et l'installation de 26 unités dans les grands aéroports. Bien qu'au début Transports Canada formait ses propres agents de sûreté au fonctionnement des unités de détection de vapeurs d'explosifs, en 1987, la GRC était chargée de former les agents et de gérer les unités. En 1995, les premiers détecteurs ont été remplacés par des unités plus récentes et améliorées qui étaient portables et qui pouvaient détecter des explosifs

252 Pièce P-157, p. 84 (135 p.).

253 Pièce P-157, p. 84 (135 p.).

254 Pièce P-263, onglet 16, p. 1 (5 p.).

255 Pièce P-157, p. 84 (135 p.).

256 Pièce P-157, p. 85 (135 p.).

257 Pièce P-263, onglet 16, p. 1 (5 p.).

plastiques. En 1997, la Corporation de sécurité de transport aérien, organisme sans but lucratif financé par les compagnies aériennes pour effectuer les contrôles en leur nom, a retiré à la GRC la responsabilité de l'exploitation des unités de détection de vapeurs d'explosifs lorsqu'elle a pris en charge la totalité de la fonction de contrôle pour le compte des transporteurs aériens²⁵⁸.

Les transporteurs aériens étaient chargés d'exploiter l'équipement de sûreté, qui comprenait des portiques de détection et des détecteurs à main d'objets métalliques pour le contrôle des bagages de cabine, mais aussi de fournir le personnel requis. Au départ chargé d'entretenir l'équipement, Transports Canada a confié cette tâche à la Corporation de sécurité de transport aérien, après avoir mis à niveau l'équipement de radioscopie dans 28 aéroports principaux, le faisant passer du noir et blanc à une imagerie couleurs en double énergie capable de détecter tant les explosifs que les matières organiques²⁵⁹.

Après 1985, on a établi d'autres installations et systèmes et acheté de l'équipement afin de mieux protéger les zones réglementées et d'améliorer le contrôle des passagers et des bagages. Les nouvelles mesures incluaient, entre autres, des systèmes de surveillance électronique, des systèmes de contrôle de l'accès à l'aide d'une carte-clé, des meilleurs systèmes de communication, mais aussi des clôtures, des portes de sûreté et des barrières modernisées. On a aussi pris des mesures de sûreté supplémentaires aux points d'accès au périmètre : la signalisation a été améliorée et des gardiens de sécurité ont été postés aux portes d'accès afin de recueillir de l'information sur les véhicules et l'identité de leurs occupants²⁶⁰.

De plus, le programme de recherche et de développement de Transports Canada se concentrait sur des projets visant à améliorer la sûreté aérienne, notamment les aspects que les terroristes ont exploités lors de la tragédie d'Air India. Ces projets incluaient la reconnaissance des caractéristiques radioscopiques, l'amélioration des détecteurs de traces d'explosifs, la conception de portiques et d'appareils radioscopiques pour détecter des explosifs, et l'automatisation du processus d'appariement bagages-passagers²⁶¹.

2.2.9 Conclusion

L'attentat à la bombe contre Air India a démontré la déficience des mesures de lutte contre le sabotage qui existaient à l'époque et est à l'origine de la transformation des régimes canadiens et internationaux de sûreté de l'aviation civile. L'Annexe 17 de la Convention de Chicago a été complètement refondue afin de mieux répondre à la menace du sabotage, et le régime canadien a été réformé; le pays a notamment modifié sa réglementation, adopté un nouveau système d'inspection et d'application de la loi, précisé les rôles et responsabilités,

258 Pièce P-157, p. 85 (135 p.).

259 Pièce P-157, p. 85-86 (135 p.).

260 Pièce P-157, p. 86 (135 p.).

261 Pièce P-157, p. 86 (135 p.).

puis amélioré les technologies de contrôle. Transports Canada a aussi joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de changements importants à l'échelle internationale, en particulier en ce qui concerne l'adoption de l'appariement bagages-passagers comme norme internationale.

Malgré qu'elles ont parfois été déficientes, les réponses internationales et nationales à l'attentat à la bombe ont été impressionnantes pour de nombreuses raisons. Même si l'appariement bagages-passagers était rendu obligatoire par l'entrée en vigueur de la norme 5.1.4 de l'Annexe 17, elle n'était pas parfaite. La nouvelle norme n'empêchait pas les bagages étranges d'infiltrer le système, ce qui s'est produit en juin 1985 sur le vol d'Air India. De plus, comme son libellé n'était pas clair, certains membres du milieu de l'aviation civile ont compris qu'il n'était pas nécessaire de contrôler un bagage non accompagné si on l'avait déjà contrôlé pour vérifier qu'il ne contenait pas d'objets interdits.

L'intervention d'urgence immédiate du Canada a également été déficiente, car le pays a continué de se fier à la technologie radioscopique reconnue comme étant inefficace pour détecter des explosifs. Il aura fallu plus de dix ans encore avant que la technologie à cet égard ne soit au point. L'installation d'appareils radioscopiques additionnels à l'époque ne constituait pas une bonne solution de rechange à l'appariement bagages-passagers (il faut toutefois admettre que l'appariement a pu être mis en place partout au pays seulement quelques mois après l'attentat à la bombe). Les mesures purement symboliques peuvent amener un faux sentiment de sécurité et faire gaspiller de précieuses ressources.

Les réponses internationales et canadiennes étaient également incomplètes. Elles n'arrivaient pas à combler adéquatement d'autres lacunes révélées par l'attentat à la bombe, notamment la sûreté du fret aérien et le contrôle de l'accès aux aéroports. Nombre d'intervenants ont également convenu qu'il était important d'améliorer la technologie pour contrôler exhaustivement les bagages enregistrés. Le gouvernement du Canada a le mérite d'avoir reconnu qu'une réponse limitée était insuffisante, et qu'un examen global des manquements à la sûreté était nécessaire. Le rapport Seaborn qui a suivi a orienté le gouvernement au titre des modifications profondes, mais de nombreuses recommandations sont restées sans réponse.

La communauté internationale n'a pas vraiment donné son appui à des améliorations systémiques plus poussées, tandis qu'à l'échelle nationale, on n'a pas pris toutes les mesures voulues. Même si on se concentrait dorénavant sur les améliorations à apporter à la sûreté des passagers et des bagages, certaines n'ont jamais été concrétisées. Ce n'est qu'après l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am (dont la méthode de sabotage ressemblait à celle du vol d'Air India) et les attentats du 11 septembre 2001 que des solutions plus exhaustives et multiniveaux à la menace du sabotage ont commencé à être mises à œuvre.

En raison des vulnérabilités qui ont persisté dans le système après l'écrasement du vol 182 d'Air India, la sûreté des passagers a continué d'être déficiente. Il était

encore possible d'introduire une bombe à bord d'un aéronef autrement que par l'entremise des passagers ou des bagages. Plus de 20 ans plus tard, le rapport de 2007 du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* soulignait que de nombreuses lacunes révélées à l'origine dans le rapport Seaborn existaient toujours. L'importance de l'appariement bagages-passagers ne doit certes pas être diminuée, mais il reste que l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India a révélé bien plus que le danger que représentent les bagages non accompagnés infiltrés dans le système. L'attentat à la bombe a exposé d'autres déficiences répandues dans toutes les procédures destinées à prévenir le sabotage. Il est plus que temps de prendre des mesures exhaustives afin d'améliorer la sûreté de l'aviation civile.

2.3 Incapacité à tirer des leçons : attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am

[Traduction]

Si les règles établies à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India avaient été appliquées en 1988, la tragédie de Lockerbie n'aurait jamais eu lieu²⁶².

L'histoire de la sûreté de l'aviation civile révèle qu'on a à maintes reprises omis de tirer des leçons des expériences passées. Certains spécialistes en aviation, dont Rodney Wallis, ancien directeur de la Sûreté de l'Association du transport aérien international (IATA) cité ci-dessus, estime que ce défaut d'apprendre des événements passés a rarement été plus évident que dans le cas de l'attentat à la bombe perpétré en 1988 contre le vol 103 de la Pan American World Airlines (Pan Am) survenu au-dessus de Lockerbie, en Écosse. Les actes ayant mené à cet attentat à la bombe sont parfaitement similaires à ceux qui avaient entraîné la destruction du vol 182 d'Air India trois ans plus tôt. Une valise non accompagnée contenant une bombe et faisant l'objet d'une correspondance intercompagnies a été chargée à bord du vol 103 de la Pan Am²⁶³. La Pan Am n'a pas décelé la bombe. Pourtant, cette méthode de sabotage était bien connue depuis la tragédie d'Air India, et des normes internationales prônaient l'appariement bagages-passagers comme solution incontournable²⁶⁴. Mais des terroristes ont quand même réussi à lancer une attaque qui a causé la mort de 270 personnes²⁶⁵.

La Commission sur la sûreté de l'aviation et le terrorisme des États-Unis (Commission on Aviation Security and Terrorism) créée en août 1989, a conclu que l'attentat à la bombe contre le vol 103 aurait pu être évité :

262 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4210.

263 Pièce P-166, p. 2-3.

264 Wallis, *Lockerbie*, p. 11-12.

265 Wallis, *Lockerbie*, p. 1.

[Traduction]

Des procédures d'appariement bagages-passagers plus rigoureuses auraient pu empêcher que des bagages enregistrés non accompagnés soient placés à bord de l'avion à Francfort.²⁶⁶

Comme Air India, la Pan Am n'utilisait pas l'appariement bagages-passagers comme mesure de sûreté. Contrairement à Air India, la Pan Am était tenue de le faire conformément à un règlement fédéral des États-Unis, résultat direct de l'attentat à la bombe contre Air India²⁶⁷. Dans son témoignage devant la Commission d'enquête, Rodney Wallis a expliqué que, pour réaliser des économies, la Pan Am avait unilatéralement rejeté l'obligation d'effectuer un appariement bagages-passagers. Elle avait plutôt décidé de contrôler la présence d'explosifs dans les bagages en correspondance intercompagnies en utilisant la radioscopie, technique qu'elle savait pourtant inefficace²⁶⁸. Air India avait pris des décisions semblables en 1985. Dans les deux cas, la décision de ne pas mettre en place l'appariement bagages-passagers était révélatrice de graves lacunes dans le système de sûreté, notamment une surveillance insuffisante de l'application de la législation, un manquement aux responsabilités partagées, une dépendance non justifiée envers une technologie inefficace et un déséquilibre entre les préoccupations en matière d'efficacité et de sûreté.

Le défaut de tirer des leçons de l'attentat à la bombe contre Air India est d'autant plus grave que cette catastrophe aérienne est un point tournant dans l'histoire de la sûreté aérienne²⁶⁹. Elle constituait le pire acte de terrorisme aérien de toute l'histoire jusqu'aux événements du 11 septembre 2001²⁷⁰. L'attentat à la bombe contre le vol 182 a révélé un urgent besoin de changement dans l'établissement des priorités, soit passer de la prévention des détournements à la prévention du sabotage²⁷¹, et est à la source de l'une des plus grandes réformes du régime de réglementation international pour l'aviation civile. Il en a résulté un libellé de l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago) plus rigide, qui explique plus clairement les défis en matière de sûreté auxquels est confrontée l'aviation civile²⁷².

La tragédie du vol 182 d'Air India aurait dû mettre fin à la sous-estimation de la menace de sabotage²⁷³. Toutefois, M. Wallis a souligné que la tendance à accorder plus d'importance à des incidents qui semblent toucher le [traduction] « monde anglo-saxon », plutôt que les personnes ayant un bagage patrimonial différent, est un « fait de la vie »²⁷⁴. Comme l'a dit Peter St. John, un professeur à la retraite

266 Wallis, *Lockerbie*, p. 46.

267 Pièce P-166, p. 3.

268 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4516-4517.

269 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4288.

270 Pièce P-35, p. 1.

271 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

272 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

273 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4209.

274 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4527.

du domaine des relations internationales possédant une expertise en terrorisme aérien et une connaissance approfondie des événements entourant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, [traduction] « pour une raison inconnue, la population canadienne croyait que les Canadiens d'origine indienne qui se trouvaient à bord du vol 182 d'Air India étaient des citoyens de l'Inde, et que ce n'était pas notre crise, ni notre problème²⁷⁵ ».

2.3.1 Absence de précautions malgré le risque connu qu'une bombe soit placée dans un bagage non accompagné en correspondance intercompagnies

Le vol 103 de la Pan Am partait de Francfort à destination de New York, avec correspondance à Londres. Le 21 décembre 1988, peu après le décollage de l'aéroport de Heathrow à Londres pour New York, une bombe a sauté à bord du Boeing 747, le *Maid of the Seas*, juste comme il atteignait une altitude de 31 000 pieds au-dessus de la petite ville de Lockerbie, en Écosse²⁷⁶. L'avion s'est désagrégé et les débris ont apporté avec eux [traduction] « mort et destruction dans la ville de Lockerbie²⁷⁷ ». L'ensemble des passagers et des membres d'équipage, en tout 259 personnes, ont été tués, en plus de 11 résidents de Lockerbie qui sont morts lorsque des pièces de l'avion sont tombées au sol²⁷⁸.

La procédure utilisée était identique à celle qui avait servi à détruire le vol 182 d'Air India²⁷⁹. Air India et la Pan Am fonctionnaient toutes deux sous une menace de sabotage élevée²⁸⁰. Comme dans le cas du vol 182 d'Air India, la bombe qui a détruit l'avion de la Pan Am a commencé son voyage à un aéroport périphérique non desservi par ce transporteur. Le plan consistait à obtenir l'accès à l'aéronef visé en envoyant d'abord la bombe dans une valise non accompagnée en correspondance intercompagnies placée à bord d'un aéronef d'un autre transporteur, un qui ne faisait pas l'objet d'une menace élevée²⁸¹ :

[Traduction]

Les auteurs de l'attentat avaient facilement accès aux moyens d'attaquer le *Maid of the Seas*, à l'aide d'une méthode que d'autres groupes de terroristes avaient déjà utilisée et qui s'était avérée efficace. À bien des égards, la tragédie du *Maid of the Seas* est similaire à la destruction du *Kanishka* d'Air India en 1985. Dans les deux cas, une valise non accompagnée contenant un dispositif explosif improvisé dissimulé dans un lecteur de cassettes avait pu infiltrer le système de bagages en correspondance du transporteur aérien. Un aéroport ne faisant pas partie du réseau du transporteur en question avait

275 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4524.

276 Wallis, *Lockerbie*, p. 1.

277 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4525.

278 Wallis, *Lockerbie*, p. 1.

279 Pièce P-166, p. 2.

280 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 27; voir aussi la pièce P-157, p. 49 (135 p.).

281 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4516.

été choisi précisément à cette fin. Le dispositif a commencé par être transporté dans un service d'apport en partance de l'aéroport périphérique jusqu'à l'autre, où il a été chargé dans l'avion ciblé²⁸².

Les similarités entre les deux incidents justifient une description détaillée. En 1985, un passager s'est présenté à la billetterie de la Canadian Pacific Air (CP Air) de l'aéroport de Vancouver et a enregistré une valise qui contenait une bombe. Cette valise a été placée à bord d'un vol de CP Air à destination de Toronto. Le passager a insisté pour qu'un billet de correspondance intercompagnies soit apposé sur la valise afin que celle-ci soit transférée à bord du vol 181 d'Air India à Toronto (le numéro du vol est devenu 182 lors de l'arrêt à Montréal)²⁸³. Un tel billet a été apposé sur la valise, ce qui allait à l'encontre des procédures de sécurité normalisées de CP Air²⁸⁴, étant donné que le passager n'avait pas de réservation pour la partie suivante du voyage. Une fois à Toronto, la valise non accompagnée a été livrée au secteur de tri des bagages, où elle a été transférée à bord de l'avion d'Air India²⁸⁵.

Dans le cas du vol 103 de la Pan Am, la bombe a été placée dans un avion d'Air Malta à Malte par suite d'une violation de la sécurité côté piste. L'auteur de cette violation est un ancien chef de la sûreté de Libyan Arab Airlines²⁸⁶ qui, grâce à ses liens avec le transporteur aérien, a pu avoir accès au secteur de tri des bagages ainsi qu'à des étiquettes pour bagages. La valise contenant la bombe n'est pas passée par la procédure d'enregistrement habituelle. Une étiquette de correspondance intercompagnies y a été apposée, puis la valise a été placée à bord du vol d'Air Malta et transférée dans l'avion de la Pan Am à Francfort. Et comme dans le cas de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, à aucune des étapes du voyage la valise n'a été jumelée à un passager²⁸⁷. Bien qu'il y ait quand même des petites différences entre les attaques contre les avions de la Pan Am et d'Air India, les étapes essentielles étaient similaires :

[Traduction]

Apporter la valise contenant la bombe à un aéroport périphérique non desservi par un des grands transporteurs aériens, où les mesures de sécurité sont minimales. La valise entre dans le système de correspondance intercompagnies et est placée à bord de l'aéronef visé. Ce sont là des situations identiques²⁸⁸.

282 Wallis, *Lockerbie*, p. 63.

283 Pièce P-436, p. 18, 20.

284 Pièce P-436, p. 18.

285 Pièce P-436, p. 29.

286 Cet homme était aussi un agent du renseignement du gouvernement de la Libye. En 2001, il a été reconnu coupable de meurtre relativement à l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am et condamné à 27 ans de prison : Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 38.

287 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4516.

288 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4517.

En 1988, cette façon de saboter un aéronef était bien connue. L'écrasement du vol 182 d'Air India en 1985 avait immédiatement provoqué tout un tourbillon d'activités dans la communauté de l'aviation civile internationale²⁸⁹, qui a compris que son système de sûreté ne permettait pas d'enter le sabotage²⁹⁰. Par conséquent, l'Annexe 17 de la Convention de Chicago²⁹¹ a été complètement refondue. La version révisée établissait l'appariement bagages-passagers comme norme internationale²⁹². L'appariement bagages-passagers a pour but d'empêcher que des bagages non autorisés, contenant peut-être des bombes, soient placés dans des aéronefs. La procédure consiste à jumeler les bagages enregistrés aux personnes qui sont à bord de l'avion²⁹³. Avant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, la procédure d'appariement était utilisée de façon ponctuelle pendant les périodes de menace élevée²⁹⁴, mais elle ne constituait pas une exigence dans la plupart des systèmes de sûreté de l'aviation²⁹⁵. Plusieurs examens de la tragédie d'Air India effectués par le Canada et par d'autres pays ont permis de conclure que l'appariement bagages-passagers est une mesure qui aurait pu, en elle-même, éviter l'attentat à la bombe²⁹⁶.

Même si la Pan Am et Air India fonctionnaient toutes les deux dans un contexte de menace élevée, ni l'un ni l'autre des transporteurs n'utilisait l'appariement bagages-passagers au moment du sabotage des avions. Contrairement à la situation d'Air India en 1985, la Pan Am était légalement tenue d'appliquer la procédure d'appariement pour son vol 103²⁹⁷. En effet, même avant l'entrée en vigueur de la norme internationale d'appariement, la United States Federal Aviation Administration (FAA)²⁹⁸ exigeait que tous les transporteurs aériens américains exploitant des vols dans des aéroports visés par un [traduction] « risque exceptionnel » procèdent à l'appariement bagages-passagers. Dès novembre 1985, le règlement de la FAA prévoyait que tous les bagages enregistrés soient associés aux passagers à bord de l'aéronef. Tout bagage non accompagné devait être physiquement inspecté, sans quoi il ne devait pas être placé dans l'avion²⁹⁹. Rodney Wallis a vanté les mérites du règlement de la FAA, soutenant qu'il aurait dû garantir une [traduction] « protection infaillible contre les bagages non accompagnés qui se retrouvent à bord des aéronefs³⁰⁰ ». Effectivement, en octobre 1988, avant l'écrasement du vol 103, Assad Kotaite,

289 Pièce P-162, p. 2-3.

290 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

291 Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. Voir la pièce P-153, version révisée de l'Annexe 17 publiée en 1986 à la suite de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India.

292 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217-4218.

293 Wallis, *Lockerbie*, p. 152.

294 Voir, par exemple, la pièce P-101 CAF0637, p. 18-19.

295 Toutefois, la Commission a reçu en preuve de l'information selon laquelle le ministère des Transports du Royaume-Uni avait déjà, avant 1985, adopté une règle exigeant l'appariement bagages-passagers pour tous les vols internationaux.

296 Voir, par exemple, la pièce P-101 CAF0039, p. 4 (10 p.).

297 Pièce P-166, p. 3.

298 La Federal Aviation Administration (FAA) n'existe plus. Depuis 2001, aux États-Unis, la sûreté de l'aviation civile est régie par la Transportation Security Administration, qui relève du département de la Sécurité intérieure. Voir la pièce P-157, p. 96 (135 p.).

299 Wallis, *Lockerbie*, p. 12.

300 Wallis, *Lockerbie*, p. 46.

alors président du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), a qualifié l'appariement bagages-passagers de [traduction] « plaque tournante de la défense de l'aviation contre le sabotage³⁰¹ ».

Les mesures prises après la tragédie d'Air India visaient à empêcher que des actes de sabotage similaires ne se reproduisent³⁰². À la fin de 1988, la FAA avait désigné tous les aéroports d'Europe comme présentant un risque exceptionnel³⁰³, ce qui explique pourquoi les préposés au vol 103 étaient tenus d'effectuer l'appariement bagages-passagers.

Le vol 182 d'Air India et le vol 103 de la Pan Am comportaient tous les deux un arrêt avant leur traversée de l'Atlantique³⁰⁴. Le vol 103 a fait plus qu'arrêter à l'aéroport de Heathrow à Londres. Il y a eu un changement d'avion. Un Boeing 727 venait de faire le trajet Francfort-Londres, alors qu'un aéronef plus gros, un Boeing 747, allait amener à New York les passagers venant de Francfort et de Londres. Les deux avions étaient stationnés côte à côte, et les bagages venant du 727 ont été placés dans un conteneur pour être chargés à bord du 747. Un appariement bagages-passagers aurait pu être fait à ce moment-là.

En plus du règlement de la FAA, le ministère responsable des transports du Royaume-Uni exigeait qu'un appariement bagages-passagers soit fait pour tous les vols internationaux :

[Traduction]

Cette règle était en vigueur avant 1985, au moment où le [ministère responsable des transports du Royaume-Uni] avait insisté sur le danger que pouvaient poser les bagages en correspondance intercompagnies. À Francfort, la FAA avait demandé aux transporteurs aériens américains d'appliquer l'appariement bagages-passagers; la même règle devait être appliquée à l'aéroport de Heathrow, ce qui signifie qu'il y avait une possibilité de repérer les bagages non accompagnés et de les retirer des avions ou de les inspecter physiquement. Parce que cette procédure n'a pas été appliquée, un système qui aurait dû être infaillible n'a pas pu assurer la protection prévue³⁰⁵.

Les responsables du vol 182 d'Air India ont perdu une possibilité de faire un appariement bagages-passagers. Ceux du vol 103 en ont perdu deux³⁰⁶.

301 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 30. M. Kotaite a fait cette déclaration dans une allocution qu'il a prononcée à la Washington Triennial Aviation Security Conference (Conférence triennale sur la sûreté de l'aviation de Washington) de la FAA.

302 Wallis, *Lockerbie*, p. 1-2.

303 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 30.

304 Le vol 182 d'Air India avait fait escale à Montréal après son départ de Toronto, en route pour Londres : pièce P-436, p. 37-38.

305 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 26-27.

306 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4517.

Comme mentionné ci-dessus, la Commission des États-Unis a jugé que l'attentat à la bombe contre le vol 103 était [traduction] « évitable »³⁰⁷. À la fin de 1988, le vol 103 s'est fait sous une menace élevée de sabotage, depuis que la FAA avait désigné tous les aéroports européens comme présentant un risque exceptionnel pour les transporteurs aériens américains. En outre, la Pan Am savait que le vol 103 était une cible particulière³⁰⁸. Deux mois avant l'attentat à la bombe, la compagnie aérienne avait été informée qu'un réseau terroriste allemand fabriquait des bombes contenant des explosifs plastiques Semtex qu'on pouvait faire sauter à bord d'un avion. On savait qu'au moins deux bombes dissimulées dans des lecteurs de cassettes Toshiba étaient en circulation³⁰⁹. Le 5 décembre 1988, l'ambassade des États-Unis à Helsinki a reçu un appel téléphonique anonyme annonçant un attentat à la bombe contre un avion de la Pan Am assurant la liaison entre Francfort et les États-Unis [traduction] « dans les deux prochaines semaines »³¹⁰. Autant la Finlande que les États-Unis ont conclu qu'il s'agissait d'un canular³¹¹. Néanmoins, à la réception de cet avertissement, la FAA a communiqué les détails de la menace à la Pan Am et à d'autres compagnies aériennes américaines³¹².

Pour résumer, selon M. Wallis, la direction de la Pan Am à Francfort a décidé, violant ainsi les règlements fédéraux des États-Unis et malgré la menace élevée de sabotage, de suspendre ses pratiques d'appariement bagages-passagers en raison des coûts qu'elles représentaient³¹³. À la place, la compagnie aérienne a décidé d'utiliser la radioscopie, une technologie moins coûteuse, pour la détection d'explosifs dans les bagages intercompagnies³¹⁴.

La Pan Am a créé à Francfort une filiale, Alert Management, chargée des opérations de sûreté, et a acheté de nouveaux appareils de radioscopie pour le contrôle des bagages enregistrés. M. Wallis a précisé que la Pan Am a jugé que l'utilisation de ces appareils éliminait la nécessité de jumeler les bagages en correspondance intercompagnies aux passagers³¹⁵.

En 1988, le fait que la radioscopie n'était pas fiable pour la détection des explosifs dans les bagages enregistrés était un fait notoirement connu³¹⁶. En 1986, la Commission d'enquête indienne sur l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India (Commission Kirpal) avait permis de tirer la conclusion suivante :

[Traduction]

Tous les bagages enregistrés, qu'ils aient ou non été contrôlés par radioscopie, doivent être personnellement associés et

307 Wallis, *Lockerbie*, p. 46.

308 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 27.

309 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 27.

310 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 27.

311 Compte tenu de la découverte de fabricants de bombes en Allemagne, les spécialistes ont conclu que cet avertissement constituait une menace détaillée : Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 27-28.

312 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 28.

313 Wallis, *Lockerbie*, p. 109.

314 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 31.

315 Wallis, *Lockerbie*, p. 109.

316 Wallis, *Lockerbie*, p. 23.

jumelés aux passagers qui embarquent dans l'aéronef. Tout bagage non associé doit être déchargé. Cette procédure est recommandée parce que l'examen des bagages à l'aide d'un appareil radioscopique a ses limites et n'est pas infaillible. Certains explosifs dissimulés dans des radios, des caméras, etc., peuvent ne pas être facilement détectés par un tel appareil. En fait, un explosif qui n'est pas dans un contenant métallique ne sera même pas détecté. Dans le même ordre d'idées, il est possible de donner une forme anodine à un explosif plastique justement pour qu'il ne soit pas détecté. Si l'on se fie uniquement à un appareil radioscopique, c'est un faux sentiment de sécurité qui s'installe³¹⁷.

Comme en 1985, le matériel de radioscopie utilisé en 1988 avait une valeur limitée. Il permettait d'obtenir uniquement des images en noir et blanc et exigeait des opérateurs qualifiés³¹⁸. Selon M. Wallis, l'opérateur qui était en service pour la Pan Am le 21 décembre 1988 n'avait reçu aucune formation sur le matériel de radioscopie, ne disposait pas du manuel d'utilisation de l'appareil et sa capacité d'interprétation des images à l'écran n'avait pas été évaluée. Plus tôt dans l'année, cet employé travaillait à l'entretien ménager pour la Pan Am. Il avait la vue faible et portait ses lunettes seulement lorsqu'il voulait voir clairement les détails. Comme tous les préposés au contrôle à l'emploi d'Alert Management, il n'avait pas été informé du fait que des bombes étaient dissimulées dans des lecteurs de cassettes Toshiba et n'avait reçu aucune instruction spéciale concernant la détection de bombes³¹⁹.

M. Wallis a déclaré que, en plus, la Pan Am savait qu'il serait difficile, voire impossible, de détecter les bombes dont la présence avait récemment été découverte en Allemagne. Des essais effectués à ce moment-là avaient montré que le matériel de radioscopie ne pouvait pas déceler les explosifs plastiques ayant servi à fabriquer les bombes dissimulées dans les lecteurs de cassettes que la police avait trouvés³²⁰.

En août 1988, on commençait à savoir que les terroristes avaient amélioré la technologie servant à construire des dispositifs explosifs improvisés conçus pour faire sauter des aéronefs. Les changements apportés à la fabrication de ces dispositifs s'accompagnaient de changements dans la méthode utilisée pour les dissimuler. Il était devenu évident que des techniques de contrôle des bagages plus précises seraient nécessaires pour détecter les dispositifs, puisque la radioscopie s'avérait inefficace. De plus, l'agent de contrôle typique n'avait pas les connaissances requises pour déceler

317 Pièce P-164, p. 173.

318 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4517.

319 Wallis, *Lockerbie*, p. 116.

320 Wallis, *Lockerbie*, p. 23.

les mécanismes de détonation sophistiqués dont disposaient maintenant les terroristes. L'exigence de la FAA d'effectuer un appariement bagages-passagers revêtait donc encore plus d'importance³²¹.

M. Wallis a conclu que, même si la Pan Am savait que le matériel de radioscopie ne serait pas utile compte tenu du niveau de menace, elle n'a pas opté pour l'appariement bagages-passagers³²². Elle a choisi d'utiliser la radioscopie comme unique mesure de contrôle pour les bagages en correspondance intercompagnies³²³.

À la suite de l'attentat à la bombe, l'enquête sur un accident mortel effectuée en Écosse a confirmé que le dispositif explosif improvisé consistait en explosifs plastiques de type Semtex dissimulés dans un lecteur de cassettes Toshiba placé dans une valise³²⁴. L'enquête a en outre conclu que [traduction] « les limites de la radioscopie comme méthode de détection des explosifs plastiques dissimulés dans des appareils électroniques étaient généralement reconnues » en décembre 1988³²⁵, et la décision de la Pan Am de s'en tenir à cette méthode de contrôle des bagages en correspondance intercompagnies à Londres et à Francfort constituait une « irrégularité » qui a contribué au décès des victimes³²⁶.

La Commission américaine, créée en 1989, a aussi conclu que l'attentat à la bombe contre le vol 103 aurait pu être évité :

[Traduction]

Des procédures d'appariement bagages-passagers plus rigoureuses auraient pu empêcher que des bagages enregistrés non accompagnés soient placés à bord de l'avion à Francfort³²⁷.

Pour reprendre les paroles du président du Conseil de l'OACI deux mois avant l'attentat à la bombe, le rapport mentionnait que l'appariement bagages-passagers est [traduction] « le fondement de tout système rehaussé de sûreté de l'aviation civile »³²⁸.

2.3.2 Air India et Pan Am : défaillances systémiques parallèles

La nécessité d'effectuer un appariement bagages-passagers comme mesure principale de sécurité et de défense contre les attentats à la bombe en vol a

321 Wallis, *Lockerbie*, p. 20.

322 Wallis, *Lockerbie*, p. 23.

323 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 31; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4517-4518.

324 Wallis, *Lockerbie*, p. 55.

325 Wallis, *Lockerbie*, p. 56.

326 Wallis, *Lockerbie*, p. 56.

327 Wallis, *Lockerbie*, p. 46.

328 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 33.

été une des leçons clés tirées de la tragédie du vol 182 d'Air India, mais il ne faudrait pas pour autant oublier les autres lacunes sur le plan de la sûreté. En 1985, le fait qu'Air India n'a pas appliqué l'appariement bagages-passagers et que ce dernier ne constituait pas une exigence du gouvernement du Canada témoigne de graves défaillances systémiques dans la sûreté de l'aviation qui, mises ensembles, ont créé un environnement vulnérable au sabotage. Pendant son examen de la sûreté de l'aviation, la Commission a porté une attention particulière à ces défaillances.

Dans son rapport, la Commission des États-Unis a critiqué à la fois la Pan Am et la FAA. Elle a expliqué que les défaillances apparentes du système de sûreté de la Pan Am et le défaut de la FAA d'appliquer ses propres règlements s'inscrivaient dans une tendance qui existait des mois avant l'attentat à la bombe et qui s'est maintenue pendant neuf autres mois³²⁹. Même si la FAA a grandement contribué à l'élaboration des nouvelles règles de l'OACI après l'attentat à la bombe contre le vol 182, elle n'a pas contrôlé efficacement l'application de ces règles. Malgré des vérifications des opérations de sûreté de la Pan Am à Francfort³³⁰, la FAA ne savait pas que la compagnie avait cessé l'appariement bagages-passagers aux aéroports de Francfort et de Heathrow³³¹. En outre, les autres infractions de la Pan Am au programme fédéral de sûreté n'ont jamais été mentionnées. En octobre 1988, l'inspecteur de la FAA chargé du contrôle des mesures de sûreté de l'aviation civile à Francfort a consigné plusieurs lacunes décelées chez la compagnie aérienne, y compris l'absence d'un système de suivi vérifiable des bagages en correspondance intercompagnies. L'inspecteur a fait des recommandations visant à combler ces lacunes, mais n'a pas mentionné que le transporteur aérien contrevenait aux exigences de la FAA en matière de sûreté des bagages. Il a plutôt indiqué dans son rapport que la Pan Am satisfaisait aux exigences minimales de la FAA³³².

L'enquête sur un accident mortel faite en Écosse a également conclu que les directives et les circulaires que le ministère responsable des transports du Royaume-Uni fournissait aux compagnies aériennes [traduction] « ne protégeaient pas suffisamment contre la possibilité qu'un bagage non accompagné non détecté soit transféré³³³ » du vol de correspondance en provenance de Francfort au Boeing 747 à Heathrow. M. Wallis a commenté l'importance de la conclusion :

[Traduction]

Un peu partout dans le monde, beaucoup de représentants gouvernementaux de l'aviation civile ont tendance à diffuser des directives sans trop s'assurer que leur contenu est bien compris. Il n'y existe aucun contrôle de la mise en œuvre

329 Wallis, *Lockerbie*, p. 45-46.

330 Wallis, *Lockerbie*, p. 46-47.

331 Wallis, *Lockerbie*, p. 82.

332 Wallis, *Lockerbie*, p. 46-47.

333 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 36.

des règlements. Souvent, ces règlements sont établis par des fonctionnaires n'ayant aucune expérience pratique des activités des compagnies aériennes et des aéroports, et n'ayant pas consulté des dirigeants de l'aviation. Les commentaires formulés [dans le cadre de l'enquête effectuée en Écosse] pourront sensibiliser les autorités gouvernementales au besoin de comprendre les activités et les conditions dans lesquelles les règlements doivent être appliqués, avant d'imposer de nouvelles exigences administratives³³⁴.

Bien que l'efficacité du contrôle effectué par le gouvernement soit essentielle au fonctionnement adéquat du régime en place, la sûreté est une responsabilité partagée³³⁵. Elle constitue un système intégré qui fait intervenir les ministères et les organismes gouvernementaux, ainsi que le secteur privé et les entités à but non lucratif³³⁶. Tous les intervenants ont l'obligation de respecter les règles qui s'appliquent à eux, et ils doivent consciencieusement s'acquitter de leurs responsabilités, sinon le système législatif en place devient inutile. Toute lacune donne aux terroristes la possibilité d'exploiter le système, et le danger a clairement été prouvé par l'attentat à la bombe contre la Pan Am. Au moment de cette tragédie, les compagnies aériennes américaines n'étaient pas enchantées d'avoir à effectuer un appariement bagages-passagers³³⁷, même s'ils savaient que des bombes pouvaient être placées dans des bagages non accompagnés. Certaines compagnies ont eu l'autorisation d'utiliser la radioscopie au lieu de l'appariement dans les aéroports non désignés comme présentant un « risque exceptionnel ». Toutefois, l'aéroport de Francfort avait cette désignation³³⁸.

Les transporteurs aériens jouent un rôle essentiel dans la protection des passagers. Ils doivent non seulement adhérer rigoureusement au régime auquel ils sont assujettis mais, [traduction] « peu importe les règlements imposés par les gouvernements, ils doivent faire en sorte que leurs procédures sont adaptées aux menaces et aux risques actuels »³³⁹.

Comme mentionné plus haut, les employés de la Pan Am à l'aéroport de Francfort se fiaient à une technologie inefficace pour le contrôle des bagages, plutôt que d'utiliser la méthode éprouvée de l'appariement bagages-passagers. Il en était de même en 1985, lorsqu'Air India a appliqué une méthode qu'elle savait inefficace parce que cette méthode était plus rapide et moins coûteuse que l'appariement bagages-passagers. La compagnie aérienne a pris cette décision même si des essais avaient montré que le renifleur PD-4 était incapable de détecter des explosifs et qu'elle connaissait la valeur limitée du matériel de radioscopie pour la détection d'explosifs³⁴⁰. Le 22 juin 1985, lorsque l'appareil

334 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 37.

335 Pièce P-361, onglet 1, p. 8.

336 Pièce P-169, p. 26-27 (198 p.).

337 Wallis, *Lockerbie*, p. 13.

338 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4516.

339 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 37.

340 Pièce P-436, p. 31-32.

de radioscopie a fait défaut à Toronto, les agents de contrôle ont seulement reçu une courte formation sur place avant de commencer à utiliser le PD-4 pour vérifier les bagages qui n'avaient pas encore été contrôlés³⁴¹.

Dès 1986, une firme israélienne de consultants en sûreté avait suggéré dans un rapport commandé par la Pan Am que la compagnie se fiait trop à la technologie. Le rapport qualifiait les opérations de sûreté de la compagnie dans les aéroports européens de [traduction] « dangereusement souples »³⁴² et critiquait la dépendance élevée de la compagnie envers le matériel technique. Dans ce rapport, on peut lire aussi que, selon le programme en vigueur, la Pan Am [traduction] « était hautement vulnérable à la plupart des formes d'attaques terroristes ». Le fait que la Pan Am n'avait pas encore été victime d'une grave catastrophe n'est que [traduction] « pure chance »³⁴³. Le rapport remettait également en question la structure hiérarchique du transporteur aérien, ses méthodes de sélection du personnel, le manque de formation adéquate pour les préposés à la sûreté et l'absence de programmes de surveillance³⁴⁴. Toujours selon ce rapport, l'ensemble de l'opération n'était pas rentable, mais il n'était pas nécessaire d'augmenter le budget. Il fallait plutôt avoir [traduction] « les pouvoirs, la direction et la détermination » nécessaires³⁴⁵.

Dans le cas de la Pan Am, l'infraction à la sécurité avait été commise, tel qu'il a été dit, par un ancien chef de la sûreté d'une compagnie aérienne. Cette personne a eu accès à des zones réglementées de l'aéroport de Malte, permettant ainsi au bagage contenant la bombe de contourner toutes les procédures de sûreté habituelles. Selon M. Wallis, [traduction] « l'implication directe (plutôt que la coercition) du personnel des compagnies aériennes ayant les connaissances et l'accès nécessaires pour attaquer des aéronefs en raison de leur rôle légitime représente le pire scénario possible pour les gouvernements légitimes en ce qui concerne les attaques contre des cibles de l'aviation civile³⁴⁶ ». M. Wallis a précisé qu'il ne s'agissait pas du premier incident de sûreté de cette nature dans le domaine de l'aviation civile³⁴⁷. Ce scénario montre qu'il est important de mettre en place des mesures de sûreté adéquates pour le côté piste et les zones réglementées des aéroports, et que la collaboration internationale est essentielle à l'uniformité des mesures de sûreté dans tous les pays. Une lacune dans les mesures en place à un endroit peut subrepticement se répercuter ailleurs, que ce soit à l'intérieur du pays ou à l'étranger.

Une sûreté efficace doit avoir de multiples couches robustes. Elle doit reposer sur une compréhension appropriée du risque, y compris une connaissance approfondie des menaces antérieures et de leur importance actuelle, et exige la collaboration d'un grand nombre d'entités au pays et à l'étranger.

341 Pièce P-436, p. 31.

342 Wallis, *Lockerbie*, p. 30.

343 Wallis, *Lockerbie*, p. 30.

344 Wallis, *Lockerbie*, p. 30.

345 Wallis, *Lockerbie*, p. 31.

346 Wallis, *Lockerbie*, p. 38.

347 Wallis, *Lockerbie*, p. 38.

Il est révélateur qu'un incident identique à celui d'Air India se soit produit dans un secteur – la sûreté de l'aviation – auquel on reproche souvent d'agir en fonction [traduction] « de la dernière bataille plutôt que la prochaine³⁴⁸ ». Or, les éléments de preuve suggèrent que ni les conditions de la dernière bataille ni celles de la prochaine n'ont été dûment prises en compte, d'où des lacunes inacceptables dans les mesures de sûreté. En effet, la Commission d'enquête est arrivée à la conclusion que nombre de leçons tirées de la tragédie de 1985 n'ont pas encore été intégrées au système canadien³⁴⁹. Même si le Canada a immédiatement préconisé l'appariement bagages-passagers après la tragédie d'Air India³⁵⁰, les passagers sont demeurés vulnérables au sabotage parce qu'il est encore possible d'introduire des bombes dans les aéronefs autrement que par l'entremise des passagers et de leurs bagages³⁵¹.

2.3.3 Mesures prises en réponse à l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am

L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a été l'acte de terrorisme aérien le plus meurtrier de l'époque, tuant encore plus de personnes que le sabotage du vol 103 de la Pan Am survenu trois ans plus tard. Toutefois, comme l'ont souligné les experts qui ont témoigné devant la Commission, le cas du vol 103 de la Pan Am a généré un sentiment d'urgence collective plus fort sur la scène internationale et un plus grand appui pour des changements systémiques. L'accent a été mis sur les mêmes questions que celles qui avaient été soulevées après la tragédie du vol 182, notamment le contrôle des bagages enregistrés (CBE) et la sûreté du fret aérien (SFA). Un grand nombre de pays, surtout en Europe, étaient davantage motivés à mettre en œuvre ces initiatives³⁵². Les travaux effectués par l'OACI, l'IATA et la Commission Kirpal à la suite de la tragédie d'Air India avaient permis de tirer la même conclusion que celle à laquelle étaient arrivés les enquêteurs des États-Unis et de l'Écosse relativement à l'attentat à la bombe contre la Pan Am, à savoir que l'appariement bagages-passagers était la principale mesure de sûreté à prendre pour empêcher que des bagages contenant des bombes ne soient placés à bord d'un aéronef³⁵³.

Jim Marriott, directeur de l'Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne de Transports Canada au moment des audiences de la Commission, représentait le Canada au sein du groupe d'experts de la sûreté de l'aviation de l'OACI après l'attentat à la bombe contre le vol 103. M. Marriott a participé à des réunions semblables dans toute l'Europe pour le compte de Transports Canada et se trouvait dans une position unique pour observer la réaction au fur et à mesure qu'elle était mise en œuvre. Il a qualifié de « frappante » l'attention

348 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4646.

349 Voir la section 3.8, où on examine les principales lacunes qui subsistent dans le système canadien.

350 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4755.

351 Des défaillances dans la sûreté du fret aérien et du côté piste continuent à faire en sorte que des bombes peuvent être infiltrées à bord des avions de passagers. Pour plus de détails, voir les sections 3.8.1 et 3.8.2.

352 Pièce P-166, p. 6.

353 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 33, 35.

que de nombreux gouvernements ont accordée à la nécessité d'apporter des améliorations considérables à la sûreté de l'aviation civile après la tragédie de la Pan Am. Des plans d'action ont été élaborés, et le Royaume-Uni a joué un rôle clé au sein de l'OACI dans la promotion des améliorations générales.

Au début de 1989, le gouvernement du Royaume-Uni avait fait huit propositions à l'OACI³⁵⁴, dont l'une portait sur l'appariement bagages-passagers³⁵⁵, une mesure qui aurait dû être adéquatement mise en œuvre au lendemain de l'attentat à la bombe contre Air India. L'adoption de l'appariement bagages-passagers comme norme obligatoire pour les vols internationaux constitue le plus important changement apporté à l'Annexe 17 à la suite de l'écrasement du vol 182 d'Air India. Bien que la date de mise en œuvre initiale ait été fixée au 19 décembre 1987, cette date a été repoussée à avril 1989 afin de donner aux États contractants le temps de s'y conformer. Cependant, les États pouvant mettre en œuvre la norme plus rapidement ont été fortement incités à le faire. Malgré cela, même à la fin des années 1990, seuls quelques États avaient commencé à utiliser l'appariement bagages-passagers³⁵⁶.

Dans une autre proposition, le Royaume-Uni demandait un contrôle de tous les bagages enregistrés à l'aide de matériel de détection d'explosifs. Comme en 1985, la technologie disponible en 1989 n'était pas assez sophistiquée. Dans son témoignage, M. Marriott a indiqué que la plupart des efforts en vue d'investir d'importantes ressources dans la recherche et le développement dans ce domaine ont été déployés après la tragédie du vol 103 de la Pan Am³⁵⁷, même si ce besoin avait été déterminé auparavant à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India. Les technologies étaient en cours d'élaboration avant 1988, mais la tragédie de la Pan Am a entraîné une recrudescence des activités dans ce secteur³⁵⁸. M. Marriott a fait le commentaire suivant :

[Traduction]

Les ingénieurs ont accordé beaucoup d'attention à l'intégration de systèmes de contrôle des bagages [enregistrés] aux systèmes de traitement des bagages dans les aéroports. [...] Les événements entourant la tragédie du vol 103 de la Pan Am ont incité beaucoup de gouvernements, ainsi que la communauté internationale, à consacrer beaucoup plus d'efforts à l'amélioration de la sûreté de l'aviation sur bien des plans, mais le contrôle des bagages [enregistrés] était certainement [...] la priorité principale³⁵⁹.

354 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

355 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

356 Bien que les États contractants soient tenus de se conformer aux normes, ils peuvent se désister de leurs obligations en avisant l'OACI de leur incapacité ou de leur réticence à s'y conformer : pièce P-157, p. 89-90 (135 p.).

357 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4520-4521.

358 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4521.

359 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4521.

Certains pays, dont le Royaume-Uni, ont réussi à mettre en œuvre assez rapidement le contrôle de tous les bagages enregistrés, mais beaucoup d'autres, comme le Canada³⁶⁰, n'ont commencé qu'au moment de l'entrée en vigueur de la norme de l'OACI, le 1^{er} janvier 2006³⁶¹.

En outre, le Royaume-Uni a activement demandé des améliorations à la sûreté du fret aérien après l'attentat à la bombe contre la Pan Am³⁶². Après l'affaire Air India, la communauté internationale avait convenu que le fret aérien était particulièrement vulnérable³⁶³. Tout comme les bagages enregistrés, le fret aérien devenait un moyen de plus en plus facile pour embarquer des bombes à bord des avions de passagers³⁶⁴. Néanmoins, les efforts en vue d'améliorer les mesures de sûreté pour le fret aérien n'ont obtenu un appui généralisé qu'en 1989, après l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am. En 1990, les États-Unis et le Royaume-Uni s'étaient joints à l'IATA pour promouvoir une meilleure sûreté du fret aérien tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Le concept d'« expéditeur connu »³⁶⁵ (expression subséquemment remplacée par « agent habilité »³⁶⁶), selon lequel un expéditeur ou un groupeur serait autorisé par le gouvernement s'il satisfait à certaines normes de sûreté, a été introduit après l'attentat à la bombe contre Air India et a finalement été accepté par l'OACI en 1991 en vue d'être ajouté à l'Annexe 17³⁶⁷. Le Royaume-Uni a rapidement mis la mesure en place, en élaborant des règlements en 1993³⁶⁸. Par contre, ce n'est que récemment que le Canada a envisagé de prendre des mesures pour renforcer la sûreté du fret aérien conformément au principe de l'OACI³⁶⁹.

Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ont aussi participé aux efforts visant à combler les lacunes qui ont mené à la tragédie du vol 103 de la Pan Am. En juin 1989, reconnaissant la difficulté à détecter les explosifs plastiques comme ceux qui avaient été utilisés dans l'attaque contre l'avion de la Pan Am, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 635. Dans cette résolution, l'Assemblée générale prie instamment l'OACI « d'intensifier les travaux qu'elle mène pour mettre au point un régime international de marquage des explosifs plastiques ou en feuilles aux fins de détection³⁷⁰ ». L'Assemblée générale a ensuite confirmé cette résolution. Par la

360 Pièce P-169, p. 61 (198 p.).

361 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

362 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4529.

363 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4480-4481; témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

364 Pièce P-162, p. 4; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4480-4481.

365 Le sens de cette expression n'est pas le même au Canada que dans l'Annexe 17. Au Canada, un « expéditeur connu » n'est pas un expéditeur ou un groupeur autorisé par le gouvernement, mais bien une entité connue d'une compagnie aérienne parce qu'une relation d'affaires a été établie. Voir le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4630; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002-5003.

366 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4249.

367 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

368 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

369 Voir, par exemple, la pièce P-189; voir aussi la section 3.8.1, pour une analyse plus détaillée de la sûreté du fret aérien au Canada.

370 Pièce P-157, p. 90 (135 p.).

suite, l'OACI a rédigé la Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection (1991). La Convention interdit la fabrication, la vente ou la possession d'explosifs plastiques, communément utilisés dans les actes de terrorisme aérien, qui ne sont pas marqués par l'ajout d'un agent de détection chimique particulier³⁷¹. Le marquage chimique des explosifs plastiques les rend plus facilement détectables à l'aide d'appareils électroniques ou de chiens détecteurs d'explosifs. La Convention est entrée en vigueur en 1998³⁷².

L'attentat à la bombe contre la Pan Am a incité le Canada à se pencher de plus près sur plusieurs problèmes systémiques de sûreté qui avaient été exposés à la suite de l'écrasement du vol 182 d'Air India. La question du contrôle des bagages enregistrés a notamment pris une nouvelle importance. Les activités de recherche et de développement dans le domaine des technologies de contrôle des bagages enregistrés aux fins de détection d'explosifs ont été accélérées, des ententes bilatérales et trilatérales ayant été conclues entre le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni. En outre, Transports Canada a accéléré le développement de son « programme d'inspection à l'étranger » afin d'assurer un contrôle de la conformité et de la qualité, particulièrement en ce qui a trait à l'appariement bagages-passagers. Le programme avait comme but général de garantir que les transporteurs aériens canadiens et étrangers offrant des vols en partance d'aéroports étrangers satisfassent aux exigences réglementaires canadiennes³⁷³.

Les États-Unis ont réagi à l'attentat à la bombe contre la Pan Am en collaborant avec des organismes internationaux, dont l'OACI, à l'amélioration de la sûreté de l'aviation à l'échelle de la planète. Ils ont aussi travaillé avec certains pays en vue de régler des menaces ou des problèmes particuliers, et ont examiné leur cadre de sûreté. En mai 1990, la Commission des États-Unis responsable de l'examen de la tragédie de la Pan Am a présenté 64 recommandations, notamment :

- transférer la responsabilité principale de la sûreté de l'aviation des transporteurs aériens américains au Département d'État des États-Unis;
- garantir qu'une vérification du casier judiciaire est faite pour tous les employés des aéroports;
- rendre obligatoire l'appariement bagages-passagers;
- élaborer un programme d'aide technique, par l'entremise de la FAA, afin de pouvoir offrir de l'aide en matière de sûreté aérienne aux pays qui en font la demande et de concentrer les efforts aux endroits où la menace est la plus élevée.³⁷⁴

371 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4228.

372 Le Canada a mis en œuvre les exigences de la Convention en apportant des modifications à la *Loi sur les explosifs*, qui est entrée en vigueur le 11 septembre 1996. Voir la pièce P-157, p. 90 (135 p.), note 113; voir aussi le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4228.

373 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4528.

374 Pièce P-157, p. 90 (135 p.).

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), le groupe d'experts indépendant qui, dans le cadre de son mandat, a examiné les problèmes de sûreté de l'aviation associés à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, a indiqué dans son rapport qu'un grand nombre des recommandations de la Commission des États-Unis n'avaient pas été mises en œuvre. Ironiquement, cette lacune vient, du moins en partie, des préoccupations de l'industrie au sujet du coût du financement des initiatives en matière de sûreté et des répercussions que ces initiatives auraient sur ses activités³⁷⁵. Un membre influent de la famille de l'une des victimes de la tragédie de la Pan Am a soutenu plus tard que [traduction] « l'histoire a montré le manque de sincérité et de volonté de [la part de] l'industrie du transport aérien quand vient le temps de s'occuper de la sécurité et de sûreté au nom de ses clients »³⁷⁶.

Dans son livre publié en 2001, *Lockerbie: The Story and the Lessons*, M. Wallis a souligné que les normes de sûreté de l'aviation des États-Unis n'étaient pas parfaites à ce moment-là et que les passagers demeuraient vulnérables aux bombes dissimulées dans des bagages³⁷⁷. Il a affirmé qu'il ne s'agissait pas seulement d'un [traduction] « manque de sincérité et de volonté » de la part des transporteurs aériens. En dépit des efforts louables de l'OACI, de l'IATA et d'autres organismes internationaux, beaucoup d'autorités nationales ne comprenaient pas ce qu'on attendait d'elles. Il a en outre blâmé le financement insuffisant affecté à la sûreté de l'aviation civile³⁷⁸. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a indiqué que, même lorsque les gouvernements et autres organismes ont travaillé en collaboration après l'attentat à la bombe contre la Pan Am en vue d'améliorer et de normaliser les mesures de sûreté à l'échelle mondiale, un grand nombre des mesures proposées par l'OACI demeuraient facultatives ou n'ont pas été adoptées par les États membres³⁷⁹.

Les dirigeants de Transports Canada ont considéré l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am comme le deuxième point tournant dans l'histoire de la sûreté de l'aviation civile, le premier étant la tragédie d'Air India³⁸⁰. Toutefois, M. Wallis a jugé que l'attentat à la bombe contre la Pan Am ne faisait que prouver que l'on avait omis de mettre à profit les leçons tirées de la tragédie d'Air India³⁸¹. L'attentat contre le vol 103 de la Pan Am a simplement prouvé que la tragédie d'Air India n'avait pas touché la communauté internationale dans son ensemble.

³⁷⁵ Pièce P-157, p. 90 (135 p.).

³⁷⁶ Victoria Cummock, nommée commissaire à la Commission de la Maison-Blanche sur la sécurité et la sûreté de l'aviation établie, en 1996-1997, pour enquêter sur le cas d'un autre Boeing 747, le vol 800 de la TWA, a fait ces observations par la suite dans une lettre dissidente à l'égard du rapport de cette commission : Wallis, *Lockerbie*, p. xiv.

³⁷⁷ Wallis, *Lockerbie*, p. 150-151.

³⁷⁸ Wallis, *Lockerbie*, p. 151-152.

³⁷⁹ Pièce P-157, p. 91 (135 p.).

³⁸⁰ Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4510.

³⁸¹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4210.

2.3.4 Incapacité à saisir l'importance de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India

L'attentat à la bombe contre le vol 182 a été un moment déterminant dans l'histoire de la sûreté de l'aviation civile. En l'espace de quelques jours, des réunions d'urgence ont été tenues à l'IATA et à l'OACI. Des chefs de la sûreté de transporteurs aériens et les autorités compétentes sont venus de partout dans le monde pour discuter des principales lacunes en matière de sûreté³⁸². L'attentat à la bombe a donné lieu à une refonte majeure des mesures de sûreté de l'aviation civile internationale. En outre, la Commission Kirpal a effectué en Inde une enquête approfondie sur la tragédie du vol 182 et a diffusé un rapport détaillé en 1986. Ce rapport comportait entre autres des recommandations clés à l'intention de l'OACI, des autorités nationales, des compagnies aériennes et des aéroports³⁸³. Si les recommandations avaient été mises en œuvre, les terroristes n'auraient peut-être pas réussi à faire exploser une bombe à bord du vol 103 de la Pan Am en 1988.

Les experts qui ont témoigné devant la Commission ont admis que, même si l'attentat à la bombe contre Air India constituait un des actes d'intervention illicite les plus importants de l'aviation civile, c'est l'affaire du vol 103 de la Pan Am qui a donné lieu à des mesures plus concrètes à l'égard de problèmes de sûreté identiques³⁸⁴. La tragédie du vol 103 a entraîné une intensification importante du dialogue international sur la sûreté de l'aviation civile³⁸⁵. Toutefois, le problème demeure entier : pourquoi l'attentat à la bombe contre Air India, survenu plus tôt, n'a-t-il pas eu une plus grande incidence sur les dirigeants de l'aviation, compte tenu du fait qu'il y avait même eu une menace de sabotage précise?

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a laissé entendre que la tragédie du vol 103 survenue seulement trois ans après l'attentat à la bombe contre Air India avait [traduction] « entraîné une perte de confiance dramatique du public à l'égard de l'aviation civile et poussé encore davantage les gouvernements à prendre des mesures³⁸⁶ ». Toutefois, la Commission a appris pendant les audiences que le traitement différent d'incidents pratiquement identiques ne peut pas être entièrement expliqué par cette indignation publique.

MM. Wallis et St. John ont souligné le symbolisme suscité par l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am, un transporteur aérien américain. Cet attentat a entraîné la mort de la totalité des passagers et des membres de l'équipage, presque tous des Américains³⁸⁷. L'attaque a été vue comme un acte d'agression délibéré contre les États-Unis³⁸⁸. Le fait qu'il s'agissait d'un avion américain et

382 Pièce P-162, p. 2-3, 13.

383 Pièce P-164, p. 172-175.

384 Voir, par exemple, le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4525.

385 Pièce P-166, p. 6.

386 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

387 Pièce P-157, p. 89 (135 p.).

388 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4522; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4526; voir aussi Wallis, *Lockerbie*, p. 53.

que des [traduction] « ennemis du Moyen-Orient » avaient causé la catastrophe a garanti une couverture médiatique intensive, surtout aux États-Unis³⁸⁹. Air India, par contre, est un transporteur indien. Lorsque le vol 182 s'est écrasé, c'était l'Inde, et non le Canada, qui était la cible. L'attentat à la bombe contre le vol 182 n'a pas évoqué les mêmes sentiments que celui contre la Pan Am³⁹⁰.

Au lendemain de l'affaire de la Pan Am, on a cru que l'attentat avait été perpétré en représailles à un tragique accident au cours duquel un navire de guerre américain, le *USS Vincennes*, avait par erreur abattu un Airbus de la Iran Air [traduction] « rempli de pèlerins »³⁹¹. Plus de 200 passagers et membres d'équipage sont morts après que l'avion a été frappé par un missile surface-air³⁹². Au bout du compte, toutefois, la responsabilité de l'attentat à la bombe contre la Pan Am a été attribuée à une personne travaillant pour le compte de la Libye et non de l'Iran. Les sanctions que les États-Unis ont par la suite imposées à la Libye ont servi à maintenir l'attentat contre la Pan Am dans les actualités internationales³⁹³.

En outre, un autre incident est venu éclipser l'attentat à la bombe contre Air India pour le public américain et la communauté de l'aviation civile aux États-Unis. Il s'agit du détournement d'un avion appartenant à la Trans World Airlines (TWA), un transporteur aérien américain, le 14 juin 1985³⁹⁴, et de la saga des otages détenus au Liban qui s'en est suivie. Les leçons de la tragédie d'Air India ont été négligées, ce qui constitue une grave erreur de l'avis de M. Wallis :

[Traduction]

L'importance que les transporteurs américains ont donnée au détournement de l'avion de la TWA était compréhensible. Il s'agissait d'un événement médiatique national majeur, et tous les journaux et bulletins de nouvelles télévisés ont diffusé quotidiennement des images de l'avion cloué au sol à Beyrouth. Avec la prise d'hommes en otages à Beyrouth, le niveau d'émotion aux États-Unis était très élevé et, par conséquent, cet acte criminel allait certainement être plus présent dans l'esprit des Américains que la catastrophe d'Air India. Mais les compagnies aériennes américaines ont fait l'erreur gigantesque d'accorder seulement une importance secondaire à la tragédie d'Air India. L'écrasement du *Kanishka* a entraîné le plus important changement apporté aux normes de sécurité de l'aviation internationale pendant les années 1980, soit l'obligation d'effectuer un appariement bagages-passagers. Seulement trois ans plus tard, le non-respect de cette exigence par la Pan Am allait entraîner la mort de 270 autres personnes³⁹⁵.

389 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4525-4526.

390 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4527.

391 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4522-4523.

392 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 28.

393 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4522-4523.

394 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 2.

395 Wallis, *Lockerbie*, p. 10-11.

M. Wallis a émis l'hypothèse que si les compagnies aériennes américaines avaient participé plus activement aux débats de l'IATA qui ont suivi l'attentat à la bombe contre Air India, leurs dirigeants auraient peut-être eu une attitude différente envers l'appariement bagages-passagers³⁹⁶. En effet, l'IATA recommandait l'appariement depuis l'été 1985. Dans son rapport de février 1986, la Commission Kirpal exhortait les transporteurs à appliquer cette mesure, particulièrement pour les bagages en correspondance intercompagnies³⁹⁷.

M. Wallis a également souligné que, contrairement à l'attentat contre le vol 182 d'Air India, la tragédie de la Pan Am s'est produite au-dessus du sol. Les débris de l'avion étaient dispersés partout dans la ville de Lockerbie, et des personnes sont mortes au sol. [traduction] « Les recherches de débris et d'éléments de preuve afin de comprendre ce qui s'était passé, et les tentatives de retrouver des victimes » se faisaient toutes sur la terre ferme et « se déroulaient en direct à la télévision »³⁹⁸. Comparativement, le vol 182 s'est abîmé dans la mer, et bien que les médias aient couvert les recherches de l'épave, l'étendue des dommages n'était pas aussi visible³⁹⁹.

Toutefois, c'est peut-être l'idée que l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am était une attaque contre l'Ouest, plutôt que contre l'Est, qui est au cœur du problème. Comme l'a précisé M. St. John dans son témoignage, la destruction d'un avion d'une compagnie américaine transportant surtout des passagers britanniques et américains a suscité [traduction] « énormément de consternation et une réaction internationale »⁴⁰⁰.

D'autres incidents de sûreté de l'aviation civile ont donné lieu à des inférences semblables. Le 29 novembre 1987, des explosifs liquides transportés dans un bagage de cabine ont détruit le vol 858 de la Korean Air à destination de Séoul, alors qu'il se trouvait au-dessus de la mer d'Andaman. Les 115 personnes à bord sont mortes. La Corée du Sud était la cible de l'attentat⁴⁰¹. Il s'agissait clairement d'un acte important de terrorisme aérien, mais la communauté internationale n'a commencé à s'attaquer à la menace que représentaient les explosifs liquides qu'en 2006, lorsqu'un complot terroriste a été dévoilé au Royaume-Uni. Les auteurs voulaient attaquer simultanément plusieurs transporteurs aériens occidentaux en utilisant des explosifs liquides et sous forme de gel. Ce n'est qu'à ce moment-là que des mesures de sûreté durables ont été mises en place. On a interdit aux passagers de transporter des liquides ou des gels dans leurs bagages de cabine, et des restrictions sur le volume des liquides et des gels s'appliquent maintenant au contrôle préembarquement (CPE)⁴⁰².

Aucun pays, transporteur aérien ou exploitant d'aéroport ne peut se permettre de faire abstraction des incidents de sûreté de l'aviation, peu importe où ces

396 Wallis, *Lockerbie*, p. 13.

397 Pièce P-164, recommandation 5.5, p. 173.

398 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4525.

399 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4525.

400 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4522.

401 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 18.

402 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4585.

incidents surviennent. Une menace envers un pays doit être considérée comme une menace envers tous les pays.

2.3.5 Conclusion

Aucune mesure de sûreté n'est parfaite, mais ce n'est pas une raison pour répéter les mêmes erreurs lorsque des mesures connues sont en place pour les éviter. L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a incité la communauté de l'aviation civile à prendre des mesures afin de prévenir le sabotage. L'obligation d'effectuer un appariement bagages-passagers constituait une méthode reconnue pour empêcher qu'une telle catastrophe ne se reproduise. Aux États-Unis, les règlements fédéraux exigeaient l'utilisation de cette méthode de prévention, mais la Pan Am n'a pas appliqué l'appariement pour son vol 103.

Le fait qu'un plus grand intérêt a été accordé à l'attentat contre la Pan Am montre peut-être que les médias internationaux étaient centrés sur les États-Unis. Au sein de la communauté de la sûreté de l'aviation civile, ce parti pris n'aurait pas dû avoir d'importance. Les leçons à tirer de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India auraient dû être comprises par tous les membres. Il n'aurait pas fallu attendre l'attentat contre le vol 103 de la Pan Am pour combler les lacunes sur le plan de la sûreté décelées après la tragédie d'Air India.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné que même après les attentats à la bombe contre Air India et la Pan Am, la mise en œuvre d'un grand nombre des mesures proposées par l'OACI demeurait facultative, et que dans les cas où les mesures étaient obligatoires, les États contractants ne les appliquaient pas toujours. Avant les événements du 11 septembre 2001, peu de gouvernements avaient adopté des règlements exigeant le contrôle de tous les passagers et les bagages enregistrés pour tous les vols. Quelques pays effectuaient l'appariement bagages-passagers et, dans les aéroports, le matériel de détection d'explosifs plastiques était relativement rare.

Les paroles et les engagements à prendre des mesures ne suffisent pas. Les améliorations théoriques de la sûreté sont une chose, mais l'application pratique des théories est la seule façon de sauver des vies. Les dirigeants de l'aviation de l'ensemble de la planète doivent tous s'engager à déployer des efforts immuables en vue d'adopter des mesures de sûreté efficaces. S'il existe des lacunes çà et là, les terroristes ne feront qu'exploiter les vulnérabilités à l'aide de méthodes de sabotage reconnues.

VOLUME QUATRE

SÛRETÉ DE L'AVIATION

CHAPITRE III: SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE DE NOS JOURS

3.1 Mesures prises en réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001

Le 11 septembre 2001, des terroristes ont détourné quatre aéronefs de passagers américains lors d'une attaque coordonnée. Ils ont forcé deux d'entre eux à percuter les tours jumelles du World Trade Center, à New York. Le troisième appareil s'est écrasé sur le Pentagone, à Arlington, en Virginie, alors que le quatrième aéronef, qui avait possiblement pour cible la Maison-Blanche, s'est écrasé dans un champ au sud-est de Pittsburgh, en Pennsylvanie¹.

Ces attentats constituaient un changement radical du terrorisme aérien. Auparavant, aucun aéronef n'avait été utilisé avec succès comme missile guidé lors d'une mission suicide complexe². Les mesures existantes en matière de sûreté aérienne se sont avérées inefficaces³. À la suite de ces attentats, le système canadien de la sûreté aérienne a subi sa plus importante transformation⁴.

3.1.1 Contexte historique

On a cru à tort que c'était la première fois que des terroristes orchestraient un incident en se servant de multiples appareils. En réalité, le premier incident coordonné a eu lieu à Dawson's Field, une piste d'atterrissage abandonnée dans le désert de Jordanie, quelque 30 ans plus tôt. Il avait été organisé par Leila Khaled, une dirigeante influente au sein du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP). Le groupe avait projeté de détourner trois appareils, représentant différents pays et en provenance de divers endroits, puis de les diriger vers Dawson's Field⁵.

¹ Bob Rae, *Leçons à retenir : Rapport de l'honorable Bob Rae, conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India* (Ottawa : Secrétariat pour l'examen d'Air India, 2005), p. 46 [*Leçons à retenir*].

² Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4532; voir également la pièce P-157, p. 93 (135 p.).

³ Pièce P-157, p. 93 (135 p.).

⁴ Pièce P-169, p. 12 (198 p.).

⁵ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4530.

Le 6 septembre 1970⁶, des membres du groupe ont réussi à s'emparer d'un Coronado de la Swissair et d'un Boeing 707 de la Trans World Airlines (TWA) et les ont détournés vers Dawson's Field. Le plan prévoyait également l'attaque d'un appareil d'El Al, à laquelle a participé Khaled elle-même. Elle a pris l'avion en Allemagne avec un autre membre du FPLP et ils ont effectué un transfert sur le vol d'El Al à Amsterdam. Deux autres membres devaient se joindre à eux pour cette mission, mais trop de billets avaient été vendus et ils n'ont pu obtenir de sièges. Ils se sont donc emparés d'un Boeing 747 de la Pan American (Pan Am) et l'ont détourné vers Le Caire, où ils ont fait exploser l'appareil après son évacuation⁷.

Khaled et son complice ont poursuivi leurs projets de détournement de l'appareil d'El Al, mais sans succès. Les gardes à bord de l'appareil d'El Al sont intervenus, son complice a été abattu et Khaled a été placée en détention à Londres, la destination vers laquelle l'avion avait été détourné. D'autres membres du FPLP ont immédiatement riposté en détournant un appareil de la British Overseas Airways Corporation (BOAC), et celui-ci a rejoint les autres avions retenus à Dawson's Field. Environ 300 otages étaient détenus dans le désert pendant les négociations pour la libération de terroristes détenus dans divers pays européens. Les terroristes ont atteint leurs objectifs et les passagers ont été relâchés sains et saufs.

Cet attentat terroriste coordonné a été couronné de succès⁸. On considère que cet attentat représente, de l'avis général, le début du terrorisme aérien moderne⁹.

Les terroristes impliqués dans l'incident de Dawson's Field voulaient poser un geste politique, mais ils voulaient aussi s'en sortir vivants, contrairement à ceux ayant pris part aux attentats du 11 septembre¹⁰. Le milieu de l'aviation civile avait envisagé la possibilité que des terroristes s'emparent d'un avion et le fassent exploser au-dessus des principales capitales du monde avec l'intention de [traduction] « faire régner la terreur dans le ciel¹¹ ». Malgré cela, le terroriste « prêt à se sacrifier au nom de sa cause » n'était pas considéré comme un risque sérieux avant 2001.

⁶ Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

⁷ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4530-4531; voir également la pièce P-448, p. 70-71.

⁸ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4531.

⁹ Pièce P-259 : Rodney Wallis, *Combating Air Terrorism* (New York, Brassey's, 1993), p. 92 [Wallis, *Combating Air Terrorism*].

¹⁰ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4531.

¹¹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4532.

En 1994, des terroristes ont tenté de faire exploser un avion détourné au-dessus de Paris, mais les autorités ont déjoué le complot¹². La possibilité que des avions s'écrasent contre des bâtiments d'infrastructure essentielle a été soulevée aux États-Unis dès 1972. Le 10 novembre 1972, trois fugitifs se sont emparés du vol 49 de la Southern Airways lors d'un détournement qui a duré de nombreuses heures. À un certain moment, les pirates de l'air ont menacé de faire s'écraser l'avion contre une centrale nucléaire à Oak Ridge, au Tennessee¹³.

Par ailleurs, il n'était pas sans précédent que des personnes prêtes à commettre des attentats-suicides réussissent à détourner des avions avant les attentats du 11 septembre. Le 10 décembre 1987, un ancien employé mécontent de la US Air a détourné un appareil appartenant à celle-ci. Il a abattu le pilote, ce qui a fait piquer l'appareil et a causé son écrasement; il n'y a eu aucun survivant parmi les 43 personnes qui se trouvaient à bord¹⁴. Les suicides en vue de percevoir le montant d'une assurance constituaient une caractéristique du sabotage d'avion dans les années 1950 et 1960¹⁵. Cependant, ces incidents mettaient en cause [traduction] « des marginaux¹⁶ » – des personnes suicidaires ayant des objectifs particuliers – dont le comportement était aléatoire et très différent de celui d'« un groupe de personnes qui planifie et lance une attaque massive¹⁷ ». Bien entendu, les mesures de sûreté aérienne devraient servir à se prémunir à la fois contre les personnes suicidaires et contre celles qui ont l'intention de lancer une attaque massive.

12 Le 24 décembre 1994, un aéronef d'Air France assurant le vol 8969 entre Alger et Paris est détourné par l'organisation terroriste algérienne Groupe islamiste armé (GIA). Les quatre pirates de l'air embarquent à bord de l'appareil déguisés en agents de sécurité d'Air Algérie. Les autorités retardent le départ de l'appareil, mais sont contraintes d'autoriser le décollage lorsque les pirates de l'air tuent 2 des 227 personnes à bord. Le gouvernement de la France décide de ne pas autoriser l'appareil à s'approcher de Paris parce que son consulat à Oran (Algérie) avait reçu des renseignements l'informant du projet de faire exploser l'appareil au-dessus de Paris. Les membres d'équipage convainquent les terroristes qu'il faut faire le plein de l'appareil à Marseille. Une fois l'appareil au sol, des heures de négociations s'ensuivent au cours desquelles les terroristes exigent du carburant. Des commandos du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) de France prennent l'appareil d'assaut et, après un échange de tirs de 20 minutes, ils réussissent à libérer les 161 passagers qui restent (certains avaient déjà été libérés pendant les négociations) et trois membres d'équipage. Par la suite, cette méthode de terrorisme aérien a retenu l'attention des milieux de la sûreté aérienne pendant un certain temps. Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4532; voir également l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

13 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

14 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 2-3; voir également l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

15 Le 25 juillet 1957, il y a eu une explosion sur le vol 39 de la Western Air Lines alors qu'il survolait le désert Mojave dans le sud de la Californie. Dans un apparent suicide en vue de percevoir le montant de l'assurance, un bijoutier à la retraite a fait sauter la toilette peu après le décollage. Il a perdu la vie dans l'incident, mais toutes les autres personnes à bord s'en sont sorties indemnes. Plusieurs années auparavant, un meurtre avait été commis au Canada en vue de percevoir le montant d'une assurance. Le 9 septembre 1949, près de Sault-au-Cochon (Québec), une bombe explose dans la soute à bagages avant d'un DC-3 de la Quebec Airways (Canadien Pacifique) et coûte la vie à 23 personnes. Albert Guay et deux complices (le fabricant de la bombe et la personne qui a apporté le colis contenant la bombe ou qu'il soit chargé à bord de l'aéronef) sont jugés coupables et exécutés. L'épouse de M. Guay, laquelle a perdu la vie dans l'incident, avait une assurance dont celui-ci était le bénéficiaire. Voir la pièce P-448, p. 95; voir également l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

16 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4534.

17 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4534.

3.1.2 Mesures prises à l'échelle internationale

La communauté internationale de l'aviation civile a réagi promptement aux événements du 11 septembre. Dans les mois qui ont suivi, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté plusieurs résolutions condamnant fermement l'utilisation d'aéronefs comme armes de destruction massive¹⁸. De plus, elle a fait appel à des spécialistes de la sûreté aérienne afin d'attirer l'attention sur ce que certains ont décrit comme un [traduction] « nouveau niveau de menace découlant du 11 septembre¹⁹ ». Ils ont procédé de toute urgence à un examen de l'Annexe 17 à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago). L'Annexe 17 établit la base du programme de sûreté de l'aviation civile de l'OACI. L'examen a conduit au dixième amendement de l'Annexe 17. L'amendement n° 10 constituait une réforme majeure²⁰ : il a établi un grand nombre de nouvelles normes visant à renforcer la sûreté globale et à répondre directement aux attentats du 11 septembre²¹.

À l'automne 2002, l'OACI a mis en place un programme obligatoire visant à vérifier la conformité des États aux normes de l'Annexe 17, appelé Programme universel d'audits de sûreté (USAP)²². L'Annexe 17 a de nouveau été modifiée par l'amendement n° 11 en avril 2006. L'amendement n° 11 a clarifié le libellé de certaines dispositions et a haussé nettement les normes relatives au contrôle des passagers, des bagages et du fret. Cet amendement constitue la norme en matière de sûreté de l'aviation civile la plus récente²³.

3.1.2.1 Organisation de l'aviation civile internationale : amendements de l'Annexe 17

L'amendement n° 10 de l'Annexe 17 a été élaboré par le Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation (Groupe AVSEC) de l'OACI, lequel s'est réuni à l'automne 2001. Le Groupe AVSEC a été créé après l'attentat à la bombe contre Air India²⁴. Ce groupe d'experts en matière de sûreté de l'aviation civile internationale donne des conseils à l'OACI au sujet de l'élaboration des normes et recommandations de l'Annexe 17. Tout comme il l'avait fait après l'attentat à la bombe contre Air India, le Groupe AVSEC a révisé en profondeur l'Annexe 17 en 2001²⁵. L'amendement n° 10, ou la septième édition, de l'Annexe 17 a été adopté en décembre 2001 et est entré en vigueur en avril 2002²⁶. Il a établi un grand nombre de nouvelles normes visant à améliorer la sûreté, tant au sol que dans

18 Pièce P-157, p. 93 (135 p.).

19 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4706.

20 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4707.

21 Pièce P-157, p. 93 (135 p.); voir également la pièce P-180.

22 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4709.

23 Pièce P-157, p. 94 (135 p.).

24 Au lendemain des attentats à la bombe contre Air India et l'aéroport de Narita, l'OACI a formé un groupe *ad hoc* de spécialistes en matière de sûreté pour réviser l'Annexe 17. Devenu par la suite un groupe permanent, il a pris le nom de Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation (Groupe AVSEC). Voir le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

25 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4707.

26 Pièce P-157, p. 93 (135 p.); voir également la pièce P-180.

l'aéronef, notamment l'obligation de veiller à empêcher l'accès non autorisé au poste de pilotage²⁷, une réponse directe aux attentats du 11 septembre²⁸. D'autres dispositions nouvelles concernant les vols intérieurs ont été décrites par un commentateur comme [traduction] « une ingérence sans précédent par un organisme international en droit national [...] réalisée par l'exercice du pouvoir quasi législatif de l'organisme de modifier la Convention de Chicago²⁹ ». Les dispositions portaient sur ce qui suit :

- la coopération internationale en matière de renseignements sur la menace;
- le Comité national de sûreté de l'aviation;
- l'autorité compétente;
- la gestion de la qualité;
- le contrôle d'accès;
- le contrôle des passagers, des bagages de cabine et des bagages de soute;
- le personnel de sûreté en vol;
- les arrangements de partage de codes et les accords de collaboration;
- les facteurs humains dans la sûreté de l'aviation civile;
- la gestion de la riposte à des actes d'intervention illicite³⁰.

En avril 2006, l'Annexe 17 a de nouveau été révisée. L'amendement n° 11 énonce les normes actuelles en matière de sûreté de l'aviation civile. L'amendement a clarifié le libellé des normes existantes et a apporté d'importantes améliorations aux exigences relatives au contrôle des passagers, des bagages et du fret. Par exemple, la norme 4.5.3 a renforcé les dispositions antérieures adoptées par l'OACI en 1989³¹ concernant l'appariement des bagages et des passagers. La norme 4.5.3 est libellée comme suit :

27 Pièce P-157, p. 93 (135 p.).

28 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4708.

29 Voir la pièce P-157, p. 93 (135 p.), citant Paul Dempsey, *Aviation Security: The Role of Law in The War Against Terrorism*, Columbia Journal of Transnational Law, 2006, p. 689.

30 Pièce P-180, p. ix; voir également la pièce P-157, p. 93 (135 p.).

31 Pièce P-157, p. 94 (135 p.).

Chaque État contractant veillera à ce que les exploitants de transport aérien commercial ne transportent pas les bagages de passagers qui ne se trouvent pas à bord de l'aéronef, à moins que lesdits bagages soient identifiés comme non accompagnés et soumis à une inspection/filtrage [un contrôle] supplémentaire³².

Le contrôle des bagages enregistrés (CBE) est visé par la norme 4.5.5, laquelle oblige chaque État contractant à veiller à ce que :

[...] les exploitants d'aéronefs de transport aérien commercial ne transportent que des articles enregistrés comme bagages de soute qui ont été chacun identifiés soit comme bagages accompagnés soit comme bagages non accompagnés, inspectés/filtrés [contrôlés] selon les normes établies et acceptés au transport sur ce vol par le transporteur aérien. Un document devrait être établi indiquant que ces bagages répondent à ces critères et sont autorisés au transport sur ce vol³³.

De plus, l'amendement n° 11 exige l'application de contrôles de sûreté au fret et à la poste avant qu'ils ne soient chargés à bord d'un aéronef commercial³⁴. De nouvelles exigences relatives au personnel de contrôle ont été établies, notamment des procédures d'habilitation de sécurité en matière de transport, des normes de rendement, une certification et une recertification, des vérifications, des tests, des enquêtes et des inspections périodiques, ainsi que le pouvoir d'exiger des mesures correctives³⁵.

L'amendement n° 11 exige que les États contractants de l'OACI mettent en place des systèmes d'habilitation de sécurité des membres du personnel autorisé pour les zones réglementées, ainsi que des points de contrôle pour vérifier leur identité avant de permettre l'accès à ces zones, et procèdent à un contrôle aléatoire des personnes et à l'identification des véhicules qui entrent dans les zones réglementées. La proportion relative de ces mesures doit être fondée sur une évaluation des risques effectuée par l'autorité nationale compétente³⁶. En outre, l'amendement n° 11 a rehaussé les dispositions relatives à la sûreté des autres annexes de la Convention de Chicago, notamment en recommandant l'utilisation de données biométriques, y compris la reconnaissance du visage, la lecture de l'iris et les empreintes digitales, intégrées à des documents de voyage lisibles à la machine³⁷, ainsi que la sûreté des aéronefs et le périmètre de sûreté des aéroports³⁸.

32 Pièce P-157, p. 94 (135 p.).

33 Pièce P-157, p. 94 (135 p.).

34 Pièce P-157, p. 94 (135 p.).

35 Pièce P-157, p. 94 (135 p.).

36 Pièce P-157, p. 94 (135 p.); voir également la pièce P-181, p. 4-1, norme 4.2.

37 Pièce P-157, p. 95 (135 p.).

38 Voir Extraits de l'Annexe 9 – Facilitation, et Extraits de l'Annexe 14 – Aéroports, pièce P-181, p. SUP-5, SUP-11-SUP-12; voir également la pièce P-157, p. 95 (135 p.).

La norme 4.7 concernait les mesures de sûreté à bord, notamment la façon de se comporter avec les passagers perturbateurs et la présence d'agents de sûreté armés à bord (ou « policiers de l'air »).

En réaction au complot ourdi en 2006 au Royaume-Uni en vue de faire exploser plusieurs aéronefs à destination des États-Unis et du Canada à l'aide d'explosifs sous forme liquide ou en gel, l'OACI a élargi sa liste des articles interdits à bord d'un avion afin d'inclure les produits liquides, les gels et les aérosols. L'OACI s'est engagée à traiter « de manière proactive » cette menace et d'autres menaces qui pourraient survenir. Elle a également promis de se pencher sur le renforcement de la sûreté côté piste, notamment le contrôle du personnel de l'aéroport, et la sûreté du fret, du ravitaillement et des bagages enregistrés, ainsi que l'adoption éventuelle d'autres mesures de sûreté, par exemple la reconnaissance des types de comportement³⁹.

Selon le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), un groupe d'experts indépendant, les deux amendements de l'Annexe 17 qui ont été adoptés après le 11 septembre reflétaient les leçons tirées des événements, notamment les attentats à la bombe contre Air India et la Pan Am, ainsi que les attentats du 11 septembre. L'OACI continue de réviser et de mettre à jour l'Annexe 17 afin de tenir compte de l'évolution du contexte de la sûreté aérienne⁴⁰.

3.1.2.2 Organisation de l'aviation civile internationale : Programme universel d'audits de sûreté

En février 2002, l'OACI a convoqué une conférence ministérielle de haut niveau sur la sûreté aérienne afin d'élaborer un plan visant l'amélioration continue des mesures de sûreté. L'une des initiatives les plus importantes était le Programme universel d'audits de sûreté (USAP)⁴¹. Bien que l'idée d'un tel programme ait fait l'objet de discussions lors d'une réunion ministérielle organisée par l'OACI en 1989, elle n'avait pas récolté suffisamment d'appuis politiques. Les questions de souveraineté nationale avaient mis un frein aux progrès⁴². Ce n'est que 13 ans plus tard, soit après les attentats du 11 septembre, que la 33^e Assemblée de l'OACI [traduction] « est arrivée à la même conclusion que celle formulée à la réunion antérieure des ministres⁴³ ». À la suite de la conférence ministérielle de haut niveau tenue en 2002, le Canada a été invité à participer à un groupe de travail afin de mettre sur pied le programme de vérification⁴⁴. Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada, y a participé. Le programme de vérification a été lancé à l'automne 2002⁴⁵.

³⁹ Pièce P-157, p. 95 (135 p.).

⁴⁰ Pièce P-157, p. 95 (135 p.).

⁴¹ Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4709.

⁴² Pièce P-261 : Rodney Wallis, *How Safe Are Our Skies? Assessing the Airlines' Response to Terrorism* (Westport, Conn., Praeger Publishers, 2003), p. 72 [Wallis, *How Safe Are Our Skies?*].

⁴³ Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

⁴⁴ Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4714-4715.

⁴⁵ Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4709.

Administré par l'OACI, l'USAP est un programme international visant à évaluer la conformité des États aux normes de l'Annexe 17⁴⁶ au moyen [traduction] « d'audits réguliers, obligatoires, systématiques et harmonisés⁴⁷ ». En vertu du programme, une équipe de vérificateurs est envoyée auprès d'un État, moyennant préavis⁴⁸. L'équipe évalue la sûreté aérienne nationale au niveau gouvernemental, en examinant le régime de réglementation du pays, notamment les lois et les règlements relatifs à la sûreté aérienne, afin d'apprécier le caractère exhaustif et durable du régime⁴⁹. Par échantillonnage⁵⁰, l'équipe procède également à l'examen de la sûreté et des services de police en ce qui concerne les aéroports et les compagnies aériennes⁵¹. La vérification sert à déceler et aider à corriger les lacunes de la mise en œuvre des normes et recommandations en matière de sûreté de l'Annexe 17⁵². L'OACI a un manuel qui indique le processus de vérification et comporte un code d'éthique. Le manuel décrit les éléments devant faire l'objet d'une vérification, la méthode à utiliser, le processus de notification à l'État, ainsi que les séances d'information avant et après la vérification. De plus, il traite de la sélection, de la formation et de la certification des vérificateurs. Tous les États contractants membres de l'OACI ont accès à ce manuel⁵³.

L'USAP illustre la collaboration entre les membres de l'OACI. C'est à la fois sa force et sa faiblesse.

Les équipes de vérification sont choisies par l'OACI parmi un bassin de vérificateurs nommés par les États membres. En règle générale, ces vérificateurs sont recrutés dans les administrations nationales de la sûreté de l'aviation ou du transport. Ce sont des fonctionnaires ayant de l'expérience en matière de sûreté aérienne⁵⁴. Les vérificateurs qui participent à l'USAP ont reçu une formation additionnelle et sont certifiés par l'OACI⁵⁵. Le Canada contribue régulièrement au bassin de vérificateurs de l'OACI. Les participants canadiens qui sont formés et certifiés par l'OACI peuvent travailler sous les auspices de l'USAP partout dans le monde⁵⁶.

Une vérification dans le cadre de l'USAP du Canada a eu lieu en mai 2005. Selon les ententes signées entre l'OACI et les États vérifiés, les conclusions et recommandations de l'USAP ne peuvent être rendues publiques⁵⁷. Le rapport de vérification de l'USAP du Canada demeure donc confidentiel. Néanmoins, au moins trois rapports d'étude nationale indépendants de la sûreté aérienne au

46 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4709.

47 Pièce P-157, p. 93 (135 p.).

48 Le préavis est habituellement de quelques mois. Voir le témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4724.

49 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4734.

50 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

51 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4734.

52 Pièce P-157, p. 93 (135 p.).

53 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4716. En avril 2009, 190 États contractants étaient membres de l'OACI.

54 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4710-4711.

55 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4712.

56 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4710.

57 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4714.

Canada, tant avant qu'après la vérification dans le cadre de l'USAP, ont décelé des lacunes importantes et constantes. Il s'agit notamment des rapports suivants : *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens*⁵⁸, publié en janvier 2003 par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial); *Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien*⁵⁹, publié en 2006 par le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*; le *Manuel de sécurité du Canada*⁶⁰, une mise à jour sur la sûreté dans les aéroports publiée par le Comité sénatorial en 2007.

La Commission estime que les lacunes en matière de sûreté n'ont pas encore été suffisamment examinées. Les problèmes qui subsistent comprennent ceux se rapportant à la sûreté du fret aérien, au contrôle des non-passagers et à l'accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports, ainsi qu'aux services aéronautiques aux aéroports et à l'aviation générale⁶¹.

La nature plutôt secrète de la vérification de l'USAP, dont les résultats ne sont communiqués qu'à l'État⁶², suscite certaines préoccupations, en particulier parce que les problèmes que d'autres avaient soulevés avant la vérification ont semblé perdurer même après celle-ci. Rodney Wallis, expert en sûreté de l'aviation internationale et ancien directeur de la Sûreté à l'Association du transport aérien international (IATA), fait la remarque suivante :

[Traduction]

[C']est une situation intéressante, parce que si on regarde [la vérification] sans être au courant et qu'on constate que l'équipe de vérification est venue, présume-t-on qu'elle n'a rien trouvé et que tout était beau? Présume-t-on qu'elle a jugé que ça n'allait pas et que rien n'a été fait? Et je dis que rien n'a été fait parce que [le Comité sénatorial] s'amène et [se montre] critique, et je m'interroge sur le lien entre les deux⁶³.

Il semble que la vérification dans le cadre de l'USAP ait suscité certaines préoccupations, étant donné que le Canada a mis en place un plan d'action correctrice par suite de la vérification, et que, lors d'une visite de suivi en 2007, l'OACI a examiné les progrès réalisés par le Canada pour résoudre les problèmes qui avaient été soulevés durant la vérification de 2005⁶⁴.

En mai 2008, les représentants de Transports Canada ont informé la Commission que l'OACI avait terminé un cycle de vérification complet. Autrement dit,

58 Pièce P-171; voir, en particulier, p. 43-44, 50-99 (281 p.).

59 Pièce P-169; voir, en particulier, p. 48-52, 53-55, 63-65 (198 p.).

60 Pièce P-172; voir, en particulier, p. 1-38, 60-70 (152 p.).

61 Voir les sections 8.1, 8.2 et 8.3 pour de plus amples détails sur ces lacunes.

62 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4714.

63 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4741.

64 Pièce P-101 CAF0827, p. 11-12 (19 p.).

tous les États contractants ont fait l'objet d'une vérification en application de l'USAP actuel. Le point de mire des vérifications effectuées par l'OACI se déplace maintenant de l'examen des pratiques de sûreté aérienne au niveau du gouvernement et de l'aéroport vers l'examen de la capacité de supervision des États. Désormais, l'OACI vérifiera la capacité de chaque État contractant à vérifier son propre régime de sûreté aérienne⁶⁵.

Les représentants de Transports Canada ont fait l'éloge de l'USAP, mais celui-ci a essuyé des critiques cinglantes de la part de M. Wallis. Lorsqu'il travaillait à l'IATA, entre 1980 et 1991, M. Wallis était responsable d'un programme semblable d'enquête sur les aéroports internationaux, appelé Programme d'intensification des mesures de sûreté en aviation. Ce programme a été mis sur pied à la fin des années 1970 par le comité consultatif chargé de la sûreté, un comité de l'IATA formé de spécialistes. Les membres de ce comité consultatif étaient des chefs de la sûreté des principales compagnies aériennes, et le comité était dirigé par le directeur de la Sûreté de l'IATA⁶⁶. Le comité consultatif cherchait à déterminer les leçons à retenir et il a élaboré des politiques collectives de prévention du terrorisme. Ses membres ont reconnu que certains aéroports étaient plus vulnérables que d'autres, étant donné que la mise en œuvre des normes de l'Annexe 17 variait grandement d'un aéroport à l'autre et que certains gouvernements n'avaient pas adopté les règles de sûreté prévues à l'Annexe 17. Le comité a constaté l'incapacité de l'OACI à assurer la mise en œuvre de ses dispositions. En conséquence, il a mis sur pied son Programme d'intensification des mesures de sûreté en aviation⁶⁷, lequel consistait à mener des enquêtes sur les aéroports que les compagnies aériennes membres avaient qualifiés de problématiques⁶⁸. Parfois, les compagnies aériennes désignaient des aéroports devant faire l'objet d'une enquête parce que les normes de sûreté étaient considérées comme déficientes. D'autres fois, une administration aéroportuaire s'adressait à l'IATA pour lui demander de mener une enquête. Dans un cas comme dans l'autre, les enquêtes étaient effectuées avec le plein accord de l'administration concernée⁶⁹. M. Wallis a écrit ce qui suit au sujet des avantages du Programme d'intensification des mesures de sûreté en aviation pour les compagnies aériennes :

[Traduction]

Il ne s'agissait pas d'un geste altruiste des compagnies aériennes. Il s'agissait simplement d'un moyen très rentable de s'assurer que les compagnies aériennes desservant un aéroport donné bénéficiaient de la protection maximale contre les attentats terroristes⁷⁰.

65 Pièce P-101 CAF0827, p. 12 (19 p.).

66 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 69.

67 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 69.

68 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4717-4718.

69 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 71.

70 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 71.

Le Conseil de l'Europe, lors d'un examen de la sûreté de l'aviation, a déclaré que le programme de l'IATA était le [traduction] « seul programme d'enquête objective auquel ont accès l'industrie et les gouvernements⁷¹ ».

Lorsqu'il était à l'IATA, M. Wallis avait la charge d'environ 200 enquêtes portant sur des aéroports de partout dans le monde. Il a exprimé plusieurs réserves au sujet du processus de vérification dans le cadre de l'USAP. Tout d'abord, il a fait état des délais considérables entre la création du programme et sa mise en place. L'OACI avait étudié la possibilité d'un programme de vérification en 1989, à la suite de l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am⁷². Un programme visant à évaluer la conformité des États et des aéroports aux mesures de sûreté obligatoires aurait été naturel au lendemain de cet attentat, étant donné que celui-ci mettait en cause le défaut de la Pan Am de mettre en œuvre un programme d'appariement des bagages et des passagers conformément aux exigences du gouvernement fédéral⁷³. L'OACI a convoqué une réunion ministérielle en 1989, à laquelle ont pris part le ministre des Transports du Canada et ses homologues des États-Unis et du Royaume-Uni⁷⁴. Les participants à la réunion ont évoqué les activités d'enquête de l'IATA et ont recommandé la mise sur pied d'un programme volontaire d'enquête de sûreté pour les États, lequel relèverait de l'OACI et serait appliqué uniquement à la demande d'un État. M. Wallis considérait comme une limite la nature volontaire du programme proposé et le fait qu'il entrerait en jeu seulement lorsqu'un État présenterait une demande. Toutefois, il a conclu que, bien qu'un tel service eût pu s'avérer utile, la nature politique de l'OACI, comme nous l'avons vu plus haut, nuisait à l'approbation de ce programme⁷⁵.

Le délai de 13 ans qui s'est écoulé avant la mise en place du programme de vérification de l'OACI met en évidence un sujet qui était ressorti devant la Commission – souvent ce n'est pas le premier incident majeur qui provoque des changements dans les mesures de sûreté, mais seulement le deuxième ou le troisième. Ce n'est qu'alors qu'une mesure de protection sera acceptée. Outre l'USAP et l'appariement bagages-passagers, d'autres mesures ont vu leur mise en œuvre ou leur exécution retardée, comme le contrôle complet des bagages enregistrés (CBE) et des initiatives de sûreté du fret aérien, notamment le contrôle du fret et un système d'agents habilités. Au Canada, la sûreté du fret aérien n'a pas encore reçu toute l'attention qu'elle mérite.

M. Wallis a émis des doutes concernant l'efficacité de l'USAP. À son avis, les principes sous-jacents posaient problème. Les enquêtes sur les aéroports effectuées uniquement par « échantillonnage » le préoccupaient en particulier, la sûreté des passagers dépendant des pratiques de l'ensemble des aéroports et

71 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

72 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4718; voir également Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

73 Pièce P-260 : Rodney Wallis, *Lockerbie: The Story and the Lessons* (Westport, Conn., Praeger Publishers, 2001), p. 12 [Wallis, *Lockerbie*].

74 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4718; voir également Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

75 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

compagnies aériennes. Il a fait valoir que les vérifications devraient se concentrer sur l'application des mesures de sûreté, et non uniquement sur l'organisation de haut niveau qui gère le programme de sûreté⁷⁶.

M. Wallis avait également des réserves concernant la manière dont les vérificateurs étaient choisis et le degré d'expertise de ces derniers, d'autant plus qu'ils ont été recrutés parmi les fonctionnaires de leur pays d'origine, contrairement aux experts dont les services ont été retenus dans le cadre du programme d'enquête de l'IATA :

[Traduction]

Une des différences entre un programme de l'OACI et celui de l'IATA pourrait se situer au niveau de l'expérience des équipes choisies pour s'acquitter de la surveillance. Les équipes des compagnies aériennes étaient toutes composées de professionnels de la sûreté en exercice et ayant des responsabilités hiérarchiques au sein de leur propre compagnie aérienne. Ils devaient protéger au maximum leur compagnie et leurs clients. Il y a un risque que les équipes de l'OACI comprennent des fonctionnaires, dont les services ont été proposés par certains pays pour s'acquitter de cette tâche, mais n'ayant aucune expérience pratique directe en matière de sûreté aérienne dans les aéroports ou au sein de compagnies aériennes⁷⁷.

M. Wallis craignait que, dans ce monde imparfait, les États n'adoptent pas un processus de sélection rigoureux et puissent nommer des personnes [traduction] « pour la simple raison [que] c'est le tour [de] quelqu'un ou celui d'un ministère d'avoir quelqu'un qui travaille dans un domaine international. Alors, dans les faits, on peut envoyer n'importe qui⁷⁸. » Par ailleurs, des personnes peuvent être choisies pour l'USAP dans des États qui ont une expérience minimale en matière de sûreté aérienne. Au contraire, selon lui, les vérificateurs devraient être nommés parmi les pays ayant une expérience et une compétence reconnues en matière de sûreté⁷⁹.

M. Wallis a affirmé qu'il ne mettait en doute d'aucune façon l'intégrité des personnes nommées par les États, mais qu'il remettait en question l'aspect pratique d'une telle structure, étant donné que, en règle générale, les fonctionnaires n'avaient pas une connaissance pratique de la sûreté aérienne au niveau des aéroports ou des compagnies aériennes⁸⁰. Il a déclaré que les personnes manquant d'expérience pratique dans le domaine de la sûreté

⁷⁶ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4719.

⁷⁷ Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 73.

⁷⁸ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4720.

⁷⁹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4720.

⁸⁰ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4720, 4722.

aérienne ne pourraient pas devenir soudainement compétentes en suivant simplement une formation de quelques semaines⁸¹. En revanche, les équipes de vérification de l'IATA étaient composées de chefs de la sûreté des principales compagnies aériennes qui possédaient une expérience considérable au sein de leur propre compagnie aérienne et auprès d'autres compagnies aériennes et aéroports de partout dans le monde⁸². Il a ajouté ce qui suit :

[Traduction]

Vous devez être au courant des opérations des autres compagnies aériennes, et je considère que les personnes qui ont brillé dans cette tribune, ce sont les véritables experts qui sont en mesure de surveiller, vérifier, déceler les problèmes dans les aéroports de partout dans le monde. Ils sont là pour protéger leurs intérêts commerciaux dans ces endroits. Je ne vois pas cela avec l'OACI⁸³.

Si les vérificateurs n'avaient pas ce genre d'expertise, notifier aux États les vérifications imminentes accroissait la probabilité que les États trouvent des solutions d'une utilité « symbolique » afin de camoufler les lacunes à temps pour la vérification. De leur côté, les équipes de vérification de l'IATA, qui avaient sollicité l'autorisation de faire enquête sur les aéroports où des problèmes avaient déjà été décelés, ne pouvaient être bernées. Il s'agissait d'experts dans le domaine et ils vérifiaient les aéroports où des membres de l'industrie avaient décelé de nombreuses lacunes. Dans ces cas-là, les vérificateurs pouvaient aisément discerner les solutions artificielles ou symboliques aux problèmes de sûreté.

M. Wallis a décrit la manière dont le programme d'enquête de l'IATA était structuré dans les années 1980. La demande pour une équipe de vérification était habituellement présentée par un membre de l'industrie. Une équipe d'experts était choisie en fonction des compagnies aériennes qui desservaient directement la région géographique ou qui planifiaient de le faire. Les experts avaient de l'expérience relativement aux compagnies aériennes et, souvent, avaient fait carrière dans l'armée ou la police. Les équipes de vérification de l'IATA examinaient huit points essentiels en matière de sûreté, en commençant au niveau national, soit vérifier que l'État se conforme à diverses conventions internationales, dont les dispositions de l'Annexe 17. Ensuite, l'équipe évaluait la sûreté de l'aéroport. Par exemple, elle vérifiait s'il existait un plan d'urgence qui prévoyait les mesures à prendre dans un cas d'intervention illicite. Elle se penchait également sur les questions comme la sûreté du périmètre, le contrôle de l'accès, la sûreté du ravitaillement et des services techniques, le contrôle des passagers et des bagages, les procédures d'appariement, la sûreté du fret, les

81 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4723-4724.

82 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4720.

83 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4721.

mécanismes de surveillance, l'éclairage et les menaces à la sûreté possibles que constituaient pour les aéronefs les préposés au nettoyage ou à l'entretien et les équipages de bord⁸⁴.

M. Wallis ne savait pas si le programme d'enquête de l'IATA se poursuit de nos jours⁸⁵.

Les représentants de Transports Canada ont affirmé que plusieurs des préoccupations de M. Wallis ont fait l'objet de discussions pendant l'élaboration de l'USAP, mais que d'autres points de vue ont également eu de l'influence. Jim Marriott, directeur de l'Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne à Transports Canada au moment des audiences de la Commission, s'est dit préoccupé par le fait que la présence d'experts de l'industrie dans les équipes de vérification pourrait permettre à ces dernières de prendre connaissance de renseignements sensibles de nature commerciale et gouvernementale⁸⁶. Il a déclaré que l'OACI a formé des équipes de vérificateurs à partir d'un bassin de professionnels chevronnés dans le domaine de la sûreté aérienne, certains possédant une vaste expérience au sein de l'industrie⁸⁷. M. Wallis a répliqué que la possibilité que des experts de l'industrie puissent voir des renseignements sensibles n'avait jamais été une source de préoccupation dans le programme d'enquête de l'IATA. Il a fait remarquer que les compagnies aériennes devaient être au courant des renseignements de sécurité sensibles afin de mettre en place des procédures de sécurité adéquates. Dans son témoignage, il s'est inquiété du fait que, dans le cadre de l'USAP, le recours à des représentants de gouvernements étrangers comme vérificateurs est susceptible de leur donner accès à des renseignements sensibles concernant d'autres États⁸⁸. M. Wallis avait écrit auparavant qu'il s'agissait de l'une des préoccupations soulevées par les États lorsque le programme de vérification a d'abord été proposé en 1989, et que cette idée avait alors été reléguée aux oubliettes⁸⁹.

M. Marriott a constaté que les huit activités d'enquête essentielles qui faisaient partie du Programme d'intensification des mesures de sûreté en aviation de l'IATA [traduction] « ressemblaient de façon frappante » à celles exercées par les équipes de l'USAP⁹⁰. M. Marriott a reconnu que la notification aux États était susceptible de leur permettre d'améliorer leurs opérations préalablement à la vérification, ou de trouver des explications ou des justifications. Cependant, le délai n'était normalement que de quelques mois. M. Marriott a affirmé que cela ne leur laisserait pas suffisamment de temps pour apporter des améliorations significatives. Il a expliqué que le préavis était nécessaire en raison de l'ampleur des travaux préparatoires requis par les équipes de vérification. Le délai de préavis permettait aux États de fournir des documents à l'équipe afin qu'elle puisse étudier les textes et la structure réglementaires de l'État, ce qui favorisait une vérification éclairée et exhaustive⁹¹.

84 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4727-4732.

85 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4732.

86 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4732-4733.

87 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4733.

88 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4739-4740.

89 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 72.

90 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4734.

91 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4724-4725.

M. Wallis a exprimé des réserves au sujet de l'USAP, notamment quant aux problèmes qui pourraient surgir lorsqu'un pays effectue ses propres vérifications de sûreté. Une vaste expérience de la sûreté aérienne au sol devient d'autant plus importante pour les membres des équipes de vérification. M. Wallis a proposé une solution viable aux réserves qu'il a émises. Il a fait remarquer que l'OACI et l'IATA, en tant qu'organisations, ont été instituées à la même Conférence internationale de l'aviation civile, tenue à Chicago en 1944⁹², et qu'elles ont depuis toujours été tenues de collaborer⁹³. La meilleure solution consisterait à fusionner leurs domaines d'expertise respectifs, et à amener ainsi les fonctionnaires et les experts de l'industrie à travailler de concert. En outre, les pays qui ont la plus grande expertise dans la surveillance des normes de sûreté aérienne, dont le Canada, devraient constituer la principale source d'expertise gouvernementale :

[Traduction]

Les gouvernements continentaux qui ont, avec leurs transporteurs aériens nationaux, participé régulièrement à la surveillance des normes de sûreté autour du monde pourraient être en mesure de fournir un noyau autour duquel l'OACI peut bâtir. Le Canada, l'Australie, Singapour et le Japon peuvent également apporter une contribution utile. La combinaison des employés de ces gouvernements et de professionnels de l'industrie du transport aérien, qui portent plus qu'un intérêt passager aux normes de sûreté dans les aéroports internationaux, pourrait s'avérer la voie à suivre. Quoi qu'il en soit, les représentants de l'OACI devront avaler une pilule amère : ils doivent accepter que la plupart de leurs États contractants n'auront pas l'expertise nécessaire pour participer activement à un quelconque programme de vérification. Ces États auront plutôt besoin de recevoir ces services⁹⁴.

M. Wallis a attiré l'attention sur les difficultés inhérentes liées au travail au sein d'instances internationales. Il a pris note des observations faites par M. Assad Kotaite, ancien président du Conseil de l'OACI, à la suite de la décision d'élaborer un programme international de vérification [traduction] : « Il s'agit d'un moment historique dans l'évolution de l'aviation civile. Je suis extrêmement fier du travail que nous avons accompli à cette Conférence et je suis convaincu que cela contribuera grandement à protéger des vies, à restaurer la confiance du public dans les voyages par avion et à promouvoir la santé du transport aérien⁹⁵. » M. Wallis a dit que ce genre de rhétorique, ou « discours creux⁹⁶ », au sein de la

92 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91.

93 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4723.

94 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 73-74.

95 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 74.

96 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4722.

communauté internationale ne doit pas masquer le besoin d'un changement réel en matière de sûreté aérienne. Même si des règles, programmes et politiques sont en place, c'est leur application qui compte :

[Traduction]

Je ne suis pas certain que toute annonce renforce effectivement la sûreté aérienne internationale. Ce qui importe, c'est l'application des intentions derrière une telle annonce.

Je me méfie toujours lorsqu'on entre dans la rhétorique [...] et souvent les nouvelles annonces ressemblent à des formules-chocs qui ont une certaine valeur sur le plan politique. Mais ce qui importe c'est la mise en œuvre concrète⁹⁷.

Dans son témoignage, M. Wallis a fait part de son inquiétude constante concernant l'état de la sûreté aérienne dans le monde et a dit qu'il n'était [traduction] « pas encore convaincu que la réaction de la communauté internationale au 11 septembre soit tout à fait la solution dont nous avons besoin⁹⁸ ». Il a tout de même reconnu le rôle important joué par l'OACI :

[Traduction]

Et, à vrai dire, que les États aient l'occasion de se réunir pour discuter de la situation est très utile. Et c'est ce qui est, selon moi, la véritable force de l'OACI. Elle offre une enceinte dans laquelle les [...] États contractants peuvent discuter des questions de sûreté. C'est là que, personnellement, je m'attendrais à trouver, non pas la rhétorique, mais de la substance de la part des principaux États qui peuvent exercer une influence sur les plus petits, même en ce qui a trait au financement de certaines choses dans un État plus petit, soit en lui accordant une aide ou simplement par une entente bilatérale concernant les opérations de l'aviation civile⁹⁹.

3.1.2.3 Amérique du Nord

Les États-Unis ont réagi rapidement aux attentats du 11 septembre, en adoptant, en novembre 2001, une loi qui a transféré la responsabilité fédérale du contrôle des passagers et des bagages de la Federal Aviation Administration (FAA) à la Transportation Security Administration (TSA), laquelle est ensuite devenue partie intégrante du département de la Sécurité intérieure. La nouvelle loi exigeait le contrôle de tous les bagages enregistrés et la certification des agents de contrôle¹⁰⁰.

⁹⁷ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4747.

⁹⁸ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4722.

⁹⁹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4748.

¹⁰⁰ Pièce P-157, p. 96 (135 p.).

Devant la menace mise au jour le 11 septembre – celle de commandos-suicides s'emparant d'aéronefs pour les utiliser comme armes¹⁰¹ –, les États-Unis ont décidé de ne plus permettre aux avions d'atterrir à l'aéroport national Ronald Reagan à Washington (aéroport national Reagan)¹⁰² sans un policier de l'air à bord¹⁰³. Ils s'inquiétaient surtout de la proximité entre l'aéroport et d'importants monuments gouvernementaux à Washington¹⁰⁴. Les États-Unis ont demandé au Canada de déployer uniquement des agents de la GRC comme policiers de l'air à bord des aéronefs se rendant à l'aéroport national Reagan. Transports Canada a ensuite enjoint à la GRC de mettre en place un programme de policiers de l'air en vue de permettre aux aéronefs en provenance du Canada d'atterrir à Reagan¹⁰⁵. Le Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) a vu le jour en 2001¹⁰⁶.

Le 12 décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé la Déclaration sur la frontière intelligente et adopté le Plan d'action en 30 points qui en découle pour améliorer la sûreté de leur frontière commune, tout en facilitant le passage légitime des personnes et des marchandises. La Déclaration prévoit des mesures se rapportant à la sûreté aérienne, par exemple l'élaboration de normes communes pour les identificateurs biométriques intégrés aux documents de voyage¹⁰⁷, la reconnaissance mutuelle des normes nationales de sûreté, ainsi que la communication et l'analyse des renseignements sur les passagers des vols transfrontaliers et internationaux¹⁰⁸.

Depuis juin 2005, les États-Unis, le Canada et le Mexique coopèrent pour protéger le transport aérien en Amérique du Nord contre les menaces terroristes¹⁰⁹. Une déclaration conjointe, publiée le 31 mars 2006, prévoit que l'emploi de méthodes novatrices axées sur le risque sera encouragé pour améliorer la sûreté et faciliter le commerce et les voyages, y compris l'étroite coordination des investissements infrastructurels et des évaluations de la vulnérabilité, le contrôle et le traitement des voyageurs, des bagages et du fret, un programme nord-américain unique pour les voyageurs dignes de confiance, et des interventions policières rapides en réponse aux menaces que posent les criminels ou les terroristes¹¹⁰.

3.1.2.4 Europe

Avant le 11 septembre 2001, il n'y avait aucun mécanisme contraignant en Europe pour assurer l'application correcte des normes de sûreté énoncées par

101 Pièce P-157, p. 93 (135 p.).

102 L'aéroport national Ronald Reagan à Washington est également désigné par le code « DCA ». Voir le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059-8060.

103 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059.

104 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8060.

105 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059-8060.

106 Pièce P-157, p. 105-106 (135 p.).

107 Le programme NEXUS Air utilise une technologie de reconnaissance biométrique pour identifier les voyageurs canadiens et américains à faible risque préapprouvés, qui peuvent entrer plus facilement dans les deux pays lorsqu'ils se présentent aux Douanes et à l'Immigration. Voir la pièce P-157, p. 96 (135 p.).

108 Pièce P-157, p. 96 (135 p.).

109 Pièce P-157, p. 96 (135 p.).

110 Pièce P-157, p. 96 (135 p.).

l'OACI et la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC), une organisation intergouvernementale instituée en vue de promouvoir le développement d'un système de transport aérien européen sûr, efficace et durable. Afin de remédier à cette situation, l'Union européenne (UE) a instauré une politique de sûreté pour donner un poids juridique aux règles et mécanismes de coopération au niveau de l'UE¹¹¹. Le 19 janvier 2003, un règlement obligatoire du Conseil de l'Union européenne (2320/2002) est entré en vigueur, énonçant des normes de sûreté pour tous les aéroports de l'UE¹¹². En vertu du règlement, des programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile et des programmes nationaux de contrôle de qualité ont été mis en place afin d'assurer la mise en œuvre adéquate des normes de sûreté. De plus, l'UE s'est vu conférer le pouvoir de vérifier les mesures de sûreté de tous les aéroports de ses membres et d'exiger le respect des nouvelles règles¹¹³. L'annexe du règlement, ainsi que les règlements d'application de ce dernier, comportaient des règles détaillées concernant certaines améliorations dans un grand nombre de domaines : sûreté dans les aéroports, y compris contrôle des accès et inspection/filtrage (contrôle) de tous les membres du personnel; sûreté des aéronefs, y compris inspections des aéronefs et protection des aéronefs en service ou hors service; inspection/filtrage (contrôle) des passagers et des bagages de cabine; inspection/filtrage (contrôle) et protection des bagages de soute (l'appariement bagages-passagers était obligatoire dans la plupart des pays européens depuis 1989); fret, services de messagerie et de colis express, y compris des règles détaillées concernant la manutention, le contrôle et la protection du fret; courrier et matériel du transporteur aérien (co-mail et co-mat), ainsi que poste publique; provisions et fournitures destinées à la restauration et au nettoyage à bord; aviation générale; recrutement et formation du personnel; et normes pour les équipements¹¹⁴.

3.1.3 Mesures prises par le Canada

3.1.3.1 Introduction

Comme nous l'avons déjà mentionné, les attentats du 11 septembre ont entraîné une importante transformation du régime canadien de la sûreté de l'aviation civile. Selon le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, le gouvernement du Canada a accordé la plus grande priorité à l'amélioration des capacités nationales de lutte contre le terrorisme et au renforcement de son état de préparation, notamment en mettant davantage l'accent sur la sûreté aérienne¹¹⁵.

Pendant que se déroulaient les attentats du 11 septembre, des décisions ont été prises rapidement en ce qui concerne la sûreté aérienne en Amérique du Nord. Il en a résulté une [traduction] « paralysie sans précédent du réseau de

111 Pièce P-157, p. 96-97 (135 p.).

112 Pièce P-157, p. 96 (135 p.).

113 Pièce P-157, p. 97 (135 p.).

114 Pièce P-157, p. 97 (135 p.).

115 Pièce P-169, p. 12 (198 p.).

transport aérien en Amérique du Nord¹¹⁶ ». Le Canada a accueilli les aéronefs qui devaient être redirigés vers des endroits sûrs. Le gouvernement du Canada a travaillé en étroite collaboration avec la FAA afin de rediriger les aéronefs, même s'il savait que certains de ces aéronefs risquaient également d'être détournés. Des policiers et des douaniers attendaient les aéronefs à leur arrivée.

L'une des étapes les plus difficiles par la suite a été de redémarrer [traduction] « l'ensemble du réseau¹¹⁷ ». À l'origine, les améliorations de la sûreté concernaient les domaines qui étaient jugés les plus à risque, notamment le contrôle préembarquement (CPE) des passagers et de leurs bagages de cabine, l'amélioration de la sûreté à bord des aéronefs et le contrôle des aéroports¹¹⁸. Les aéroports ont reçu des directives très claires leur demandant de renforcer leurs systèmes de contrôle de l'accès en plaçant des membres de leur personnel de sûreté aux portes¹¹⁹. Il y avait une présence accrue de policiers dans les aéroports et on a donné comme instruction de verrouiller les portes du poste de pilotage des aéronefs de passagers en partance des aéroports canadiens¹²⁰. Une autre mesure consistait en une surveillance accrue par les inspecteurs de la sûreté aérienne¹²¹. De plus, le gouvernement du Canada a assumé l'assurance responsabilité civile contre les risques de guerre après que le secteur commercial a décidé de ne plus offrir ce type de couverture, afin de permettre au secteur du transport aérien de poursuivre ses activités¹²².

Les mesures prises par le gouvernement comportaient également un autre aspect. Dans son témoignage, Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada, a déclaré que des efforts importants ont été faits après le 11 septembre pour avertir le public canadien de la menace directe que représentait le terrorisme aérien :

[Traduction]

[A]près le 11 septembre, une multitude d'informations ont sensibilisé le public, et lui ont fait ainsi prendre conscience du fait que le Canada ne pouvait peut-être plus jouir de ce que j'ai appelé la « naïveté canadienne » en ce qui concerne la sûreté; que le terrorisme n'était pas seulement quelque chose qui se passait de l'autre côté de l'océan, mais que, à la suite de l'attentat contre les tours à New York, cela le touchait de très très près¹²³.

En octobre 2001, le gouvernement a annoncé des initiatives visant à accroître le financement des mesures de sûreté :

116 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4534.

117 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4534.

118 Pièce P-157, p. 97 (135 p.).

119 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4535.

120 Pièce P-157, p. 97 (135 p.).

121 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4535.

122 Pièce P-157, p. 97 (135 p.).

123 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4843.

- plus de 79 millions de dollars pour du nouvel équipement et des activités connexes aux aéroports;
- 55,7 millions de dollars pour l'achat et l'installation de systèmes perfectionnés de détection des explosifs, qui étaient en développement, et pour lesquels le gouvernement demandait maintenant l'accélération du processus;
- le financement pour embaucher 28 autres inspecteurs de la sécurité aéroportuaire;
- des programmes de formation à l'intention des manutentionnaires de fret et des bagagistes, ainsi que du personnel des compagnies aériennes et des aéroports, en vue d'appuyer la mise en œuvre de nouvelles technologies.

Par ailleurs, Transports Canada a publié des exigences accrues en matière de sécurité à l'intention des transporteurs aériens et des exploitants d'aéroport. Elles concernaient notamment le contrôle des appareils électriques et électroniques, ainsi que des objets pointus et autres objets dangereux dans les bagages de cabine, la protection du poste de pilotage et la protection d'aéronefs à destination des États-Unis¹²⁴. Outre la présence obligatoire de policiers armés sur les vols à destination de l'aéroport national Reagan, le Canada a apporté d'autres modifications à son régime de sécurité aérienne afin de satisfaire aux exigences particulières des États-Unis pour ces vols, notamment la communication de données supplémentaires dans le cadre de l'information préalable sur les voyageurs (IPV) et l'accroissement des exigences de sécurité concernant la préparation et le décollage des avions¹²⁵.

Une deuxième vague d'initiatives en matière de sécurité aérienne était mentionnée dans le budget fédéral de décembre 2001 [traduction] « [a]lors que toutes les répercussions des événements du 11 septembre 2001 se sont fait sentir¹²⁶ ». M. Barrette a décrit ainsi l'importance du financement prévu dans le budget :

[Traduction]

[L]e budget annoncé par le gouvernement en décembre 2001 constituait [...] un investissement sans précédent dans la sécurité aérienne au Canada. Cela a donné lieu à un investissement dans la sécurité de plus de 2,2 milliards de dollars [...] [C]'est considérable pour le Canada. Cela s'est traduit essentiellement par un plan de cinq ans visant à accroître sa capacité. Trente-cinq millions de dollars ont été investis

124 Pièce P-157, p. 98 (135 p.).

125 Pièce P-157, p. 98 (135 p.).

126 Pièce P-157, p. 98 (135 p.).

pour renforcer les portes du poste de pilotage des aéronefs commerciaux et accroître la présence de policiers dans les aéroports. De plus, un autre élément très très important était la création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, laquelle a vu le jour en avril 2002¹²⁷.

En avril 2002, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) a été instituée à titre de société d'État sous le régime de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Loi sur l'ACSTA)*¹²⁸. L'ACSTA a pris en charge plusieurs fonctions essentielles en matière de sûreté, notamment le contrôle des passagers, de leurs bagages de cabine et de leurs bagages enregistrés. Contrairement à la réaction du gouvernement à la suite de l'attentat contre le vol 182 d'Air India, sa réaction aux événements du 11 septembre a fait en sorte que la responsabilité du contrôle a été transférée des transporteurs aériens à une entité gouvernementale. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu que laisser le contrôle des passagers et des bagages aux transporteurs aériens après les attentats à la bombe contre Air India constituait une grave faiblesse dans le système de sûreté, étant donné que la sûreté n'était pas la préoccupation première des transporteurs¹²⁹. Même l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am, qui découlait de la même lacune en matière de sûreté, n'a pas entraîné un tel changement. Ce n'est qu'après le 11 septembre que les recommandations du rapport Seaborn sur la sûreté aérienne, publié en 1985 et commandé par le gouvernement du Canada, ont été suivies¹³⁰.

Lors de son témoignage devant la Commission, M. Marriott a reconnu les avantages à avoir une seule organisation gouvernementale responsable de la sûreté des passagers et des bagages. Il a constaté que, lorsque le contrôle était laissé aux transporteurs aériens, il était géré de manière moins coordonnée à l'échelle nationale. Avec l'ACSTA, un seul ensemble de procédures normalisées d'exploitation régissait les agents de contrôle dans tout le pays et une formation plus uniforme leur était donnée¹³¹.

En novembre 2002, le rôle de l'ACSTA a été élargi de manière à englober le contrôle aléatoire des non-passagers qui désirent avoir accès aux zones réglementées des aéroports¹³². Par ailleurs, l'ACSTA s'est vu confier la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR). Le programme a été conçu pour accroître la sûreté du système actuel de contrôle de l'accès, lequel exigeait que tout non-passager

127 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4536.

128 L.C. 2002, c. 9, art. 2, art. 5(1); voir également la pièce P-169, p. 12 (198 p.).

129 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

130 Pièce P-157, p. 98 (135 p.).

131 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4538.

132 L'expression « non-passager » désigne toute personne qui travaille dans un aéroport, qui visite un aéroport pour offrir des services ou livrer des marchandises ou qui doit avoir accès aux zones réglementées d'un aéroport. Le contrôle est semblable à celui auquel sont soumis les passagers. Voir la pièce P-169, p. 14 (198 p.).

porte un laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR) pour entrer dans ces zones. Le programme de CIZR a intégré au LPZR des identificateurs biométriques qui sont liés à une base de données centrale et qui permettent de suivre les déplacements des détenteurs de cette carte¹³³.

Le budget de décembre 2001 prévoyait le financement d'autres initiatives en matière de sûreté, dont certaines faisaient écho aux améliorations qui avaient été mises en relief dans le financement annoncé en octobre 2001 :

- l'embauche de 59 autres inspecteurs de la sûreté de Transports Canada;
- jusqu'à 30 millions de dollars pour des modifications visant la sûreté des avions, y compris le renforcement des portes du poste de pilotage;
- un milliard de dollars sur cinq ans pour l'achat de systèmes de détection des explosifs servant au contrôle des bagages;
- l'accroissement de la présence des agents de police et de sûreté dans les aéroports;
- un programme d'agents de la GRC armés (policiers de l'air) à bord des avions¹³⁴.

Par ailleurs, le budget a prévu de nouvelles restrictions pour les bagages de cabine, ainsi que des fouilles secondaires aléatoires des passagers pour les vols à destination des États-Unis¹³⁵. Le budget a créé le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA), imposé aux voyageurs depuis le 1^{er} avril 2002. Les recettes devaient aider à financer plusieurs nouvelles initiatives visant à renforcer la sûreté aérienne, notamment l'ACSTA¹³⁶.

De plus, en réaction aux attentats du 11 septembre, le Parlement a adopté la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*¹³⁷. En vertu de cette loi, qui est entrée en vigueur progressivement, à partir de mai 2004, certains ministères et organismes ont été autorisés à recueillir des renseignements sur les passagers aux fins de transport et de sécurité nationale. De plus, des arrêtés pouvaient également être pris en cas d'urgence (arrêtés d'urgence), et des dispositions ont été ajoutées afin de décourager la prolifération des armes biologiques et de permettre des contrôles

133 Pièce P-169, p. 14 (198 p.).

134 Pièce P-157, p. 99 (135 p.).

135 Pièce P-157, p. 99 (135 p.).

136 Certains se sont plaints du fait que les recettes provenant du DSPTA sont recueillies et dépensées de manière non transparente, de sorte qu'il est difficile de confirmer que les sommes sont bel et bien investies dans des initiatives visant à renforcer la sûreté aérienne. Des changements ont été réclamés par un certain nombre d'intervenants. Voir la pièce P-169, p. 164-166 (198 p.); voir également la section 3.10, laquelle examine plus en détail les préoccupations entourant le DSPTA.

137 L.C. 2004, c. 15.

plus serrés au sujet des explosifs et des substances dangereuses¹³⁸. De plus, cette loi a permis de modifier substantiellement les dispositions relatives à la sûreté de la *Loi sur l'aéronautique*. Le ministre des Transports a été expressément investi du pouvoir de prendre des mesures de sûreté confidentielles, d'accorder, de suspendre ou d'annuler une habilitation de sécurité pour les laissez-passer pour les zones réglementées, ainsi que de déléguer le pouvoir de donner des directives d'urgence en cas de danger immédiat pour la sûreté. Des infractions ont été créées pour les personnes mettant en danger la sûreté ou la sécurité d'un aéronef ou des personnes à son bord¹³⁹.

La *Loi de 2002 sur la sécurité publique* a conféré à Transports Canada le pouvoir d'identifier les personnes qui représentaient une menace à la sûreté aérienne et a conduit à la constitution de la première « liste d'interdiction de vol » au Canada, appelée Programme de protection des passagers¹⁴⁰. L'élaboration du Programme a débuté en 2004¹⁴¹ et il est entré en vigueur le 18 juin 2007¹⁴². Le Programme comprenait la création d'une liste de personnes pouvant représenter une menace immédiate à la sûreté aérienne si elles embarquaient à bord d'un aéronef¹⁴³. Transports Canada pouvait obliger les compagnies aériennes à lui fournir des renseignements sur ces personnes¹⁴⁴ et à émettre des directives d'urgence si une menace immédiate à la sûreté était perçue¹⁴⁵. Le Programme sert maintenant d'outil additionnel de contrôle préembarquement des passagers.

Par ailleurs, la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* a modifié la *Loi sur l'aéronautique* afin de prendre en compte la sûreté des aéronefs étrangers à leur arrivée au Canada. Transports Canada s'est vu conférer le pouvoir de procéder, à l'étranger, au contrôle de la sûreté à l'égard des transporteurs aériens et des installations. Le programme d'inspection à l'étranger a été chargé de procéder au contrôle de la sûreté à l'égard des transporteurs aériens et aéroports étrangers afin d'assurer la mise en œuvre des exigences de sûreté canadiennes visant les vols à destination du Canada. Si surgissaient certaines préoccupations en matière de sûreté, il était possible d'effectuer des inspections périodiques et aléatoires¹⁴⁶.

À la suite des attentats du 11 septembre, la formation des inspecteurs de Transports Canada et des agents chargés des services aux passagers des transporteurs aériens a été améliorée. En 2002, par exemple, des séances d'information qui prévoyaient un survol des modifications apportées aux mesures de sûreté depuis le 11 septembre ont été données partout au Canada aux agents chargés des services aux passagers travaillant dans les aéroports.

138 Pièce P-157, p. 99 (135 p.).

139 Pièce P-157, p. 100 (135 p.).

140 Pièce P-157, p. 100 (135 p.); voir également la section 3.5.3.2.1, qui examine en détail le Programme de protection des passagers.

141 Pièce P-157, p. 100 (135 p.).

142 Pièce P-278, onglet 8, p. 1.

143 Pièce P-157, p. 100 (135 p.).

144 Pièce P-157, p. 100 (135 p.).

145 Pièce P-278, onglet 13, p. 8.

146 Pièce P-157, p. 100 (135 p.).

En 2003, Transports Canada a formé un groupe de travail afin d'examiner les exigences relatives à la formation du personnel au sol et a révisé son programme de formation sur le contrôle du fret pour l'ensemble des employés qui s'occupent d'accepter les marchandises à transporter à bord des aéronefs de passagers. À l'été 2004, une campagne nationale de sensibilisation à la sûreté du fret aérien a débuté¹⁴⁷.

Les répercussions des événements du 11 septembre ont continué de se faire sentir sur la sûreté aérienne au Canada. En 2005, Transports Canada a commencé à élaborer un Plan d'action pour la sûreté des transports, à l'échelle nationale, visant les programmes de sûreté dans tous les modes de transport. L'objectif du Plan consistait à évaluer les menaces actuelles et futures à l'égard du transport, à déterminer ce qui avait déjà été fait et à cerner les défis et priorités futurs, à l'aide d'un modèle de gestion des risques¹⁴⁸. On s'attendait à ce que le Plan indique la voie à suivre pour les programmes de sûreté dans tous les modes de transport pendant les cinq à sept années subséquentes¹⁴⁹.

Le budget de 2006 a prévu un nouveau financement de 133 millions de dollars sur deux ans afin d'aider l'ACSTA à faire face à l'augmentation des coûts découlant de la croissance du trafic aérien. Le financement visait à appuyer les services de sûreté de l'ACSTA, y compris le contrôle des passagers et des bagages. Le budget prévoyait également d'allouer jusqu'à 26 millions de dollars sur deux ans afin d'améliorer la sûreté du fret aérien. En août 2006, le Canada a participé à une réponse multinationale coordonnée à la menace mise au jour au Royaume-Uni relativement aux liquides et aux gels. Le Canada a mis à jour sa liste d'articles interdits dans les bagages de cabine et a permis d'apporter uniquement de petites quantités de liquides, gels et aérosols sur les vols de passagers¹⁵⁰.

Dans le budget de 2008, on a tenu compte du fait que d'importantes tensions opérationnelles et une croissance soutenue du trafic aérien mettraient au défi la capacité de l'ACSTA à mener à bien ses futures activités de contrôle. Étant donné le risque permanent que représentaient les terroristes pour l'aviation civile, le budget a accordé 147 millions de dollars pour aider l'ACSTA¹⁵¹.

En janvier 2009, le gouvernement du Canada a annoncé des fonds additionnels afin d'assurer la sûreté des passagers, des bagages et du fret. Le budget de 2009 a prévu que « [d]e nouvelles mesures de sécurité [sûreté] modernisées sont nécessaires afin de renforcer la sécurité des Canadiens et de faire en sorte que les mesures prises par le Canada demeurent étroitement harmonisées avec celles de ses principaux partenaires étrangers et que les aéroports et transporteurs aériens canadiens restent concurrentiels sur la scène internationale¹⁵² ».

147 Pièce P-157, p. 101 (135 p.).

148 Pièce P-157, p. 101 (135 p.).

149 Pièce P-263, onglet 23, p. 2 (2 p.).

150 Pièce P-157, p. 101 (135 p.).

151 Voir la pièce P-465.

152 *Le plan d'action économique du Canada*, Le budget de 2009, 27 janvier 2009, p. 175, en ligne : Ministère des Finances Canada <<http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-fra.pdf>> (consulté le 23 novembre 2009) [Le budget de 2009].

Il a promis un investissement de 282 millions de dollars sur les deux années suivantes pour appuyer l'élaboration de plans de sûreté aérienne, l'amélioration des activités de l'ACSTA et la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des voyageurs. Parmi ces mesures, mentionnons l'achat de matériel d'inspection neuf et perfectionné, ainsi que d'autres technologies et une meilleure formation pour le personnel chargé des inspections. Dans le budget de 2009, le gouvernement a aussi promis 14 millions de dollars en 2009-2010 pour appuyer la mise en œuvre d'un nouveau programme de sûreté pour le fret aérien dans les aéroports canadiens¹⁵³.

3.1.3.2 Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA)

Le Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) est un programme des policiers de l'air qui déploie des agents de la GRC ayant reçu une formation spéciale, appelés agents de la sûreté aérienne (ASA) – ou agents de protection des aéronefs [APA] –, afin d'assurer la présence de personnel de sûreté armé et incognito dans les aéroports et à bord des aéronefs¹⁵⁴.

3.1.3.2.1 Origine et évolution du PCPTA

Bien qu'existant depuis longtemps aux États-Unis, les programmes de policiers de l'air ne font partie du paysage de l'aviation au Canada que depuis relativement peu de temps. Les programmes ont été mis en place aux États-Unis dans les années 1970¹⁵⁵ en réaction à une série de détournements à l'intérieur des frontières et à l'étranger. L'objectif était de recourir à ce qu'on appelait alors des « policiers du ciel » afin de protéger les aéronefs contre d'éventuels détournements¹⁵⁶.

Comme nous l'avons déjà mentionné, après le 11 septembre, la menace que présentaient les commandos-suicides qui utilisent les aéronefs comme armes a conduit les États-Unis à refuser aux avions l'autorisation d'atterrir à l'aéroport national Reagan sans un policier de l'air à bord¹⁵⁷.

Mis en place en 2001, le PCPTA était alors financé par l'ACSTA au moyen de crédits fédéraux¹⁵⁸. À l'origine, le PCPTA visait uniquement à assurer la présence d'ASA sur tous les vols à destination de l'aéroport national Reagan. Par la suite, le programme a évolué afin de fournir des ASA à bord de certains aéronefs

153 Le budget de 2009, p. 176.

154 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8073.

155 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7985. Voir également le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4212; le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4982; le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8058.

156 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4211- 4212.

157 Pièce P-157, p. 93 (135 p.); témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059.

158 Pièce P-157, p. 105-106 (135 p.). Les modalités de financement ont été modifiées le 1^{er} avril 2008. Les fonds sont maintenant directement versés à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), comme nous le verrons plus loin. Voir le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8075.

commerciaux canadiens¹⁵⁹ se rendant à des endroits donnés¹⁶⁰. À mesure que le programme prenait plus d'ampleur et qu'il était mieux financé, il était capable d'assumer des tâches additionnelles. Le PCPTA recevait des demandes d'aide d'ASA à d'autres endroits où les menaces semblaient justifier une telle mesure. Le PCPTA a commencé à concevoir des protocoles visant certaines destinations auxquelles les ASA se rendaient régulièrement. Alors qu'au départ les ASA se rendaient à ces endroits en raison de circonstances particulières, un système de déploiement plus régulier a été établi avec l'élaboration d'une [traduction] « matrice de l'évaluation de la menace »¹⁶¹.

3.1.3.2 Matrice de l'évaluation de la menace

Environ deux ans après les débuts du PCPTA, on a créé une matrice de l'évaluation de la menace afin de fournir une méthode uniforme pour déterminer les déploiements d'ASA de routine et plus urgents¹⁶². La matrice est un outil reconnu à l'échelle internationale qui a été étudié et testé partout dans le monde¹⁶³. Elle a été conçue par le Groupe des renseignements relatifs à la protection de l'aviation civile (GRPAC) de la GRC. Le GRPAC est directement lié au programme des ASA¹⁶⁴.

La matrice de l'évaluation de la menace classe les vols en fonction de facteurs précis, comme la destination. Comme les ressources sont limitées, la matrice détermine les vols les plus susceptibles de faire l'objet d'un incident. De plus, la matrice détermine quels vols intérieurs et internationaux nécessitent des ASA de façon continue, dans les limites des ressources disponibles¹⁶⁵.

La matrice de l'évaluation de la menace détermine l'affectation régulière d'ASA sur divers vols. Elle tient également compte des menaces explicites contre certains aéronefs et des événements d'envergure mondiale à une date donnée¹⁶⁶. Le GRPAC évalue la menace, par exemple, que représentent des événements dans certaines villes où se rendent les aéronefs canadiens. Les renseignements sont versés dans la matrice¹⁶⁷ et les horaires de vol réguliers des ASA peuvent être modifiés en conséquence¹⁶⁸.

Dans son témoignage, Alphonse MacNeil, surintendant à la GRC, a déclaré qu'il [traduction] « doutait beaucoup » qu'un avion visé par une menace très précise décolle avant que la menace ne fasse l'objet d'une enquête approfondie et que

159 Voir le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8100; voir également la pièce P-157, p. 110 (135 p.).

160 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8060.

161 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8060.

162 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8066, 8076.

163 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8076.

164 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8066.

165 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8066, 8076.

166 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8066, 8076.

167 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8075-8076.

168 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8066, 8076.

le feu vert ne soit donné¹⁶⁹. Autrement dit, dans le cas d'une menace très précise, il serait très improbable que la mesure de sûreté consiste simplement à placer un ASA à bord et d'autoriser l'avion à voler.

3.1.3.2.3 Rôle des agents de la sûreté aérienne (ASA)

Bien que le terme « policier de l'air » soit couramment utilisé, l'OACI emploie le terme « agent de sûreté à bord¹⁷⁰ », appellation maintenant considérée comme générique¹⁷¹. Dans d'autres pays ayant des programmes de policiers de l'air, on utilise des termes différents. Par exemple, l'Australie emploie le terme « agent de sûreté des aéronefs »¹⁷².

Il arrive souvent que d'autres pays obligent leurs policiers de l'air à s'acquitter d'autres fonctions, comme la police de protection. Par contre, les agents de la sûreté aérienne (ASA) du Canada doivent consacrer tout leur temps à leurs fonctions d'ASA¹⁷³. Les ASA sont des agents armés et entraînés qui mènent des opérations secrètes¹⁷⁴. Leurs responsabilités ne se limitent pas à la sûreté à bord, mais s'étendent également à la sûreté dans les aéroports¹⁷⁵. En plus d'empêcher les détournements d'avion, les ASA exercent leur vigilance pour déjouer toute autre activité terroriste et aident à contrôler les activités criminelles. Pour ce faire, les ASA recueillent et utilisent des renseignements de sécurité. Ils sont formés pour se servir de leur capacité à observer, notamment par des techniques d'analyse du comportement, et pour intervenir uniquement dans les cas extrêmes. Les ASA sont plus efficaces lorsque leur identité reste cachée aux passagers et lorsqu'ils agissent en secret.

La Commission s'est fait dire que l'utilité des programmes de policiers de l'air reposait, en grande partie, sur leur effet dissuasif¹⁷⁶. Bien que les ASA n'aient pas été présents sur tous les vols, sauf ceux à destination de l'aéroport national Reagan, le programme a eu un effet dissuasif parce qu'ils pouvaient être présents sur n'importe quel vol¹⁷⁷.

Dans son témoignage, le surintendant MacNeil a déclaré qu'il n'y avait eu aucun incident au point où [traduction] « il aurait fallu maîtriser quelqu'un à bord d'un avion¹⁷⁸ ». Cela peut s'expliquer en partie par l'effet dissuasif du programme, selon le capitaine Craig Hall, directeur du Comité de la sécurité nationale de l'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA) :

169 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8067.

170 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059.

171 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4768.

172 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059.

173 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8067.

174 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4768.

175 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8073.

176 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7985.

177 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5282.

178 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8072. Voir également le témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7985.

[Traduction]

Nous en revenons au caractère aléatoire; les gens sont un peu plus réticents à faire quelque chose de mal à un avion s'ils croient qu'ils peuvent tomber sur une équipe de policiers [...]

Donc, comme je l'ai dit, je crois qu'une très grande partie du succès repose sur le fait qu'il y a à mon avis un effet dissuasif très très fort. Je ne pense pas que vous puissiez vraiment quantifier davantage le succès parce qu'il est difficile de quantifier un résultat négatif, mais dans le domaine de la sûreté c'est en grande partie ce que nous faisons¹⁷⁹.

Toutefois, la Commission a remis en question l'effet dissuasif parce que la publicité entourant le programme des ASA lui est apparue minimale. Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, a reconnu que, bien que cette information ait été de notoriété publique depuis un certain temps, il se pourrait que le grand public ait besoin d'être mieux informé qu'un policier de l'air peut se trouver à bord d'un aéronef immatriculé au Canada. Cette information pourrait être communiquée de façon à ne pas compromettre la sécurité nationale ou à informer les terroristes sur le fonctionnement du programme¹⁸⁰. Le surintendant MacNeil a reconnu qu'il était nécessaire de sensibiliser davantage le public à l'égard du programme des ASA et de leur travail à bord des aéronefs et dans les aéroports. Le personnel du PCPTA examine actuellement des méthodes visant à mieux informer le public. Le surintendant MacNeil a affirmé que témoigner devant la Commission pouvait permettre de sensibiliser davantage le public¹⁸¹.

Sûreté à bord

Lorsqu'un ASA est présent à bord d'un appareil, les responsables du PCPTA en informent le transporteur aérien. Il incombe au transporteur d'informer le pilote commandant de bord et le chef de cabine de la présence de l'ASA et du siège qu'il occupe¹⁸².

En cas de tentative de détournement d'avion, l'ASA est capable d'intervenir à mains nues ou avec une arme à feu¹⁸³. Le programme canadien établit des directives claires concernant le moment de l'intervention et la méthode à appliquer¹⁸⁴. Le seuil est élevé. Les ASA interviennent uniquement lorsque l'intégrité de l'aéronef est en péril ou lorsqu'une personne risque fortement de subir un préjudice. Sinon, ils doivent conserver leur couverture¹⁸⁵. La clé

179 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7985-7986.

180 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4602-4603.

181 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8072, 8088.

182 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8080-8081.

183 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8079.

184 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8097.

185 Il n'y a pas de gradation de l'intervention; il y a un seul seuil à atteindre avant qu'un ASA n'intervienne. Voir le témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8079. Voir également le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8098.

du succès, c'est l'élément de surprise, ce qui confère un avantage important lorsqu'un ASA tente de maîtriser une personne voulant commettre un acte de violence¹⁸⁶.

Par exemple, la perturbation causée par un passager indiscipliné ne serait pas suffisante pour donner lieu à une intervention¹⁸⁷. Les équipages de bord sont qualifiés pour s'occuper de ces passagers et le font lorsqu'il n'y a aucun ASA à bord¹⁸⁸. Les responsables du PCPTA savent qu'une des tactiques utilisées pour identifier un ASA à bord d'un avion est de faire en sorte qu'un « passager » cause une perturbation¹⁸⁹.

Sûreté dans les aéroports

Les responsabilités des ASA ne se limitent pas à la sûreté à bord. Ils sont également chargés d'assurer la sûreté dans les aéroports en étant armés et en restant incognito¹⁹⁰. Les endroits à l'extérieur des zones sécurisées de l'aérogare sont considérés comme des cibles potentielles. La congestion causée par les longues files d'attente aux comptoirs d'enregistrement et de contrôle de sûreté des compagnies aériennes crée un environnement qui constitue une cible de choix, car un grand nombre de personnes sont confinées dans une zone restreinte. De même, au moment d'une atteinte à la sécurité, on évacue systématiquement les passagers des zones sûres, ce qui crée une congestion dans les zones non sûres de l'aérogare¹⁹¹. Un attentat survenu en juillet 2007 dans une zone non sûre de l'aéroport de Glasgow, à l'aide d'un véhicule rempli de bonbonnes de propane, a illustré la vulnérabilité de ces zones¹⁹².

Compte tenu des préoccupations croissantes en ce qui concerne la sûreté dans les aéroports, le programme de formation du PCPTA évolue de façon à accorder plus de place à ces préoccupations, notamment aux problèmes liés aux foules et à la sûreté à la porte d'embarquement¹⁹³.

De plus, la surveillance générale par les ASA aide à déceler les activités criminelles potentielles dans les aéroports. En 2007, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a indiqué que le crime organisé constituait un grave sujet de préoccupation dans les aéroports du Canada, certaines

186 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8078.

187 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8097.

188 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8099.

189 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8098.

190 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8073.

191 Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a laissé entendre que « [l]es solutions à cette situation de vulnérabilité pourraient être aussi radicales que la modification de la conception du bâtiment d'une aérogare ou passer par l'intégration du processus de sûreté à d'autres niveaux, ce qui réduirait le nombre de passagers regroupés à un endroit. Les autorités compétentes (les comités de sûreté aéroportuaire) devraient aussi réévaluer les procédures d'évacuation d'urgence pour éviter qu'une foule doive se former dans une aire restreinte » : pièce P-169, p. 53 (198 p.).

192 Société Radio-Canada, « Britain remains on highest alert, 5 suspects arrested » (1^{er} juillet 2007), en ligne : SRC <<http://www.cbc.ca/world/story/2007/07/01/glasgow-attack.html>> (consulté le 16 janvier 2010). Voir également le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8073.

193 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8074.

organisations pouvant avoir des liens avec des activités terroristes¹⁹⁴. Les ASA sont conscients de la possibilité qu'il y ait des activités criminelles et, en tant qu'observateurs avertis, ils peuvent aider à limiter de telles activités¹⁹⁵. Le surintendant MacNeil a déclaré que les ASA sont formés et bien placés pour reconnaître les activités terroristes et les autres activités criminelles¹⁹⁶.

En général, les ASA n'interviennent pas s'ils observent une activité ou un comportement suspect, sauf en cas d'urgence. Au lieu de cela, ils en informent le service compétent à l'aéroport¹⁹⁷.

Analyse du comportement

Le surintendant MacNeil a confirmé que les ASA se servent de techniques d'analyse du comportement¹⁹⁸. Il a affirmé que ces techniques évaluent uniquement des indices comportementaux et ne font pas appel à des jugements fondés sur la race, l'origine ethnique ou l'appartenance culturelle. Elles ne reposent pas sur l'habillement ou l'apparence¹⁹⁹. L'analyse du comportement mesure les réactions des personnes en fonction des changements dans l'environnement, comme l'arrivée d'un agent en uniforme à l'aéroport. Une telle éventualité, par exemple, pourrait inquiéter une personne animée d'une intention malveillante, laquelle pourrait alors manifester certains comportements que les ASA sont entraînés à détecter²⁰⁰.

La formation relative à ces techniques vise notamment à faire prendre conscience que la réaction d'une personne à des stimuli environnementaux peut varier en raison de son origine culturelle ou de sa race. Le surintendant MacNeil a affirmé qu'il est impossible de donner des directives relativement à l'éventail de réactions possibles en fonction de toutes les cultures, mais qu'[traduction] « aucune réaction ne sera jugée isolément » :

[Traduction]

[N]os agents sont formés pour ne pas regarder une réaction donnée et dire : « Oh! Je sais ce que ça signifie. » Nous regardons plutôt l'effet cumulatif de plusieurs réactions [...]»²⁰¹

Il faut un grand nombre de facteurs avant que le comportement d'une personne puisse être considéré comme suspect. Le surintendant MacNeil a affirmé que la formation tient compte du fait que de nombreux aéroports sont internationaux. Il a déclaré que l'ignorance des différences culturelles et raciales rendrait inefficaces les opérations des ASA²⁰².

194 Pièce P-172, p. 7 (152 p.).

195 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8087.

196 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8073.

197 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8073, 8087-8088.

198 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8075.

199 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8089.

200 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8075.

201 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8090.

202 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8090-8091.

Renseignement de sécurité

Au sein du PCPTA, les renseignements de sécurité circulent dans les deux sens. Le PCPTA reçoit des renseignements du GRPAC, lequel, à son tour, obtient ses renseignements du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM)²⁰³, entre autres sources. De plus, les ASA génèrent des renseignements lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions et ils communiquent à la GRC les renseignements qu'ils recueillent relativement à la sécurité nationale et en matière de criminalité²⁰⁴. Il existe une unité de renseignement tactique au sein du PCPTA. Un agent des renseignements tactiques déployé dans chaque unité divisionnaire reçoit des renseignements, par exemple, de la Section des analyses criminelles ou du Service d'enquêtes sur le crime organisé au niveau local. L'information est ensuite communiquée aux ASA. Il peut s'agir notamment de renseignements concernant l'identité d'une personne donnée. Les ASA sont ensuite [traduction] « les yeux et les oreilles » dans les aéroports et à bord des aéronefs, et peuvent rendre compte de tout renseignement recueilli²⁰⁵.

Le surintendant MacNeil a dit que les renseignements obtenus à l'aide du Programme de protection des passagers, lequel tient à jour et gère la « liste d'interdiction de vol » du Canada, peuvent être communiqués au PCPTA par l'entremise du GRPAC. Dans son témoignage, il a déclaré qu'il est rare que le PCPTA reçoive du GRPAC des renseignements au sujet de passagers occupant des sièges en particulier, mais que de tels renseignements seraient communiqués au PCPTA si le GRPAC les a en sa possession et qu'il y a une menace²⁰⁶.

Le PCPTA communique des renseignements à ses partenaires internationaux au sujet des tendances et des événements dans le monde. Si le PCPTA obtient des renseignements concernant un incident donné et que ceux-ci pourraient s'avérer utiles à d'autres programmes, ils leur seront communiqués. Le surintendant MacNeil a affirmé que le PCPTA adhère à toutes les règles régissant la communication de renseignements précis²⁰⁷.

3.1.3.2.4 Critique des programmes de policiers de l'air

Pendant les audiences devant la Commission, les experts et les intervenants de l'industrie ne se sont pas entendus sur les avantages des programmes de policiers de l'air. M. Wallis, le principal expert de la Commission en matière de sûreté aérienne internationale, n'a accordé aucune valeur aux programmes. Il a affirmé qu'[traduction] « il n'y a place pour aucune arme, quelle qu'elle soit, dans la cabine d'un avion », et qu'une arme à feu pourrait être utilisée contre

203 Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) fait partie du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le Centre est un partenariat regroupant plusieurs organismes et agences dont le rôle consiste à évaluer les menaces à la sécurité et à faire connaître les résultats de ses recherches, en temps opportun, aux personnes travaillant dans le domaine du renseignement. Voir la pièce P-169, p. 29 (198 p.). Voir également le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8077.

204 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8077.

205 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8087.

206 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8085.

207 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8077.

l'avion si elle tombait entre les mains d'un terroriste²⁰⁸. Il a mis en doute l'effet dissuasif de ces programmes pour diverses raisons. La présence de policiers du ciel dans les années 1970 avait, au moins une fois, été inefficace pour empêcher un détournement d'avion²⁰⁹. Lors d'un autre incident, un avion s'est écrasé à cause d'une bataille qui avait éclaté alors que l'avion se trouvait en plein vol²¹⁰. M. Wallis a également fait valoir que si les terroristes apprennent la présence d'ASA à bord de certains vols, comme ceux à destination de l'aéroport national Reagan, ils vont simplement choisir d'autres vols. M. Wallis a également fait remarquer que, de nos jours, les terroristes pourraient être disposés à mourir au nom de leur cause, de sorte qu'une fusillade avec un policier armé ne serait pas de nature à les inquiéter s'ils pouvaient réaliser leur objectif²¹¹. De plus, les terroristes ont agi en équipes ces dernières années, de sorte qu'il faudrait une « petite armée » de policiers de l'air pour les vaincre. M. Wallis voyait « une seule issue possible » à un affrontement dans de telles circonstances.

Kathleen Sweet, une autre experte en matière de sûreté aérienne internationale, était également sceptique au sujet de l'utilité des policiers de l'air. Elle a reconnu que [traduction] « tout outil du coffre à outils » était utile, mais s'inquiétait du manque de formation des policiers de l'air – un problème en particulier aux États-Unis, selon elle – ainsi que du rapport coût-efficacité²¹². Dans les deux cas, des améliorations s'avéraient nécessaires. La formation était cruciale pour garantir que les ASA s'acquittent de leurs fonctions avec compétence et avec l'autorisation requise²¹³. Par ailleurs :

[Traduction]

[L]a clé de la sûreté dans les aéroports se trouve au sol, pas lorsque l'avion a décollé. Lorsque l'avion a décollé, on dispose de ressources très limitées pour empêcher que quelque chose de terrible se produise²¹⁴.

Les options sont limitées lorsque l'avion a décollé, mais cela ne signifie pas que les mesures de sûreté légitimes à bord des aéronefs devraient être abandonnées. La sûreté absolue est impossible²¹⁵. On a loué à maintes reprises devant la Commission les mérites d'une approche de la sûreté à niveaux multiples; si un niveau est franchi, les autres niveaux font obstacle²¹⁶. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a indiqué que le PCPTA constituait un des niveaux²¹⁷. Tout régime de sûreté robuste doit s'assurer que le système ne présente aucune lacune²¹⁸.

208 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4765, 5009.

209 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4766.

210 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4767.

211 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4766.

212 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4983.

213 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4768-4769.

214 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4940.

215 Pièce P-169, p. 32 (198 p.).

216 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

217 Pièce P-169, p. 35 (198 p.).

218 Pièce P-361, onglet 1, p. 9.

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) a conclu que verrouiller les portes du poste de pilotage rendrait superflue la présence de policiers de l'air à bord²¹⁹, mais cette position a été contestée. Yves Duguay, directeur de la sûreté chez Air Canada et ancien agent de la GRC, s'est dit généralement d'accord avec le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, affirmant que les policiers armés représentaient l'un des niveaux, peut-être même un niveau important, de l'approche à niveaux multiples :

[Traduction]

Le dernier obstacle est le poste de pilotage, le poste de pilotage renforcé, et le seul obstacle avant celui-ci serait l'ASA, l'agent de la sûreté aérienne, ou le policier du ciel des États-Unis²²⁰.

3.1.3.2.5 Recrutement, formation et maintien en poste des ASA

Les policiers de l'air américains ne sont pas tous des policiers entraînés. Ils viennent d'horizons différents et reçoivent une formation spéciale. Au Canada, tous les ASA sont des agents de la GRC ayant reçu une formation complète²²¹.

Le surintendant Greg Browning, directeur des Services nationaux et internationaux d'apprentissage à la GRC, assumait l'entière responsabilité de la formation des ASA, de la recertification et des installations de formation²²². À propos de l'évolution du programme de formation des ASA, M. Browning a affirmé qu'il s'agissait probablement de [traduction] « l'un des meilleurs programmes que nous ayons jamais créés ». Dans son témoignage, M. Duguay a déclaré qu'il avait visité le centre de formation des ASA et qu'il était impressionné par le niveau de formation. Il considérait le programme de formation canadien comme [traduction] « probablement l'un des meilleurs programmes²²³ ».

À ses balbutiements, le PCPTA se basait sur le programme américain de formation des policiers de l'air. Le programme canadien a évolué considérablement depuis ce temps et a été élaboré de concert avec des experts internationaux²²⁴.

Les ASA sont des membres de la GRC qui ont été choisis avec soin²²⁵. Le fait d'être membre de la GRC, fait qui indique en soi un niveau reconnu de compétence et de formation, est une condition préalable, mais ne peut suffire à lui seul. Les candidats doivent démontrer des compétences supérieures dans divers

219 Pièce P-172, p. 45 (152 p.); voir également le témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4764.

220 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5282.

221 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8058.

222 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8056.

223 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5282.

224 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8061, 8064.

225 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8061.

domaines. Par exemple, l'adresse au tir doit être supérieure à la moyenne. De plus, tous les candidats doivent subir des évaluations psychologiques et des tests physiques précis avant d'être admis²²⁶.

Les ASA suivent plusieurs semaines de formation de base. Puis, ils joignent leur unité opérationnelle. La recertification est requise deux fois par année²²⁷. M. Browning a affirmé que le Canada est le seul pays qui exige la recertification de ses policiers de l'air²²⁸.

Outre les cours de formation initiale et de recertification, il existe une interaction permanente entre les instructeurs et les stagiaires. Le Centre national de formation est « rattaché » aux unités opérationnelles, ce qui permet aux instructeurs et aux agents qu'ils forment de rester constamment en contact. Le programme de formation du PCPTA est unique du fait que non seulement ses instructeurs s'occupent de la formation et de la recertification, mais ils doivent voler en tant qu'ASA en service actif pendant un certain nombre de semaines chaque année²²⁹.

La formation est axée sur les techniques d'intervention, ainsi que sur les techniques d'observation et de collecte de renseignements. Grâce à ces compétences essentielles, les ASA sont en mesure d'interpréter les menaces et les comportements, et d'intervenir uniquement en cas d'absolue nécessité²³⁰. Comme ce sont des policiers en service actif, le rôle des ASA ne se limite pas aux activités à bord. Selon M. Browning, ils commencent à jouer leur rôle lorsqu'ils débutent leur journée et continuent pendant qu'ils se rendent à l'aéroport, lorsqu'ils se trouvent à l'aéroport et lorsqu'ils se trouvent à bord de l'avion²³¹. En règle générale, la formation est axée sur les stratégies susceptibles d'être utilisées pour détourner un avion²³².

La formation en matière d'intervention porte notamment sur l'utilisation du modèle d'intervention pour la gestion d'incidents. Il s'agit d'un modèle de « recours à la force » employé par les policiers partout au Canada, qui fixe le seuil d'intervention pour n'importe quel scénario. Les ASA sont tenus d'utiliser ce modèle lorsqu'ils décident du moment de l'intervention et de la méthode à appliquer²³³. Les ASA reçoivent une formation pour améliorer leur aptitude à intervenir personnellement afin de venir à bout de n'importe quelle situation, que ce soit à mains nues ou avec une arme à feu²³⁴. Le centre de formation possède également des fuselages d'aéronef afin de faciliter la formation²³⁵.

226 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8064.

227 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8061.

228 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8061.

229 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8061.

230 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8062.

231 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8062.

232 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8065.

233 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8064.

234 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8063.

235 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8063.

Les ASA sont armés et leur adresse au tir doit être du plus haut calibre. M. Browning a affirmé que les normes relatives à l'adresse au tir pour les ASA sont [traduction] « assurément les plus élevées au monde ». Il a ajouté que les ASA utilisent des armes à feu avec une précision « chirurgicale²³⁶ ». Seuls sont admis les membres de la GRC qui ont obtenu à l'épreuve de tir au pistolet un score qui les classe parmi les tireurs d'élite. Le programme de formation des ASA améliore encore leur adresse au tir au moyen de cours de perfectionnement et d'exercices de simulation²³⁷.

M. Browning a affirmé qu'il est important que toute l'opération reste secrète, que ce soit l'identité des instructeurs et des agents ou les lieux de pratique et de formation²³⁸.

Les ASA sont recrutés pour des affectations de trois ans. La GRC attache de l'importance à la diversité, et sa politique institutionnelle oblige les membres à acquérir de nouvelles compétences et à changer de poste régulièrement. Une limite de trois ans a été imposée parce qu'il a été jugé que cela serait avantageux pour l'organisation et les membres. Certains ASA demeurent plus longtemps au sein du PCPTA parce qu'ils sont promus à un poste de superviseur²³⁹.

Dans son témoignage, le surintendant MacNeil a déclaré que la plupart des ASA font état d'un taux de satisfaction professionnelle élevé et souhaitent demeurer au sein du programme au-delà de la période de trois ans²⁴⁰.

3.1.3.2.6 Formation des équipages de bord

Le PCPTA forme également les pilotes et les chefs de cabine à son centre de formation. Divers scénarios leur sont soumis afin de les préparer à une intervention et de leur expliquer leurs rôles et responsabilités. Le PCPTA met actuellement au point un outil permettant de communiquer la même information sans qu'il soit nécessaire d'être présent à son centre de formation. Les compagnies aériennes s'en serviraient dans le cadre de leur formation continue²⁴¹.

Le capitaine Hall a fait l'éloge du programme des ASA et a affirmé que la GRC tenait les équipages de bord au courant. Il a dit qu'il serait apprécié d'avoir de plus amples renseignements sur ce qu'on attend des membres de l'équipage de bord « à l'avant » et « à l'arrière » pendant un incident²⁴².

3.1.3.2.7 Coopération internationale

Le Canada joue un rôle prépondérant au sein de la communauté internationale des policiers de l'air. Le surintendant MacNeil, au nom du programme des ASA

236 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8062.

237 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8063.

238 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8063.

239 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8080-8082.

240 Le PCPTA a effectué des sondages en vue d'apprécier le degré de satisfaction professionnelle au sein du programme. Voir le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8082.

241 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8080-8081.

242 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7987.

du Canada, préside le Comité international des agents de sûreté à bord, lequel est formé de représentants des pays les plus actifs dans la prestation de services de policiers de l'air²⁴³. Les représentants se réunissent en personne deux fois par année et par téléconférence une fois par mois. Selon le surintendant MacNeil, ces réunions constituent une tribune importante pour communiquer des renseignements sur les problèmes que posent partout dans le monde les programmes de policiers de l'air²⁴⁴.

Le principal objet du Comité est la mise en commun des pratiques exemplaires²⁴⁵. Par exemple, lors d'une réunion du Comité, il a été demandé d'élaborer divers scénarios portant sur des détournements d'avion. Dix scénarios ont été élaborés, chacun d'eux étant axé sur des tentatives visant à identifier et à éliminer le policier de l'air incognito. Chaque scénario a été analysé et confirmé comme représentant une situation potentielle de détournement. Des stratégies d'atténuation des risques ont ensuite été élaborées²⁴⁶.

Les méthodes et les scénarios d'entraînement utilisés dans le cadre du programme ne sont pas élaborés en vase clos, mais grâce aux efforts concertés des pays. En plus de faire part des pratiques exemplaires au Comité international des agents de sûreté à bord, les formateurs des ASA discutent des pratiques exemplaires et effectuent des études de cas avec d'autres formateurs de partout dans le monde. La formation par mise en situation du PCPTA tient compte des situations qui se sont présentées ou qui pourraient se présenter. Certains programmes de même nature que le PCPTA ont connu des incidents, mais pas le PCPTA. M. Browning a affirmé que cela dénotait le succès du programme canadien²⁴⁷.

3.1.3.2.8 Financement

À l'origine, le PCPTA était financé par l'ACSTA par le truchement de crédits fédéraux²⁴⁸. La *Loi sur l'ACSTA* permet à l'ACSTA de conclure des ententes avec la GRC afin que celle-ci fournisse des services de sûreté, y compris des services à bord des aéronefs²⁴⁹.

Lorsqu'il a examiné la *Loi sur l'ACSTA* en 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a recommandé que l'ACSTA soit déchargée de la responsabilité de la gestion de crédits affectés au PCPTA et que les fonds soient versés directement à la GRC ou par l'intermédiaire de Transports Canada²⁵⁰. Le surintendant MacNeil, qui est responsable des questions financières relatives au programme, a dit à la Commission que, à partir du 1^{er} avril 2008, les fonds devaient être versés directement à la GRC²⁵¹.

243 Le surintendant MacNeil a été élu président pour deux mandats, en septembre 2006. Voir la pièce P-254.

244 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8055.

245 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8055.

246 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8065.

247 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8074.

248 Pièce P-157, p. 106 (135 p.).

249 *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien*, L.C. 2002, c. 9, art. 2, art. 28(2) [*Loi sur l'ACSTA*].

250 Pièce P-169, p. 66-67 (198 p.).

251 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8075.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a fait remarquer que l'ACSTA n'était pas habilitée à diriger ni à planifier le PCPTA²⁵² et que ce programme n'avait rien à voir avec le mandat principal de l'ACSTA²⁵³. Un expert-conseil examinait périodiquement le programme. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* estimait qu'une vérification distincte du PCPTA par la vérificatrice générale ou par un vérificateur externe pourrait s'avérer tout aussi utile, voire davantage²⁵⁴.

3.1.3.2.9 Nécessité du programme

À ce jour, il n'y a eu aucun incident au Canada au cours duquel un ASA a été confronté à une tentative de détournement d'avion. Le surintendant MacNeil a affirmé que le problème auquel se heurtent les programmes de policiers de l'air réside dans la difficulté de démontrer ce que vaut le programme lorsque les ASA, espère-t-on, n'ont jamais à intervenir²⁵⁵. Cependant, ce dilemme est courant chez les fournisseurs de services de sûreté aérienne, y compris ceux qui effectuent le contrôle préembarquement (CPE), le contrôle des bagages enregistrés (CBE) et le contrôle des non-passagers (CNP). Par exemple, les agents de contrôle doivent demeurer vigilants, malgré la probabilité que la plupart d'entre eux ne tomberont jamais sur un article interdit, comme une arme²⁵⁶.

Le programme des ASA a été applaudi par les intervenants de l'industrie pour s'être démarqué à l'échelle internationale. La Commission reconnaît qu'il est impossible d'évaluer la valeur de ce programme, et qu'il est probable que l'effet dissuasif des programmes de policiers de l'air ne sera jamais connu. Cependant, tant que des aéronefs commerciaux canadiens se rendront à l'aéroport national Reagan et que les États-Unis continueront d'exiger la présence de policiers de l'air, le Canada conservera son programme des ASA. Le recours à des policiers de l'air canadiens dans le cadre d'un programme canadien est nettement préférable à d'autres solutions comme l'imposition de programmes étrangers de policiers de l'air à bord d'aéronefs canadiens ou l'élaboration d'une mesure de sûreté comparable par l'industrie du transport aérien. Dans un système qui repose sur une approche de sûreté à niveaux multiples, ce programme peut fournir une mesure de sûreté supplémentaire pour protéger les vols à haut risque après le décollage et les zones non sûres des aéroports, où la protection est actuellement minimale.

3.1.4 Après le 11 septembre : danger d'excès de confiance toujours présent

L'intérêt renouvelé pour la sûreté aérienne à la suite des événements du 11 septembre a intensifié la coordination entre le Canada et les États-Unis

252 Pièce P-169, p. 66 (198 p.). Voir également le témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4797.

253 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4621.

254 Pièce P-169, p. 66 (198 p.).

255 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8071.

256 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4542.

dans l'ensemble du système²⁵⁷. Un grand nombre de discussions ont porté sur l'harmonisation de la mise en œuvre des mesures de sûreté renforcées²⁵⁸. Dans son témoignage, M. Marriott a déclaré que cette harmonisation n'était que le prolongement d'un lien de longue date entre les régimes canadiens et américains de l'aviation :

[Traduction]

Le Canada et les États-Unis ont toujours entretenu des rapports très étroits en matière de sûreté aérienne, et c'est une nécessité étant donné la très grande imbrication de nos systèmes de transport aérien. En d'autres termes, chacun est le plus grand client de l'autre en matière de transport aérien.

Le volume quotidien du trafic transfrontalier est énorme. Et, pendant un très grand nombre d'années avant le 11 septembre, nous avons travaillé en très étroite collaboration avec la Federal Aviation Administration des États-Unis et avec son successeur dans le domaine de la sûreté aérienne, la Transportation Security Administration, laquelle a vu le jour après le 11 septembre.

Cependant, il était évident que, si étroite notre collaboration avec les États-Unis fût-elle, il faudrait l'intensifier davantage afin de s'assurer que les mesures de sûreté applicables au trafic transfrontalier soient pleinement satisfaisantes en tout temps, et que nous avons un niveau élevé de préparation opérationnelle de part et d'autre de la frontière.

En conséquence, la fréquence des communications avec nos homologues américains a augmenté radicalement. La mobilisation de membres du personnel pour gérer cette relation a augmenté de façon incroyable immédiatement après le 11 septembre et, depuis, nos liens ne cessent de croître et de se resserrer²⁵⁹.

M. Wallis a exprimé une opinion différente à l'égard des relations en matière de sûreté entre les deux pays. Il a déclaré qu'avant le 11 septembre les États-Unis agissaient dans un isolement relatif. Il avait fait une mise en garde contre les dangers d'une telle approche :

[Traduction]

J'avais fait une mise en garde quelque temps avant [avant le 11 septembre 2001]. Selon moi, les États-Unis avaient

257 Pièce P-157, p. 97 (135 p.).

258 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4535.

259 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4536-4537.

peut-être le loisir d'adopter une approche isolationniste de la sûreté aérienne, ce qui s'expliquait par l'ampleur de leur réseau national, qui les poussait à ne pas vouloir adhérer à certains des programmes internationaux qui, selon nous, les auraient aidés. Mais j'ai bel et bien écrit que si le comportement des terroristes changeait et qu'on voyait apparaître des terroristes prêts à se sacrifier, alors il allait falloir que les États-Unis changent d'attitude en ce qui concerne la sûreté aérienne. Et nous avons bien vu que des terroristes étaient « prêts à se suicider pour leur cause » en plein vol, le 11 septembre²⁶⁰.

De plus, M. Wallis a affirmé que l'excès de confiance peut s'installer lorsque le système n'a connu aucun incident pendant un certain temps, et que cela pourrait inciter le gouvernement à revenir sur ses engagements comme l'adoption d'une loi visant à promouvoir la sûreté²⁶¹.

Les attentats à la bombe contre Air India et la Pan Am ont attiré l'attention du monde entier sur le terrorisme aérien et la nécessité d'accroître la sûreté. Les gouvernements et d'autres organismes ont collaboré par la suite afin de renforcer les mesures de sûreté partout dans le monde²⁶². Toutefois, même après ces événements, plusieurs des mesures qu'avait proposées l'OACI sont restées sur une base volontaire ou n'ont pas été adoptées par les États contractants. En date du 11 septembre, seuls quelques gouvernements, dont celui du Canada, avaient adopté des règlements exigeant le contrôle de tous les passagers et bagages enregistrés sur l'ensemble des vols. Peu de pays veillaient à l'appariement des bagages et des passagers. De plus, malgré la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (1991), qui a suivi l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am, il était relativement rare que les aéroports soient dotés d'équipement de détection des explosifs plastiques²⁶³. Comme l'a fait remarquer le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, des changements progressifs ont été apportés à la sûreté aérienne mondiale dans les 15 ans qui ont suivi l'attentat à la bombe contre Air India, et la planète a été [traduction] « bombardée dans une nouvelle ère de réaction accélérée²⁶⁴ » après le 11 septembre.

Malgré l'engagement inégalé du Canada à accroître la sûreté de l'aviation civile à la suite des attentats du 11 septembre, il y a encore de graves lacunes²⁶⁵.

3.1.5 Conclusion

Un examen plus minutieux de l'historique des actes d'intervention illicite contre l'aviation civile et une observation plus attentive des tendances dans les

260 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4533.

261 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4541.

262 Pièce P-157, p. 91 (135 p.).

263 Pièce P-157, p. 91 (135 p.).

264 Pièce P-157, p. 92 (135 p.).

265 Pièce P-157, p. 104 (135 p.).

activités terroristes auraient pu révéler la forme qu'a prise le terrorisme aérien le 11 septembre. Tout comme l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, les attentats de 2001 ont démontré un manque d'imagination collective en matière de sûreté.

Les régimes de sûreté aérienne du monde entier auraient dû être davantage préparés qu'ils ne l'étaient. En effet, M. Wallis a fait remarquer que [traduction] « [e]n général, il y a très peu de nouveauté en ce qui concerne les menaces ou la sûreté de l'aviation. Ce qui change, c'est la capacité à riposter²⁶⁶. »

Dans la plupart des cas, les mesures qui ont été mises en œuvre après le 11 septembre – comme le renforcement du contrôle des passagers et des bagages, l'accroissement de la supervision au moyen d'inspections et de vérifications, l'amélioration de la formation du personnel de sûreté et le retrait des principales fonctions de contrôle des transporteurs aériens – n'ont fait que réaliser pleinement les initiatives qui étaient envisagées, ou qui auraient dû être envisagées et mises en œuvre en réponse aux attentats à la bombe contre Air India et la Pan Am. Les lacunes du système et les mesures correctrices nécessaires étaient connues. Néanmoins, il aura fallu un troisième incident terroriste majeur et la perte de milliers de vie avant que plusieurs de ces mesures ne soient instaurées.

3.2 Surveillance en matière de sûreté de l'aviation

Transports Canada a été désigné pour être l'autorité en matière de sûreté de l'aviation civile au Canada²⁶⁷. Toutefois, la responsabilité opérationnelle en ce qui a trait aux mesures de sûreté est répartie entre une multitude d'entités²⁶⁸. Qu'on pense par exemple aux transporteurs aériens, aux exploitants d'aéroport, aux traités, aux commerces de vente au détail dans les aéroports, aux fournisseurs de services au sol, aux fournisseurs de services de contrôle et à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)²⁶⁹.

²⁶⁶ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5009.

²⁶⁷ En vertu de la norme 2.1.2 de l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale de Chicago (Convention de Chicago), tous les États contractants de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sont tenus de désigner une autorité qui aura la responsabilité de la sûreté aérienne : « Chaque État contractant établira une organisation, élaborera et mettra en application des règlements, pratiques et procédures pour protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, en tenant compte de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité des vols. » Transports Canada représente le Canada à l'OACI : pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.2; pièce P-169, p. 26 (198 p.); témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4271.

²⁶⁸ Voir, par exemple, la pièce P-172, p. 53-54 (152 p.), qui contient une liste non exhaustive des organismes responsables de la sûreté aérienne à l'aéroport Pearson de Toronto, préparée par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

²⁶⁹ Pièce P-169, p. 27-28 (198 p.).

Ces entités reflètent divers modèles organisationnels : secteur privé²⁷⁰, organisations à but non lucratif²⁷¹ et gouvernement²⁷². Pour bon nombre d'entre elles, la sûreté n'est ni l'unique ni nécessairement la principale préoccupation. La sûreté peut constituer une priorité parmi bien d'autres, ou le besoin de prêter attention à la sûreté peut simplement découler du fait d'œuvrer dans le domaine de l'aviation civile²⁷³. Le milieu physique dans lequel évoluent ces organisations varie également et peut avoir une incidence sur la façon dont les mesures de sûreté sont mises en œuvre. Les aéroports diffèrent par la taille, l'aménagement, l'importance du trafic et le type de matériel de sûreté à leur disposition²⁷⁴. Les services aéronautiques aux aéroports et le secteur de l'aviation générale présentent d'autres différences²⁷⁵, car ils fonctionnent en dehors du réseau des aéroports « désignés »²⁷⁶. En outre, certains intervenants de l'industrie peuvent être tenus, en vertu des lois et des programmes canadiens, d'effectuer certaines opérations de sûreté à l'étranger, au-delà des frontières physiques du Canada, pour être autorisés à exercer des activités au Canada²⁷⁷.

Transports Canada doit exercer un contrôle sur ces entités souvent très différentes et veiller à ce que chacune mette en œuvre et maintienne adéquatement des mesures de sûreté en matière d'aviation civile, conformément aux lois et aux directives. Or, cet objectif doit être réalisé dans un cadre de contrôle d'application relativement faible, où l'on impose rarement des sanctions pécuniaires ou des sanctions plus sévères, c'est-à-dire uniquement en dernier recours²⁷⁸. Dans un système qui mise beaucoup sur la conformité volontaire²⁷⁹, la force de la sûreté de l'aviation civile du Canada dépend d'une surveillance vigilante, d'une vision commune et d'une clarté absolue dans toutes les communications.

-
- 270 Les nombreux commerces de détail situés dans les aéroports, les transporteurs aériens, les fournisseurs de services de contrôle indépendants qui fournissent des agents de contrôle à l'ACSTA, les aéronefs privés et les services aériens qui font partie intégrante du secteur de l'aviation générale sont quelques exemples d'entités appartenant au secteur privé. Voir le témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8232-8233; pièce P-169, p. 27 (198 p.); pièce P-101, CAF0827, p. 2 et 7 (19 p.).
- 271 Les administrations aéroportuaires, par exemple, sont constituées en tant qu'organisations sans but lucratif. Voir le témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8139.
- 272 L'ACSTA, par exemple, a été instituée par la *Loi sur l'ACSTA* en tant que société d'État, le 1^{er} avril 2002. Elle exerce plusieurs fonctions essentielles en matière de contrôle de la sûreté, notamment le contrôle des passagers et de leurs bagages, de même que le contrôle des non-passagers et de leurs effets personnels aux principaux aéroports : pièce P-175, para. 6(1); voir également la pièce P-169, p. 12 et 14 (198 p.).
- 273 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5203.
- 274 Pièce P-169, p. 92, 99 (198 p.).
- 275 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).
- 276 Au Canada, l'ACSTA fournit des services de contrôle de passagers à 89 aéroports désignés qui traitent environ 99 p. 100 de tout le trafic de passagers. Sur ces 89 aéroports, neuf sont de classe 1 (aéroports principaux), 20 de classe 2 (aéroports intermédiaires), et 60 de la classe Autres (petits aéroports). Voir la pièce P-169, p. 99 et 195-196 (198 p.).
- 277 Le Programme de protection des passagers (liste d'interdiction de vol du Canada), doit être administré par les transporteurs aériens ayant des vols à destination des aérodromes désignés du Canada. Cela peut nécessiter l'administration du programme à l'extérieur des frontières du Canada pour les vols internationaux à destination du Canada. Voir la pièce P-278, onglet 13, p. 4.
- 278 Voir, par exemple, la pièce P-101, CAF0827, p. 19 (19 p.).
- 279 Le système de conformité volontaire est une méthodologie qui a vu le jour dans la période postérieure à 1985 et qui s'est perpétuée jusqu'à aujourd'hui. Voir la pièce P-263, onglet 15, p. 3 (5 p.) et onglet 20, p. 1 (1 p.).

Une surveillance adéquate de la sûreté de l'aviation civile au Canada exige, en premier lieu, un régime réglementaire rigoureux qui prescrive un ensemble complet de mesures de sûreté. On trouve, à cet égard, une orientation au niveau international – sous la forme d'exigences prescrites. L'Annexe 17²⁸⁰ de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago)²⁸¹ décrit les normes de sûreté minimales qui doivent être appliquées par tous les signataires²⁸². La plupart des pays, dont le Canada, en sont signataires²⁸³. En tant que l'un des pays les plus riches du monde, le Canada devrait être en mesure d'excéder ces normes, comme tous les pays développés sont encouragés à le faire²⁸⁴.

Toutes les composantes du régime de sûreté de l'aviation civile du Canada doivent réagir adéquatement au contexte de la menace dominante²⁸⁵. Le système doit être conçu de manière à tenir compte de tous les risques importants et doit inclure un plan soigneusement établi pour réagir aux situations d'urgence. Comme le contexte du risque dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile évolue²⁸⁶, la surveillance doit permettre d'exercer un contrôle constant sur l'ensemble du système pour qu'il demeure capable de contrer les menaces terroristes et puisse s'adapter rapidement lorsque ces dernières changent. Il faut donc bien comprendre les menaces passées, présentes et futures, notamment celles qui se profilent dans d'autres parties du monde.

Un régime adéquat comporte divers éléments clés : une bonne compréhension de l'histoire du terrorisme aérien mondial, ainsi que de ses tendances et modèles; une approche constamment proactive; une structure formée de mesures redondantes organisées et voulues, où interviennent de multiples niveaux de sûreté²⁸⁷; une approche souple et axée sur le rendement²⁸⁸; et l'application systématique des protocoles de gestion du risque généralement reconnus²⁸⁹.

La surveillance de la sûreté de l'aviation civile doit tenir compte du fait que les menaces de terrorisme aérien transcendent les frontières. Le Canada dépend, pour sa propre sécurité, de la solidité des régimes de sûreté de l'aviation civile établis par les autres pays²⁹⁰. Les faiblesses d'un pays sur le plan de la sûreté

280 La huitième édition de l'Annexe 17 (avril 2006) est la plus récente. Voir la pièce P-181.

281 La Convention de Chicago de 1944 est le traité de base de la gouvernance internationale dans le domaine de l'aviation civile. Voir la pièce P-150.

282 Il existe toutefois une clause de dérogation. L'article 38 de la Convention de Chicago permet aux États contractants de notifier l'OACI des différences qui existent entre leurs propres règlements et pratiques et les normes internationales contenues dans l'Annexe 17, s'ils estiment « ne pouvoir se conformer en tous points » ou s'ils jugent « nécessaire d'adopter des règles ou des pratiques différant sur un point quelconque de celles qui sont établies par une norme internationale ». Voir la pièce P-150, p. 17-18, art. 38. Voir également la pièce P-181, p. V; témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4270-4271.

283 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4270.

284 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

285 Pièce P-169, p. 22 (198 p.).

286 Pièce P-361.

287 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

288 Pièce P-169, p. 88-89 (198 p.).

289 Pièce P-361, onglet 1, p. 10.

290 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4746.

peuvent permettre qu'un avion dans ce pays serve de point d'entrée à des terroristes, possiblement en leur permettant de contourner des mesures de contrôle plus strictes ailleurs²⁹¹. En plus de suivre de près la situation de la sûreté aérienne à l'échelle mondiale, Transports Canada devrait être tenu d'offrir son appui et son leadership pour renforcer la sûreté de l'aviation civile dans le monde.

Bien que le Canada ait accompli des progrès substantiels dans divers domaines liés à la sûreté depuis l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, il lui reste encore à s'acquitter adéquatement de ses obligations en vertu de l'Annexe 17²⁹². On a amélioré le régime surtout après que divers incidents importants en matière de sûreté aérienne ont touché le Canada et les États-Unis (notamment les attentats à la bombe contre les vols 182 d'Air India et 103 de la Pan Am et, surtout, les attentats du 11 septembre 2001). Ces incidents ont exposé au grand jour les faiblesses connues du système. Mais on n'a guère apporté d'améliorations pour prévoir les menaces futures, et le système n'est pas parvenu – dans certains cas, même après quelques décennies – à venir à bout de plusieurs menaces connues²⁹³.

Transports Canada a entrepris de réviser dans son intégralité le régime national de la réglementation de la sûreté de l'aviation civile²⁹⁴. Il s'agit là d'une initiative heureuse et revêtant une grande importance. Toute restructuration utile du système doit essentiellement englober l'Annexe 17 et respecter l'esprit dans lequel ses dispositions ont été établies; elle doit être faite à la lumière des pratiques exemplaires internationales, en tenant compte des menaces particulières auxquelles le Canada est confronté. Le Canada doit s'efforcer de mettre en place des solutions appropriées pour se protéger contre des risques importants; il ne doit pas attendre que d'autres régimes, ou pire encore, qu'un acte de terrorisme les lui impose.

3.2.1 Gouvernance internationale

Le régime de sûreté de l'aviation civile internationale a évolué de façon ponctuelle, pour répondre directement à des incidents précis. On a mis l'accent sur la façon de réagir aux incidents et non de les prévenir.

291 L'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am commis le 21 décembre 1988 en est le principal exemple. Un employé de la Libyan Arab Airlines à l'aéroport Luqa de Malte avait contribué à faciliter l'acceptation d'une valise piégée non accompagnée à bord d'Air Malta pour un transfert à bord de la Pan Am à Francfort. Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 38. Voir également le témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4209-4210 et le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4516.

292 Le Canada ne dispose pas actuellement d'un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile et il n'a pas besoin de certains de ses principaux partenaires et intervenants en matière de sûreté pour élaborer et tenir à jour les plans de sûreté, comme l'exige l'Annexe 17. Voir la pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.1, 3.2, 3.3.1; voir également la pièce P-169, p. 93 (198 p.).

293 Les experts et les intervenants ont, à maintes reprises, relevé des lacunes dans les mesures de sûreté visant le fret aérien, la sûreté aéroportuaire, les services aéronautiques aux aéroports et le secteur de l'aviation générale. Voir les sections 3.8.1, 3.8.2 et 3.8.3.

294 Pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

3.2.1.1 Régime international de réglementation

L'aviation civile moderne a commencé alors que la Deuxième Guerre mondiale touchait à sa fin. La Conférence internationale de l'aviation civile, qui a eu lieu à Chicago en 1944, a donné lieu à la création de deux organisations chargées d'orienter le développement de l'aviation civile au cours des décennies à venir : l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Association du transport aérien international (IATA)²⁹⁵.

L'OACI est l'organisme de réglementation suprême de l'aviation civile internationale²⁹⁶, et l'IATA est l'association commerciale sans but lucratif des compagnies aériennes de transport régulier à l'échelle mondiale²⁹⁷. Les deux organisations ont été délibérément instituées en même temps, car on avait compris, dès le début, l'interdépendance du secteur privé et du gouvernement dans le domaine de l'aviation civile²⁹⁸. On a créé l'OACI comme organisme directeur pour promouvoir le développement de l'aviation civile internationale après la guerre, puis on s'est rendu compte qu'il fallait mettre sur pied une organisation sœur pour traiter des aspects commerciaux de l'aviation civile.

Les mesures de sûreté ne peuvent pas être conçues dans le vide et ne peuvent fonctionner d'une manière qui affaiblisse le secteur de l'aviation. Depuis leur création, l'OACI et l'IATA collaborent à l'avancement de l'aviation civile, un effort commun qui est considéré essentiel. Comme l'a déclaré Rodney Wallis, ancien directeur de la Sûreté à l'IATA, [traduction] « ils doivent travailler ensemble, car on ne peut séparer l'aspect gouvernemental de l'aviation civile de son aspect commercial »²⁹⁹.

L'IATA est officiellement tenue de collaborer avec l'OACI. Outre la promotion [traduction] « de services aériens sécuritaires, fiables et sûrs pour tous les peuples du monde »³⁰⁰, l'un des principaux buts de l'IATA consiste à collaborer

295 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91. L'IATA, constituée en 1919 sous le nom d'International Air Traffic Association, a été reconstituée à la Conférence de 1944.

296 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91.

297 L'IATA comprend actuellement environ 250 membres : témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8209; voir également Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 89.

298 Dans le préambule de la Convention relative à l'aviation civile internationale, laquelle a institué l'OACI, il est déclaré notamment que « les Gouvernements soussignés étant convenus de certains principes et arrangements, afin que l'aviation civile internationale puisse se développer d'une manière sûre et ordonnée et que les services internationaux de transport aérien puissent être établis sur la base de l'égalité des chances et exploités d'une manière saine et économique, [o]nt conclu la présente Convention à ces fins ». Pièce P-150, préambule, p. 1. Un des buts et objectifs déclarés de l'OACI consiste à « répondre aux besoins des peuples en matière de **transport aérien** sécuritaire, régulier, **efficace et économique** ». [Caractères gras ajoutés] : pièce P-150, p. 20, art. 44 d).

299 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4214.

300 Statuts constitutifs de l'IATA, adoptés en mai 2005, en ligne : IATA <http://www.iata.org/NR/rdonlyres/1C373605-4F10-48C0-81DB-98676881A06A/0/aggm61articlesofassociationamended_agm61_tokyo_2931may2005.pdf> (consulté le 14 janvier 2009) [Statuts constitutifs de l'IATA de mai 2005].

avec l'OACI et les autres organisations internationales compétentes³⁰¹. L'OACI reconnaît également l'immense contribution de l'IATA et des autres organisations internationales à la réalisation de son mandat au chapitre de l'aviation civile³⁰². L'IATA est l'un des deux seuls membres non étatiques du Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation (Groupe AVSEC). Le Groupe d'experts examine les exigences de l'OACI en matière de sûreté et recommande des modifications au besoin³⁰³. En sa qualité de membre, l'IATA appuie et favorise l'application uniforme des normes et pratiques de sûreté recommandées de l'OACI. L'harmonisation internationale des pratiques de sûreté revêt une importance particulière pour l'IATA. L'adhésion à des normes internationales communes profite, au bout du compte, aux passagers; ils sont ainsi assurés que les procédures en matière de sûreté sont comprises par les transporteurs aériens qui les mettent en œuvre, et que le niveau de sûreté est le même dans tous les pays. Grâce à une approche harmonieuse, les sociétés de transport aérien peuvent s'appliquer à assurer [traduction] « le niveau de normes de sûreté le plus élevé », plutôt que de déterminer quelles mesures appliquer dans un pays en particulier³⁰⁴.

Le Canada joue un rôle unique dans la coopération continue entre l'OACI et l'IATA, puisque les deux organisations ont leur siège à Montréal³⁰⁵. En 1945, le Parlement du Canada, agissant au nom des gouvernements du monde, a fourni à l'IATA sa charte actuelle³⁰⁶.

Outre l'OACI et l'IATA, plusieurs autres organismes internationaux et régionaux ont une incidence importante sur la sûreté de l'aviation civile. Parmi ceux-ci, mentionnons la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) où, par

301 Voici les principaux objectifs de l'IATA aux termes de ses statuts constitutifs originaux [traduction] : Veiller à ce que le transport aérien soit sécuritaire, régulier et économique pour tous les peuples du monde; favoriser le commerce aérien et étudier les problèmes s'y rapportant; fournir les outils permettant la collaboration entre les entreprises de transport aérien qui fournissent directement ou indirectement des services de transport aérien à l'échelle internationale; coopérer avec l'Organisation de l'aviation civile internationale et autres organisations internationales. Comme Rodney Wallis l'a fait observer, même si ces objectifs datent de 1946, bien avant que le terrorisme ne devienne une préoccupation pour l'aviation civile internationale, ils continuent d'avoir une application directe : Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 102-103. Dans les statuts constitutifs actuels de l'IATA, le libellé de son énoncé de mission a été légèrement modifié, tout particulièrement en ce qui a trait au premier objectif, lequel fait maintenant référence à la sûreté. Il affirme que l'IATA devra [traduction] « veiller à ce que le transport aérien soit sécuritaire, fiable et sûr pour tous les peuples du monde » [caractères gras ajoutés] : Statuts constitutifs de l'IATA de mai 2005.

302 L'OACI reconnaît qu'elle [traduction] « travaille en étroite collaboration avec d'autres institutions spécialisées des Nations Unies comme l'Organisation internationale (OMI), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Union internationale des télécommunications (UIT). L'Association du transport aérien international (IATA), le Conseil international des aéroports (ACI), la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne (IFALPA) et d'autres organisations internationales participent à de nombreuses réunions de l'OACI ». Document d'information de l'OACI, p. 5.

303 Dans la foulée de la menace d'explosifs en liquide et en gel qui a été mise au jour au Royaume-Uni, en août 2006, l'OACI a convoqué une réunion extraordinaire de son Conseil, et l'IATA travaille en étroite collaboration avec le Groupe AVSEC de l'OACI à l'élaboration de règlements harmonisés qui pourraient être appliqués dans tous les pays du monde, pour simplifier les procédures que doivent suivre les sociétés de transport aérien et les passagers : témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8210-8211.

304 Témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8211.

305 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 89.

306 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 102.

l'entremise de son forum sur la sûreté, on cherche à harmoniser les politiques et les pratiques de sûreté de l'aviation civile entre ses États membres³⁰⁷. Bien que la CEAC soit subordonnée à l'OACI, le poids politique de ses États membres lui confère une [traduction] « influence excédant de beaucoup sa force numérique auprès de l'entité mère³⁰⁸ ». Le Conseil international des aéroports propose aux aéroports des politiques et des services pour mieux servir leurs passagers, leurs clients et leurs communautés³⁰⁹, et se veut une autorité importante dans la communauté de la sûreté de l'aviation civile³¹⁰.

3.2.1.1.1 Conventions internationales

L'OACI a été instituée par la Convention de Chicago, qui sert d'assise à toutes les activités de l'aviation civile internationale³¹¹. Cette convention définit les privilèges et les limites de tous les signataires, ou États contractants, et assure l'adoption de normes et de pratiques recommandées internationales dans tous les secteurs de l'aviation civile.

L'OACI est un organisme onusien dont les membres sont des pays souverains. Actuellement, 190 États contractants³¹² constituent l'organe principal de l'OACI, l'Assemblée, qui se réunit tous les trois ans³¹³. L'Assemblée adopte les résolutions, mais n'établit pas les règles internationales auxquelles les membres doivent se conformer. Le Conseil, organe directeur de l'OACI, convertit les résolutions adoptées par l'Assemblée en pratiques recommandées et en normes internationales. Le Conseil se compose de 36 pays élus par l'Assemblée pour une période de trois ans. Les États qui contribuent le plus à l'aviation civile y jouissent d'une participation majoritaire et les grandes régions géographiques du monde y sont représentées³¹⁴.

Les pratiques recommandées et normes internationales adoptées par le Conseil de l'OACI sont publiées dans des annexes à la Convention de Chicago. Depuis 1944, 18 annexes y ont été ajoutées, chacune appartenant à un secteur différent de l'aviation civile, comme la navigation aérienne, les licences et les brevets, la navigabilité et la météorologie³¹⁵. Les normes sont des dispositions obligatoires auxquelles tous les signataires de la Convention doivent se

307 Pièce P-101, CAF0831, p. 7 (8 p.).

308 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 89.

309 Pièce P-101, CAF0831, p. 8 (8 p.).

310 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 90.

311 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91.

312 En ligne : Organisation de l'aviation civile internationale <http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?cgi/statesDB4.pl?fr> (consulté le 14 janvier 2009).

313 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4216.

314 Les deux tiers du Conseil sont composés d'États qui se consacrent surtout à l'aviation civile, tandis que l'autre tiers vise à assurer la représentation géographique. Durant leur mandat, les représentants du Conseil agissent comme des ambassadeurs de l'OACI et exercent leurs activités à partir de son siège social. La troisième composante principale de l'OACI, le Secrétariat, qui se compose d'employés de l'OACI, est dirigé par le secrétaire général : témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4216.

315 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4216-4217; voir le document d'information de l'OACI, p. 8.

conformer³¹⁶. Les pratiques recommandées ne sont pas obligatoires, mais elles sont considérées comme des mesures souhaitables³¹⁷ que devraient adopter les États qui ont la capacité de le faire³¹⁸.

L'OACI a commencé tard à s'intéresser à la question de la sûreté, qui est traitée à l'Annexe 17³¹⁹. Lorsque l'OACI a été créée, le terrorisme aérien n'était pas une question préoccupante³²⁰. Le régime international de réglementation qui était en voie d'être instauré mettait l'accent sur la sécurité aérienne et les conditions économiques de l'aviation civile³²¹. Ce n'est que trente-cinq ans plus tard que la communauté internationale a considéré que la sûreté soulevait suffisamment d'intérêt pour constituer une annexe distincte de la Convention. À la fin des années 1960, vu la recrudescence des détournements d'avion à des fins politiques³²², on a élaboré successivement trois conventions importantes (en sus de la Convention de Chicago) en réponse à des incidents particuliers liés à la sûreté. Les trois conventions ont donné lieu à un ensemble de règles internationales visant les compétences et les responsabilités des États au chapitre des « actes d'intervention illicite ». En outre, l'OACI a publié un manuel de sûreté non contraignant et détaillé pour orienter les États dans la mise en œuvre de mesures de sûreté. Malgré ces progrès, il est devenu évident que le régime existant ne pouvait répondre adéquatement aux menaces à la sûreté auxquelles on était confronté³²³. Aussi, l'Annexe 17, *Sûreté – Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, a-t-elle été adoptée en 1974³²⁴. L'Annexe 17 établit les normes minimales aux fins d'un régime de sûreté de l'aviation efficace.

La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs³²⁵, communément appelée la Convention de Tokyo, a été la première à traiter de la sûreté dans l'aviation civile. Elle ne s'intéressait pas principalement aux détournements d'avion ou aux actes de sabotage, car elle est arrivée avant que ne se produisent de tels incidents³²⁶. Une seule disposition

316 Dans la huitième édition de l'Annexe 17 à la Convention de Chicago (avril 2006), on définit une norme comme étant « [t]oute spécification [...] dont l'application uniforme **est reconnue nécessaire** à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne internationale et **à laquelle les États contractants se conformeront** en application des dispositions de la Convention. En cas d'impossibilité de s'y conformer, une notification au Conseil est obligatoire aux termes de l'article 38 de la Convention ». [Caractères gras ajoutés] : pièce P-181, p. VI.

317 Dans la huitième édition de l'Annexe 17 de la Convention de Chicago (avril 2006), on définit une pratique recommandée comme étant « [t]oute spécification [...] dont l'application uniforme est **reconnue souhaitable** dans l'intérêt de la sécurité, de la régularité ou de l'efficacité de la navigation aérienne internationale et **à laquelle les États contractants s'efforceront de se conformer** en application des dispositions de la Convention ». [Caractères gras ajoutés] : pièce P-181, p. VI.

318 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4216-4217.

319 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4215.

320 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

321 Pièce P-157, p. 15 (135 p.).

322 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4211.

323 Pièce P-157, p. 15 (135 p.).

324 Pièce P-151.

325 Pièce P-154.

326 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 92.

de la Convention faisait référence à la capture illicite d'aéronefs³²⁷, signe que la question était alors peu préoccupante³²⁸. La Convention portait avant tout sur les infractions criminelles commises à bord des aéronefs. Elle a été adoptée à la suite d'un incident survenu en 1960, au cours duquel un passager a été tué par un autre passager à bord d'un aéronef survolant l'océan Atlantique, situation pour laquelle il n'existait alors aucune disposition légale. L'auteur présumé du crime ne pouvait pas être poursuivi parce que le droit international n'attribuait la compétence à aucun État dans de telles circonstances. La Convention de Tokyo a établi des règles régissant la compétence à l'égard des actes et des infractions commis à bord d'aéronefs en vol ou à la surface d'une région ne faisant partie du territoire d'aucun État³²⁹. En vertu de la Convention, la compétence est normalement attribuée à l'État d'immatriculation de l'aéronef³³⁰. Dans certaines circonstances, d'autres États peuvent se voir attribuer la compétence³³¹.

La Convention de Tokyo a ouvert la voie à l'intervention gouvernementale lorsque les infractions se produisent à bord d'un aéronef³³². Même si une seule disposition traitait d'intervention illicite contre un aéronef, elle était néanmoins considérée importante et elle demeure pertinente³³³. Elle exige que les États contractants « prennent toutes les mesures appropriées pour restituer ou conserver le contrôle de l'aéronef au commandant légitime », dans le cas d'une capture illicite³³⁴. Bien que l'inclusion de cette disposition aurait pu être considérée comme une mesure de sûreté proactive, son avantage potentiel a été annulé du fait que les États ont tardé à ratifier la Convention. Signée en 1963, elle était inexécutable lorsqu'un détournement s'est produit en 1968, et l'engagement de restituer l'aéronef capturé à l'État ayant le droit de le détenir n'a pas été honoré. Il fallait qu'un pays de plus signe la Convention pour qu'elle entre en vigueur. Les États-Unis ont réagi en signant immédiatement la Convention, qui est entrée en vigueur en 1969³³⁵.

La fin des années 1960 a été marquée par une vague de détournements d'avion, et l'année 1970 a vu le premier détournement terroriste coordonné de plusieurs aéronefs. Trois aéronefs ont été détruits à Dawson's Field, en Jordanie, puis un

327 Pièce P-154, p. 5, art. 11(1).

328 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 92.

329 Pièce P-154, p. 3-4, art. 1(1)-(2).

330 Pièce P-154, p. 3, art. 3.

331 « Un État contractant qui n'est pas l'État d'immatriculation ne peut gêner l'exploitation d'un aéronef en vol en vue d'exercer sa compétence pénale à l'égard d'une infraction commise à bord que dans les cas suivants : a) cette infraction a produit effet sur le territoire dudit État; b) cette infraction a été commise par ou contre un ressortissant dudit État ou une personne y ayant sa résidence permanente; c) cette infraction compromet la sécurité dudit État; d) cette infraction constitue une violation des règles ou règlements relatifs au vol ou à la manœuvre des aéronefs en vigueur dans ledit État; e) l'exercice de cette compétence est nécessaire pour assurer le respect d'une obligation qui incombe audit État en vertu d'un accord international multilatéral. » : pièce P-154, p. 3-4, art. 4.

332 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 92.

333 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 92.

334 Pièce P-154, p. 5, art. 11(1).

335 Les États-Unis ont été le 12^e pays à ratifier la Convention de Tokyo. La Convention de Tokyo faisait suite au détournement de 1968, qui a eu lieu au Moyen-Orient, mais elle ne pouvait être exécutée, car seulement onze pays avaient alors ratifié le traité : témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4225-4226.

autre au Caire, et des centaines de passagers ont été pris en otages. Ces attentats organisés par le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) représentent, de l'avis général, le début du terrorisme aérien moderne³³⁶. Il devenait évident que la Convention de Tokyo était impuissante devant de tels incidents :

[Traduction]

Il était nécessaire d'indiquer dans un traité international les mesures précises que les États devaient prendre lors de la capture illicite d'un aéronef. On l'a fait dans la Convention de La Haye. Elle était formulée de telle sorte qu'on reconnaissait l'effet dissuasif qu'une sanction pouvait avoir sur les contrevenants et demandait à tous les États contractants de l'OACI de « réprimer l'infraction de peines sévères³³⁷ ».

La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (Convention de La Haye), signée en 1970, est entrée en vigueur en 1971³³⁸. Étant donné la hausse alarmante des détournements d'avion, les États contractants étaient tenus de déclarer que le détournement d'avion constituait une infraction criminelle. On visait ainsi à priver de tout asile sûr les auteurs d'actes de capture illicite en imposant un choix aux États contractants aux prises avec des contrevenants : les poursuivre en justice ou les extraditer³³⁹. Dans son livre, *Combating Air Terrorism*, publié en 1993, Rodney Wallis a souligné l'effet d'une formulation aussi ferme, conçue pour un traité puissant, qui serait adoptée intégralement par les États contractants :

[Traduction]

Si les auteurs d'actes de capture illicite étaient privés de tout asile sûr après avoir commis leurs actes de terreur, ils perdraient une grande partie de leur motivation.

Bien que la Convention de La Haye soit considérée comme un progrès important dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, son effet dissuasif est sans aucun doute affaibli parce que certains gouvernements n'ont pas respecté leurs obligations³⁴⁰, mais aussi parce que le monde a été témoin d'une nouvelle ère d'attentats-suicides terroristes.

La Convention de La Haye a une portée limitée car elle ne traite que du détournement d'aéronefs. En 1970, alors que son texte était sur le point d'être

³³⁶ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 92. Voir également l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

³³⁷ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 92.

³³⁸ Voir la pièce P-155, p. 1 et 2.

³³⁹ Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4226.

³⁴⁰ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 93.

finalisé, ses rédacteurs ont constaté qu'il n'incluait pas les actes de sabotage. Moins fréquent que le détournement d'avion, le sabotage était tout de même une méthode connue d'acte d'intervention illicite dans l'aviation civile. Plutôt que de retarder l'adoption de la Convention de La Haye, qu'on appelait parfois la convention sur les détournements d'avion, l'OACI a décidé d'élaborer un traité distinct qui porterait sur les attentats à la bombe et les attaques similaires contre les aéronefs³⁴¹. Un an plus tard, soit en 1971, ses délibérations ont débouché sur la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Convention de Montréal), qui est entrée en vigueur en 1973³⁴². La Convention de Montréal traitait du sabotage d'aéronef, en vol ou au sol, et d'attentats similaires dirigés contre les installations ou services de navigation aérienne³⁴³. Elle énumère une panoplie d'infractions qui doivent être punies par les États contractants³⁴⁴. Ces derniers sont également appelés à « prendre les mesures raisonnables en vue de prévenir les infractions » visées par la Convention³⁴⁵. Cette disposition s'est révélée précieuse, car elle autorisait l'industrie du transport aérien à déployer des efforts en vue d'améliorer la sûreté dans les aéroports à l'échelle mondiale. Elle a également servi de tremplin à l'OACI pour jeter les bases de l'Annexe 17 à la Convention de Chicago³⁴⁶.

La Convention de Montréal ne couvrait pas tous les actes de sabotage commis contre l'aviation civile. Cette évidence est apparue après que des attentats ont été perpétrés simultanément aux aéroports de Rome et de Vienne en décembre 1985³⁴⁷. Le Conseil de l'OACI a voulu invoquer la Convention de Montréal, pour se rendre compte qu'il ne pouvait le faire car le traité ne visait pas les zones publiques des aéroports. Les incidents relevaient uniquement de la police locale³⁴⁸. Cette absence d'autorité sur une question ayant trait au terrorisme aérien a entraîné l'élaboration, en 1988, du Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, qui a été signé à Montréal. Le Protocole de Montréal, comme on l'appelle couramment, apporte des ajouts et des modifications à la Convention de Montréal en vue de créer une législation uniforme pour réprimer les attentats terroristes contre les aéroports. Le Protocole de Montréal et la Convention de Montréal doivent être interprétés comme un instrument unique³⁴⁹.

La convention la plus récente de l'OACI en matière de sûreté aérienne a, encore une fois, été rédigée à la suite d'un incident majeur : la destruction du vol 103 de la Pan Am, le 21 décembre 1988, causée par des explosifs plastiques dissimulés dans un bagage intercompagnies non accompagné. Même s'il était bien connu que les explosifs plastiques étaient difficiles à détecter à l'aide de l'équipement à rayons X existant, et que les services de renseignement avaient formulé une

341 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 94.

342 Voir la pièce P-156, p. 7-8.

343 Pièce P-156, p. 2, art. 1.

344 Pièce P-156, p. 5-6, art. 3, 8; voir également Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 94-95.

345 Pièce P-156, p. 7, art. 10.

346 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 95.

347 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

348 Témoignage de Moses Aléman, 29 mai 2007, p. 4227.

349 Pièce P-263, onglet 3, p. 2 (3 p.).

mise en garde concernant l'utilisation imminente d'explosifs plastiques pour cibler un aéronef en vol³⁵⁰, le personnel de direction local de la Pan Am avait opté pour une inspection à l'aide d'un appareil à rayons X comme unique méthode pour vérifier si le bagage intercompagnies contenait des explosifs³⁵¹. Le bagage piégé a donc passé le contrôle sans encombre puis a été chargé à bord du vol 103. C'est après cet attentat que l'OACI a élaboré la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection. La Convention interdit la fabrication, la vente ou la possession d'explosifs plastiques sans les marquages chimiques spécifiés par la Convention. Ces marquages permettent aux appareils de contrôle de déceler plus facilement les explosifs. Signée en 1991, la Convention est entrée en vigueur en 1998³⁵².

En plus d'élaborer des conventions traitant de la sûreté de l'aviation civile, le Conseil de l'OACI a décidé en 1969 d'établir le Comité de l'intervention illicite, en faisant remarquer que la menace qui pesait sur l'aviation civile exigeait l'attention urgente et suivie de l'OACI³⁵³. Le Comité est composé de membres choisis parmi les membres du Conseil³⁵⁴ qui passent en revue les incidents de détournement et de sabotage et présentent des recommandations au Conseil³⁵⁵.

3.2.1.1.2 Annexe 17 et Manuel de sûreté de l'OACI

En 1968, en réponse à plusieurs détournements rattachés à la question cubaine, l'OACI a réuni un groupe spécial d'experts en vue de préparer un manuel de sûreté pouvant aider les États contractants à l'égard des actes d'intervention illicite commis contre l'aviation civile internationale. D'abord publié en 1971³⁵⁶, le *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* (Manuel de sûreté) était essentiellement un guide pour les États et les intervenants en matière de sûreté. Les mesures qu'il décrivait n'étaient pas contraignantes, puisque le Manuel de sûreté n'avait aucun statut réglementaire officiel³⁵⁷.

Après l'adoption de l'Annexe 17 en 1974, le Manuel de sûreté pouvait servir à aider les États à appliquer l'Annexe et à fournir des conseils pratiques aux gouvernements, aux aéroports et aux transporteurs aériens afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sûreté³⁵⁸. L'Annexe 17 et le Manuel sur la sûreté sont censés être des documents connexes³⁵⁹. L'Annexe 17

350 Wallis, *Lockerbie*, p. 23.

351 Wallis, *Lockerbie*, p. 104.

352 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4228.

353 Communiqué de l'OACI de 1969, en ligne : Organisation de l'aviation civile internationale <http://www.icao.int/icao/en/nr/1969/pio196904_f.pdf>, p. 2 (consulté le 14 janvier 2009) [communiqué de l'OACI de 1969].

354 Communiqué de l'OACI de 1969, p. 2.

355 Communiqué de l'OACI de 1969, p. 4.

356 Des modifications subséquentes ont été apportées en 1974, 1977 et 1983. Voir la pièce P-157, p. 17 (135 p.).

357 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4211.

358 Pièce P-157, p. 17 (135 p.).

359 À vrai dire, le texte de l'Annexe 17 fait expressément référence au Manuel de sûreté comme étant un document d'orientation qui aide à mettre en œuvre les diverses normes. Voir la pièce P-181, p. V et 2-1 à 4-3. Voir également le témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4278.

décrit en termes généraux les résultats souhaités en ce qui a trait à ses normes et pratiques recommandées, tandis que le Manuel de sûreté fournit aux États et à leurs partenaires en matière de sûreté des moyens précis pour réaliser ces objectifs.

Contrairement à l'Annexe 17, le Manuel de sûreté est un long document qui décrit en détail plusieurs méthodes permettant de mettre en œuvre diverses mesures de sûreté, depuis les solutions les plus simples et économiques pour les États disposant de ressources réduites jusqu'à des procédures sophistiquées que les États mieux nantis peuvent se permettre³⁶⁰. Le Manuel de sûreté contient des indications concernant les mesures de sûreté requises de la part de la majorité des partenaires dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, tels les aéroports, les transporteurs aériens, les agents de sûreté et la police. C'est un document à diffusion restreinte que l'OACI fournit à Transports Canada, et seul Transports Canada est autorisé à en diffuser le contenu³⁶¹.

Figure 1 : Cadre de réglementation internationale de la sûreté aérienne

Convention relative à l'aviation civile internationale	Aussi connue sous le nom de « Convention de Chicago » ou de « Convention de l'OACI ».
Annexe 17 Sécurité	L'une des 18 annexes de la Convention relative à l'aviation civile internationale. On y trouve des normes et des recommandations relatives à la sûreté de l'aviation civile.
Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite	Le Manuel de sûreté de l'OACI renferme des directives et des conseils à l'intention des États contractants de l'OACI, dans le but de les aider à se conformer à l'annexe 17.

La première édition de l'Annexe 17, adoptée en 1974, établissait les pratiques recommandées et les normes internationales qui devaient constituer le cadre de sûreté minimal attendu de tous les États contractants³⁶². Cette première édition, toutefois, se composait essentiellement de recommandations qui s'apparentent à des pratiques exemplaires³⁶³ et sont optionnelles³⁶⁴. Certains experts, qui ont

³⁶⁰ Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4278-4279.

³⁶¹ Le Manuel de sûreté n'est fourni qu'à l'autorité désignée par l'État, tel qu'il est précisé à la norme 3.1.2 de l'Annexe 17. Voir la pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.2. Voir également le témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4278-4279.

³⁶² Pièce P-157, p. 16 (135 p.). Bien qu'elle ait été adoptée en 1974, l'Annexe 17 n'est pas entrée en vigueur avant 1975. Voir la pièce P-151. Voir également le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

³⁶³ Pièce P-157, p. 16 (135 p.).

³⁶⁴ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 97.

comparu devant la Commission, considéraient que cette édition de l'Annexe était un document inférieur aux normes qui n'indiquait pas aux États comment répondre à toute la gamme de menaces à la sûreté auxquelles l'aviation civile était confrontée³⁶⁵. Très peu de choses ont été ajoutées à la deuxième édition de l'Annexe 17, adoptée en 1981³⁶⁶, qui était en vigueur lors de la destruction du vol 182 d'Air India³⁶⁷. C'est n'est qu'à ce moment que l'OACI a reconnu que l'Annexe 17 ne traitait pas suffisamment des menaces contre l'aviation civile et qu'un document plus étoffé s'avérait essentiel³⁶⁸. Une refonte complète de l'Annexe 17 a suivi³⁶⁹.

L'OACI a désigné un groupe spécial d'experts en matière de sûreté internationale, provenant, au départ, de 16 pays et de quatre organisations internationales, pour réviser l'Annexe 17. De 13 normes, elles sont passées à 35 dans le document refondu³⁷⁰. Le groupe était également tenu de se réunir périodiquement pour revoir l'Annexe 17 afin de déterminer si de nouvelles normes devaient être adoptées et s'il fallait élever les pratiques recommandées au statut de normes³⁷¹. Le groupe, connu par la suite sous le nom de Groupe AVSEC³⁷², spécialisé en matière de sûreté, était composé de membres de différents pays et diverses organisations internationales, et relevait du Comité de l'intervention illicite³⁷³.

L'Annexe 17 a été décrite comme étant [traduction] « un petit ouvrage, particulièrement simple, mais issu des nombreux débats qui ont eu lieu en vue d'établir un équilibre entre les besoins tels que les perçoivent les experts en matière de sûreté (Groupe AVSEC) et les considérations d'ordre politique et économique des membres du Comité de l'intervention illicite de l'OACI et du Conseil³⁷⁴ ». La version courante de l'Annexe 17, adoptée en 2005, est entrée en vigueur en avril 2006³⁷⁵. Elle comprend cinq grands chapitres comme suit : 1) les définitions (pour préciser la terminologie clé utilisée relativement à la sûreté de l'aviation civile internationale); 2) les principes généraux; 3) l'organisation des régimes nationaux; 4) les mesures préventives de sûreté; et 5) la gestion de la riposte aux actes d'intervention illicite³⁷⁶. La plupart des pays, dont le Canada,

³⁶⁵ Voir, par exemple, le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

³⁶⁶ Voir la pièce P-152.

³⁶⁷ En 1985, l'Annexe 17 obligeait les États contractants à [traduction] « prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des armes ou des engins dangereux, dont le port ou le transport n'est pas autorisé, ne soient introduits, par quelque moyen que ce soit, à bord d'un aéronef effectuant le transport de passagers. » : pièce P-152, norme 4.1.5. Elle recommandait d'adopter « les procédures nécessaires pour empêcher la présence non autorisée d'explosifs ou de dispositifs incendiaires dans les bagages, le fret, la poste et les provisions de bord transportés à bord de l'aéronef » et recommandait en outre de prendre des mesures pour les mettre à l'abri entre l'aérogare et l'aéronef « afin de protéger l'aéronef contre tout acte de sabotage » : pièce P-152, recommandations 4.1.14 et 4.1.16.

³⁶⁸ Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217-4218.

³⁶⁹ Voir, par exemple, le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

³⁷⁰ Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

³⁷¹ Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

³⁷² Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

³⁷³ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 90.

³⁷⁴ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 97.

³⁷⁵ Pièce P-181, p. IX.

³⁷⁶ Pièce P-181, p. III.

sont signataires de la Convention de Chicago³⁷⁷, et l'Annexe 17 est le document de base à partir duquel tous les régimes de sûreté en matière d'aviation civile doivent être établis. Elle fournit un plan directeur pour déterminer les éléments essentiels qui doivent figurer dans un régime de base, mais complet. Parmi les autres obligations qui leur incombent au titre de l'Annexe 17, les États doivent :

- établir une organisation, élaborer et mettre en application des règlements, des pratiques et des procédures pour protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite³⁷⁸;
- établir et mettre en œuvre un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile³⁷⁹;
- désigner une autorité compétente qui sera chargée d'élaborer, de mettre en œuvre et de tenir à jour la réalisation du programme national de sûreté de l'aviation civile, et en préciser l'identité à l'OACI³⁸⁰;
- établir un comité national de sûreté de l'aviation en vue de coordonner les activités de sûreté entre toutes les entités chargées de la mise en œuvre des divers aspects du programme national de sûreté de l'aviation civile³⁸¹;
- veiller à ce que tous les aéroports³⁸² et les exploitants d'aéronefs commerciaux³⁸³ établissent, mettent en œuvre et tiennent à jour un programme écrit de sûreté relativement à leurs opérations qui est conforme aux exigences du programme national de sûreté de l'aviation civile;
- veiller à ce que soit mis en place, à chaque aéroport, un comité de sûreté d'aéroport chargé d'assister l'autorité dans la mise en œuvre du programme de sûreté aéroportuaire³⁸⁴;
- prendre des mesures pour empêcher que des armes, explosifs ou tous autres engins, articles ou substances dangereux pouvant être employés pour commettre un acte d'intervention illicite contre l'aviation civile ne soient introduits à bord d'un aéronef³⁸⁵, notamment :

377 Voir la pièce P-452.

378 Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.2.

379 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.1.

380 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.2.

381 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.5.

382 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.2.1.

383 Pièce P-181, p. 3-2, art. 3.3.1.

384 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.2.3.

385 Pièce P-181, p. 4-1, art. 4.1.

- en contrôlant l'accès, particulièrement l'accès des non-passagers et des véhicules aux zones côté piste et aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports en utilisant les moyens suivants : système d'identification, vérification des antécédents, surveillance appropriée et inspection d'une proportion des non-passagers et de leurs articles³⁸⁶;
- en assurant la sûreté de l'aéronef, notamment en veillant à ce qu'il soit procédé à un contrôle de sûreté de l'aéronef et en empêchant les personnes non autorisées de pénétrer dans la cabine de l'équipage de conduite³⁸⁷;
- en soumettant les passagers et leurs bagages de cabine à une inspection/filtrage et en les protégeant contre toute intervention non autorisée³⁸⁸;
- en soumettant les bagages de soute à une inspection/filtrage et en les protégeant contre toute intervention non autorisée, notamment en veillant à ce que l'on ne transporte pas les bagages d'un passager qui ne se trouve pas à bord de l'aéronef à moins que lesdits bagages soient identifiés comme non accompagnés et soumis à une inspection/filtrage³⁸⁹;
- en soumettant le fret et la poste à une inspection/filtrage et en les protégeant contre toute intervention non autorisée³⁹⁰ et en veillant à ce que des contrôles de sûreté soient appliqués aux articles de la restauration, aux provisions de bord et aux autres fournitures³⁹¹ destinés à être transportés sur des vols commerciaux de passagers;
- veiller à ce que des mesures de sûreté soient appliquées, dans la mesure du possible, sur la base d'une évaluation des risques effectuée par les autorités nationales pertinentes³⁹²;
- veiller à ce que soit établi et mis en œuvre un programme national de formation à l'intention du personnel de toutes les entités qui participent à la mise en œuvre des divers aspects du programme national de sûreté de l'aviation civile ou qui en sont chargées³⁹³;

386 Voir la pièce P-181, p. 4-1, art. 4.2.1-4.2.6.

387 Voir la pièce P-181, p. 4-1, art. 4.3.1-4.3.3.

388 Voir la pièce P-181, p. 4-2, art. 4.4.1-4.4.4.

389 Voir la pièce P-181, p. 4-2, art. 4.5.1-4.5.5.

390 Cela comprend une procédure pour l'agrément des agents habilités lorsqu'un tel programme est établi par un État contractant. Voir la pièce P-181, p. 4-3, art. 4.6.1-4.6.4.

391 Voir la pièce P-181, p. 4-3, art. 4.6.5.

392 Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.2.2.

393 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.6.

- élaborer et tenir à jour un programme national de contrôle de la qualité de la sûreté de l'aviation civile afin d'évaluer le degré d'application de leur programme national de sûreté de l'aviation civile et d'en évaluer la validité³⁹⁴;
- réévaluer constamment le niveau de la menace relative à l'aviation civile à l'intérieur de leur territoire et ajuster en conséquence les éléments pertinents de leur programme national de sûreté de l'aviation civile³⁹⁵;
- coopérer avec d'autres États pour établir et échanger des renseignements sur des programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile, des programmes de formation, ainsi que des programmes de contrôle de la qualité, selon les besoins³⁹⁶.

3.2.1.2 *Limites de la gouvernance internationale*

Plusieurs préoccupations ont été soulevées à l'égard de la gouvernance de l'OACI en matière de sûreté de l'aviation civile, notamment sa constitution politique, qui peut nuire à la prise de décision et donner lieu à la désignation de représentants peu qualifiés dans ce domaine hautement technique et spécialisé. Comme c'est le cas pour d'autres organismes internationaux regroupant des représentants de différents pays, l'OACI est considérée comme une organisation politique. Le langage utilisé pour régir l'aviation civile internationale est nécessairement fondé sur des compromis³⁹⁷. L'adoption de toute règle se fait par consensus³⁹⁸ et les États ayant le moins de ressources doivent pouvoir s'y conformer³⁹⁹. Wallis a décrit ainsi le problème des ressources :

[Traduction]

Les mots ont parfois peu de poids parce que le pays ne dispose tout simplement pas des ressources financières nécessaires pour agir. Il peut parfois être confronté à un dilemme : acheter un appareil de radioscopie pour un aéroport ou un appareil de radiographie pour un hôpital. Néanmoins, dans le cas des pays développés, on pourrait s'attendre à ce qu'ils aient déjà tout ça et même plus [...] ⁴⁰⁰.

L'établissement des normes peut se révéler frustrant. Il arrive souvent que les dispositions relatives à la sûreté de l'Annexe 17 ne soient pas acceptées à

394 Pièce P-181, p. 3-2, art. 3.4.4.

395 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.3.

396 Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.4.2.

397 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91.

398 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

399 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

400 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

un niveau plus élevé que celui du « plus petit dénominateur commun »⁴⁰¹. Inévitablement, le libellé choisi pour définir les normes internationales donne aux États une grande liberté en ce qui a trait à leur mise en œuvre⁴⁰².

Il faut considérer les normes de l'OACI comme des normes minimales que les États dotés des ressources requises, particulièrement les pays développés, devraient être facilement en mesure d'excéder⁴⁰³. Excéder ces normes, lorsqu'il est possible de le faire, semble être une pratique en usage depuis longtemps. Avant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, le Canada, les États-Unis et bon nombre de pays européens avaient établi des régimes nationaux excédant les normes de l'Annexe 17⁴⁰⁴. Les examens et les enquêtes au chapitre de la sûreté de l'aviation ont permis de conclure que le Canada excédait les normes de l'Annexe 17 au moment des attentats. Cela n'a rien de surprenant, même si les représentants de Transports Canada ont souvent affirmé qu'il était important de le souligner⁴⁰⁵.

On se soucie également du fait que les représentants gouvernementaux qui exercent des activités au sein des principaux organes et comités de l'OACI proviennent de la fonction publique et n'ont souvent aucune expérience dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile⁴⁰⁶. Le Comité de l'intervention illicite se compose de membres du Conseil de l'OACI qui agissent comme des ambassadeurs nationaux et dont l'expérience en matière de sûreté peut être minime, voire inexistante⁴⁰⁷. Pourtant, ce comité rédige la version définitive des recommandations qui doivent être présentées au Conseil afin qu'il donne des directives en matière de sûreté aérienne⁴⁰⁸. Par contre, l'IATA a constitué un comité consultatif de la sécurité en 1967, dont les objectifs étaient semblables à ceux du Comité de l'intervention illicite, mais avec une composition assez différente. Formé pour élaborer des politiques collectives en matière de transport aérien, le comité consultatif de l'IATA, par la suite appelé groupe consultatif, était composé d'experts du domaine de la sûreté de l'aviation civile, choisis parmi les responsables de la sûreté des transporteurs aériens internationaux⁴⁰⁹.

Malgré ses limites, l'OACI a produit des instruments juridiques importants pour gérer la sûreté de l'aviation civile, même si ceux-ci ont largement progressé de manière ponctuelle et réactive. Depuis 1985, le Comité de l'intervention illicite fait appel aux conseils du Groupe AVSEC, qui se compose d'experts provenant de plusieurs États et organisations⁴¹⁰, dont l'IATA⁴¹¹. Le Groupe AVSEC a procédé à la première reformulation substantielle de l'Annexe 17 après la destruction

401 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91; témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4285.

402 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4218.

403 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4271.

404 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

405 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4501.

406 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 104.

407 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4216-4217.

408 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 90, 104.

409 Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 103-104.

410 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 90.

411 Témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8210.

du vol 182 d'Air India⁴¹², introduisant un régime beaucoup plus rigoureux de normes pour la sûreté de l'aviation civile internationale⁴¹³. On a accru le nombre d'experts en matière de sûreté pour conseiller le Comité de l'intervention illicite. Cela a constitué un pas dans la bonne direction, et l'influence de ce comité sur les questions de sûreté, en particulier sur celles qui sont liées à l'Annexe 17⁴¹⁴, pourra peut-être aider à compenser les lacunes associées à d'autres organismes de l'OACI ayant des responsabilités dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Cependant, bien que le Groupe AVSEC fournisse son expertise, seuls les États contractants sont habilités, par l'intermédiaire de leurs représentants, à arrêter définitivement les règles de l'OACI⁴¹⁵. Leurs décisions peuvent être influencées par des intérêts divergents et avoir été prises sans qu'on ait l'expertise voulue. Il s'agit là d'une limite inhérente au processus d'élaboration de normes.

Le fait que le régime de sûreté de l'aviation civile internationale ne comporte pas de mécanisme d'exécution constitue une autre limite. C'est une question de souveraineté. Bien que les signataires de la Convention de Chicago soient tenus de se conformer à l'Annexe 17, aucun mécanisme ne contraint les États à le faire :

[Traduction]

L'OACI n'a prévu aucune pénalité ou sanction, car elle a toujours refusé de devenir une police internationale. Elle se considère comme une association internationale de pays souverains, où chacun est tenu d'appliquer les normes en utilisant ses propres méthodes [...] ⁴¹⁶.

Il existe un mécanisme officiel qui permet aux États de déroger à une norme de l'Annexe 17. Aux termes de l'article 38 de la Convention de Chicago, les États sont tenus de notifier au Conseil toute dérogation aux normes internationales :

Tout État qui estime ne pouvoir se conformer en tous points à l'une quelconque de ces normes ou procédures internationales, ou mettre ses propres règlements ou pratiques en complet accord avec une norme ou procédure internationale amendée, ou qui juge nécessaire d'adopter des règles ou des pratiques différant sur un point quelconque de celles qui sont établies par une norme internationale, notifie immédiatement à l'Organisation de l'aviation civile internationale les différences entre ses propres pratiques et celles qui sont établies par la norme internationale [...]. En

412 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 90.

413 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai, 2007, p. 4241.

414 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4217.

415 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 90.

416 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4274-4275.

pareil cas, le Conseil notifie immédiatement à tous les autres États la différence existant entre un ou plusieurs points de la norme internationale et la pratique nationale correspondante de l'État en question⁴¹⁷.

Il arrive que les États ne puissent pas ou ne veuillent pas se conformer à une norme de l'Annexe 17 pour diverses raisons, notamment pour des motifs financiers :

[Traduction]

L'État peut tout simplement ne pas avoir les ressources financières nécessaires pour mettre en œuvre les procédures exigées par l'Annexe. Cela est souvent le cas dans les pays émergents. Un gouvernement peut littéralement être appelé à choisir entre offrir de nouvelles installations aux fins de la sûreté ou nourrir une population affamée ou qui crève de faim. Cela devient une question de priorités⁴¹⁸.

Les normes de l'OACI, nous l'avons vu, sont essentiellement établies au niveau du plus petit dénominateur commun pour accommoder les États les plus démunis. On garde ainsi au minimum le nombre d'États qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour se conformer à l'Annexe 17⁴¹⁹. Par ailleurs, d'autres considérations d'ordre opérationnel, administratif et politique entrent en ligne de compte. Un délégué auprès de l'OACI peut [traduction] « voter sous l'inspiration du moment »⁴²⁰ en faveur de l'adoption d'une règle pour découvrir plus tard qu'elle ne peut être mise en œuvre dans son pays. À d'autres moments, il se peut que le représentant ne dispose ni du pouvoir ni de l'influence nécessaire pour mettre en pratique les décisions de l'OACI. Il arrive aussi qu'on n'ait pas totalement compris les conséquences d'une règle lors de son adoption. Bien que les réunions de l'OACI se déroulent dans plusieurs langues officielles, certains délégués peuvent en venir à utiliser une langue qu'ils ne maîtrisent pas entièrement et, par conséquent, ne pas comprendre toute la subtilité des débats. Une réflexion plus poussée et l'occasion de discuter de la question dans son pays peuvent révéler des obstacles imprévus. Il se pourrait également qu'un État ait été en désaccord avec la règle dès le début et qu'il ait choisi de ne pas le dire en séance publique⁴²¹.

La procédure officielle qui consiste à aviser l'OACI de l'incapacité à satisfaire aux normes internationales s'appelle la [traduction] « notification d'une différence⁴²² ». L'État doit notifier au Conseil de l'OACI les différences entre la

417 Pièce P-150, p. 17-18, art. 38.

418 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 98.

419 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4285.

420 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 97.

421 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 97.

422 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 97.

norme et sa réglementation nationale et fournir des précisions⁴²³. Généralement, l'OACI publie la liste des États qui ont signalé des différences et en précise la nature⁴²⁴. Il convient de publier les différences dans les annexes, puisqu'on y traite d'autres questions relevant de l'aviation civile; néanmoins, les questions de sûreté sont confidentielles et doivent être traitées avec plus de circonspection pour éviter que les renseignements ne tombent entre de mauvaises mains. Les différences signalées en ce qui a trait à la sûreté de l'aviation civile ne sont pas publiées, mais elles sont transmises aux autorités désignées de tous les signataires de la Convention de Chicago⁴²⁵. Chaque État peut ensuite déterminer comment il convient d'utiliser ces renseignements, à qui les diffuser et s'il doit réagir en modifiant ses exigences en matière de sûreté. L'OACI n'intervient pas dans ces décisions, car elles sont considérées comme des affaires d'État⁴²⁶. L'État qui signale des différences peut être mis sur une liste noire par d'autres pays et perdre, de ce fait, sa couverture d'assurance ou l'accès aux services⁴²⁷.

Les publications de l'OACI, même celles qui sont à diffusion « restreinte », sont largement distribuées⁴²⁸. De plus, les États voyous qui sont membres de l'OACI, ou les compagnies aériennes voyous qui sont membres de l'IATA, seront privés de toute information sensible discutée ou échangée au sein de ces deux organisations. Il n'existe pas de méthode fiable pour empêcher que ces documents ne tombent entre les mains de terroristes. Tous les programmes de sûreté doivent être conçus de manière à ce que les mesures demeurent efficaces même si les terroristes en connaissent l'existence⁴²⁹. Toutefois, l'information se rapportant à la notification des différences présente un problème particulier :

[Traduction]

Si un État indique, par exemple, qu'il ne pourra pas respecter la norme exigeant l'appariement bagages-passagers, les terroristes seraient en mesure de repérer cette faille et de s'en servir pour perpétrer un attentat dirigé contre les opérations de l'aviation civile⁴³⁰.

Toutefois, grâce aux restrictions imposées par l'OACI relativement à la diffusion des renseignements sur la sûreté de l'aviation civile, il devient plus ardu pour les terroristes d'obtenir ces renseignements et de les utiliser à mauvais escient⁴³¹.

La Commission a été informée que certains États ont notifié des différences à l'OACI relativement à l'Annexe 17, mais on n'en connaît ni l'état actuel ni la

423 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4273.

424 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 97.

425 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4282-4283.

426 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4285.

427 Pièce P-157, p. 16 (135 p.).

428 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 98.

429 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4277.

430 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 98.

431 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4279.

teneur⁴³². La Commission a en outre été informée que les États ne signalent pas toujours les différences, parce qu'ils sont peut-être réticents à admettre qu'ils ne se conforment pas aux normes⁴³³. Cela peut compromettre la sûreté des autres États et transporteurs aériens qui peuvent être exposés, à leur insu, à des faiblesses en matière de sûreté en raison de l'inaction de l'État contrevenant⁴³⁴.

Dans la pratique, les compagnies aériennes internationales sont souvent au courant des failles dans la sûreté, même si l'OACI n'en a pas été informée, simplement parce qu'elles mènent des activités de sûreté partout dans le monde⁴³⁵. Leurs employés travaillent et résident dans divers pays et sont en mesure de voir si les normes sont respectées⁴³⁶. Les comités de sûreté des aéroports deviennent, pour les compagnies aériennes et les autres intervenants, une tribune importante pour parler ouvertement de leurs préoccupations en matière de sûreté⁴³⁷.

La surveillance relative aux questions de sûreté de l'aviation civile internationale est limitée. L'Annexe 17 établit uniquement des exigences minimales, mais il n'existe aucun mécanisme obligeant à s'y conformer. Il ne suffit pas de recourir aux comités de sûreté des aéroports pour pallier les lacunes en matière de surveillance⁴³⁸.

Bien que l'OACI ne dispose d'aucun moyen pour faire respecter ses règles, il est devenu possible d'améliorer la surveillance grâce au Programme universel d'audits de sûreté qui a été élaboré après le 11 septembre 2001. L'objectif principal du Programme est de vérifier si les normes de l'Annexe 17 sont respectées en examinant les régimes de sûreté des États contractants, ainsi que la sûreté aéroportuaire, au moyen d'un échantillonnage⁴³⁹. En 2005, le Canada a fait l'objet d'une vérification de la part de l'OACI dans le cadre de ce programme. Il a donné suite aux recommandations qui lui ont alors été faites en préparant un plan de mesures correctrices et, en 2007, l'OACI a examiné les progrès réalisés par le Canada pour résoudre les problèmes soulevés durant la vérification⁴⁴⁰. Selon l'accord conclu entre l'OACI et les États membres, les conclusions et les recommandations formulées dans le cadre du Programme universel d'audits de sûreté ne peuvent pas être rendues publiques⁴⁴¹.

En mai 2008, les responsables de Transports Canada ont avisé la Commission que l'OACI avait effectué un cycle de vérification complet. En d'autres mots, tous les États contractants avaient fait l'objet de vérification dans le cadre du Programme universel. Lors de ses prochaines vérifications, l'OACI n'examinera

432 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4283.

433 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4285.

434 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 98.

435 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4285-4286.

436 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4286.

437 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4286.

438 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.2.2.

439 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4734.

440 Pièce P-101, CAF0827, p. 11-12 (19 p.).

441 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4714.

plus les régimes de sûreté des pays, mais plutôt leur capacité à vérifier leur propre régime⁴⁴². Dans le cadre de ses vérifications, l'OACI examinera les pratiques et les procédures qui permettent aux États d'exercer une surveillance sur leur système national de sûreté aérienne⁴⁴³.

3.2.2 Surveillance de la sûreté de l'aviation au Canada

Transports Canada a été désigné par le gouvernement du Canada comme autorité en matière de sûreté de l'aviation civile⁴⁴⁴, et ses agents responsables représentent le Canada à l'OACI⁴⁴⁵. Dans le cadre de son mandat en matière de sûreté de l'aviation, Transports Canada doit :

- élaborer une politique de sûreté aérienne, qui désigne les aéroports assujettis au contrôle de sûreté par l'ACSTA;
- élaborer le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* et le soumettre à l'approbation du gouverneur en conseil;
- adopter des mesures, arrêtés, directives d'urgence et arrêtés provisoires concernant la sûreté aérienne;
- surveiller l'industrie de l'aviation pour assurer le respect de la réglementation;
- gérer le programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées des aéroports;
- collaborer avec les services de renseignement⁴⁴⁶ en vue de fournir des renseignements à l'ACSTA, aux exploitants d'aéroports et aux transporteurs aériens⁴⁴⁷.

Bien que Transports Canada soit l'autorité nationale ultime en matière de sûreté de l'aviation civile, il partage la responsabilité opérationnelle à ce chapitre avec plusieurs ministères et organismes fédéraux, transporteurs aériens et exploitants d'aéroports, ainsi que de nombreux autres intervenants. C'est un système intégré qui met à contribution plusieurs organisations des secteurs public et privé⁴⁴⁸ et des organisations à but non lucratif⁴⁴⁹, parmi lesquelles on

442 Pièce P-101, CAF0827, p. 12 (19 p.).

443 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4711.

444 Pièce P-181, p.

445 Pièce P-169, p. 26 (198 p.).

446 Les principaux services de renseignement avec lesquels Transports Canada collabore sont le SCRS, la GRC et le CIEM. Voir la pièce P-169, p. 26 (198 p.), note 24.

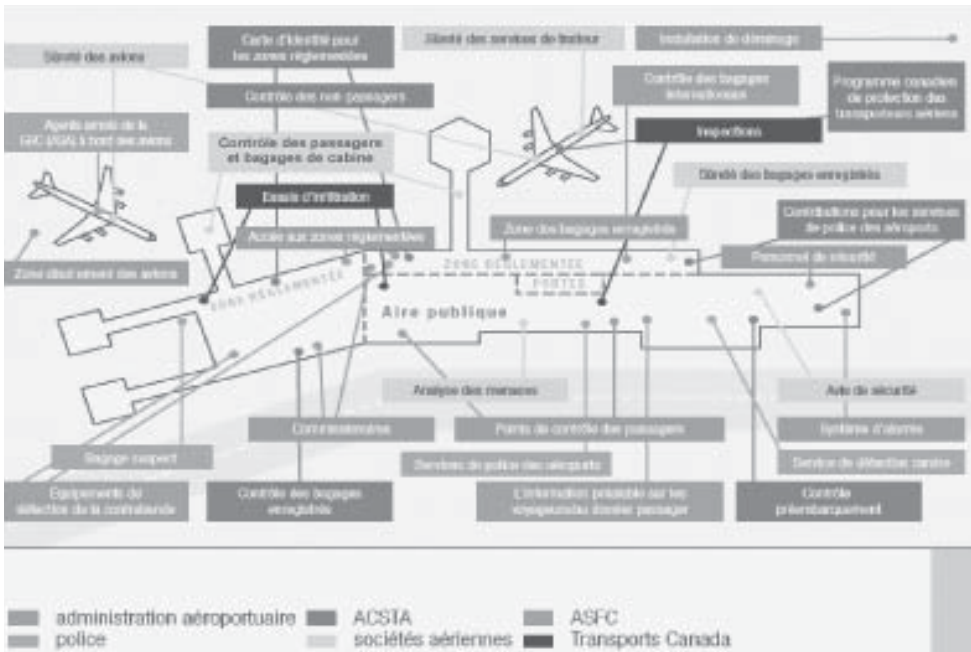
447 Pièce P-169, p. 26 (198 p.).

448 Pièce P-169, p. 27 (198 p.).

449 Les administrations aéroportuaires sont constituées en organisations à but non lucratif : témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8139.

retrouve les commerces de détail, les services aéronautiques aux aéroports et les fournisseurs de services au sol. La figure 2 montre la complexité des opérations de sûreté et indique les différentes organisations qui interviennent dans la sûreté au niveau de l'aéroport.

Figure 2 : Le contexte de la sûreté aéroportuaire



Source : Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien – Rapport du Comité consultatif* (2006), pièce-169, p. 27.
 Remarque : L'ASFC est l'Agence des services frontaliers du Canada.

Transports Canada a un vaste mandat, qui comprend la responsabilité de tous les principaux modes de transport, notamment de l'aviation civile⁴⁵⁰. La sûreté n'étant pas son unique préoccupation, le ministère a vu certains observateurs remettre en question sa capacité à assumer une responsabilité de premier plan dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Dans son rapport de 2007 sur la sûreté des aéroports au Canada, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) n'approuvait pas que l'on confie les questions relatives à la sûreté aérienne à Transports Canada. Le Comité a parlé des intérêts incompatibles de la sécurité et de l'industrie :

⁴⁵⁰ Pièce P-169, p. 31 (198 p.).

Transports Canada devrait se retirer du domaine de la sécurité et se concentrer dans les domaines de sa compétence. Par exemple, rendre le réseau de transport du Canada plus efficace. C'est ce qui intéresse vraiment Transports Canada : transporter les personnes et les marchandises le plus efficacement possible. Le Comité ne dit pas que ce n'est pas un objectif louable. Ce l'est sûrement.

Toutefois, il faudrait confier à d'autres la question de la sécurité, surtout parce que les impératifs de la sécurité nuisent parfois au transport des personnes et des marchandises. Confier la sécurité à Transports Canada, c'est comme confier l'environnement à Industrie Canada. Industrie Canada cherche à maximiser la production. Les environnementalistes veulent s'assurer que la production ne pollue pas la planète. Les deux rôles sont incompatibles⁴⁵¹.

Le Comité sénatorial a recommandé que l'on dégage Transports Canada de ses responsabilités en ce qui a trait à la sécurité dans les aéroports et qu'on les transfère au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada (maintenant appelé Sécurité publique Canada)⁴⁵², qui a été créé après les événements du 11 septembre 2001⁴⁵³.

L'opinion du Comité n'est pas largement partagée. En instituant l'OACI et l'IATA à la même conférence à Chicago, en 1944, on a reconnu la nécessité d'une collaboration entre ceux qui établissent les règles et ceux qui les mettent en œuvre⁴⁵⁴. Lorsque les gouvernements établissent les règles, ils doivent tenir compte de leur applicabilité au secteur du transport aérien. En 1985, le rapport Seaborn, qui a entrepris un examen complet de la sûreté aérienne au Canada après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, a souligné la nécessité « d'un équilibre raisonnable entre la circulation efficace des passagers et l'assurance de leur sécurité [et de leur sûreté] »⁴⁵⁵ et l'importance « des moyens pratiques d'améliorer la sécurité des aéroports et des transporteurs aériens »⁴⁵⁶. Selon le rapport, l'efficacité des voyages par avion va de pair avec l'efficacité de la sûreté aérienne :

On ne devrait pas permettre à la menace terroriste d'entraver indûment les activités quotidiennes normales, y compris les voyages par avion. Toutefois, il faut reconnaître que les passagers aériens sont vulnérables aux actes terroristes et aux incidents semblables. Il est donc très important que la

451 Pièce P-172, p. 57-58 (152 p.).

452 Pièce P-172, p. 58 (152 p.).

453 Pièce P-169, p. 31 (198 p.).

454 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4214.

455 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

456 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

sécurité [sûreté] aérienne se fonde sur des mesures efficaces et efficientes de sécurité, utilisées de façon courante, en matière d'inspection de sécurité d'un grand nombre de personnes, de leurs bagages, ainsi que des marchandises et du courrier⁴⁵⁷.

Cette question a fait récemment l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un examen quinquennal indépendant des dispositions de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Loi sur l'ACSTA)*⁴⁵⁸. En se fondant sur les recommandations du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, le gouvernement a décidé que Transports Canada continuerait d'exercer son autorité sur la sûreté de l'aviation civile⁴⁵⁹. Le Comité consultatif a fait écho aux sentiments exprimés dans le rapport Seaborn, en affirmant que la plupart des intervenants avaient fait ressortir l'importance d'assurer la viabilité économique du secteur de l'aviation civile et sa capacité à servir le public tout en continuant de respecter les normes de sûreté les plus strictes⁴⁶⁰. Le Comité a également déclaré que la plupart des voyageurs souhaitaient que la sûreté fasse partie intégrante d'un système de transport aérien efficient et confortable⁴⁶¹. De fait, l'Annexe 17 demande que les États mettent en œuvre les règlements, les pratiques et les procédures en matière de sûreté tout en tenant compte de la « régularité » et de l'efficacité des vols⁴⁶². Cette question est mise en relief dans la recommandation 2.3 :

*Il est recommandé que chaque État contractant prenne des dispositions, toutes les fois que cela sera possible, pour que les contrôles et procédures de sûreté entraînent le moins possible de perturbations ou de retards dans les activités de l'aviation civile, à condition que ne soit pas compromise l'efficacité de ces contrôles et procédures*⁴⁶³. [Italique dans l'original]

Toutefois, le Comité a estimé que les parties intéressées et les intervenants n'appuyaient guère cette idée et faisaient « très peu valoir des arguments convaincants »⁴⁶⁴ en faveur d'un changement de gouvernance en ce qui a trait à la sûreté de l'aviation civile⁴⁶⁵. Il a signalé que la situation de Transports Canada était similaire à celle observée au Royaume-Uni, où le ministère responsable des Transports est l'autorité nationale désignée, tandis qu'elle était différente de celle des États-Unis, où la Transportation Security Administration fait partie du département de la Sécurité intérieure, lequel est distinct du département

457 Pièce P-101, CAF0039.

458 Voir la pièce P-169.

459 Pièce P-101, CAF0871, p. 1 (4 p.).

460 Pièce P-169, p. 19 (198 p.).

461 Pièce P-169, p. 19 (198 p.).

462 Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.2.

463 Pièce P-181, pratique recommandée 2.3, p. 2-1. Remarque : pour que les recommandations pratiques puissent être facilement différenciées des normes, elles figurent en italique et sont précédées de la mention « **Recommandation** ». [En gras dans l'original] : pièce P-181, p. VII.

464 Pièce P-169, p. 31 (198 p.).

465 Pièce P-169, p. 31 (198 p.).

des Transports⁴⁶⁶. Le Comité a fait état d'un consensus sur le fait que Transports Canada, compte tenu de son vaste mandat visant l'ensemble du secteur des transports, constituait l'autorité la plus appropriée pour la sûreté aérienne, car elle permet une meilleure intégration de la sûreté avec la politique des transports en général⁴⁶⁷.

La Commission reconnaît que les mesures relatives à la sûreté de l'aviation civile doivent permettre au secteur du transport aérien de continuer à fonctionner efficacement et que Transports Canada est le mieux placé pour assurer la sûreté et l'efficacité, même si ces objectifs sont parfois concurrents. Il doit le faire, toutefois, en exerçant la surveillance réglementaire avec une extrême vigilance, ce qui favorisera une vision commune en matière de sûreté de l'aviation et une véritable collaboration entre les intervenants. Il est possible d'atteindre les objectifs en matière de sûreté et d'efficacité si le public et les autorités responsables comprennent bien les questions en jeu et s'il existe une combinaison appropriée de politiques et de mesures législatives⁴⁶⁸.

3.2.2.1 Concepts relatifs à la surveillance

La Commission a conclu qu'une surveillance efficace de la sûreté de l'aviation civile est impossible sans un régime de réglementation complet. Le régime doit être compris par tous les intervenants. Il importe d'évaluer le contexte de la menace de façon approfondie et l'ensemble des besoins en matière de sûreté pour être en mesure d'instaurer le régime approprié qui, même après qu'il aura été établi, devra être constamment mis à l'épreuve et vérifié. La surveillance nécessitera également des efforts sur le plan de l'inspection et du contrôle d'application pour assurer la conformité. Cela inclura la mise à l'essai et la vérification des procédures de sûreté. Transports Canada dispose d'un réseau national d'inspecteurs de la sûreté de l'aviation civile bien développé qui évalue le respect de la réglementation par l'ACSTA, les aéroports et les transporteurs aériens en ce qui a trait à la sûreté⁴⁶⁹ et qui procèdent à des essais d'infiltration du système de contrôle de sûreté⁴⁷⁰. Enfin, la surveillance exige la participation du Canada et, s'il y a lieu, son leadership au sein des organisations internationales, en particulier l'OACI. Pour sa propre sûreté, le Canada dépend en partie des régimes de sûreté des autres pays.

3.2.2.2 Surveillance de la sûreté de l'aviation

La surveillance de la sûreté de l'aviation civile nécessite deux éléments importants : un régime de réglementation adéquat et son examen continu. Ce sont également des exigences prescrites par l'Annexe 17 à la Convention de Chicago. Selon la norme 2.1.2 de l'Annexe 17, d'une part, chaque État

⁴⁶⁶ Dans la foulée des événements qui se sont produits le 11 septembre 2001, la responsabilité du contrôle des passagers et de leurs bagages est passée, en novembre 2001, de la Federal Aviation Administration à la TSA. Voir la pièce P-157, p. 96 (135 p.); pièce P-169, p. 30 (198 p.).

⁴⁶⁷ Pièce P-169, p. 31 (198 p.).

⁴⁶⁸ Pièce P-169, p. 19 (198 p.).

⁴⁶⁹ Pièce P-169, p. 83 (198 p.).

⁴⁷⁰ Pièce P-173, p. 34.

contractant « établira une organisation, élaborera et mettra en application des règlements, pratiques et procédures pour protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, en tenant compte de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité des vols »⁴⁷¹. Selon la norme 3.1.3, d'autre part, l'État contractant « réévaluera constamment le niveau de la menace relative à l'aviation civile à l'intérieur de son territoire et établira et mettra en œuvre des politiques et des procédures destinées à ajuster en conséquence les éléments pertinents de son programme national de sûreté de l'aviation civile, en fonction d'une évaluation des risques pour la sûreté effectuée par les autorités nationales concernées »⁴⁷².

En outre, le régime réglementaire devrait permettre de réagir adéquatement au contexte particulier de la menace à laquelle le Canada est confronté. Le système devrait tenir compte des risques de façon à réduire le nombre des situations d'urgence. En même temps, lorsqu'une urgence survient, le système devrait faciliter une gestion pleinement efficace de la crise. Tout programme de sûreté efficace doit reposer sur des renseignements fiables et une évaluation à jour des menaces, et doit être assez souple pour s'adapter aux nouvelles menaces qui se profilent à l'horizon⁴⁷³.

Le Canada ne se conforme pas entièrement aux exigences minimales de l'Annexe 17. Il est incontestable qu'on n'a pas réussi à protéger adéquatement l'aviation civile du Canada contre les nombreux risques qu'on a reconnus depuis longtemps, certains même depuis plus de 25 ans⁴⁷⁴.

3.2.2.2.1 Annexe 17 et sûreté de l'aviation au Canada

Cadre de réglementation

Transports Canada a établi des règlements, des pratiques et des procédures en vue de protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, comme l'exige la norme 2.1.2⁴⁷⁵. Toutefois, il n'a pas vu à ce qu'ils « protègent la sécurité des passagers, des équipages, du personnel au sol et du public *dans toutes* les questions relatives à la protection contre des actes d'intervention illicite dans l'aviation civile », tel que le prescrit la norme 2.1.3a) [italique ajouté]⁴⁷⁶. Plus particulièrement, les États contractants sont tenus, en vertu de la norme 4.1, de prendre des mesures pour empêcher que des armes, explosifs ou tous autres engins, articles ou substances dangereux pouvant être employés pour commettre un acte d'intervention illicite, et dont le port ou le transport n'est pas

⁴⁷¹ Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.2.

⁴⁷² Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.3; voir également la pièce P-169, p. 21-22 (198 p.).

⁴⁷³ Pièce P-169, p. 22 (198 p.); voir également la section 3.4, pour un examen complet de l'utilisation du renseignement dans la sûreté de l'aviation civile.

⁴⁷⁴ Voir les sections 3.8.1, 3.8.2 et 3.8.3, qui décrivent certaines des principales lacunes du régime canadien de la sûreté de l'aviation civile. Voir également, par exemple, le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5018-5019.

⁴⁷⁵ Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.2.

⁴⁷⁶ Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.3 a).

autorisé, ne soient introduits, « par quelque moyen que ce soit »⁴⁷⁷, à bord d'un aéronef effectuant un vol d'aviation civile. Pour satisfaire à cette norme, les États contractants sont tenus de mettre en œuvre des mesures de sûreté préventives à différents endroits, qui permettent de :

- contrôler l'accès aux zones côté piste et aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports⁴⁷⁸, notamment d'utiliser des systèmes d'identification de véhicules pour empêcher les accès non autorisés à ces zones⁴⁷⁹;
- protéger l'aéronef⁴⁸⁰, notamment d'exécuter des contrôles de sûreté de l'aéronef ou de fouilles dans certains cas⁴⁸¹;
- inspecter/filtrer et protéger les passagers et les bagages⁴⁸²;
- soumettre le fret, la poste et les autres marchandises à des contrôles de sûreté appropriés⁴⁸³, en l'absence d'un système d'agents habilités⁴⁸⁴, avant qu'ils soient chargés à bord d'un aéronef transportant des passagers⁴⁸⁵.

La principale lacune de la sûreté de l'aviation civile au Canada tient au fait qu'elle ne comporte pas de systèmes suffisamment complets. Les ressources en matière de sûreté se sont concentrées de façon disproportionnée sur les mesures relatives aux passagers et aux bagages⁴⁸⁶, laissant ainsi la voie ouverte à de nombreuses possibilités d'attentats. Le système de sûreté de l'aviation civile dans son ensemble, qui doit traiter des problèmes de sûreté causés par les passagers, l'équipage et le personnel au sol, ainsi que par le grand public, demeure vulnérable, car il est toujours possible d'introduire des bombes et d'autres armes de sabotage à bord des aéronefs, en tirant parti du fret aérien, des faiblesses dans la sûreté aéroportuaire et d'autres lacunes⁴⁸⁷. Cette situation n'est pas conforme à la norme 4.1⁴⁸⁸.

477 Pièce P-181, p. 4-1, art. 4.1.

478 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-181, p. 4-1, art. 4.2.

479 Voir la pièce P-181, p. 4-1, art. 4.2.3.

480 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-181, p. 4-1, art. 4.3.

481 Pièce P-181, p. 4-1, art. 4.3.1.

482 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-181, p. 4-1 à 4-2, art. 4.4 et 4.5.

483 Pièce P-181, p. 4-2, art. 4.6.

484 Voir la section 3.8.1, qui analyse les systèmes d'agents habilités et l'Initiative de sûreté du fret aérien proposé, en cours d'élaboration par Transports Canada.

485 Pièce P-181, p. 4-2, art. 4.6.4; voir également, dans l'ensemble, la pièce P-181, p. 4-2, art. 4.6.

486 À la suite des événements du 11 septembre 2001, on insistait, dans le budget de 2001, sur le fait que les passagers présentaient le principal risque, et que des fonds n'étaient prévus que pour le trafic passager. Les risques posés par le transport aérien de fret et l'aviation générale, par exemple, ont généré moins d'intérêt, en dépit des vives inquiétudes qu'ils ont suscitées. Voir la pièce P-411, p. 12.

487 Voir les sections 8.3.1, 8.3.2 et 8.3.3, qui portent sur les risques pour la sûreté que représentent le fret aérien et le courrier, la sûreté dans les aéroports, les services aéronautiques aux aéroports et le secteur de l'aviation générale.

488 La norme 4.1 exige que les États contractants prennent des mesures pour empêcher que toutes les armes et substances dangereuses ne soient introduites « par quelque moyen que ce soit » à bord d'un aéronef effectuant un vol d'aviation civile. Voir la pièce P-181, p. 4-1, art. 4.1.

Après les attentats à la bombe contre Air India, en 1985, et contre la Pan Am, en 1988, ainsi que les attentats terroristes du 11 septembre 2001, on a grandement amélioré la sûreté dans l'aviation civile canadienne. Ces améliorations ont porté principalement sur les contrôles des passagers et de leurs bagages de cabine et bagages enregistrés⁴⁸⁹. Toutefois, en concentrant les efforts presque exclusivement sur l'amélioration des contrôles des passagers et de leurs bagages, on a mal protégé, voire pratiquement ignoré, d'autres voies susceptibles d'être empruntées pour commettre des actes de sabotage. Notons plus particulièrement le caractère inadéquat des mesures qui existent à l'heure actuelle pour les divers aspects de la sûreté des aéroports⁴⁹⁰, notamment la sûreté du fret aérien, du courrier et des provisions de bord⁴⁹¹, ainsi que des services aéronautiques aux aéroports et du secteur de l'aviation générale⁴⁹².

Rien ne prouve que des systèmes efficaces d'identification de véhicules sont mis en place pour empêcher l'accès non autorisé aux zones côté piste et aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports, comme l'exige la norme 4.2.3⁴⁹³. En fait, il y a preuve du contraire⁴⁹⁴. Le procureur général du Canada a déclaré que « les véhicules ne font l'objet d'une inspection visuelle superficielle qu'à un nombre limité de portes d'accès des véhicules⁴⁹⁵ ». Les quelques contrôles de sûreté qui ont été appliqués au fret aérien sont loin de refléter les pratiques exemplaires internationales⁴⁹⁶ et ils n'ont pas contribué à réduire le risque de sabotage par le truchement du fret aérien. Par conséquent, ils ne peuvent être considérés comme des « contrôles de sûreté appropriés »⁴⁹⁷, comme le requiert la norme 4.6.4⁴⁹⁸. Transports Canada a reconnu ces lacunes et envisage d'améliorer ses programmes de sûreté à l'égard du fret aérien⁴⁹⁹, des services aéronautiques aux aéroports⁵⁰⁰ et du secteur de l'aviation générale⁵⁰¹. Actuellement, le ministère envisage aussi d'examiner les recommandations faites par le Comité consultatif

489 Voir le chapitre II et la section 3.1, pour une analyse plus détaillée de la façon dont on a réagi sur le plan de la sûreté de l'aviation civile à la suite des attentats à la bombe contre les vols 182 d'Air India et 103 de la Pan Am, et des attentats du 11 septembre 2001, respectivement.

490 Voir la section 3.8.2, où l'on analyse les lacunes de la sûreté aéroportuaire.

491 Voir la section 3.8.1, où l'on analyse les lacunes de la sûreté du fret aérien.

492 Voir la section 3.8.3, où l'on analyse les lacunes de la sûreté des services aéronautiques aux aéroports et de l'aviation générale.

493 Pièce P-181, p. 4-1, art. 4.2.3.

494 En mars 2009, une opération secrète mettant à contribution le ministre des Transports actuel, l'honorable John Baird, et le président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, l'honorable Colin Kenny, visait à mettre à l'épreuve la sûreté du côté piste de l'aéroport international Pearson de Toronto. Le test a permis de constater qu'il était relativement facile de contourner la sûreté du périmètre à bord d'un véhicule, car les différentes portes n'étaient ni verrouillées ni surveillées, et personne n'a demandé à voir des pièces d'identité.

495 Observations finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 380.

496 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4259. Voir également la section 3.8.1, qui porte sur le caractère inadéquat du régime actuel pour le transport de fret et sur la nécessité de disposer d'un système d'agents habilités qui cadre avec les pratiques exemplaires internationales.

497 Pièce P-181, p. 4-2, art. 4.6.4.

498 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4629. Voir également la section 3.8.1, où il est question des lacunes en matière de sûreté du fret aérien au Canada.

499 Voir la pièce P-422.

500 Voir les pièces P-101, CAF0847, CAF0851.

501 Voir la pièce P-101, CAF0852.

sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* afin d'assurer une sûreté plus globale pour les zones côté piste et les zones réglementées des aéroports, y compris des fouilles de véhicules aux principaux aéroports⁵⁰².

Voici les principaux instruments législatifs concernant la sûreté de l'aviation canadienne :

- *Loi sur l'aéronautique;*
- *Loi sur l'ACSTA;*
- *Règlement canadien sur la sûreté aérienne;*
- *Règlement sur la désignation des aérodromes de l'ACSTA;*
- *Règlement sur les textes désignés;*
- *Règlement sur le contrôle de l'identité;*
- *Arrêté sur les mesures de sûreté des transporteurs aériens;*
- *Mesures de sûreté des transporteurs aériens;*
- *Arrêté sur les mesures de sûreté aux aérodromes;*
- *Mesures de sûreté aux aérodromes;*
- *Arrêté sur le contrôle de sûreté;*
- *Mesures de sûreté dans des endroits spéciaux;*
- *Système d'alerte et d'intervention à l'intention des transporteurs aériens dans le cadre de la sûreté de l'aviation civile;*
- *Système d'alerte et d'intervention à l'intention des exploitants des aérodromes et des locataires dans le cadre de la sûreté de l'aviation civile;*
- *Arrêté d'urgence visant les articles interdits et Liste des articles interdits;*
- *Normes relatives à la désignation des agents de contrôle.*

Certains de ces instruments sont examinés ailleurs dans le présent volume.

⁵⁰² Pièce P-101, CAF0871. Voir également la pièce P-169, p. 54 (198 p.).

Programme national de sûreté de l'aviation civile et programmes de sûreté des intervenants

En plus d'exiger que l'on désigne une autorité pour la réalisation du programme national de sûreté de l'aviation nationale, l'Annexe 17 énonce plusieurs autres exigences organisationnelles⁵⁰³, dont la principale est l'obligation d'établir et de mettre en œuvre un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile⁵⁰⁴. Or, Transports Canada ne dispose pas d'un document écrit précis qui présente le programme dans son intégralité. Le ministère affirme que l'ensemble de ses documents, y compris tous ses textes législatifs et réglementaires, englobe toutes les exigences de sûreté, et constitue l'équivalent du programme national prévu par l'Annexe 17⁵⁰⁵.

Les experts ne sont pas d'accord avec Transports Canada. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a reconnu que le Canada respectait vraisemblablement l'esprit de l'Annexe 17, mais ses membres demeurent « persuadés que le secteur de la sûreté aérienne bénéficierait grandement d'un système de planification officiel, système élaboré à partir de Transports Canada »⁵⁰⁶. Selon Rodney Wallis, les textes législatifs et réglementaires ne peuvent à eux seuls satisfaire à l'exigence de l'Annexe 17 en ce qui a trait au programme national écrit de sûreté de l'aviation civile. À son avis, ces divers documents peuvent certes contenir tous les renseignements compris dans un programme officiel, mais il faut que lesdits renseignements figurent dans un même document – la forme que l'Annexe 17 semble exiger⁵⁰⁷. Bien qu'elle soit considérée comme un document d'orientation important, la Politique canadienne de sécurité nationale, établie en 2004⁵⁰⁸, ne constitue pas un programme national de sûreté de l'aviation civile.

Selon de nombreuses données probantes, l'OACI s'attend à ce qu'un pays élabore un document distinct en plus de ses lois. Premièrement, dans le Manuel de sécurité confidentiel de l'OACI, il y a un modèle de programme national écrit de sûreté de l'aviation civile qui sert de guide sur les attentes quant au programme⁵⁰⁹. Deuxièmement, selon Rodney Wallis, il faut se servir de son bon sens pour interpréter la terminologie employée dans les conventions relatives à la sûreté de l'aviation civile⁵¹⁰. Une norme distincte de l'Annexe 17⁵¹¹ établit déjà la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des règlements, des pratiques et des procédures. Selon une interprétation raisonnable, quand une norme distincte

503 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4271.

504 « Chaque État contractant établira et mettra en œuvre un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile destiné à protéger les opérations de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, au moyen de règlements, de pratiques et de procédures qui tiennent compte de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité des vols. » : pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.1.

505 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4791.

506 Pièce P-169, p. 93 (198 p.).

507 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5014.

508 Pièce P-418.

509 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5014.

510 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5000.

511 Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.1.2.

exige un programme écrit de sûreté, il faut faire plus que simplement regrouper un ensemble de textes législatifs. Troisièmement, le régime réglementaire canadien actuel comprend quantité de documents. Enfin, certains intervenants, en particulier les transporteurs aériens qui effectuent des vols internationaux entre divers pays, doivent bien connaître les différents régimes de sûreté pour pouvoir s'y conformer. D'autres pays ont vraisemblablement accumulé des quantités considérables de textes législatifs et politiques⁵¹². Le regroupement de tous les renseignements touchant les questions de sûreté dans un seul document – un programme national de sûreté de l'aviation civile – permettrait aux intervenants, aux décideurs et aux responsables gouvernementaux de comprendre plus facilement le programme⁵¹³.

Une norme distincte de l'Annexe 17 exige que l'autorité compétente « définisse et répartisse les tâches et qu'elle coordonne les activités » entre toutes les entités, notamment les gouvernements, les transporteurs aériens et les aéroports chargés de la mise en œuvre des divers aspects du programme national de sûreté de l'aviation civile⁵¹⁴. Moses Aléman, expert de la sûreté de l'aviation civile internationale, analyse les incidences de cette norme. Selon lui, l'expression « programme national » sous-entend qu'il doit inclure la liste complète des politiques et des procédures de l'État en matière de sûreté de l'aviation civile et décrire le rôle de chacune des entités afin que les fonctions de l'ensemble de ces entités soient adéquatement coordonnées⁵¹⁵.

En fait, l'Annexe 17 exige que les autorités désignées veillent à ce que les aéroports et les transporteurs aériens mettent en œuvre et tiennent à jour des programmes écrits de sûreté qui respectent le programme national de sûreté de l'aviation civile⁵¹⁶. Cela fait ressortir la nécessité de regrouper le programme dans un document unique auquel les intervenants puissent se référer.

Transports Canada n'exige plus que les exploitants d'aéroports et les transporteurs aériens établissent des programmes écrits⁵¹⁷. Le ministère a décidé de mettre fin à cette obligation au cours des années 1990. Il a déterminé qu' [traduction] « un programme complet de règlements nationaux couvrant tous les aspects de la sûreté de l'aviation »⁵¹⁸ suffirait pour permettre de maintenir « un niveau uniforme de sécurité dans tous les aéroports »⁵¹⁹. La décision de ne plus exiger de programmes écrits de sûreté n'a été prise qu'après « une longue réflexion sur la façon la plus avantageuse d'utiliser les ressources de sûreté alors disponibles⁵²⁰ » et « a entraîné l'élaboration continue d'un solide programme de réglementation de la sûreté de l'aviation à l'échelle nationale⁵²¹ ».

512 Témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8211.

513 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5014.

514 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.4.

515 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4272.

516 Pièce P-181, p. 3-1 et 3-2, art. 3.2.1 et 3.3.1.

517 Pièce P-169, p. 93 (198 p.).

518 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4790.

519 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4790.

520 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4790.

521 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4790.

Dans son rapport de 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a recommandé que Transports Canada élabore un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile, conformément aux exigences de l'Annexe 17. Le Comité a en outre recommandé que Transports Canada exige que les exploitants d'aéroports et les transporteurs aériens élaborent et tiennent à jour des programmes écrits de sûreté, et que l'ACSTA et les locataires des aéroports le fassent pour leurs domaines de responsabilité respectifs⁵²². Le Comité a fait observer que le Royaume-Uni, pour sa part, obligeait tous les principaux acteurs du milieu de l'aviation – aéroports, sociétés aériennes, transporteurs de fret et traités – à produire un plan de sécurité détaillé et efficace conforme à son plan national. Le Comité a recommandé qu'une approche semblable soit adoptée dans le contexte canadien, d'autant plus que le Canada se dirige vers un régime réglementaire⁵²³ davantage axé sur les résultats⁵²⁴.

La Commission appuie ces recommandations du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*. L'autorité dirigeante doit donner des directives claires à l'égard du régime de sûreté de l'aviation civile. Si on harmonisait officiellement les programmes individuels de sûreté à l'intérieur d'un programme national écrit, cela indiquerait que tous les intervenants travaillent à la réalisation des mêmes objectifs et démontrerait clairement qu'ils sont tous « sur la même longueur d'onde », étant donné que le système d'application de la loi au Canada est fondé sur une philosophie de conformité volontaire, et non sur un régime monolithique imposé par les décideurs d'en haut⁵²⁵.

L'initiative proposée par Transports Canada de recourir à un système d'expéditeurs, d'agents et de transporteurs aériens habilités pour renforcer la sûreté du fret aérien nécessitera que les entités participantes présentent des programmes de sûreté écrits relativement au fret aérien⁵²⁶. Transports Canada a indiqué qu'il examinera les recommandations du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* en marge d'un projet d'examen complet de son cadre national de réglementation de la sûreté aérienne⁵²⁷.

En mai 2009, Transports Canada a annoncé que le budget de 2009 accorderait un appui de l'ordre de 2,9 millions de dollars à l'élaboration de plans de sûreté de l'aviation, et que la priorité serait donnée aux plans de sûreté aéroportuaires⁵²⁸.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a proposé que les politiques nationales en matière de transport et de sûreté encadrent les

522 Pièce P-169, p. 98 (198 p.).

523 Pièce P-169, p. 93 (198 p.).

524 Les expressions « axé sur les résultats » et « axé sur le rendement » sont utilisées de façon interchangeable pour décrire un régime réglementaire dans lequel le résultat est décrit, mais les méthodes pour le réaliser demeurent souples. Ce concept fait l'objet d'un examen plus approfondi dans la section 3.2.2.2 sous la rubrique « Principes sous-jacents ». Voir également la pièce P-169, p. 87-88 (198 p.).

525 Pièce P-263, onglet 20, p.1 (1 p.)

526 Pièce P-422, p. 6-8.

527 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4791.

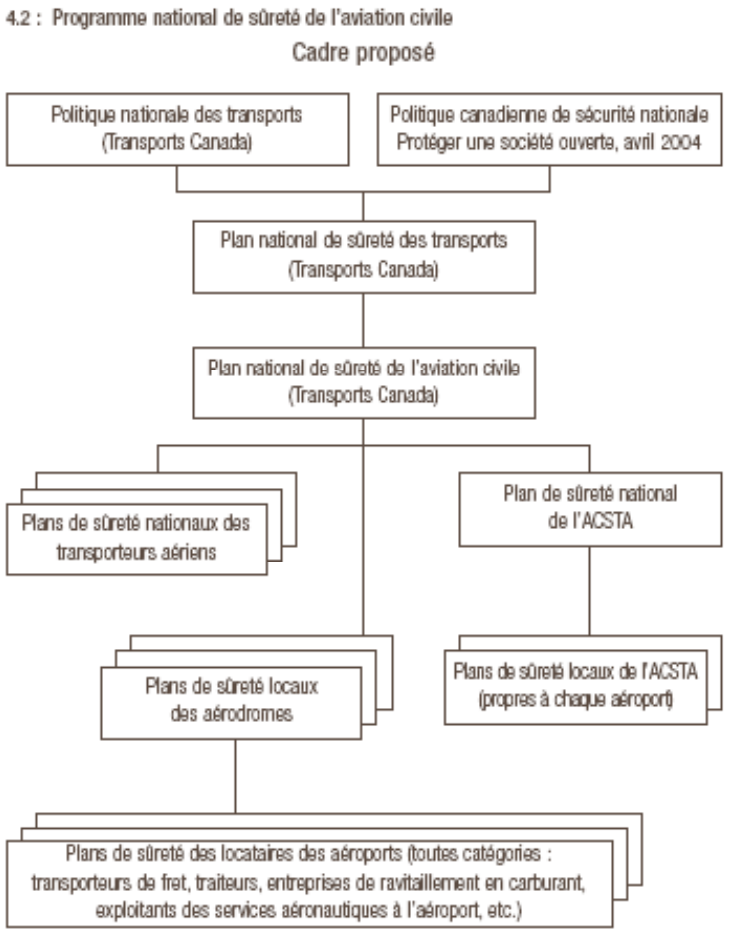
528 Communiqué de presse de Transports Canada, 5 mai 2009.

programmes de sûreté obligatoires. En plus de satisfaire aux exigences de l'Annexe 17, le programme national de sûreté de l'aviation civile prendrait en compte les aspects suivants :

- le Plan de sécurité nationale du Canada;
- la Politique nationale des transports de Transports Canada;
- le Plan national de sûreté des transports de Transports Canada⁵²⁹.

Un programme national écrit de la sûreté de l'aviation civile exposerait les grandes lignes de la politique nationale, ainsi que de la stratégie et des objectifs à atteindre grâce à une série de plans sectoriels intégrés⁵³⁰.

Figure 3 : Programme national de sûreté de l'aviation civile



Pièce P-169, p. 94

529 Pièce P-169, p. 93 (198 p.).

530 Pièce P-169, p. 93 (198 p.).

Selon cette structure, chaque intervenant important serait tenu d'établir un programme de sûreté concordant avec le programme national de sûreté de l'aviation civile de Transports Canada⁵³¹. Comme l'exige l'Annexe 17, Transports Canada réévaluerait constamment le niveau de la menace et ajusterait en conséquence les éléments pertinents de son programme national de sûreté de l'aviation civile en fonction de l'évaluation des risques⁵³². De la même façon, les intervenants de l'aviation civile effectueraient une évaluation de la sûreté et du risque avant d'établir leurs programmes, en utilisant les protocoles établis par Transports Canada. Bien entendu, l'évaluation des risques et le programme des petits aéroports seraient moins complexes et coûteux que ceux des grands aéroports, mais le processus est « tout aussi important pour le maintien de la sûreté »⁵³³. Dans le cadre de la structure proposée, l'ACSTA tiendrait un programme national et, pour chaque aéroport où elle mène ses activités, elle établirait un programme qui leur serait propre et qui s'inscrirait en complément de leur programme de sûreté.

Les principaux locataires des aéroports seraient aussi tenus de produire un programme de sûreté particulier faisant partie intégrante du programme de sûreté de chaque aéroport⁵³⁴. Comme il est recommandé dans l'Initiative de sûreté du fret aérien proposée par Transports Canada, toutes les instances habilitées, y compris les expéditeurs et les transitaires situés à l'extérieur de l'aéroport, devraient également être tenues de présenter un programme de sûreté qui cadrerait avec le programme national⁵³⁵. Le programme de sûreté des intervenants contribuerait idéalement à respecter l'exigence d'établir un programme national de sûreté de l'aviation civile en définissant clairement les responsabilités et les pouvoirs de chaque organisation.

Le programme de sûreté de l'aviation civile indiquerait aussi les points faibles dans l'infrastructure, les politiques et les procédures, de même que les contre-mesures possibles et les changements à apporter pour réduire la vulnérabilité. Le programme comprendrait au minimum les éléments suivants :

- des mesures destinées à empêcher l'accès non autorisé aux installations;
- l'attribution de tâches et de responsabilités en matière de sûreté,
- les procédures d'intervention en riposte aux menaces ou aux infractions à la sûreté;
- les procédures pour l'examen et la mise à jour périodique du programme⁵³⁶.

531 Pièce P-169, p. 94 (198 p.).

532 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.3.

533 Pièce P-169, p. 95 (198 p.).

534 Pièce P-169, p. 95 (198 p.).

535 Pièce P-422, p. 6-8.

536 Pièce P-169, p. 95 (198 p.).

Le programme devrait faire état des mesures prévues par l'entité pour atteindre les objectifs fixés dans la réglementation et prévoir une vérification périodique des opérations par les inspecteurs de Transports Canada.

Dans le cadre de ses pouvoirs de surveillance, Transports Canada approuverait ces programmes et en assurerait le respect par des mesures de contrôle et d'application⁵³⁷. Des programmes pluriannuels pourraient être approuvés et remaniés selon les besoins⁵³⁸. Ce système intégré de programmes de sûreté serait semblable au régime établi pour la sûreté maritime après septembre 2001⁵³⁹.

Comité national de sûreté de l'aviation et comités de sûreté des intervenants

L'Annexe 17 renferme une exigence sur la collaboration des intervenants. La norme 3.1.5 exige que les États contractants établissent un comité national de sûreté « en vue de coordonner les activités de sûreté » entre les ministères et les organismes gouvernementaux, les exploitants d'aéroports et d'aéronefs et les autres entités responsables de la mise en œuvre des divers aspects du programme national de sûreté de l'aviation civile⁵⁴⁰. En 2005, Transports Canada a établi le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation (GCSA) à des fins semblables.

Le GCSA joue un rôle consultatif important au niveau national. Il réunit, deux fois par année, des représentants du gouvernement et du secteur de l'aviation⁵⁴¹ pour échanger sur des questions touchant les priorités de la politique, de la stratégie, de la réglementation et des programmes en matière de sûreté aérienne⁵⁴². C'est une tribune qui permet des discussions de haut niveau entre les paliers supérieurs des ministères fédéraux et la communauté canadienne de la sûreté de l'aviation⁵⁴³. Les réunions du GCSA comportent :

- des séances d'information sur le renseignement de sécurité;
- des séances d'information de Transports Canada sur les priorités de la politique, de la stratégie, de la réglementation et des programmes en matière de sûreté aérienne;

537 Pièce P-169, p. 95 (198 p.).

538 Pièce P-169, p. 95 (198 p.).

539 Le système visant la sûreté maritime a été mis en œuvre en vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime* et le *Règlement sur la sûreté du transport maritime*. Voir la pièce P-169, p. 95 (198 p.).

540 « Chaque État contractant établira un comité national de sûreté de l'aviation ou des arrangements analogues en vue de coordonner les activités de sûreté entre les ministères, services et autres organismes de l'État, les exploitants d'aéroports et d'aéronefs et les autres entités concernées par ou chargés de la mise en œuvre des divers aspects du programme national de sûreté de l'aviation civile. » : pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.5.

541 Pièce P-101, CAF0859, p. 3 (44 p.).

542 Le GCSA compte parmi ses participants des représentants d'administrations aéroportuaires, de transporteurs aériens, de services de police, de services de messagerie, de services pertinents de Transports Canada, d'associations de l'industrie, de l'ACSTA, de l'IATA, de syndicats et de transporteurs de fret. Voir la pièce P-101, CAF0860 pour la liste des participants; voir également la pièce P-169, p. 45 (198 p.).

543 Pièce P-101, CAF0859, p. 3 (44 p.).

- des conseils stratégiques de haut niveau de la part des intervenants;
- des discussions portant sur des problèmes communs pour déterminer si le programme convient au contexte de la menace et des risques;
- des rapports périodiques de la part des comités techniques, notamment ceux qui traitent de la sûreté des transporteurs aériens et des aéroports, ainsi que l'inspection/filtrage aux fins de sûreté⁵⁴⁴.

L'Annexe 17 exige également que soit mis en place, à chaque aéroport, un comité de sûreté de l'aéroport chargé d'aider à la mise en œuvre du programme de sûreté aéroportuaire⁵⁴⁵. En vertu du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, les aéroports doivent mettre sur pied un comité de sûreté, dont la taille, le niveau de représentation et l'efficacité varient d'un comité à l'autre. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu qu'une approche plus uniforme s'imposait pour assurer l'échange systématique d'information entre les membres du Comité et jeter une assise solide pour l'établissement de procédures et d'objectifs communs en cas d'incidents relatifs à la sûreté aérienne⁵⁴⁶.

Les programmes et les comités de sûreté sont essentiels pour assurer une communication optimale entre les responsables de la sûreté de l'aviation civile⁵⁴⁷. Rodney Wallis a fait valoir que, pour établir des mesures et des procédures efficaces pour l'industrie, il est important de favoriser un dialogue ouvert et continu entre les représentants du gouvernement qui, souvent, ne possèdent pas d'expérience sur le terrain des questions de sûreté aérienne, mais aussi avec les représentants des aéroports et des transporteurs aériens et autres intervenants chargés d'assurer la sûreté de l'aviation civile⁵⁴⁸.

3.2.2.2 Régime de réglementation

Principes sous-jacents

On peut obtenir et maintenir un régime suffisamment robuste en adhérant à divers principes clés que les nombreux experts et intervenants qui ont comparu devant la Commission ont répété abondamment. Voici certains de ces principes :

- élaborer des mesures de manière proactive;
- établir un système de sûreté multiniveau⁵⁴⁹;

544 Pièce P-101, CAF0859, p. 2-3 (44 p.).

545 Pièce P-181, p. 3-1, art. 3.2.3.

546 Pièce P-169, p. 45 (198 p.).

547 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4271.

548 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 37.

549 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

- fournir des mesures souples et axées sur le rendement, lorsqu'il convient de le faire⁵⁵⁰;
- favoriser une culture de sensibilisation à la sûreté;
- définir le besoin relatif de mesures de sûreté par l'application systématique des protocoles reconnus de gestion des risques, tant sur le plan individuel que global⁵⁵¹.

Il faut constamment passer au peigne fin le régime de lutte contre les menaces passées, présentes et futures, pour vérifier qu'il est toujours efficace.

Ces principes visent tous à réaliser l'objectif ultime de la sûreté de l'aviation civile, c'est-à-dire la prévention.

Approche proactive

Il est essentiel d'être proactif quand on parle de sûreté de l'aviation civile, étant donné que le but ultime consiste à prévoir et à empêcher les actes d'intervention illicite⁵⁵². Pourtant, ici comme ailleurs dans le monde, on ne l'est pas beaucoup. Au Canada, comme dans les autres pays, la sûreté a généralement été réactive. Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, a affirmé ce qui suit :

[Traduction]

Nous avons constaté sans l'ombre d'un doute que notre système de sûreté au Canada était réactif. Le scénario se répète : on ne fait toujours que colmater les brèches. Nous nous sommes – si vous remontez à la période qui a précédé l'attentat à la bombe d'Air India –, concentrés sur les détournements d'avion et avons cherché à les prévenir, ce qui était parfaitement raisonnable en soi. Toutefois, alors que nous orientions nos efforts dans cette direction, nous avons été soudainement confrontés à un autre type d'attentat : la valise piégée non accompagnée placée à bord d'un avion.

Après la tragédie d'Air India, nous avons, encore une fois, apporté des solutions raisonnables et importantes, puis instauré un système d'appariement bagages-passagers : une solution encore une fois réactive. Après l'attentat du 11 septembre, et l'apparition soudaine de l'idée d'un attentat-suicide commis en utilisant l'avion comme arme de destruction, nous voici avec une toute nouvelle gamme de mesures d'intervention.

550 Pièce P-169, p. 92-93 (198 p.).

551 Pièce P-361, onglet 1, p.10; voir la section 3.3.

552 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8114.

Certes, toutes ces mesures sont nécessaires mais, pour utiliser une métaphore, nous risquons en procédant ainsi de toujours agir en fonction de la dernière bataille plutôt que de la prochaine. Si cela est facile à dire, il est toutefois beaucoup plus difficile de développer la capacité d'anticiper les choses, de devenir imaginatifs, de prévoir une menace en constante évolution. Les terroristes ne se croisent pas les bras; ils analysent nos mesures de sûreté et pensent à des moyens pour les contourner, afin de trouver des façons imaginatives, comme celles utilisées le 11 septembre, pour faire régner la terreur⁵⁵³.

Le Comité a reconnu qu'être proactif, dans la pratique, est en soi difficile⁵⁵⁴. Selon Jacques Bourgault, membre du Comité, il ne suffit pas de penser de manière proactive seulement qu'à l'occasion. Il faut intégrer cette approche dans un plan stratégique global, qui prévoirait que les organisations l'adoptent comme mesure permanente⁵⁵⁵. Cependant, selon M. Bourgault, l'histoire a démontré qu'on n'arrive pas toujours à accomplir ce qu'on avait prévu :

[Traduction]

L'expérience a démontré que l'anticipation ne fait pas partie des pratiques habituelles, non seulement au Canada, mais dans la plupart des pays. C'est un problème, car les terroristes gagnent parfois la partie, comme nous avons pu le constater⁵⁵⁶.

L'honorable Bob Rae a également souligné les défis à relever et l'importance de mettre en œuvre une approche proactive en ce qui a trait à la sûreté de l'aviation civile :

[Traduction]

Il est très difficile de prévoir d'où proviendra la prochaine menace et à quel endroit elle frappera. Il est très, très difficile pour nous de le savoir. Par conséquent, tout ce que nous pouvons faire, c'est d'envisager une série de scénarios à cet égard.

Cela me rappelle un constat qui a été fait après les événements du 11 septembre – le problème était dû non pas à un manque de renseignements mais plutôt à un manque d'imagination. Je crois que c'est là qu'on se prend à souhaiter que le gouvernement ait la capacité d'imaginer les choses

553 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4646.

554 Voir les témoignages de Reg Whitaker, Chern Heed et Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4647.

555 Témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4647.

556 Témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4648.

susceptibles de se produire et les mesures à prendre pour contrer ces terribles éventualités, et c'est ce à quoi nous devrions réfléchir comme pays⁵⁵⁷.

Approche multiniveau

À maintes reprises, la Commission a entendu les témoins affirmer qu'une approche multiniveau était essentielle pour la sûreté de l'aviation civile. Comme aucune procédure ou mesure n'est à toute épreuve⁵⁵⁸, un système qui crée une redondance est nécessaire pour faire en sorte que si un niveau échoue en laissant pénétrer un terroriste, les autres niveaux entrent en jeu pour maintenir la protection⁵⁵⁹. On a comparé cette structure à celle de l'oignon : si on enlève une couche, il en reste une autre au-dessous. On l'a aussi comparée à un « fromage suisse », dans lequel chaque couche de sûreté comporte des trous ou des points faibles, mais tant que les couches sont superposées de manière à ce que les trous ne soient pas alignés, la sûreté est maintenue⁵⁶⁰.

Le Canada prône, sans toutefois le réaliser dans la pratique, un système de sûreté à niveaux multiples, dans lequel les couches complémentaires qui se renforcent mutuellement permettent [traduction] « que les passagers et les bagages à bord de l'avion sont aussi sûrs que possible »⁵⁶¹. L'approche multiniveau peut être appliquée à une mesure de sûreté spécifique, tel le contrôle des bagages enregistrés dans le cadre duquel les bagages peuvent être soumis à cinq niveaux de contrôle avant de pouvoir être chargés à bord de l'avion. On reconnaît ainsi qu'aucune pièce d'équipement ou méthode de contrôle des bagages n'est infaillible. Le concept multiniveau s'applique également à tout le système de sûreté aérienne. Ainsi, on a mis en place des organisations et des autorités investies chacune de responsabilités particulières en matière de sûreté, ainsi que les mesures de sûreté s'y rattachant, pour contrer toute vulnérabilité⁵⁶².

Approche axée sur le rendement

L'approche axée sur le rendement (dite également « axée sur les résultats »)⁵⁶³ précise les résultats désirés, sans dicter la façon d'y parvenir. Par cette approche, on reconnaît que les ressources et les installations diffèrent parmi les responsables de la sûreté et que, dans la mesure où l'objectif est atteint, la démarche précise importe moins. Par exemple, dans une approche axée sur le rendement, on reconnaît qu'il existe divers systèmes électroniques et manuels pour faire en sorte que les bagages non accompagnés restent au sol si le passager auquel ils appartiennent n'est pas à bord dudit avion. La méthode exacte peut être laissée à la discrétion du transporteur aérien. Cette façon de faire diffère de l'approche prescriptive imposée pour l'appariement bagages-passagers après l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India.

557 Témoignage de Bob Rae, vol. 58, 4 octobre 2006, p. 567.

558 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 81.

559 Pièce P-169, p. 36 (198 p.); voir également le témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4637.

560 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7933.

561 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4708.

562 Pièce P-169, p. 34-35 (198 p.).

563 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

La menace terroriste évolue constamment. Des témoins sont venus dire à la Commission qu'une approche réglementaire plus souple, axée sur le rendement, était par conséquent nécessaire. Après l'attentat à la bombe contre Air India, Transports Canada est passé d'un « cadre réglementaire axé sur la planification et le rendement⁵⁶⁴ » à un cadre plus prescriptif, qui fait intervenir une réglementation détaillée pour les procédures comme celles sur l'appariement bagages-passagers⁵⁶⁵. Reg Whitaker estime que la mesure était appropriée à ce moment-là, étant donné que l'attentat avait mis au jour des manquements flagrants en matière de sûreté⁵⁶⁶. Avant 1985, la responsabilité du contrôle incombait aux compagnies aériennes, qui s'intéressaient davantage au service à la clientèle, tant et si bien que la sûreté ne constituait pas une priorité⁵⁶⁷. Les transporteurs aériens étaient tenus de soumettre leur programme de sûreté à Transports Canada, mais aucun processus d'approbation officiel n'était prévu dans la loi. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu que le régime était vague à l'époque et qu'il laissait aux transporteurs aériens [traduction] « un certain degré d'interprétation et de souplesse »⁵⁶⁸ pour la conception et la mise en œuvre de leur système de sûreté. Dans le rapport Seaborn de 1985, qui portait sur la sûreté des aéroports et des compagnies aériennes à la suite de l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India, on a tout naturellement recommandé un régime plus prescriptif⁵⁶⁹. Cette approche prescriptive a été renforcée immédiatement après les attentats 11 septembre 2001, lorsque les autorités ont resserré les règles encore davantage⁵⁷⁰.

Toutefois, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* est arrivé à la conclusion qu'un cadre réglementaire trop prescriptif peut affaiblir la sûreté. Des procédures rigides peuvent devenir faciles à prédire et permettre à une personne qui observe le système d'arriver à le contourner. Si on ne peut mettre rapidement en place un nouvel équipement et de nouvelles mesures de sûreté, on risque une fois de plus compromettre la sûreté. Dans certaines circonstances, la rigidité peut simplement se révéler plus coûteuse et réduire la sûreté⁵⁷¹.

Par exemple, le Comité a signalé que l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* et le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, qui définissent les rôles et les responsabilités de l'ACSTA, ne laissent guère de latitude à celle-ci pour prendre des décisions opérationnelles, déployer des ressources de façon efficiente ou mettre au point des moyens novateurs pour atteindre ses objectifs. Le service à la clientèle et le rapport coûts-efficacité souffrent parfois du manque de flexibilité qui empêche l'ACSTA d'échapper au caractère prescriptif des règlements et des arrêtés sur la sûreté⁵⁷².

564 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

565 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

566 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4624.

567 Pièce P-169, p. 88 (198 p.).

568 Pièce P-157, p. 19-20 (135).

569 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4624.

570 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

571 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

572 Pièce P-169, p. 87 (198 p.).

L'ACSTA a demandé elle-même une plus grande souplesse financière pour ses activités⁵⁷³. Lors de la menace d'explosifs en liquide et en gel qui a eu lieu en août 2006, l'ACSTA a demandé qu'on lui accorde des fonds supplémentaires pour entreprendre une campagne de sensibilisation du public⁵⁷⁴. La capacité généralement dévolue à une société d'État d'établir elle-même sa politique opérationnelle a été usurpée en grande partie par le cadre réglementaire imposé à l'ACSTA, « qui n'a pas la marge de manœuvre et la créativité nécessaires à la direction pour atteindre ses autres objectifs d'une manière équilibrée⁵⁷⁵ ». Le Comité a estimé que l'ACSTA avait pris de la maturité en tant qu'organisation, car elle possède maintenant l'expérience et les connaissances voulues pour prendre des décisions opérationnelles et en rendre compte, pourvu que la sûreté demeure sa priorité absolue⁵⁷⁶.

De nombreux intervenants de l'industrie ont fait valoir à la Commission l'importance d'éviter une approche « universelle » en ce qui a trait à la sûreté aérienne⁵⁷⁷. Stephen Conrad, directeur de projet, Sûreté du fret aérien à Transports Canada, a déclaré que des mesures prescriptives et axées sur le rendement pouvaient être requises, selon le contexte. Lorsqu'une mesure était très technique ou complexe, un degré de prescription plus élevé pouvait être justifié⁵⁷⁸.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également reconnu que « [l]a réglementation — plus ou moins prescriptive ou axée sur les résultats — doit être considérée comme un continuum et non comme une dichotomie »⁵⁷⁹ et qu'une certaine prescription serait toujours requise pour les questions de sûreté⁵⁸⁰. Toutefois, le Comité a conclu que le régime imposé à l'ACSTA était trop largement axé sur la prescription, étant donné qu'on avait en place un régime de sûreté amélioré par rapport à 1985 et que c'était une société d'État, plutôt que des transporteurs aériens, qui étaient maintenant responsables des contrôles. Il a également conclu que le secteur privé bénéficierait d'une approche axée sur le rendement. M. Bourgault a déclaré que [traduction] « l'ACSTA doit agir de façon prescriptive à l'égard de son propre personnel qui effectue les fouilles, [...] vu ses procédures opérationnelles. Toutefois, l'ACSTA doit, en tant qu'organisme et société, être axée sur les résultats sur le plan des procédures, des protocoles et des méthodes pour prévenir tout attentat terroriste⁵⁸¹ ».

Transports Canada préconise une approche davantage axée sur le rendement en matière de sûreté de l'aviation. Il a entrepris récemment une révision en profondeur et pluriannuelle du cadre de réglementation du transport aérien au Canada.

573 Pièce P-101, CAF0827, p. 2 (19 p.).

574 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4843.

575 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

576 Pièce P-169, p. 87 (198 p.).

577 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8114; voir également la pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

578 M. Conrad évoquait plus particulièrement le contexte d'une initiative de sûreté du fret aérien qui verrait des contrôles de sûreté appliqués au fret aérien par l'industrie à l'extérieur de l'aérogare : témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5185-5186.

579 Pièce P-169, p. 88 (198 p.).

580 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4625.

581 Témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4625.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déclaré que les règlements axés sur le rendement pourraient être formulés de façon « stricte » ou « souple ». Ainsi, une approche légèrement plus stricte peut s'avérer appropriée pour l'industrie, en partie parce qu'elle vise un but lucratif et tend à réduire les coûts. En revanche, on devrait utiliser une approche plus souple pour un organisme gouvernemental comme l'ACSTA, dont la vocation consiste à assurer la sûreté⁵⁸².

Stephen Conrad a déclaré que la souplesse de l'approche axée sur le rendement permet à l'industrie et aux autres intervenants de concevoir des [traduction] « outils uniques et novateurs pour régler les nouveaux problèmes qui se profilent à l'horizon »⁵⁸³ et de satisfaire aux obligations en matière de conformité de la façon la plus efficace et la plus économique possible. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu que cette approche favorisait également une culture d'amélioration continue, qui est considérée comme une caractéristique des « organisations à haute fiabilité »⁵⁸⁴ et correspond également à un objectif type de la gestion des risques⁵⁸⁵.

Le Comité a conclu qu'il était d'entrée de jeu plus simple pour les organismes de réglementation de préparer les exigences axées sur le rendement, car elles sont moins détaillées. Cela réduit du coup le besoin de prévoir des dérogations à l'application d'un règlement, ainsi que le temps et les efforts à consacrer à la modification des règlements. Transports Canada serait ainsi dégagé de l'obligation d'établir des règles et d'assurer leur application et pourrait concentrer ses efforts sur d'autres objectifs urgents, comme l'élaboration d'un régime de sûreté du fret aérien.

Le Comité a évoqué, entre autres inconvénients de l'approche axée sur le rendement, le fait que la surveillance de la conformité était plus complexe qu'avec l'approche prescriptive. Le Comité a déclaré qu'un régime axé sur le rendement exigeait un changement de culture chez les inspecteurs, qui doivent adopter une approche d'audit en matière de surveillance de la conformité, mais que cela devrait permettre une utilisation plus efficace de leurs services. Enfin, avec l'approche axée sur le rendement, l'organisme de réglementation peut avoir davantage de difficulté à faire la preuve qu'il s'acquitte de ses obligations internationales. Le Comité a fait remarquer qu'un régime axé sur le rendement peut être appuyé par l'approche du Système de gestion de la sûreté (SGSu) (examiné plus loin); il convient de noter que les organismes internationaux comme l'OACI et plusieurs de ses États membres connaissent bien le SGSu, qui fait l'objet de discussions dynamiques dans ces tribunes⁵⁸⁶.

Le Comité a fait savoir, toutefois, qu'en dépit de toute mesure prise en vue d'instaurer un régime axé sur le rendement, Transports Canada doit continuer de s'acquitter de ses obligations en vertu de l'Annexe 17. Plus particulièrement,

582 Pièce P-169, p. 90 (198 p.).

583 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5186.

584 Pièce P-169, p. 90 (198 p.).

585 Pièce P-361, onglet 1, p. 10.

586 Pièce P-169, p. 91 (198 p.).

Transports Canada devait élaborer un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile et demander à tous les intervenants d'élaborer des programmes concernant leurs opérations, qui soient conformes aux exigences du plan national. La conformité aux programmes approuvés ferait ensuite l'objet d'un contrôle et d'une vérification lors des inspections régulières effectuées par Transports Canada⁵⁸⁷. Le Comité a par ailleurs demandé au Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation, qui joue actuellement un important rôle consultatif au niveau national car il réunit des représentants du gouvernement et de l'industrie, de participer pleinement à l'élaboration et à la mise à jour d'un régime axé sur le rendement⁵⁸⁸.

De janvier à avril 2008, Transports Canada a convié les intervenants à des séances d'information pour leur présenter l'Examen de la réglementation de la sûreté de l'aviation, qui a été conçu pour améliorer et mettre à jour le cadre réglementaire⁵⁸⁹. Les intervenants ont insisté sur l'importance d'énoncer clairement les responsabilités du gouvernement et de l'industrie en matière de sûreté de l'aviation⁵⁹⁰. C'était un point important. Lors de la Commission d'enquête sur l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am survenu en Écosse, il a été conclu que les directives et les circulaires publiées par le ministère des Transports du Royaume-Uni se sont avérées insuffisantes pour empêcher qu'un bagage « piégé » non accompagné soit placé à bord d'un vol lors d'un transfert à l'aéroport de Heathrow⁵⁹¹. Rodney Wallis a écrit, en 1993, que cette conclusion était extrêmement importante⁵⁹² :

[Traduction]

Un peu partout dans le monde, beaucoup de représentants gouvernementaux de l'aviation civile ont tendance à diffuser des directives sans trop s'assurer que leurs dispositions sont bien comprises. Il arrive fréquemment qu'on ne surveille pas la mise en œuvre des règlements qui, souvent, sont établis par des fonctionnaires n'ayant aucune expérience pratique des opérations des transporteurs aériens et des aéroports, sans même de consultations auprès de hautes instances du transport aérien. Les règles élaborées par les autorités d'un État en matière de transport aérien doivent être claires comme de l'eau de roche pour toutes les parties⁵⁹³.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a recommandé que Transports Canada élabore en « priorité absolue » un cadre réglementaire pour la sûreté aérienne davantage axé sur les résultats⁵⁹⁴.

587 Témoignage de Reg Whitaker et Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4625-4626.

588 Pièce P-169, p. 91 (198 p.).

589 Pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

590 Pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

591 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 36.

592 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 37.

593 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 37.

594 Pièce P-169, p. 89 (198 p.).

Toute initiative en vue d'établir un régime réglementaire axé sur le rendement suppose des communications claires et efficaces, entre toutes les organisations ayant des responsabilités en ce qui a trait à la sûreté de l'aviation civile, ainsi qu'une surveillance vigilante de la part de Transports Canada. Lorsque les mesures sont axées sur le rendement, les résultats prescrits devraient désigner la norme la plus élevée possible, selon les principes de la gestion des risques. Il faut éviter d'élaborer des « normes minimales » comme celles qui figurent dans les dispositions de l'Annexe 17.

Culture de la sûreté et gestion des risques⁵⁹⁵

La sûreté absolue est impossible⁵⁹⁶. Toutefois, on peut atteindre une sûreté optimale en recourant à une gestion des risques appropriée, laquelle vise à trouver les moyens les plus économiques qui soient pour affecter des ressources restreintes afin de composer avec chaque risque. Les protocoles de gestion des risques prévoient une approche systématique pour l'examen d'un ensemble complet de risques, lesquels sont ensuite classés par ordre de priorité et traités de manière à réduire tous les risques importants à un niveau acceptable. La responsabilité de la sûreté de l'aviation civile étant partagée entre plusieurs intervenants de l'industrie, du gouvernement et d'organisations à but non lucratif, il s'avère essentiel de disposer de protocoles communs et de parvenir à une compréhension commune pour appliquer les procédures d'évaluation et de gestion des risques. Des principes rigoureux en matière de gestion des risques doivent faire partie intégrante de tout système de sûreté de l'aviation civile⁵⁹⁷.

La Commission souligne l'approche globale adoptée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les normes nationales de ces deux pays en matière de gestion des risques préconisent d'intégrer des processus de gestion des risques dans la philosophie et les pratiques de l'organisation, plutôt que de les considérer comme une activité distincte, de sorte que [traduction] « tout le monde dans l'organisation devient un participant à la gestion des risques⁵⁹⁸ ».

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a plaidé en faveur du Système de gestion de la sûreté (SGSu) comme méthodologie pouvant le mieux appuyer un régime axé sur le rendement⁵⁹⁹. On a décrit le SGSu comme une approche qui intègre de nombreux principes clés sous-jacents, nécessaires pour assurer un régime de sûreté de l'aviation civile robuste, y compris une souplesse opérationnelle accrue, une approche proactive et un processus de gestion des risques qui priorisent les risques et les traitent en temps opportun et de façon préventive⁶⁰⁰.

595 Voir la section 3.3.7; elle prescrit l'établissement d'une culture de la sûreté et en fait également l'analyse.

596 Voir, par exemple, le témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8148; voir également la pièce P-169, p. 32 (198 p.).

597 Pièce P-361, onglet 1, p. 8-10.

598 Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 12.

599 Pièce P-169, p. 89 (198 p.).

600 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8114.

La Commission a appris que le concept de SGSu découlait d'un modèle élaboré pour traiter les questions liées à la sécurité aérienne, appelé systèmes de gestion de la sécurité, que des aéroports, des transporteurs aériens et d'autres intervenants dans le réseau de transport aérien s'employaient à mettre en œuvre au moment des audiences⁶⁰¹. On a signalé qu'une des forces des systèmes de gestion de la sécurité est sa pratique « non punitive » de signalement des préoccupations en matière de sécurité, ce qui encourage toutes les personnes concernées à signaler des problèmes potentiels, sans crainte de représailles. L'objectif global est la prévention des accidents⁶⁰². On s'attend à ce que cette approche entraîne une baisse du taux d'accidents grâce à une gestion plus proactive des risques, une réduction des coûts pour l'industrie et une utilisation plus efficiente des ressources gouvernementales – tous des facteurs susceptibles de renforcer la sûreté⁶⁰³.

Le SGSu renferme les principes fondamentaux de l'approche des systèmes de gestion de la sécurité, qu'on étend au contexte de la sûreté afin de les faire appliquer par les aéroports, les transporteurs aériens, l'ACSTA et d'autres intervenants ayant des responsabilités en matière de sûreté aérienne. Certains des éléments les plus importants de cette approche supposent l'échange diligent de renseignements, une culture de sensibilisation à la sûreté, la communication de dangers potentiels et l'autovérification des programmes de sûreté⁶⁰⁴. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* indique comment se servir de l'approche du SGSu :

Pour être efficace, le SGSu doit devenir un élément de la gestion qui définit les politiques de l'organisation en matière de sûreté et son intention de veiller à ce que celle-ci fasse partie intégrante de l'ensemble de ses activités. Ainsi, la sûreté devient une culture qui s'installe dans l'organisation tout entière au lieu d'être simplement une obligation. Différents éléments de base sont associés au SGSu, notamment l'adoption d'un énoncé de politique et l'attribution des responsabilités, l'établissement d'un plan de gestion de la sûreté, la mise en place d'un programme de formation, le suivi et la supervision de l'assurance qualité ainsi que l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence⁶⁰⁵.

Bien que de nombreux intervenants de l'industrie ont dit appuyer le SGSu, la Commission a été informée que le concept était toujours en cours de mise au point⁶⁰⁶. En mai 2008, Transports Canada a remis à la Commission un document de travail, rédigé en janvier 2007, décrivant le cadre conceptuel des SGSu. Il s'agissait du document le plus récent de Transports Canada sur le sujet, mais les

601 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8113-8114.

602 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8000.

603 Pièce P-169, p. 89 (198 p.).

604 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8113-8114.

605 Pièce P-169, p. 89 (198 p.).

606 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8114.

représentants ont fait savoir que son contenu était vraisemblablement désuet, étant donné l'évolution du concept des SGSu depuis cette période⁶⁰⁷. Certains intervenants de l'industrie se méprenaient sur la signification des SGSu et ne savaient pas comment ils devaient être appliqués⁶⁰⁸. On s'inquiétait également de l'application efficace des principes inhérents aux systèmes de gestion de la sécurité au contexte de la sûreté, étant donné que les questions de sécurité visent des actes non intentionnels, tandis que la sûreté doit prévenir les préjudices intentionnels⁶⁰⁹.

Dans le cadre du processus consultatif prévu par le GCSA, un comité technique du SGSu a été établi pour élaborer les détails de la structure réglementaire du SGSu, avec l'aide des intervenants de l'aviation civile⁶¹⁰. Fred Jones, vice-président, Opérations et affaires juridiques, au Conseil des aéroports du Canada (CAC), qui s'est engagé dans ce processus, a déclaré à la Commission en être [traduction] « actuellement à l'étape des principes; nous aimerions les appliquer à [...] des pratiques plus concrètes au niveau national »⁶¹¹.

Transports Canada a également indiqué qu'on avait demandé à l'industrie, à l'ACSTA et à d'autres intervenants clés [traduction] « de répondre aux questions complexes et fondamentales laissées en suspens concernant la politique et la mise en œuvre⁶¹² », et qu'il avait demandé l'opinion et l'expertise d'intervenants internationaux, dont le G8, l'OACI, l'IATA et le département de la Sécurité intérieure des États-Unis⁶¹³, afin de recenser les pratiques exemplaires dans le domaine⁶¹⁴. Il a signalé l'intérêt croissant des secteurs public et privé pour le SGSu. Certaines organisations, notamment l'IATA, s'intéressent activement aux SGSu⁶¹⁵. Transports Canada a signalé que l'approche du SGSu constituait une priorité stratégique et un élément clé de sa vision pour rendre le réseau de transports du Canada plus sûr :

[Traduction]

L'approche du SGSu sera essentiellement axée sur la réalisation par les organismes de réglementation et l'industrie de niveaux solides de rendement en matière de sûreté dans les secteurs à risque élevé et prioritaires. Plutôt que de remplacer les autres exigences réglementaires, elle s'en inspire, tandis que TC [Transports Canada] et l'industrie passent à une approche proactive et collaborative, axée sur le rendement, et elle intègre les principes de gestion des risques⁶¹⁶.

607 Pièce P-101, CAF0827, p. 10 (19 p.).

608 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8000.

609 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8000.

610 Témoignage de Fred Jones, vol. 64, 24 octobre 2007, p. 8114.

611 Témoignage de Fred Jones, vol. 64, 24 octobre 2007, p. 8114.

612 Pièce P-101, CAF0835, p. 17 (35 p.).

613 Pièce P-101, CAF0835, p. 17 (35 p.).

614 Pièce P-101, CAF0837, p. 1 (1 p.).

615 Pièce P-101, CAF0837, p. 1 (1 p.).

616 Pièce P-101, CAF0837, p. 1 (1 p.).

La Commission estime qu'il faudrait exploiter davantage les SGSu et approfondir les discussions qui s'y rattachent par l'entremise du processus consultatif du GCSA, mais comme il en est question ailleurs⁶¹⁷, elle demeure prudente relativement aux grands concepts susceptibles d'être mal compris. Il ne fait aucun doute qu'une culture de sensibilisation accrue à la sûreté est essentielle au régime de sûreté actuel. Cependant, toute approche systémique nécessite une terminologie claire et précise, et les intervenants doivent bien comprendre ce qu'on exige d'eux. En outre, les responsabilités élargies des autres acteurs de l'aviation civile ne devraient pas dégager Transports Canada de sa responsabilité globale en tant qu'organisme de réglementation.

Définition des menaces passées, présentes et futures

Un des éléments essentiels du rôle de surveillance de Transports Canada est qu'il doit avoir une bonne acuité des nombreux événements historiques liés à des actes d'intervention illicite dans le domaine de l'aviation civile afin de pouvoir mettre en place un régime réglementaire approprié pour en assurer la sûreté. En outre, Transports Canada doit constamment suivre de près les incidents et les tendances à l'échelle mondiale, même si, à première vue, ils peuvent sembler anodins. Peter St. John, professeur en relations internationales à la retraite, spécialiste du terrorisme aérien, a déclaré que c'est uniquement en prêtant une attention constante que l'on peut voir les modèles se dessiner et établir des liens susceptibles d'aider à exposer les menaces passées, présentes et futures qui risqueraient autrement de passer inaperçues⁶¹⁸. Rodney Wallis a fait valoir que l'on aurait dû mettre fin à l'isolationnisme traditionnel en Amérique du Nord après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India en 1985, qui a démontré que le terrorisme n'était pas confiné à d'autres parties du monde. Il est nécessaire de faire une analyse critique constante des menaces dans le contexte canadien. Cette analyse peut sembler un préalable évident aux responsabilités de surveillance de la sûreté de l'aviation civile et un exercice à réaliser dans le cadre de toute analyse de risques⁶¹⁹, mais rien à ce jour ne démontre qu'elle a été faite au Canada ou ailleurs. Or, on ne saurait surestimer l'importance d'une telle analyse :

[Traduction]

Il est essentiel d'examiner les incidents passés si la sûreté aérienne doit permettre qu'on ferme la porte aux terroristes. Toutefois, les dirigeants chargés de la sûreté devront, au cours du présent millénaire, agir de façon proactive plutôt que réactive. Pour ce faire, il faudra employer les bonnes personnes pour diriger les activités de sûreté au sein des compagnies

617 Voir la section 3.3.7.

618 Voir le témoignage de Peter St. John, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4220-4223.

619 Transports Canada n'a introduit que tout récemment des procédures officielles de gestion des risques, soit en 2006, mais on se demande si le processus est suffisamment complet. Pour une analyse plus détaillée, voir la section 3.3.4.

aériennes, des aéroports et des gouvernements. Les directeurs de la sûreté, qu'ils évoluent au sein d'une société de transport ou d'un aéroport, doivent satisfaire aux exigences des tâches qui leur ont été confiées. Une sûreté aérienne adéquate repose sur la qualité, les connaissances et l'expérience du personnel choisi pour gérer l'activité⁶²⁰.

Depuis les premiers jours du terrorisme aérien, plus souvent qu'autrement, les mesures pour protéger l'aviation civile n'ont pas été planifiées, et ont été prises en réaction aux incidents, à mesure qu'ils se produisaient, plutôt que de façon anticipée, proactive. La tendance à réagir aux événements, constatée au niveau international, a été reproduite niveau national⁶²¹. Toutefois, une étude sommaire des actes d'intervention illicite passés révèle que plusieurs incidents impliquant des tactiques terroristes n'ont donné lieu à aucune nouvelle mesure de sûreté. Les mêmes tactiques ont été utilisées ultérieurement, prenant manifestement la communauté de l'aviation civile par surprise.

Selon Bob Rae, le fait de ne pas avoir su prévoir les attentats du 11 septembre 2001 découle d'un manque d'imagination⁶²². En 1972, soit presque 30 années plus tôt, des pirates de l'air à bord du vol 49 de la Southern Airways des États-Unis avaient menacé de faire écraser l'avion sur une centrale d'énergie atomique du Tennessee, laissant présager ainsi l'utilisation de l'avion comme une arme en soi⁶²³. En 1987, les 115 passagers du vol 858 de la Korean Airlines ont péri lorsque l'appareil a été détruit au-dessus de la mer d'Andaman. Des explosifs liquides avaient été délibérément apportés à bord de l'avion par des passagers appartenant au Parti des travailleurs de la Corée du Nord⁶²⁴. Encore une fois, la communauté de la sûreté de l'aviation civile n'a pas réagi à la menace découlant des explosifs liquides avant 2006, quand un complot visant l'utilisation d'explosifs en liquide et en gel contre plusieurs avions quittant le Royaume-Uni a été découvert. Ce n'est qu'à ce moment-là que des mesures ont été prises pour restreindre les liquides et les gels dans les bagages de cabine, au départ comme mesures d'urgence rapides et plus tard, lorsque la menace immédiate a diminué, comme procédure normale du contrôle préembarquement.

Peter St. John a déclaré qu'un examen attentif des actes d'intervention illicite passés a permis de dégager plusieurs façons de procéder. Depuis 1947, on a été témoin de cinq ou six « cycles » d'incidents de l'aviation civile. Cela a révélé une certaine prévisibilité qui est, par conséquent, venue influencer l'évaluation des

620 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 165.

621 Voir le chapitre II et la section 3.1, qui décrivent en détail les améliorations précises qui ont été apportées au régime de sûreté de l'aviation civile à la suite de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, de l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am, et des attentats terroristes du 11 septembre 2001, respectivement.

622 Témoignage de Bob Rae, vol. 58, 4 octobre 2006, p. 567.

623 Un long détournement d'avion au cours duquel l'avion a atterri à plusieurs endroits en Amérique du Nord, notamment à Toronto et deux fois à Cuba, avant que l'incident ne soit réglé. Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

624 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

menaces visant le système. Il a indiqué que l'effet d'imitation, par exemple, était répandu dans le terrorisme aérien [traduction] : « Les idées à la mode, a-t-il dit, sont captées, utilisées et réutilisées de façon successive »⁶²⁵.

Rodney Wallis a également parlé de l'importance de jeter un regard sur les incidents passés :

[Traduction]

La rétrospective est une bénédiction. L'histoire nous permet de transformer la rétrospective en prévision. L'expérience acquise dans divers pays aide à élaborer des moyens de défense en matière de sûreté. Tous les dirigeants chargés de la sûreté devraient avoir cette expérience et se faire un devoir de tirer des enseignements des événements passés. Ils pourraient ainsi prévoir les incidents et empêcher qu'ils se reproduisent. En outre, cela contribuerait énormément à rendre l'espace aérien plus sécuritaire pour les passagers, pour les équipages et pour les gens au sol. Les gestionnaires de la sûreté doivent demeurer ouverts aux idées novatrices et ne pas avoir peur d'expérimenter, dans l'intérêt de la sûreté des passagers⁶²⁶.

3.2.2.2.3 Inspection et application de la loi

Dans l'exercice de son pouvoir de surveillance, Transports Canada a établi un système d'inspection et de contrôle d'application du régime national de réglementation qui comprend la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi sur l'ACSTA*, les règlements, les mesures et les arrêtés. Les grands aéroports ont des inspecteurs sur place, tandis que les petits reçoivent régulièrement la visite des inspecteurs. Ils sont chargés de surveiller les activités de l'aéroport, des transporteurs aériens et de l'ACSTA⁶²⁷.

Au Canada, environ 120 inspecteurs sont répartis dans les 89 aéroports « désignés », dans cinq régions. Suivant la classe des aéroports, leur présence sera continue ou occasionnelle. Les inspecteurs effectuent diverses tâches reliées au programme canadien d'inspection et d'application de la loi en matière de sûreté de l'aviation, programme qui s'articule autour d'activités de prévention, de détection, d'enquête et d'application de la loi⁶²⁸.

En matière de prévention, on mise sur ce qui suit : éducation, présence, publicité et consultation. L'objectif est de prévenir les infractions et de promouvoir la conformité volontaire. Parmi les activités de détection figurent l'observation, la surveillance, l'inspection, la vérification et l'examen de la conformité à la

625 Témoignage de Peter St. John, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4222.

626 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 166.

627 Pièce P-169, p. 82 (198 p.).

628 Pièce P-101, CAF0827, p. 15 (19 p.).

loi, en vue de déterminer si les aéroports, les transporteurs aériens et les autorités de contrôle s'acquittent de leurs obligations. Les inspecteurs réalisent par exemple des essais d'infiltration aux points de contrôle, aux contrôles des bagages enregistrés et aux installations d'entreposage du fret, et inspectent les cartes d'identité de zones réglementées et la sûreté des aéronefs. Le Guide d'inspection et de mise en application décrit un protocole strict pour les essais d'infiltration⁶²⁹, qui se veulent un élément essentiel de la surveillance de l'application de la loi⁶³⁰.

Les enquêtes visent à déterminer si une infraction a eu lieu et, le cas échéant, s'il existe des motifs raisonnables pour engager des mesures d'application. Aux termes de la *Loi sur l'aéronautique*, les inspecteurs ont le pouvoir de prendre certaines mesures administratives, judiciaires et d'intervention, notamment de donner des avertissements verbaux, de délivrer des lettres de rappel à l'ordre et d'imposer des sanctions administratives pécuniaires. Ils ne peuvent imposer de sanctions pénales. Les inspecteurs sont tenus de vérifier les mesures correctrices apportées et de veiller à ce qu'on remédie à toute lacune⁶³¹.

L'approche globale repose sur l'application volontaire de la loi⁶³²; elle comprend une politique officielle exigeant une telle application, élaborée après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India⁶³³. La philosophie derrière cette approche de Transports Canada s'inspire de principes tels que la transparence, l'équité, le caractère opportun, l'uniformité et la confidentialité⁶³⁴. Même si on encourage l'application volontaire de la loi de façon progressive, l'imposition précoce de sanctions plus sévères en cas de non-conformité peut parfois se justifier.

On mène également des inspections pour vérifier que les opérations pertinentes à l'étranger respectent les exigences canadiennes. Ainsi, dans le cadre du programme d'inspection à l'étranger, des équipes de spécialistes de la sûreté sont envoyées dans d'autres pays pour inspecter les opérations de transporteurs aériens étrangers et vérifier leur conformité à l'égard du régime de réglementation du Canada. Avant de délivrer des certificats d'exploitation aux transporteurs aériens étrangers, les inspecteurs canadiens visitent le site dans le pays en question pour s'assurer que les dispositions bilatérales et standards en matière de sûreté seront respectées. Ces dispositions font partie intégrante des accords bilatéraux conclus avec les transporteurs étrangers et prévoient que les normes de l'Annexe 17 et les exigences réglementaires du Canada seront respectées⁶³⁵.

Les inspecteurs suivent une formation continue de 18 mois, durant lesquels les pouvoirs leur sont accordés graduellement. À chaque niveau de leur formation, ils doivent atteindre un seuil de compétence déterminé⁶³⁶.

629 Le Guide d'inspection et de mise en application a été présenté à la Commission en novembre 2007.

630 Pièce P-101, CAF0827, p. 15 (19 p.).

631 Pièce P-101, CAF0827, p. 15-16 (19 p.).

632 Pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

633 Pièce P-263, onglet 15, p. 3 (5 p.).

634 Pièce P-263, onglet 20, p. 1 (1 p.).

635 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4541.

636 Pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

3.2.2.2.4 Responsabilité partagée : rôle des intervenants en matière de surveillance

Les intervenants doivent également surveiller leurs propres opérations de sûreté. Par exemple, Yves Duguay, directeur principal de la sûreté chez Air Canada au moment des audiences de la Commission, a déclaré qu'Air Canada a testé ses préposés à l'entretien et au nettoyage d'aéronefs en cachant des articles prohibés à bord d'un aéronef pour voir s'ils les découvriraient. Si les articles n'étaient pas découverts, on se penchait sur les questions de conformité et de sensibilisation à la sûreté. Air Canada a élaboré ce test en se fondant sur les pratiques exemplaires de Transports Canada. Elle a par ailleurs mis à l'épreuve d'autres procédures de sûreté dont elle était responsable, notamment l'appariement bagages-passagers et les intrusions dans les zones réglementées⁶³⁷.

Lors de son examen du régime de sûreté de l'aviation canadienne, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a exprimé ses préoccupations concernant le chevauchement et la supervision potentiellement excessive du personnel de contrôle⁶³⁸, la confusion quant aux règles à appliquer pour contrôler les agents de contrôle⁶³⁹ et la sous-utilisation de la direction de l'ACSTA en ce qui a trait à la surveillance⁶⁴⁰.

Tous les intervenants devraient élaborer et tenir à jour leurs propres systèmes de surveillance et d'audit. Les exploitants d'aéroports, qui gèrent divers locataires indépendants, se sont plaints de ne pas avoir le pouvoir réglementaire d'imposer des sanctions pour non-conformité – pouvoir accordé uniquement aux inspecteurs de Transports Canada⁶⁴¹. Dans l'examen de son régime de réglementation, Transports Canada devrait envisager d'attribuer des pouvoirs restreints d'application de la loi à certains intervenants, comme l'ACSTA et les exploitants d'aéroports, qui supervisent d'autres entités.

3.2.2.2.5 Examens indépendants de la sûreté de l'aviation

En 1985, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a amené le gouvernement du Canada à demander au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements d'entreprendre un examen de la sécurité des aéroports et des transporteurs aériens du Canada⁶⁴². Son rapport, connu sous le nom de rapport Seaborn, a été décrit comme un [traduction] « plan d'action stratégique »⁶⁴³ pour Transports Canada, ainsi qu'une « feuille de route pour renouveler la sûreté aérienne au Canada et la porter à un niveau beaucoup plus élevé que ce qu'elle était après l'attentat de 1985⁶⁴⁴ ». On en est venu à considérer

637 Témoignage de Yves Duguay, 14 juin 2007, p. 5269.

638 Pièce P-169, p. 83 (198 p.).

639 Pièce P-169, p. 83 (198 p.).

640 Pièce P-173, p. 35.

641 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8161.

642 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (10 p.).

643 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4504.

644 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4505.

ce rapport comme un document d'orientation majeur en ce qui touche la sûreté de l'aviation au Canada et dans le monde⁶⁴⁵. Toutefois, de nombreuses recommandations importantes, en particulier en ce qui a trait au fret aérien et à la sûreté des aéroports, n'ont jamais été mises en œuvre. Cela signifie que l'aviation civile est demeurée vulnérable aux actes de sabotage, malgré certaines améliorations sur le plan de la sûreté depuis la publication du rapport. En 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* s'est dit [traduction] « frappé par la similarité »⁶⁴⁶ entre bon nombre de ses recommandations visant à régler les problèmes relatifs à la sûreté du transport aérien et celles qui figuraient dans le rapport Seaborn, paru il y a plus de deux décennies⁶⁴⁷.

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a publié deux examens de la sûreté de l'aviation au Canada – un, en 2003⁶⁴⁸ et une mise à jour en 2007⁶⁴⁹ – mettant l'accent sur la sûreté dans les aéroports canadiens. La vérificatrice générale du Canada a également examiné divers aspects du régime de sûreté de l'aviation civile⁶⁵⁰. La Commission signale que ces rapports ont servi à montrer à la population que les mesures de sûreté de l'aviation sont inadéquates, bon nombre desquelles sont appliquées à l'insu du public. Ils ont également amené Transports Canada à indiquer comment les lacunes seront corrigées. Conformément à la *Loi sur l'ACSTA*, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a procédé en 2006 à un examen des dispositions et de l'application de cette loi, et en a déposé le rapport devant chaque chambre du Parlement⁶⁵¹. Le document intitulé *Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien*, a amené Transports Canada à entreprendre un examen systématique des recommandations et à faire publiquement rapport sur ses progrès à ce chapitre⁶⁵².

Bien que presque 25 ans se soient écoulés depuis les attentats à la bombe contre Air India, ce n'est que récemment que l'on a entrepris de corriger certaines lacunes en matière de sûreté, mises au jour par l'attentat. Par exemple, on envisage de remplacer le système existant, très vulnérable, qui est demeuré quasi inchangé pendant près de deux décennies, par un régime global de sûreté du fret aérien⁶⁵³. On envisage également des initiatives visant à étendre les modalités de contrôle aux installations des services aéronautiques aux aéroports et du secteur de l'aviation générale, en vue de combler des lacunes que l'on connaît depuis longtemps⁶⁵⁴. Un examen de l'ensemble du régime réglementaire de la sûreté de l'aviation est en cours⁶⁵⁵.

645 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4504-4505.

646 Pièce P-157, p. 91-92 (135 p.).

647 Pièce P-157, p. 91-92 (135 p.).

648 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-171.

649 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-172.

650 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-173; voir également la pièce P-411, *Le Point : Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, mars 2009 – Chapitre 1 – La sécurité nationale : l'échange de renseignements et d'information* (2009), en ligne : Bureau du vérificateur général du Canada <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_200903_01_f.pdf> (consulté le 26 janvier 2010) [Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre I].

651 Voir la pièce P-175, para. 33(1), 33(2).

652 Voir, par exemple, la pièce P-101, CAF0871.

653 Voir, dans l'ensemble, la pièce P-422; voir également dans la section 3.8.1, une analyse détaillée des lacunes dans la sûreté du fret aérien au Canada.

654 Pièce P-101, CAF0827, p. 6-9 (19 p.); voir également la section 3.8.3, qui décrit les lacunes de sûreté dans les services aéronautiques aux aéroports et le secteur de l'aviation générale.

655 Pièce P-101, CAF0827, p. 16-17 (19 p.).

On ne peut pas savoir dans quelle mesure les améliorations apportées à la sûreté aérienne sont attribuables à ces rapports publics, à l'influence exercée par la communauté internationale ou à des États partenaires particuliers. L'OACI, par exemple, a effectué un examen confidentiel du programme de la sûreté de l'aviation civile en 2005, dans le cadre du Programme universel d'audits de sûreté, auquel Transports Canada a réagi en mettant en place un plan de mesures correctrices⁶⁵⁶. L'initiative prise pour améliorer la sûreté du fret aérien a coïncidé avec une initiative semblable aux États-Unis⁶⁵⁷. Le Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA), qui place secrètement des policiers de l'air à bord de vols en particulier, a été établi uniquement en raison d'une directive publiée par les États-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001⁶⁵⁸. On n'a pas tari d'éloges à l'égard du PCPTA, un programme hautement perfectionné qui constitue un exemple des pratiques exemplaires au sein de la communauté des policiers de l'air⁶⁵⁹. Par contre, la « liste d'interdiction de vol » du Canada et le Programme de protection des passagers, aussi mis en œuvre suivant des pressions exercées par les États-Unis, ont été vastement critiqués⁶⁶⁰.

En mai 2009, Transports Canada a publié un communiqué de presse annonçant que le budget de 2009 allouerait des fonds à l'élaboration d'un projet de plans de sûreté aéroportuaire qui « s'inspire de conclusions et de recommandations » du rapport de 2006 du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*⁶⁶¹. L'exigence relative aux plans de sûreté de l'aviation est énoncée à l'Annexe 17. La Commission a appris qu'à la suite du rapport du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, Transports Canada a instauré plusieurs comités en collaboration avec l'ACSTA pour faire l'examen des recommandations. Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté au moment de son témoignage, a déclaré que Transports Canada travaillait à donner suite aux recommandations [traduction] « jusqu'à ce qu'elles portent leurs fruits et à faire les changements requis pour en respecter l'intention et l'esprit, comme le recommande le Comité »⁶⁶².

Jean Barrette a indiqué à la Commission que Transports Canada avait salué le rapport du Comité :

[Traduction]

[...] tout comme nous saluons l'examen provenant du BVG [Bureau du vérificateur général], ainsi que la contribution du Comité sénatorial [permanent] de la sécurité [nationale] et de la défense.

⁶⁵⁶ Pièce P-101, CAF0827, p. 11 (19 p.).

⁶⁵⁷ Voir la section 3.8.1.4, qui porte sur l'initiative qui a été prise en vue d'améliorer la sûreté du fret aérien aux États-Unis et au Canada depuis 2004.

⁶⁵⁸ Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8059-8060.

⁶⁵⁹ Voir la section 3.1.3.2, pour un examen détaillé du PCPTA.

⁶⁶⁰ Voir la section 3.5.3.2.1, pour un examen détaillé du Programme de protection des passagers.

⁶⁶¹ Transports Canada, « *Le gouvernement du Canada investit dans la sûreté de l'aviation* » (Communiqué de presse de Transports Canada, 5 mai 2009).

⁶⁶² Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4795.

Transports Canada a toujours considéré ces rapports comme des outils qui s'ajoutent à ceux que nous utilisons déjà pour approuver la sûreté du transport aérien, comme des recommandations et des renseignements précieux permettant de toujours améliorer le programme de sûreté de l'aviation⁶⁶³.

Jean Barrette a fait remarquer que le ministère n'avait pas du tout été surpris par les recommandations du Comité et qu'il avait déjà commencé à apporter des améliorations⁶⁶⁴.

De nombreuses pressions ont été exercées relativement à la sûreté de l'aviation au cours des 25 dernières années. Des examens publics indépendants réalisés par des organismes et des experts gouvernementaux ont manifestement permis de vérifier le système en profondeur et d'améliorer la reddition de comptes en matière de sûreté au Canada. Ces rapports permettent de surveiller le rôle de Transports Canada en tant qu'organisme de réglementation. Étant donné que Transports Canada s'est montré intéressé à passer à un régime davantage axé sur le rendement et que la tendance internationale est à l'autovérification⁶⁶⁵, la Commission estime que les examens publics et indépendants de la sûreté de l'aviation constituent une nécessité permanente.

Comme l'a conclu le rapport Seaborn en 1985, « la clé d'une sécurité efficace est la vigilance, et celle-ci dépend d'une vérification minutieuse et des mises à l'essai régulières du système »⁶⁶⁶. En dépit de la menace constante de terrorisme aérien, on sait fort bien que lorsqu'il s'écoule un certain temps sans incident, l'excès de confiance devient un danger. Les gouvernements ont de nombreuses priorités, et leur engagement envers la sûreté peut diminuer au profit d'intérêts concurrents⁶⁶⁷. L'excès de confiance, comme on le reconnaît maintenant, a fait en sorte que Transports Canada n'a pas pris de mesures pour contrer la menace de sabotage avant 1985⁶⁶⁸. L'absence d'incidents de terrorisme aérien entre l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am en 1988 et les attentats du 11 septembre 2001, peut aussi avoir contribué à un excès de confiance. C'est ce qu'il semble se produire dans le cas de la sûreté du fret aérien.

Devant la menace constante d'un attentat terroriste et parce qu'il est nécessaire de demeurer attentif à la nature évolutive du terrorisme aérien, on ne peut se permettre cet excès de confiance. La Commission recommande donc un examen quinquennal complet et indépendant du régime de sûreté de l'aviation civile.

3.2.3 Conclusion

La surveillance de la sûreté de l'aviation civile suppose l'établissement d'un régime qui réponde adéquatement aux menaces envers le système. Pour ce

663 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4795.

664 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4795.

665 Pièce P-101, CAF0827, p. 13 (19 p.).

666 Pièce P-101, CAF0039, p. 8 (10 p.).

667 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4542.

668 Pièce P-157, p. 54 (135 p.).

faire, il faut connaître l'histoire du terrorisme aérien et exercer une surveillance constante du contexte actuel de la menace. Un régime complet doit d'abord satisfaire aux normes minimales énoncées à l'Annexe 17, en tenant compte de l'esprit dans lequel ses dispositions ont été prises. Le Canada étant un pays prospère, il doit non seulement satisfaire à ces normes, mais les excéder. En outre, pour que son système réponde le mieux possible à la nature dynamique du terrorisme aérien, le Canada doit se doter d'un régime réglementaire proactif, multiniveau, souple et axé sur le rendement, qui favorise un contexte où l'on est sensibilisé à la sûreté.

De nombreuses instances interviennent dans l'aviation civile. Un bon système de sûreté aérienne doit permettre une surveillance vigilante de la conformité des intervenants et une application judicieuse de la loi. Les sanctions qui sont actuellement infligées pour les infractions peuvent ne pas être proportionnelles aux conséquences potentielles d'un attentat terroriste réussi. Certes, les mesures d'inspection et d'application du Canada se sont améliorées depuis 1985, mais il faut les améliorer davantage pour satisfaire aux besoins sans cesse croissants de la sûreté de l'aviation.

Les intervenants contribuent de façon importante à assurer la conformité aux procédures de sûreté dans le cadre de leurs propres activités. Le maintien de la conformité repose sur des communications claires entre Transports Canada et les intervenants.

Dans l'examen de son régime de réglementation, Transports Canada doit veiller à combler adéquatement tout écart sur le plan de la sûreté et à rectifier tout manquement à respecter les normes de l'Annexe 17. Le régime doit faire l'objet d'un examen indépendant périodique, et passer continuellement sous la loupe du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense et du vérificateur général du Canada.

3.3 Gestion des risques dans le domaine de la sûreté de l'aviation

Deux mois avant l'attentat à la bombe contre Air India, Rodney Wallis, directeur de la Sûreté de l'Association du transport aérien international (IATA), présentait un exposé à la quatrième conférence internationale sur la sûreté aérienne de la Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis. Il appelait à une plus grande uniformité des processus de gestion des risques dans la sûreté aérienne, affirmant que l'agitation politique persistante partout dans le monde exigeait à tout le moins qu'on prête une certaine attention à l'analyse du risque politique, particulièrement parce que l'aviation commerciale demeurait une cible de choix. Il a également parlé du fait que la gestion des risques permettait d'optimiser les coûts rattachés à la sûreté, compte tenu du recul économique relatif qu'a connu l'industrie du transport aérien par le passé. Ses observations sont encore d'actualité. La gestion des risques fondée sur le renseignement et qui aide à affecter les ressources limitées est maintenant perçue comme un élément essentiel de la sûreté de l'aviation. Pour gérer les risques efficacement, tous les secteurs et les intervenants doivent le faire de façon systématique et concertée.

La sûreté de l'aviation se veut une défense contre les risques de dommage dans le transport aérien⁶⁶⁹. La gestion des risques pour la sûreté aérienne compte sa part de défis attribuables à la nature des risques en présence, et aux limites des ressources humaines et financières⁶⁷⁰. Contrairement aux scénarios de risques où il est question de finances, de technologie ou de santé, on doit composer avec des tentatives délibérées d'accroître le risque. Les risques rattachés à la sûreté supposent un élément de menace, où il y a tentative d'attaque ou de perturbation du système⁶⁷¹. Les menaces visant le transport aérien sont fomentées par l'humain, impliquent des intentions malveillantes et sont élaborées de manière à éviter la détection et la prévention⁶⁷². La principale source de ces menaces provient des terroristes, qui ne font que chercher les faiblesses du système. La sûreté de l'aviation a été décrite comme un milieu de risque [traduction] « intensément dynamique »⁶⁷³.

Lorsque les ressources consacrées aux moyens de défense sont limitées et que des extrémistes déterminés et malicieux font planer la menace, on ne peut jamais éliminer complètement les risques⁶⁷⁴. On s'entend généralement pour dire que « la sûreté absolue est un objectif illusoire »⁶⁷⁵, mais les risques doivent être gérés à un niveau jugé acceptable⁶⁷⁶. Par conséquent, la gestion des risques dans la sûreté de l'aviation signifie l'équilibre délicat entre un niveau de sûreté approprié et des ressources restreintes. Il faut donc une formule qui repose sur des principes solides dans laquelle les risques globaux sont évalués et classés par ordre de priorité pour affecter le mieux possible les ressources limitées⁶⁷⁷. Lorsque plusieurs instances sont chargées de gérer les risques pour la sûreté, comme dans le domaine de l'aviation, il est primordial que les communications soient complètes, transparentes et claires⁶⁷⁸. Par ailleurs, pour que le public ait

669 Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. xvii-xviii; voir aussi la pièce P-157, p. 15-16 (135 p.) et la pièce P-149, p. 1.

670 Pièce P-169, p. 32-33 (198 p.).

671 Seulement une petite catégorie de risques implique des intentions malveillantes de la part d'acteurs humains. Voir le témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11971; pièce P-361, onglet 5, p. 5-6.

672 Pièce P-169, p. 33 (198 p.).

673 Pièce P-361, onglet 1, p. 8.

674 En plus du problème des ressources limitées, d'autres facteurs, comme les questions de protection des renseignements personnels et des droits de la personne, ainsi que l'efficacité de la circulation des passagers et des biens dans l'industrie du transport aérien, viennent tous influencer la nature et la portée des mesures de sûreté qu'il convient d'adopter. Par exemple, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* parlait d'une nouvelle technologie de contrôle de sûreté sophistiquée produisant des images des passagers à l'état quasi nu. Ce matériel promet d'accroître la sûreté, mais « les préoccupations concernant l'atteinte à la vie privée et la résistance prévue de la population ont freiné l'intérêt des autorités pour l'achat de ce type d'appareil ». Cette technologie a tout de même fait l'objet d'études pilotes au Canada et on pourrait décider de l'utiliser pour le contrôle préembarquement. Autrement dit, le gouvernement pourrait avoir la capacité de prendre de solides mesures de sûreté, mais il pourrait vraisemblablement se buter, entre autres, à des contraintes culturelles, éthiques ou politiques. De tels facteurs sont pris en compte après une évaluation des risques, en marge du processus décisionnel, au moment d'adopter les mesures de sûreté. Cette question est traitée en détail plus loin dans cette section. Voir la pièce P-169, p. 32 (198 p.), note 30; voir aussi le témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4930.

675 Pièce P-169, p. 32 (198 p.).

676 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11993.

677 Pièce P-169, p. 32 (198 p.).

confiance dans la sûreté de l'aviation, il faut que ces instances communiquent de manière appropriée leurs méthodes de gestion des risques, et garantissent que les ressources sont utilisées à bon escient pour réduire les risques recensés.

3.3.1 Gestion des risques : introduction

William Leiss, témoin expert en gestion des risques de la Commission, définit le risque comme [traduction] « la possibilité de pertes ou de préjudices », ou d'une manière plus technique « la probabilité que des effets néfastes distincts se produisent »⁶⁷⁹.

Il ne faut pas confondre les notions de *risque* et de *menace*, mais leurs concepts sont reliés⁶⁸⁰. Une menace est l'expression de l'intention de causer un préjudice ou des dommages⁶⁸¹. La menace est un élément essentiel de l'évaluation des risques pour la sûreté⁶⁸²; elle peut être établie au moyen des renseignements de sécurité⁶⁸³. En ce qui a trait aux risques pour la sûreté, il est indispensable que les renseignements soient exacts⁶⁸⁴.

L'ultime objectif de la gestion des risques est de ramener le risque à un niveau prédéterminé qui soit acceptable⁶⁸⁵. Autrement dit, en gérant les risques, on veut anticiper et prévenir ou atténuer un préjudice grave mais évitable. Pour ce faire, il s'agit d'utiliser une méthode fiable pour recenser les risques dont la priorité est la plus élevée afin de déterminer les mesures de contrôle du risque appropriées. Cette façon de faire permet de répartir les budgets de contrôle des risques de la manière la plus rentable possible⁶⁸⁶. Par la gestion des risques, on cherche à faciliter le processus décisionnel en réalisant une estimation (la probabilité qu'une menace donnée provoque un incident) et une analyse complètes des risques⁶⁸⁷. Grâce à un système exhaustif de gestion des risques, aucun risque important n'est ignoré⁶⁸⁸.

M. Leiss a indiqué dans son témoignage que la gestion des risques n'est absolument pas l'apanage de la sûreté de l'aviation, pas plus qu'un concept nouveau. La gestion des risques financiers est un concept bien établi⁶⁸⁹ ayant jeté les bases de nombreux modèles modernes de gestion des risques dont se sert l'industrie⁶⁹⁰.

Selon M. Leiss, ce n'est qu'assez récemment qu'on a commencé à se servir de méthodes officielles pour évaluer et gérer le risque dans les diverses sphères

678 Pièce P-361, onglet 1, p. 8-9.

679 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11978.

680 Pièce P-258, onglet 5, p. 55.

681 Pièce P-258, onglet 5, p. 55.

682 Pièce P-361, onglet 5, p. 5.

683 Pièce P-258, onglet 5, p. 54.

684 Pièce P-101, CAF0873, p. 5.

685 Pièce P-258, onglet 5, p. 55.

686 Pièce P-361, onglet 1, p. 3-4, 9.

687 Pièce P-361, onglet 5, p. 8.

688 Pièce P-361, onglet 1, p. 9.

689 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11958.

690 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11969.

d'activités, en raison de la montée de l'inquiétude qui régnait aux États-Unis dans les années 1970 relativement aux risques environnementaux⁶⁹¹. Afin de se doter d'une méthode plus précise pour s'occuper de ces risques, on a adopté la démarche générale du modèle de gestion des risques financiers, en élargissant sa portée. La science de la gestion des risques s'est ensuite rapidement développée. Dans les années 1980, des diagrammes illustrant une méthode standard de gestion des risques sont apparus. Ils renfermaient des étapes minutieusement ordonnées, qui commençaient par l'identification d'une menace ou d'un danger, et qui finissaient par une décision à savoir comment gérer un risque, après une évaluation de toutes les options raisonnables d'atténuation du risque. Santé Canada a été un pionnier dans le domaine lorsqu'il a implanté la gestion des risques en 1985. Il a toutefois fallu beaucoup de temps avant que les méthodes de gestion des risques s'étendent aux autres ministères⁶⁹².

M. Leiss a dit que l'absence généralisée de méthodes de gestion des risques systématiques au moment de l'attentat à la bombe contre Air India ne signifie pas qu'on ne gérait pas les risques. Il y en avait, mais on n'utilisait pas la méthode plus ordonnée, quantitative et axée sur les probabilités qui a été élaborée depuis⁶⁹³.

Les premiers protocoles officiels normalisés de gestion des risques ont vu le jour dans les années 1990 et venaient simplement officialiser les méthodes déjà en usage⁶⁹⁴. Idéalement, les risques sont gérés au moyen d'une méthode uniforme qui peut s'appliquer à tout type de risques, qu'ils soient du domaine financier, de la sûreté ou de la santé publique, quelle que soit l'organisation⁶⁹⁵. Plusieurs normes de la sorte ont été élaborées dans le monde⁶⁹⁶. Le Canada a été l'un des premiers pays à concevoir sa propre norme nationale, publiée par l'Association canadienne de normalisation (CSA) en 1997 et intitulée *Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs – Norme nationale du Canada* (le guide sur la gestion des risques de la CSA)⁶⁹⁷. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) tente d'élaborer un guide de gestion des risques à l'intention de toute instance, peu importe le type de risque, avec la participation d'un groupe de travail canadien⁶⁹⁸. Le document devrait refléter les actuels principes fondamentaux de la gestion des risques et être considéré comme la « règle d'or » en la matière, partout dans le monde⁶⁹⁹.

691 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11968.

692 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11969.

693 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11969.

694 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11962.

695 Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 6.

696 Pièce P-361, onglet 1, p. 7 : M. Leiss mentionne les documents suivants : « Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs » de l'Association canadienne de normalisation CAN/CSA-Q850-97(R2007); la norme 4360 de l'Australie sur la gestion des risques; Royaume-Uni, HM Treasury, *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts* (2004); et l'Institute of Risk Management, située à Londres, dont le Canada est membre et qui fournit des documents et des ressources de formation sur lesquelles s'appuie le Canada. M. Leiss recommandait également qu'on se reporte aux documents sur l'évaluation et la gestion des risques qui ont été versés en ligne sur le site de Wikipédia.

697 Le guide a été confirmé en 2002 [Association canadienne de normalisation CAN/CSA-Q850-97 (R2007)]. Voir la pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p.1; voir aussi le témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11962-11963.

698 Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 6.

699 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11963. Au moment de rédiger le présent rapport, les lignes directrices de l'ISO sur la gestion des risques n'avaient pas encore été publiées.

3.3.2 Gestion des risques dans la sûreté de l'aviation

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), par l'entremise de l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), exige que ses États membres appliquent « dans la mesure du possible » des mesures qui seront prises à la suite d'une évaluation des risques pour la sûreté réalisée par les autorités nationales compétentes⁷⁰⁰. En tant que signataire, le Canada a l'obligation de s'y conformer⁷⁰¹.

La Commission a entendu de nombreuses références aux notions de « risque », d'« évaluation des risques » et plus particulièrement au besoin d'adopter une « approche axée sur les risques » dans la sûreté de l'aviation⁷⁰². Des experts et des intervenants, notamment Transports Canada, ont insisté pour dire que cette démarche a sa raison d'être quand il faut définir des mesures, des politiques et des protocoles de sûreté. La plupart des parties ayant des responsabilités relatives à la sûreté aérienne se sont ralliées à cette approche⁷⁰³. Toutefois, personne ne s'est vraiment avancé sur la signification de ces termes⁷⁰⁴. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), comité indépendant formé d'experts de la sûreté de l'aviation chargé de se pencher sur la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (*Loi sur l'ACSTA*)⁷⁰⁵, faisait une mise en garde à propos de ces termes, qui peuvent induire en erreur si on ne les saisit pas bien⁷⁰⁶.

Cette terminologie vague n'explique pas comment les mesures de sûreté sont choisies en fonction du risque. Les termes laissent supposer une certaine forme d'évaluation des risques, sans plus de détails. C'est pourquoi elle n'arrive pas à inspirer confiance quant à la gestion adéquate des risques ou quant à la présence d'efforts concertés en ce sens. Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial), qui surveille la sûreté de l'aviation au Canada depuis 2001, s'inquiète que les affirmations relatives à une « approche axée sur les risques » pour établir les politiques de sûreté servent simplement d'excuse à l'inaction⁷⁰⁷.

700 Pièce P-181, p. 2-1, art. 2.2.2.

701 Les dispositions de l'Annexe 17 sont considérées des « normes minimums » que tous les États modernes devraient être en mesure de surpasser. Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4271.

702 Voir la pièce P-361, onglet 1, p. 2-3.

703 Pièce P-361, onglet 1, p. 1-2.

704 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11959.

705 La *Loi sur l'ACSTA* est entrée en vigueur en mars 2002, établissant ACSTA comme l'instance responsable de plusieurs fonctions essentielles du domaine de la sûreté de l'aviation. L'article 33 de la *Loi* exige que le ministre des Transports effectue un examen de ses dispositions et de son application au cours de la cinquième année suivant son entrée en vigueur, et qu'il en dépose un rapport au Parlement. Le 23 novembre 2005, le ministre a annoncé la création d'un comité consultatif composé de trois membres pour mener une étude et une analyse indépendantes, et de rédiger un rapport avec des recommandations et des observations. Voir la pièce P-169, p. 12 et 15 (198 p.).

706 Pièce P-169, p. 31 (198 p.).

707 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

Kathleen Sweet, experte de la sûreté de l'aviation civile internationale, établie aux États-Unis, soulignait la préoccupation entourant la terminologie dans les questions de sûreté du fret aérien. Tout comme au Canada⁷⁰⁸, le fret aérien est très peu contrôlé ou fouillé à l'heure actuelle aux États-Unis avant d'être embarqué à bord des aéronefs de passagers⁷⁰⁹, même si on sait qu'il pourrait être saboté⁷¹⁰. Elle a affirmé dans son témoignage que le département de la Sécurité intérieure des États-Unis ne voit malgré tout aucun problème avec cette situation, tant que les intervenants ont recours à des protocoles adéquats d'« évaluation des risques » dans la manutention du fret aérien⁷¹¹. M^{me} Sweet critiquait ce raisonnement et mettait en garde contre une telle déclaration si les intervenants attribuent chacun une signification différente à la terminologie :

[Traduction]

Les compagnies aériennes, les transporteurs aériens et les conducteurs de camions lourds qui transportent la marchandise à l'aéroport utilisent le terme « évaluation des risques », mais chacun l'applique et le définit à sa manière⁷¹².

M. Leiss était également troublé par l'usage apparemment assez large des termes « approche axée sur les risques » et « évaluation des risques »⁷¹³. Selon lui, le simple fait d'affirmer qu'une telle approche ou évaluation avait cours ne pouvait en soi garantir que des processus robustes étaient en place⁷¹⁴.

Même si des organismes gouvernementaux et de grandes entreprises en dehors du domaine de l'aviation se réclament de gérer des risques, d'abondantes preuves montrent qu'ils ne le font pas efficacement⁷¹⁵. En voici un triste exemple : le Canada, lorsqu'il a reçu des dons de sang dans les années 1980, n'a pas bien géré le risque d'infections⁷¹⁶. Plus récemment, des institutions financières n'ont pas bien évalué et géré les risques associés à certains instruments d'emprunt, causant du coup des ravages économiques à l'échelle mondiale.

La gestion des risques n'est pas un système à toute épreuve. Pour en tirer le maximum, il faut établir des méthodes sous-jacentes aussi robustes que possible, avec une terminologie aussi précise que possible. Selon M. Leiss, la gestion des risques puise sa force d'abord d'un langage pointu⁷¹⁷. D'aucuns disent qu'elle aurait été minée par une confusion sémantique⁷¹⁸.

708 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

709 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4946.

710 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4958-4959.

711 Voir le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4946.

712 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4946.

713 Pièce P-361, onglet 1, p. 6.

714 Pièce P-361, onglet 1, p. 3.

715 Pièce P-361, onglet 1, p. 2-3.

716 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11979.

717 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11959.

718 Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 2. Pour une comparaison des significations attribuées aux divers termes dans la gestion des risques par différentes instances internationales et nationales, voir la pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 3.

Pour que la population continue d'avoir confiance dans la sûreté aérienne, il faut absolument expliquer clairement les termes « approche axée sur les risques » et « évaluation des risques ». Quand il manque d'information publique, on ne peut pas garantir que les processus de gestion des risques sont adéquats⁷¹⁹. Si, en plus, la responsabilité de l'évaluation des risques pour la sûreté aérienne est partagée, il pourrait y avoir un problème de communication entre les divers intervenants concernés s'ils définissent différemment les mêmes termes⁷²⁰. Selon M. Leiss, il est tout à fait possible que l'ensemble des parties aient compris et appliqué ces deux termes de la même façon, mais on ne pourrait pas faire une telle supposition sans autres preuves⁷²¹. Avec de telles hypothèses, des risques importants pourraient être négligés⁷²².

M. Leiss a critiqué le terme « approche axée sur les risques », estimant qu'il aurait été préférable de parler de « processus décisionnel axé sur les risques⁷²³ ». Une autre expression, « processus décisionnel relatif à la gestion des risques », a été utilisée dans le guide sur la gestion des risques de la CSA⁷²⁴. Mais selon M. Leiss, même ces autres expressions devaient être expliquées davantage; en outre le processus sous-jacent n'était pas encore assez clair⁷²⁵.

Les personnes responsables de la gestion des risques pour la sûreté aérienne doivent garantir que toutes les parties prenantes :

- emploient des **méthodes qui sont appropriées** selon les **normes professionnelles qui prévalent et qui sont fondées sur les pratiques exemplaires courantes** dans la gestion des risques;
- établissent des **objectifs** pour contrôler les risques, grâce auxquels on **mesure le rendement de façon régulière** – idéalement, par l'adoption d'une norme de rendement pour l'amélioration continue, afin que les risques, dans tous les champs de compétence pertinents, soient au niveau **le plus bas que l'on puisse raisonnablement atteindre (ALARA)**;
- atteignent des **niveaux acceptables de contrôle des risques dans tous les domaines de risque** pertinents à la sûreté de l'aviation civile.⁷²⁶ [En gras dans l'original]

Par ailleurs, quand de nombreux acteurs partagent la responsabilité de la gestion globale des risques, chacun devrait avoir les mêmes méthodes et objectifs⁷²⁷.

719 Pièce P-361, onglet 1, p. 3.

720 Pièce P-361, onglet 1, p. 2.

721 Pièce P-361, onglet 1, p. 2.

722 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11960.

723 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11959.

724 Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 4.

725 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11959.

726 Pièce P-361, onglet 1, p. 2, 10; voir aussi le témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12010

727 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11960-11961.

En outre, l'importance d'une terminologie précise [traduction] « est encore plus criante, car il faut que tout le monde ait les mêmes méthodes pour pouvoir ensuite comparer les résultats »⁷²⁸. Les éléments expliqués dans les puces ci-dessus représentent des aspects standards de tout processus de gestion des risques que l'ensemble des établissements qui gèrent le risque devraient être en mesure d'établir⁷²⁹. Cet aspect est particulièrement important dans un domaine d'intérêt public aussi essentiel que la sûreté aérienne⁷³⁰.

Il est possible de décrire les méthodes et les objectifs sans compromettre la confidentialité nécessaire dans les questions de sûreté⁷³¹. Comme il en sera question plus bas, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) décrit son processus décisionnel en matière de gestion des risques dans un rapport qu'elle a présenté à la Commission à titre de pièce publique⁷³². Selon M. Leiss, en fournissant de telles informations, les établissements ayant des responsabilités en matière de sûreté aérienne montrent qu'on peut avoir confiance quant à la gestion adéquate des risques⁷³³.

M. Leiss a recensé quatre [traduction] « principaux domaines de risque » dans la sûreté aérienne – les passagers, les non-passagers, le fret et les services aéronautiques aux aéroports⁷³⁴. La Commission a entendu un grand nombre de preuves démontrant qu'au moins trois domaines, à savoir les non-passagers, le fret et les services aéronautiques, comptaient encore de grandes lacunes sur le plan de la sûreté⁷³⁵. La nature vague du terme « approche axée sur les risques » et la possibilité que les intervenants ne l'appliquent pas uniformément amènent la Commission à craindre que la protection ne reste inadéquate.

728 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11961.

729 Pièce P-361, onglet 1, p. 2.

730 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11959.

731 Pièce P-361, onglet 1, p. 2.

732 Pièce P-361, onglet 5.

733 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11960.

734 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11960.

735 Pièce P-169, p. 48, 51, 64 (198 p.); voir aussi la pièce P-172, p. 19, 33, 63 (152 p.) et le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002-5003, 5039, 5041.

Figure 1

Aperçu du risque

(Pièce P-361)

[Traduction]

Cinq activités clés du cadre de gestion des risques (« pour l'ensemble de l'entreprise »)

- **Établir les objectifs et le thème central** : définir le contexte, établir les objectifs par ordre de priorité, puis établir la portée et le thème central de l'exercice global. Les choix faits dans le cadre de cette activité sont inspirés d'un jugement à propos des intérêts (les intérêts de qui entrent en ligne de compte?) et les instances (lesquelles ont une valeur?). On appelle cet aspect « le choix final » – quels risques allons-nous prendre en compte?
- **Décrire** : arriver à comprendre de manière objective la probabilité et l'ampleur d'un impact (d'un point de vue qualitatif ou, encore mieux, quantitatif). Il s'agit en grande partie d'une activité technique ou scientifique.
- **Prescrire** : évaluer la qualité des prévisions fournies au cours de l'étape de la description, la mise en balance des effets positifs et négatifs, les décisions sur la façon d'atténuer et de gérer autrement le risque et la mise en œuvre des mesures. Il s'agit donc d'activités fondées sur la preuve et le jugement qui exigent qu'on regarde le tableau d'ensemble. C'est la principale étape du processus décisionnel à même le cadre de gestion des risques (il faut supposer que des décisions de nature différente seront prises ailleurs).
- **Communiquer** : voir à ce que les principaux acteurs du processus communiquent entre eux, mais aussi avec ceux qui sont touchés et d'autres intervenants. De manière globale, la communication peut comprendre l'information publique, les consultations, les engagements et même les partenariats. Le public désigne les intervenants « habilités » et les autres parties intéressées.
- **Surveiller et apprendre** : surveiller les conséquences des décisions et des activités qui entraînent des changements dans les conditions du milieu et l'émergence de nouvelles preuves. Les décisions sur la nécessité de réévaluer et de mettre en œuvre les leçons tirées font partie de cette activité axée sur les résultats. Ces activités sont des éléments de la mesure du rendement et de la gestion axée sur les résultats.

L'attentat contre le vol 182 d'Air India aurait très bien pu être évité si on avait mieux géré les risques connus pour la sûreté aérienne. Il existait des mesures appropriées de contrôle des risques, mais elles n'ont pas été instituées. Dans le contexte de menace de 1985, le fait qu'Air India n'ait pas mis en place l'appariement bagages-passagers, et que Transports Canada ne l'ait pas plus exigé de son côté, signifie qu'on ne s'est pas occupé du risque que posaient les bagages non accompagnés. Cet appariement était reconnu comme une méthode efficace pour contrer la menace que des bombes se retrouvent dans les valises⁷³⁶. Le souci du confort des passagers et les inquiétudes quant aux retards ont peut-être influencé la décision qui a été prise de s'en remettre à d'autres mesures de sûreté pour les bagages enregistrés⁷³⁷. Il n'en demeure pas moins que l'appariement des bagages et des passagers était la première défense contre l'introduction de bombes dans un bagage non accompagné.

On s'est plutôt fié à des mesures de contrôle des risques qu'on savait inefficaces pour contrôler la présence d'explosifs dans les bagages enregistrés, la menace même qui était au cœur des préoccupations. Les appareils de radioscopie ne montraient que des images simples en noir et blanc. Même lorsqu'un agent compétent était en poste, la capacité des dispositifs à détecter des explosifs était fort douteuse⁷³⁸. Le détecteur PD-4 a remplacé l'appareil de radioscopie quand il a fait défaut. On avait déjà démontré que le PD-4 n'était pas efficace pour détecter des explosifs dans les bagages enregistrés⁷³⁹.

La décision de l'agente de CP Air de mettre une étiquette sur le bagage afin qu'il soit transféré sur un vol d'Air India, sachant que le passager n'avait aucune réservation pour poursuivre son voyage, s'est avérée critique, et était contraire aux procédures de sûreté des bagages enregistrés de CP Air⁷⁴⁰. Si la compagnie avait été au courant du contexte de menace qui pesait sur Air India, elle aurait pu empêcher la correspondance intercompagnies vers Air India de bagages non accompagnés⁷⁴¹. CP Air aurait pu à tout le moins appliquer avec plus de vigilance ses procédures de sûreté courantes.

En 1985, la montée de la menace qui a donné lieu à la destruction du vol 182 d'Air India était un fait connu du gouvernement et d'Air India. On connaissait également la capacité ou l'incapacité de diverses mesures de sûreté pour éliminer la menace. Air India a tout de même décidé d'utiliser des méthodes qu'elle savait douteuses pour contrer les menaces qui pesaient contre elle, et de ne pas prendre de mesures de protection, alors que rien n'aurait dû être laissé à sa discrétion.

De nombreux intéressés insistent désormais sur l'importance névralgique d'une « approche axée sur les risques » et de l'« évaluation des risques » pour assurer la sûreté de l'aviation. Il faut absolument approfondir la discussion sur la signification de ces termes. Il faut de la clarté, de l'uniformité et de la transparence.

736 Pièce P-101, CAF0163, p. 5; pièce P-101, CAF0637, p. 6, 18.

737 Pièce P-101, CAF0581, p. 1.

738 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4256.

739 Pièce P-157, p. 61-62 (135 p.).

740 Pièce P-157, p. 64-65 (135 p.).

741 Pièce P-157, p. 31 (135 p.).

3.3.3 Méthode de gestion des risques

La Commission a demandé conseil auprès de M. Leiss à propos des principaux éléments d'un cadre de gestion des risques robuste pour la sûreté aérienne. Il a dégagé ce qui suit :

- « **Anticiper** » : développer la capacité d'amasser des preuves en temps voulu, afin qu'on puisse contrôler les risques de manière proactive et économique, lorsque le niveau de risque semble excessif par rapport à certaines normes.
- « **Prévenir** » : retirer une source de préjudice en vue d'éliminer toutes les conséquences potentiellement dommageables.
- « **Atténuer** » : réduire les conséquences anticipées du préjudice lorsque sa cause ne peut être éliminée⁷⁴².

Le terme « gestion des risques » en soi est défini dans un sens large dans le guide sur la gestion des risques de la CSA :

Gestion des risques – application systématique de lignes directrices, de méthodes et de pratiques de gestion aux fonctions d'analyse, d'évaluation, de maîtrise et de divulgation des risques⁷⁴³.

En 2004, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI), établi par le gouvernement fédéral, a fourni une définition très semblable de la « gestion des risques ». Voici comment il résume son processus décisionnel relatif à la gestion des risques⁷⁴⁴ :

La gestion des risques est une approche systématique visant à élaborer une ligne de conduite qui soit la plus efficace possible en dépit des incertitudes en cernant les menaces pour la santé, l'environnement, le bien-être social, financier ou économique de la population afin de pouvoir les comprendre, les évaluer, établir des priorités d'intervention, intervenir et communiquer l'information pertinente.

La gestion du risque corrélatif comporte l'affectation de ressources nationales, limitées, où elles seront les plus utiles pour le plus grand nombre de personnes possible. Elle s'effectue selon les étapes suivantes : définition du problème,

⁷⁴² Pièce P-361, onglet 1, p. 3-4.

⁷⁴³ Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 2.

⁷⁴⁴ Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 2.

évaluation du niveau et de la gravité du risque, élaboration de solutions, prise d'une décision, mise en application de la décision, évaluation et réexamen de la décision. Pour être efficaces, les stratégies de gestion du risque doivent tenir compte, à chacune des étapes du processus, des activités de communication et de consultation, des aspects légaux et des activités opérationnelles en cours.

Selon cette définition, le processus décisionnel relatif à la gestion des risques implique une approche systématique, à savoir, une méthodologie normalisée, dans laquelle chaque préjudice connu est pris en compte pour en arriver à décider s'il convient d'adopter des mesures de contrôle du risque. Même si les facteurs sous-jacents sont des plus diversifiés⁷⁴⁵ et que l'analyse peut s'avérer complexe⁷⁴⁶, le processus choisi est le même pour tous les préjudices connus. Quand c'est possible, on utilise des données scientifiques et une analyse statistique⁷⁴⁷. M. Leiss a fait savoir que la [traduction] « grande force » de la gestion du risque était l'application d'une approche systématique⁷⁴⁸.

M. Leiss a parlé des sept étapes de base qui sont communes à la plupart des modèles normalisés de gestion des risques :

1. recenser les menaces ou les dangers;
2. déterminer le niveau d'exposition à une menace donnée;
3. déterminer la probabilité qu'une menace donnée sera la cause d'un incident (aussi appelée l'estimation du risque);
4. déterminer les conséquences d'un incident;
5. déterminer les risques et les classer dans une matrice;
6. recenser les options de contrôle des risques et les mettre en œuvre;
7. surveiller et examiner.

Tous les protocoles de gestion des risques, notamment le guide sur la gestion des risques de la CSA, proposent une démarche semblable. La figure 2 renferme un schéma de cette approche⁷⁴⁹.

⁷⁴⁵ Pièce P-361, onglet 1, p. 2.

⁷⁴⁶ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11962.

⁷⁴⁷ Pièce P-361, onglet 1, p. 2.

⁷⁴⁸ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11962.

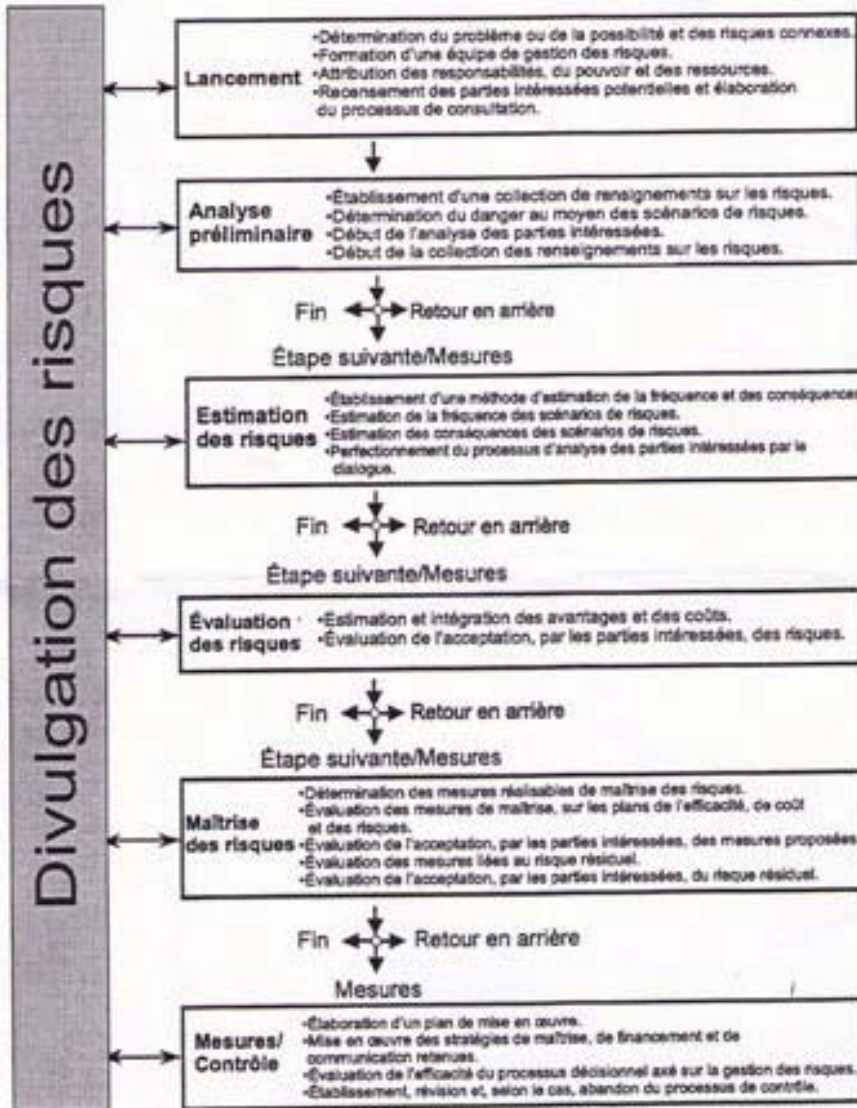
⁷⁴⁹ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11962-11963.

FIGURE 2

Étapes du processus décisionnel relatif à la gestion des risques de la CSA Pièce P-361

Diagramme 1 : Les étapes du processus décisionnel relatif à la gestion des risques selon la CSA (1997).

Nota : La combinaison de l'« analyse préliminaire » et de l'« estimation des risques » est appelée « évaluation des risques ».



Le processus décisionnel relatif à la gestion des risques commence par une détermination du danger, où l'on dresse une liste de tous les préjudices particuliers qui pourraient survenir. Dans la sûreté aérienne, ce pourrait être un engin explosif placé dans un bagage, dans le fret ou le courrier, ou un détournement d'avion⁷⁵⁰. Le niveau possible d'exposition au danger est ensuite examiné pour en arriver à une estimation des risques⁷⁵¹. Les deux éléments fondamentaux de l'estimation des risques sont le danger et l'exposition. L'estimation des risques représente la probabilité que le danger et l'exposition convergent pour causer un incident de sûreté aérienne⁷⁵².

Quand on dispose de données assez fiables, les risques peuvent être exprimés quantitativement. Dans le secteur de la santé publique, par exemple, le risque au Canada qu'une unité de sang soit contaminée par le VIH est aujourd'hui estimé à « 1 sur 7,8 millions de dons »⁷⁵³. Les estimations quantitatives du risque comportent aussi un intervalle d'incertitude, habituellement exprimé comme suit : « intervalle de confiance de 95 p. 100 », qui indique une variation, représentée par des valeurs minimum et maximum, entre lesquelles le risque réel se situe⁷⁵⁴. Aucune estimation des risques n'est complète sans la mention d'un intervalle d'incertitude⁷⁵⁵.

L'estimation des risques, c'est-à-dire l'attribution d'une fourchette particulière de risques, doit être faite pour chaque risque à l'intérieur de la fourchette. Par exemple, les quatre domaines de risques mentionnés par M. Leiss, à savoir les passagers, les non-passagers, le fret et les services aéronautiques, peuvent être encore subdivisés, et une estimation des risques peut être calculée pour chaque domaine⁷⁵⁶. S'il n'y a pas suffisamment de données statistiques, on peut demander un jugement qualitatif, par exemple auprès d'experts compétents⁷⁵⁷.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* avertit que chaque évaluation quantitative des risques doit reposer sur des données qui « inspirent confiance » : « l'évaluation des risques doit respecter des normes de précision très rigoureuses lorsque la marge d'erreur est aussi étroite⁷⁵⁸ ». Toute l'évaluation sera solide si elle repose sur des données fiables. Le Comité a fait remarquer que le degré de certitude et de confiance entourant les menaces pour la sûreté

750 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11963.

751 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11964.

752 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11964.

753 Pièce P-361, onglet 1, p. 4.

754 Par exemple, les valeurs maximum et minimum d'estimation du risque, comme « 1 sur 3,6 millions » et « 1 sur 20 millions », respectivement, peuvent être établies pour représenter la fourchette de risque. On peut ensuite l'interpréter comme une certitude à 95 p. 100 que le risque réel n'est pas au-dessus ni en dessous de la fourchette donnée. L'application de cet intervalle de confiance à l'exemple du risque qu'une unité de sang soit infectée par le VIH permet de conclure que le risque résiduel, après le contrôle et les tests, est très faible, mais pas nul. Le message qui peut être communiqué au public est que la réserve de sang du Canada n'a pratiquement jamais été aussi sécuritaire qu'elle ne l'est aujourd'hui, mais que les autorités responsables restent vigilantes lorsqu'elles gèrent leurs objectifs de contrôle des risques. Voir la pièce P-361, onglet 1, p. 4-5.

755 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11979.

756 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11970.

757 Pièce P-361, onglet 1, p. 4.

758 Pièce P-169, p. 32 (198 p.).

présente d'autres défis qu'on ne rencontre pas en présence d'autres types de risques. Les menaces pour la sécurité, par exemple, peuvent entrer dans la catégorie des « menaces de nature maligne », puisqu'elles découlent d'éléments mesurables tels que les défauts de conception, le stress environnemental et l'erreur humaine⁷⁵⁹. L'évaluation des risques doit être fondée sur des données probantes et sur une quantité suffisante de renseignements⁷⁶⁰. Plus on dispose d'information, plus l'évaluation des risques sera précise⁷⁶¹.

Selon M. Leiss, les mesures quantitatives sont préférables, mais un élément de jugement entre en ligne de compte dans les risques pour la sûreté aérienne. On peut faire intervenir le jugement pour déterminer si l'information disponible équivaut à une véritable hausse de la menace. Par exemple, le fait d'évaluer des sources d'information à propos d'une menace donnée peut donner lieu à un « intervalle de confiance » qualitatif.

Une fois qu'une estimation des risques est faite, il faut comprendre le type et l'envergure des conséquences du danger avant de prendre une décision fondée sur les risques. Quand on évalue les conséquences, on estime du coup les dommages ou les pertes qui pourraient découler d'un préjudice qu'on avait déjà recensé⁷⁶². Cette évaluation signifie qu'il faut définir les pertes immédiates et celles à long terme, notamment le nombre de morts et de blessés, l'importance de la perte financière et la possibilité d'une baisse du nombre de passagers⁷⁶³.

Par une évaluation des risques, on veut dresser un portrait clair de la probabilité (aussi nommée fréquence estimée ou probabilité estimée), mais aussi des conséquences de l'exposition à un danger particulier.

Le niveau de risque peut être exprimé comme le produit de deux facteurs – probabilité et conséquences (risque = probabilité x conséquences) – et placé dans une « matrice de risque », avec un axe représentant la probabilité (fréquence) et un autre représentant les conséquences⁷⁶⁴. Le risque est donc la probabilité de faire face à certains types de conséquences.

759 Pièce P-169, p. 33 (198 p.).

760 Pièce P-169, p. 34 (198 p.); voir aussi le témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11971.

761 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11980.

762 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11966.

763 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11966.

764 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11966.

Figure 3
MATRICE DE RISQUE [TRADUCTION]
Pièce P-361

Annexe D : Matrice de risque

Conséquence	Catastrophique	Critique	Marginale	Négligeable
Fréquence				
Élevée	Catégorie I			
Modérée		Catégorie II		
Faible			Catégorie III	
Minimale				
Négligeable				Catégorie IV

La gravité d'un risque peut être déterminée en fonction de sa probabilité, de ses conséquences, ou des deux⁷⁶⁵. Une des catégories de risque, à savoir [traduction] « probabilité faible, conséquence élevée », pourrait être un grave séisme ou encore la défaillance catastrophique d'une centrale nucléaire⁷⁶⁶.

La matrice de risque facilite le classement d'un risque selon l'urgence à le contrôler :

- **catégorie I** : demande une attention immédiate et d'importantes mesures de contrôle;
- **catégorie II** : mesures de contrôle nécessaires;
- **catégorie III** : à surveiller;
- **catégorie IV** : aucune gestion nécessaire⁷⁶⁷.

La matrice de risque permet de comparer les risques : les risques de la catégorie I ne peuvent pas être ignorés, tandis que ceux classés IV peuvent l'être⁷⁶⁸. Il convient de dresser une matrice de la sorte quand plus d'un risque doit être géré, comme dans le domaine de la sûreté aérienne⁷⁶⁹.

En 1985, par exemple, le risque de sabotage contre Air India aurait été classé « élevé » dans une matrice de risque, si on en avait utilisé un. De nombreux facteurs mènent à une telle conclusion. Prenons l'exemple particulier « du télex du 1^{er} juin 1985 », que le gestionnaire en chef de la sécurité et de la vigilance d'Air

⁷⁶⁵ Pièce P-361, onglet 1, p. 4.

⁷⁶⁶ Pièce P-361, onglet 1, p. 4.

⁷⁶⁷ Pièce P-361, onglet 1, p. 12.

⁷⁶⁸ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11970.

⁷⁶⁹ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11970.

India à Bombay a envoyé à tous les agents d'Air India postés aux quatre coins du monde, les avertissant que des extrémistes sikhs pourraient tenter d'introduire illégalement des engins explosifs en les cachant dans des bagages chargés à bord d'aéronefs de la compagnie Air India. Dans le télex, il demandait qu'à tous les points d'escale d'Air India, on applique rigoureusement les mesures de lutte contre le sabotage pour tous les vols⁷⁷⁰, et précisait les mesures particulières de contrôle des bagages et de sûreté des aéroports que tous les services devaient suivre⁷⁷¹. Devant les fortes tensions et le climat de menace constante qui régnaient autour d'Air India à ce moment-là, l'avertissement du télex aurait dû être bien exposé et être compris comme un risque qui ne pouvait pas être ignoré. Quand on lui a demandé de parler de l'effet qu'ont eu les avertissements reçus, M. Wallis a répondu :

[Traduction]

Air India menait ses activités dans un contexte de risque élevé. Elle avait invoqué les procédures d'urgence. Alors effectivement, on plaçait presque ce risque au même niveau qu'un risque précis⁷⁷².

Le télex du 1^{er} juin a été transmis à certaines sous-directions de la GRC, mais pas à de nombreux autres intervenants importants, comme Transports Canada⁷⁷³ et le SCRS⁷⁷⁴.

C'est pendant un examen des documents en octobre 1987 que John Cook, un agent de projets spéciaux du groupe responsable de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada, a appris l'existence du télex du 1^{er} juin⁷⁷⁵. Il ne pouvait pas croire que le télex ne soit pas parvenu à Transports Canada et qu'aucune rencontre n'ait été organisée pour discuter des [traduction] « mesures à prendre afin de réagir à la menace perçue »⁷⁷⁶. Dale Mattson, gestionnaire, Sécurité et Sûreté, Transports Canada, en poste à l'aéroport Pearson en 1985, semblait convenir que le télex constituait un document important concernant la menace de sabotage qui planait sur Air India. Il a signalé que, s'il avait vu le télex, il aurait communiqué avec la Direction de la sûreté de l'aviation civile pour obtenir de plus amples instructions. Transports Canada avait le pouvoir d'appliquer [traduction] « les procédures supplémentaires requises pour réagir à la menace du moment⁷⁷⁷ ». Ray Kobzey, un agent du SCRS qui avait participé à l'enquête sur les activités terroristes soupçonnées avant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, a témoigné que l'information qui se trouvait dans le télex du 1^{er} juin aurait été [traduction] « extrêmement utile » pour ses activités

770 Pièce P-101, CAA0185.

771 Pièce P-101, CAA0185.

772 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4415-4416.

773 Pièce P-101, CAA0335, p. 8.

774 Pièce P-101, CAA0205, p. 34.

775 Pièce P-367, p. 1.

776 Pièce P-367.

777 Témoignage de Dale Mattson, vol. 29, 16 mai 2007, p. 3215, 3232.

de surveillance. Il a déclaré plus particulièrement que le télex « aurait pu amener le SCRS à interpréter différemment la détonation entendue à Duncan, en Colombie-Britannique » en raison de la référence à des bombes à retardement⁷⁷⁸. Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, également professeur de sciences politiques et expert du renseignement, a dit dans son témoignage que le télex et les lacunes dans les mesures de contrôle appliquées le 23 juin 1985 auraient constitué un motif raisonnable de retarder le départ du vol d'Air India jusqu'à ce que les problèmes de sûreté soient mieux gérés⁷⁷⁹.

M. Leiss a appris l'existence du télex du 1^{er} juin durant son témoignage et on lui a demandé comment il l'aurait classé dans une matrice de risque⁷⁸⁰. Il a déclaré que le télex semblait donner, par rapport à la sûreté aérienne, un avertissement on ne peut plus précis⁷⁸¹. Le télex aurait été classé, avec raison, comme un risque à probabilité élevée, tant au titre de la fréquence⁷⁸² que de ses conséquences⁷⁸³. M. Leiss disait que le risque aurait [traduction] « dépassé l'extrémité de l'échelle si une matrice de risque avait été utilisée »⁷⁸⁴. Il aurait ainsi fallu prendre toutes les mesures possibles pour atténuer le risque, un point de vue que semblent partager MM. Cook et Mattson⁷⁸⁵. Mais l'information que renfermait le télex n'a pas été communiquée à grande échelle comme elle aurait dû l'être, et ceux qui y ont eu accès n'ont pas bien communiqué ni réagi⁷⁸⁶.

On a dit à M. Leiss que le télex du 1^{er} juin n'était qu'un avertissement parmi tant d'autres qui avaient été reçus sur une période de temps donnée au cours de laquelle aucun incident ne s'était concrétisé, et que ce pouvait être une des raisons pour lesquelles la vigilance s'était relâchée dans une certaine mesure. Selon lui, si la menace se répète au cours d'une période pendant laquelle aucun

778 Témoignage de Ray Kobzey, vol. 33, 24 mai 2007, p. 3810-3811.

779 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4370.

780 Quand il se préparait en vue de son témoignage, M. Leiss a reçu des pièces importantes du dossier documentaire de la Commission portant sur la sûreté de l'aviation civile d'aujourd'hui et celle de 1985, ainsi que sur les événements entourant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Voici certaines des pièces : l'examen de la sûreté de l'aviation civile (pièce P-169), et l'examen des questions sur la sûreté de l'aviation civile entourant l'attentat contre le vol 182 d'Air India (pièce P-157) au Canada, effectués par le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, aux fins de la *Loi sur l'ACSTA*; le rapport de Bob Rae, *Leçons à retenir* (pièce P-35), le *Rapport d'examen spécial 2006 sur l'ACSTA* de la vérificatrice générale (pièce P-173), le rapport Seaborn (P-101, CAF0039), le rapport de la Commission Kirpal (pièce P-164) et le rapport du Bureau canadien de la sécurité aérienne (pièce P-167). Suivant son témoignage, M. Leiss a passé en revue le télex du 1^{er} juin et les documents connexes, et a reçu de la documentation volumineuse relativement au télex et au contexte de menace de l'époque. Dans cette documentation figuraient les documents d'information d'Air India conformément à l'assignation à témoigner (pièce P-284) et les télex d'Air India qu'ont reçus les autorités canadiennes entre juin 1984 et juin 1985. Suivant un examen approfondi de ces documents, M. Leiss a fourni à la Commission une déclaration sous serment, datée du 20 août 2008, confirmant toutes les opinions qu'il avait exprimées durant son témoignage, sans modification. Il a particulièrement confirmé ses déclarations qui portaient sur le télex du 1^{er} juin. Voir la pièce P-433.

781 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11982; voir aussi la pièce P-433.

782 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11982; voir aussi la pièce P-433.

783 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11971; voir aussi la pièce P-433.

784 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11982; voir aussi la pièce P-433.

785 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11983; voir aussi la pièce P-433.

786 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12024-12025; voir aussi la pièce P-433.

incident terroriste ne se matérialise et qu'on interprète cette accalmie comme une diminution du niveau de risque, cette réaction témoigne [traduction] « d'une incompréhension catastrophique de la nature du risque »⁷⁸⁷. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas eu d'incident que le niveau de risque baisse. La persistance des menaces en série aurait dû constituer un avertissement en soi⁷⁸⁸.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déclaré d'une part que les personnes chargées de préserver la sûreté sont souvent vulnérables à l'erreur humaine quand elles doivent réagir à des menaces malveillantes, et d'autre part qu'il était commun de sous-estimer la menace avant qu'elle ne se concrétise⁷⁸⁹. Cela semble être, au moins en partie, ce qui s'est passé avec le téléx du 1^{er} juin. Il semble essentiel de maintenir un niveau de vigilance approprié et d'éviter de baisser la garde tant dans l'évaluation et la gestion des risques que dans l'ensemble des aspects de la sûreté aérienne. Il semble qu'on n'ait pas utilisé de protocoles officiels de gestion des risques pour trier et comparer les risques en 1985, mais n'importe quel processus de gestion des risques de l'époque aurait permis qu'on juge le téléx comme ayant une incidence importante sur le risque perçu. L'histoire du téléx du 1^{er} juin illustre le rôle que des normes de gestion des risques peuvent jouer pour aider à définir les risques pour la sûreté de l'aviation et établir leur priorité, mais aussi à y réagir, et ce, de façon systématique.

Après qu'une évaluation des risques est achevée, les résultats et plusieurs autres facteurs sont pris en compte dans un processus décisionnel. Voici certains de ces facteurs :

- une analyse des options de contrôle des risques;
- le cadre juridique, réglementaire et stratégique, sur les plans national et international;
- des analyses de rentabilité;
- la perception que le public a des risques, notamment la sensibilité aux conséquences⁷⁹⁰;
- le partage des responsabilités entre les divers acteurs;
- le niveau de risque acceptable⁷⁹¹.

L'importance relative d'un facteur varie, parfois considérablement, en fonction du risque, du temps et des circonstances propres à la situation⁷⁹².

787 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11973; voir aussi la pièce P-433.

788 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11974; voir aussi la pièce P-433.

789 Pièce P-169, p. 33 (198 p.).

790 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11967.

791 Pièce P-361, onglet 1, p. 5.

792 Pièce P-361, onglet 1, p. 5.

Les objectifs de contrôle des risques doivent être acceptables pour le public. Comme la plupart des risques ne peuvent pas être complètement éliminés⁷⁹³, le but est souvent de gérer l'ensemble des risques au niveau « le plus bas que l'on puisse raisonnablement atteindre » (norme ALARA). Si le niveau d'atténuation d'un risque particulier ne semble pas acceptable pour le public, il peut être nécessaire d'ajouter des ressources⁷⁹⁴.

Les mesures de sûreté devraient être choisies après la fin du processus qui compte plusieurs étapes visant à évaluer les risques et les ressources. La mise en œuvre exige d'une part un investissement de ressources, mais d'autre part qu'on communique avec les intervenants concernés, notamment le public dans certains cas, puis qu'on assure la coordination. Après la mise en œuvre, il ne faut jamais arrêter la surveillance, l'évaluation et l'examen. Les mesures de sûreté pourraient changer en fonction des nouvelles informations⁷⁹⁵, et celles pour lesquelles des ressources ont été réservées doivent rester pertinentes et proportionnelles au niveau de risque⁷⁹⁶.

En cas d'urgence, il pourrait être impossible d'analyser entièrement les dangers potentiels. Un renseignement peut par exemple montrer qu'une action immédiate est nécessaire. Le secteur de la sûreté aérienne à l'échelle internationale a dû composer avec cette situation en août 2006, devant la menace d'explosifs sous forme de liquides ou de gels. Dans son témoignage, M. Leiss affirmait que la première réaction, à savoir d'interdire le transport de toute forme de liquide ou de gel dans les bagages de cabine, était appropriée, compte tenu de la menace et de l'urgence de la situation. Il peut être nécessaire de prendre des mesures temporaires excessives, jusqu'à ce qu'on ait le temps de bien déterminer si elles étaient effectivement appropriées⁷⁹⁷. Nick Cartwright, directeur, Technologie de la sûreté, Sûreté et Préparatifs d'urgence, à Transports Canada, a par ailleurs expliqué dans son témoignage que l'interdiction visant les liquides et les gels n'aurait pas été une bonne solution à long terme, mais qu'elle a été nécessaire compte tenu de la menace immédiate qui régnait à ce moment-là⁷⁹⁸. Suivant une évaluation en profondeur, on a décidé d'autoriser de petites quantités de liquides et de gels dans les bagages de cabine, parce que cette mesure permettait qu'on continue d'atténuer le risque⁷⁹⁹. M. Leiss approuvait la mesure vu la façon dont la menace a évolué⁸⁰⁰.

Il conviendrait également d'évaluer si la menace aurait dû être recensée plus tôt. Autrement dit, n'a-t-on pas pu déterminer la menace plus tôt au cours de l'analyse du contexte? Cette évaluation est importante parce qu'il faut continuellement examiner et améliorer les procédures de gestion des risques. Puisque le secteur du transport aérien devra composer avec de nouvelles menaces au fil du temps,

793 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11968.

794 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11967-11968.

795 Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice E.

796 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11993, 11997.

797 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12005-12006.

798 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5139.

799 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5140.

800 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12006.

il est essentiel de déterminer si, par exemple, les protocoles de recensement des menaces conviennent toujours. L'information obtenue grâce à ces évaluations peut également servir à améliorer les protocoles⁸⁰¹.

Une approche proactive en matière de gestion des risques est essentielle pour prendre des mesures de sûreté solides et robustes dans le transport aérien. Dans un complot dévoilé en 2006, des terroristes prévoaient d'attaquer sept aéronefs simultanément au moyen d'explosifs sous forme de liquides et de gels. La menace a été qualifiée d'émergente⁸⁰², mais elle n'était pas nouvelle. En 1987, le vol 858 de la Korean Air a explosé au-dessus de la mer d'Andaman après la déflagration d'explosifs liquides à bord. Deux passagers avaient embarqué à bord de l'aéronef des explosifs qu'ils avaient fait passer pour de l'alcool provenant d'une boutique hors taxes. Même si de nombreux gouvernements, dont celui du Canada⁸⁰³, ont dit avoir réagi rapidement devant la menace que représentaient les liquides et les gels en 2006, l'attentat à la bombe contre la Korean Air a montré qu'il y avait longtemps que les mêmes techniques de sabotage étaient utilisées, mais qu'elles étaient largement ignorées des gouvernements et de l'industrie du transport aérien. M. Wallis a indiqué dans son témoignage que l'intervention devant la menace que représentaient les liquides et les gels ne pouvait pas exactement être qualifiée de [traduction] « rapide »⁸⁰⁴. M. Whitaker présume qu'à cette époque, il n'y avait aucune volonté politique d'imposer de telles restrictions aux passagers. Il laisse toutefois entendre que cette volonté était apparue en 2006⁸⁰⁵.

La perception du risque qu'a le public n'est qu'un facteur parmi tant d'autres à considérer quand il faut déterminer les mesures de sûreté qu'il convient de prendre⁸⁰⁶. Il est commun de sous-estimer les menaces dans le domaine de la sûreté aérienne⁸⁰⁷. Le besoin d'être proactif plutôt que réactif s'est avéré un thème important au cours des audiences de la Commission. Comme les terroristes cherchent constamment de nouveaux modes pour perpétrer des attentats⁸⁰⁸, la gestion des risques doit répondre à la fois aux menaces qui sont connues et à celles qui émergent⁸⁰⁹.

En somme, pour prendre des décisions éclairées relativement à la gestion des risques, il faut adhérer à des principes qui cadrent avec les pratiques exemplaires communes, notamment les suivantes :

1. méthodes et protocoles de gestion des risques, en suivant des étapes précises qui sont vastement reconnues des professionnels du domaine;
2. procédures robustes pour classer les risques et affecter des ressources pour le contrôle de toute la gamme de risques;

801 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12006.

802 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5132.

803 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4841.

804 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4268.

805 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4585.

806 Pièce P-361, onglet 1, p. 5.

807 Pièce P-169, p. 33 (198 p.).

808 Pièce P-169, p. 33 (198 p.).

809 Pièce P-361, onglet 1, p. 5.

3. procédures robustes pour analyser le contexte des risques, souvent « dynamique », à la recherche de nouvelles menaces (anticipation de préjudices);
4. mise à jour continue de l'évaluation et du classement des risques en fonction des nouvelles informations, même pour les menaces qui sont bien connues;
5. norme de rendement explicite au moyen de laquelle les instances rendent des comptes (par exemple, une « norme d'amélioration continue » ou la norme ALARA);
6. rapport régulier aux intervenants et au public concernant l'évaluation et la gestion des risques, lorsqu'on gère des risques graves, mais sans compromettre la sûreté⁸¹⁰.

3.3.4 Processus décisionnel relatif à la gestion des risques dans la pratique

Lorsque la Commission a demandé à certains intervenants de parler de leur « approche axée sur les risques » en matière de sûreté aérienne, un tableau assez incohérent en est ressorti. Le contraste entre les approches de l'ACSTA et de Transports Canada était particulièrement frappant. M. Leiss s'est penché sur les protocoles de gestion des risques de chacun.

L'ACSTA et Transports Canada ont signalé avoir utilisé le Cadre de gestion intégrée du risque publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor⁸¹¹. M. Leiss a critiqué le Cadre en disant qu'il n'était pas conçu pour gérer les risques pour l'intérêt public, mais plutôt les risques organisationnels comme ceux qui pourraient menacer l'intégrité d'une entreprise, par exemple les risques rattachés aux ressources financières et humaines, et les risques stratégiques⁸¹². Le Cadre n'était selon lui qu'un document d'orientation générale qui ne pouvait pas être considéré comme un protocole rigoureux pour gérer le type de risques visant la sûreté de l'aviation⁸¹³.

M. Leiss s'est penché sur un résumé du programme de gestion des risques de l'ACSTA préparé pour la Commission⁸¹⁴. Il a signalé que l'ACSTA avait été très méthodique dans la création d'une stratégie de gestion des risques dont la structure était semblable à l'approche systématique standard. Le programme comptait deux volets : un sur le risque organisationnel, qu'on devrait utiliser avec le Cadre de gestion intégrée des risques, et un autre sur la gestion des types de risques propres à la sûreté aérienne. Dans le cadre du programme de l'ACSTA, une approche systématique a été appliquée à chaque risque recensé pour la sûreté, à savoir⁸¹⁵ :

810 Pièce P-361, onglet 1, p. 5-6.

811 Pièce P-361, onglet 3.

812 Pièce P-361, onglet 5, p. 5.

813 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11976; voir aussi la pièce P-361, onglet 1, p. 7, note 3.

814 Pièce P-361, onglet 5.

815 Pièce P-361, onglet 5, p. 6, 12-13.

- dresser la liste des risques distincts accompagnée d'informations contextuelles précises;
- noter la possibilité (probabilité) et l'impact (conséquences) en termes quantitatifs (pourcentages), et en termes qualitatifs (faible, moyen, élevé, catastrophique);
- mentionner les niveaux d'exposition;
- utiliser une matrice de risque appropriée, comportant un axe de la probabilité et un axe des conséquences, pour déterminer le degré de risque (faible, moyen, élevé, catastrophique);
- indiquer les éléments déclencheurs;
- établir un plan de prévention;
- définir un plan d'atténuation.

M. Leiss s'est dit satisfait de l'explication des [traduction] « critères de classement des impacts » du programme, sous forme de données quantitatives et qualitatives, mais aussi de façon générale, de ses détails, sa terminologie et sa méthode⁸¹⁶. Il a affirmé que le programme illustre l'approche de l'ACSTA en matière de gestion des risques d'une manière qui inspirait confiance⁸¹⁷. Les tableaux 1 et 2 montrent les critères dont se sert l'ACSTA pour classer la probabilité et les impacts en termes qualitatifs.

Tableau 1 **Critères de classement de la probabilité** **Pièce P-361**

Tableau 1 : Critères de classement de la probabilité
(Mesure qualitative de la PROBABILITÉ sur une période de 24 mois)

Niveau	Probabilité	Description
1	Faible	L'événement ne se produira probablement pas
2	Moyenne	L'événement devrait se produire un jour
3	Élevée	L'événement se produira dans la plupart des circonstances

⁸¹⁶ M. Leiss a fait savoir qu'il aurait préféré que la liste des critères rattachés aux « dommages » soit plus longue, qu'il y ait moins de critères sur la « perte de réputation » et que les critères qualitatifs soient accompagnés d'une terminologie quantitative plus conventionnelle, comme « 10 à la moins six » (la méthode standard pour dire que le risque est de « 1 sur un million »). Voir le témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11987-11989; pièce P-361, onglet 5, p. 6, 7, 12.

⁸¹⁷ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11987-11990.

Tableau 2
Critères de classement des impacts
Pièce P-361

Tableau 2 : Critères de classement des impacts
(Mesure qualitative des IMPACTS)

Niveau	Impact	Préjudice	Effets opérationnels	Perte de réputation
1	Faible	Nécessité de soins de premiers secours. Perte de l'élément d'actif inférieure à 100 000 \$.	Retards dans le calendrier des petits projets.	Recul dans la recherche de la confiance des intervenants. Certaine attention défavorable des médias.
2	Moyen	Préjudice grave. Perte de l'élément d'actif de 100 000 \$ à 1 000 000 \$.	Perturbation/ interruption des services essentiels pendant moins de 24 heures. Retards dans le calendrier des grands projets.	Certaine perte de confiance de la part des intervenants. Attention négative des médias et du public.
3	Élevé	Décès. Perte de l'élément d'actif de 1 000 000 \$ à 25 000 000 \$.	Perturbation/ interruption des services essentiels pendant moins de sept jours. Incapacité d'atteindre les objectifs opérationnels.	Perte considérable de la confiance des intervenants. Destitution des cadres/ des membres du conseil de l'ACSTA demandée par le public.
4	Catastrophique	Nombreux décès. Perte de l'élément d'actif supérieur à 25 000 000 \$.	Perturbation/ interruption des services essentiels pendant une période indéfinie. Inefficacité des opérations.	Perte totale de la confiance des intervenants. Démission des cadres/ membres du conseil de l'ACSTA.

Il était rassurant d'apprendre que l'ACSTA utilisait une norme de gestion des risques qui cadrerait avec les pratiques exemplaires communes. Transports Canada n'a pas été en mesure de faire une affirmation semblable. Les normes officielles de gestion des risques sont en vigueur au Canada depuis 1997, mais il semble que Transports Canada n'ait adopté que tout récemment cette approche à l'égard des risques pour la sûreté de l'aviation. Plusieurs rapports des dernières années laissent supposer que la stratégie du ministère relativement à la gestion des risques pour la sûreté aérienne était déficiente. Dans son rapport de 2005, la vérificatrice générale s'est dite déçue que le ministère n'ait pas mis en œuvre des protocoles officiels de gestion des risques⁸¹⁸. Elle critiquait par ailleurs le système en place. Elle a conclu que la méthode adoptée par Transports Canada pour évaluer les risques qui pèsent sur la sûreté du transport aérien, « dans la mesure où le ministère a procédé à de telles évaluations », est conforme au Cadre du Conseil du Trésor⁸¹⁹, mais déplore qu'il n'ait pas « entièrement mis en œuvre un cadre officiel de gestion du risque »⁸²⁰.

La vérificatrice a conclu plus précisément ne pas avoir trouvé d'évaluation globale des principaux risques, ni d'évaluation de la probabilité que des menaces précises se concrétisent ou de leur impact possible⁸²¹. Elle recommandait que Transports Canada effectue une analyse officielle des menaces et des risques touchant l'ensemble du réseau de transport aérien et se serve des résultats obtenus pour déployer les ressources nécessaires et cibler les efforts d'application de la loi⁸²².

Voici la réponse de Transports Canada au rapport de la vérificatrice générale :

Transports Canada reconnaît l'importance de la gestion du risque, qui constitue le fondement essentiel de son programme de sûreté de l'aviation depuis sa création dans les années 1970. Plus récemment, le Ministère a mis en place une stratégie globale de la sûreté des transports qui examinera les risques dans tous les modes de transport et les activités dans chacun de ces modes. La stratégie comprendra un outil d'analyse des menaces et des risques, qui pourrait être utilisé lors de la prise de décisions fondées sur la gestion des risques en ce qui concerne les activités réglementaires, législatives et de mise en application (printemps 2006)⁸²³.

En 2006, Transports Canada a publié le document *Strategic Security Risk Assessment Methodology and User Guide*, une méthode d'évaluation stratégique

818 Pièce P-411, p. 10.

819 Pièce P-411, p. 10.

820 Pièce P-411, p. 10.

821 Pièce P-411, p. 10.

822 Pièce P-411, p. 12.

823 Pièce P-411, p. 12.

des risques pour la sûreté, et le guide de l'utilisateur⁸²⁴. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, dans son rapport de 2006, s'est dit satisfait que Transports Canada ait mené au moins un exercice au cours duquel les menaces pesant sur le transport aérien ont été évaluées en fonction des risques, mesurées quantitativement et classées par ordre d'importance, mais déplore qu'aucun autre exercice n'ait été fait⁸²⁵. M. Leiss mentionne que ces rapports n'étaient pas suffisants pour montrer que Transports Canada avait appliqué de façon régulière les bons processus de gestion des risques. Pour un cas en particulier, la façon de faire n'était pas satisfaisante⁸²⁶.

La Commission a demandé à Transports Canada de confirmer que sa méthode et son guide de l'utilisateur représentaient l'expression courante de son approche de gestion et d'évaluation des risques. En réponse, le procureur général du Canada a demandé qu'au lieu d'une simple réponse à des questions, les avocats de la Commission rencontrent en personne les représentants de Transports Canada, afin de voir à ce qu'aucune subtilité de l'évaluation et de la gestion des risques ne soit négligée. M. Leiss a participé à cette rencontre en sa qualité d'expert.

Pendant la séance, les représentants de Transports Canada ont confirmé qu'il n'y avait aucun autre document décrivant son approche de gestion des risques pour la sûreté. Ils ont soutenu que la méthode et le guide de l'utilisateur n'avaient été élaborés qu'après de vastes consultations auprès d'experts et qu'ils étaient conformes aux normes de l'industrie, notamment au guide sur la gestion des risques de la CSA⁸²⁷. Ils ont par ailleurs dit à la Commission qu'une matrice de risque était utilisée, mais n'ont pas été capables de présenter clairement une méthode uniforme pour évaluer et gérer les risques. En outre, même s'il semble que la gestion des risques commençait à être abordée aux réunions du Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation (GCSA), une tribune réunissant de nombreux intervenants qui se penchent sur les enjeux de sûreté au Canada, Transports Canada ne semblait pas connaître à fond les processus de gestion des risques utilisés par les différents intervenants⁸²⁸. Par exemple, Transports Canada a fait savoir à la Commission qu'il n'était pas nécessairement au courant de la méthode de gestion des risques que les transporteurs aériens employaient au niveau local⁸²⁹.

824 Transports Canada, *Transports Canada Strategic Security Risk Assessment Methodology and User Guide*, version 6.0 (17 mars 2006). Il s'agit d'un document confidentiel qui a été remis à la Commission après la fermeture des audiences. Transports Canada a informé la Commission que ce document renfermait une méthode d'évaluation des risques utilisée pour la sûreté de l'aviation civile. Les avocats du procureur général du Canada ont affirmé durant les audiences que Transports Canada avait été « pris par surprise » par la preuve sur l'évaluation et la gestion des risques, soutenant que les avocats de la Commission ne leur avaient pas présenté une demande préalable à propos des procédures de gestion des risques de Transports Canada. Les avocats de la Commission ont affirmé quant à eux que les requêtes avaient été envoyées d'avance et qu'on leur avait dit de se reporter au Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Transcriptions, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12042-12043.

825 Pièce P-169, p. 32 (198 p.), note 33.

826 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11990.

827 Pièce P-101, CAF0873, p. 3.

828 Pièce P-101, CAF0873, p. 4.

829 Pièce P-101, CAF0873, p. 4.

Transports Canada a informé la Commission qu'il [traduction] «faisait d'importants progrès [...] pour établir un cadre de mesure du rendement en matière de sûreté aérienne⁸³⁰». Pour ce qui est de rendre des comptes à la population, le ministère a déclaré que la confiance du public reposait sur le programme global de sûreté de l'aviation, et qu'une telle confiance constituait un objectif sous-jacent de l'évaluation des risques. M. Leiss a toutefois dit que l'objectif d'une évaluation des risques ne consistait pas à fixer un niveau de rendement adéquat dans la gestion d'un risque⁸³¹. Une évaluation des risques décrit la probabilité qu'un résultat indésirable se concrétise et ses conséquences possibles, le cas échéant. La personne qui doit gérer le risque a ainsi une idée de la gravité d'un risque, ce qui lui permet ensuite d'appliquer une certaine norme de contrôle du risque, par exemple la norme ALARA, si le niveau de risque semble trop élevé.

La preuve présentée à la Commission porte à croire que Transports Canada ne se sert pas d'un protocole standard approprié pour prendre des décisions relatives à la gestion des risques pour la sûreté aérienne. Ce protocole doit être fondé sur un ensemble de protocoles communs et sur les pratiques exemplaires courantes, être mis en œuvre selon une norme de rendement assurant l'amélioration continue, afin que les risques soient ramenés aux niveaux les plus bas que l'on puisse raisonnablement atteindre. Peut-être qu'une approche exhaustive et systématique est en place, mais Transports Canada n'a pas donné suffisamment de matière en ce sens à la Commission pour qu'elle en soit convaincue.

Transports Canada est l'autorité nationale responsable de l'élaboration, du maintien et de la surveillance de la sûreté de l'aviation civile au Canada. Il est l'autorité principale dans l'établissement des politiques et de la réglementation⁸³². La Commission pensait que Transports Canada aurait fourni des directives pour exiger l'établissement de procédures de gestion des risques, après suffisamment de consultations.

Le gouvernement a institué des approches systématiques pour l'évaluation et la gestion des risques en 1985, et une norme nationale a été élaborée en 1997. En 2007, des protocoles d'évaluation et de gestion des risques avaient été établis au Canada. Transports Canada aurait dû être en mesure de présenter de façon méthodique l'approche qu'il utilise pour gérer tous les types ou catégories de risque.

La Commission a également remarqué la variété des approches de gestion des risques dans la sûreté aérienne. Par exemple, l'IATA présente une approche où le risque comporte trois facteurs, à savoir la menace, la vulnérabilité et la criticité. Son approche se décline en cinq étapes fondamentales⁸³³ :

- voir à définir le risque avec exactitude;

830 Pièce P-101, CAF0873, p. 5.

831 Pièce P-101, CAF0873, p. 5.

832 Pièce P-169, p. 26 (198 p.).

833 Pièce P-258, onglet 5, p. 56.

- évaluer les conséquences de l'exploitation du risque et la probabilité d'exploitation;
- trouver des mesures pour se protéger contre certains risques, les contrôler ou encore les éliminer;
- évaluer les mesures pour connaître leur efficacité et leurs conséquences;
- appliquer des mesures pour voir à ce que chaque risque soit correctement géré.

L'objectif de l'IATA est de [traduction] « réduire la probabilité qu'un risque particulier soit exploité »⁸³⁴. Il faut donc utiliser une « matrice d'intervention en cas de menace » pour déterminer si un seuil a été atteint pour justifier le recours à certaines mesures de sûreté et commencer à évaluer les conséquences, qu'on appelle aussi « l'évaluation de la criticité ». De nombreux termes dont se sert l'IATA diffèrent de ceux utilisés dans d'autres débats sur la gestion des risques, et sa démarche ne cadre pas précisément avec l'approche standard, malgré qu'elle semble tout de même offrir une méthode systématique et méthodique pour traiter tous les risques.

Lors des audiences de la Commission, Yves Duguay, directeur de la Sûreté, Air Canada, décrivait une approche fondée sur le renseignement où l'on se penche sur les [traduction] « vulnérabilités », les « probabilités » et l'« impact sur l'industrie »⁸³⁵. Ici encore, on sentait que la méthode d'évaluation des risques d'Air Canada était systématique, mais qu'il conviendrait de poser plus de questions afin de l'étudier comme il faut.

Les intervenants semblent décrire des aspects semblables de la gestion des risques, mais avec différents termes. Il est important que chaque partie arrive à comprendre les processus de gestion des risques que décrivent les autres parties, de sorte qu'elles puissent comparer les méthodes adoptées et en discuter intelligemment.

En 2005, un rapport du Government Accountability Office des États-Unis recommandait d'adopter une approche de gestion axée sur les risques relativement à la sûreté de l'aviation aux États-Unis. Tout comme l'approche de l'IATA, l'approche américaine prévoit l'établissement d'objectifs stratégiques, et l'évaluation des risques (menace, vulnérabilité et criticité) et des solutions de rechange, puis la sélection des initiatives qui seront ensuite mises en œuvre et surveillées⁸³⁶.

834 Pièce P-258, onglet 5, p. 56.

835 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5238.

836 Pièce P-417, p. 3.

3.3.5 Répartition des ressources limitées selon les objectifs de contrôle des risques

Les ressources consacrées à la gestion des risques sont limitées. Chaque institution doit affecter son « budget pour les risques » à l'ensemble des risques et justifier ses décisions. Une des solutions consiste à tenir compte de la rentabilité ou de tirer le maximum de chaque dépense, sans oublier qu'aucun risque important ne doit être négligé. Les attentes de la population et les bonnes pratiques de gestion des risques demandent d'une part que les risques définis soient contrôlés à un niveau que le public considère « acceptable » et d'autre part qu'aucune lacune ne subsiste dans le système⁸³⁷.

Dans son témoignage, M. Leiss a indiqué que chaque grande entreprise a un plan pour gérer tous les risques auxquels elle fait face. Un budget global, habituellement annuel, est prévu pour la « gestion des risques de l'entreprise ». Une partie du budget est affectée à chaque type de risque, notamment les risques en matière de finances, de travail et de santé. Mais il faut faire des choix lors de l'affectation des ressources limitées afin de garder les risques à un niveau acceptable⁸³⁸.

Les gouvernements gèrent tous les risques avec un seul budget. Les risques qui planent sur la sûreté de l'aviation ne sont qu'un type de risque parmi tant d'autres que Transports Canada doit gérer⁸³⁹. Seulement dans ce domaine, les risques peuvent être divisés et subdivisés en plusieurs catégories. Selon M. Leiss, des affectations de ressources sont nécessaires pour la sûreté aérienne dans son ensemble, et des affectations secondaires sont nécessaires pour les catégories comme les passagers, les non-passagers, le fret et les services aéronautiques aux aéroports. Il affirme qu'idéalement, les affectations doivent être proportionnelles aux risques que présente chaque catégorie⁸⁴⁰. La matrice de risque pourrait aider à prendre les décisions relatives aux affectations⁸⁴¹.

M. Leiss a également dit qu'il conviendrait de répondre à deux questions principales pour déterminer si les risques ont bien été gérés, compte tenu de la limite des ressources :

1. Les ressources sont-elles suffisantes pour gérer les risques à un niveau acceptable? Sinon, a-t-on demandé des ressources supplémentaires?
2. Les ressources ont-elles été affectées judicieusement⁸⁴²?

On peut résumer la position de M. Leiss comme suit : pour gérer plusieurs facteurs de risque indépendants en même temps, avec la même enveloppe

837 Pièce P-361, onglet 1, p. 9.

838 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11991-11992.

839 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11992.

840 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11993.

841 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11999.

842 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11993.

(comme les passagers, les non-passagers, le fret et les services aéronautiques), il faut atteindre un niveau prédéterminé de risque acceptable pour chacun. Il pourrait être possible de rééquilibrer les ressources pour que la démarche fonctionne. Mais si ce n'est pas suffisant, il faudrait trouver des ressources supplémentaires⁸⁴³.

On en apprend beaucoup sur la question de la sûreté du fret aérien. La Commission a entendu de nombreuses preuves montrant que des lacunes considérables subsistent dans le domaine de la sûreté aérienne. La plus troublante concerne le fret⁸⁴⁴. Selon le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, le fret aérien représente « une grave lacune en matière de sûreté, peut-être la plus importante qui ait été portée à notre attention. À l'heure actuelle, le fret aérien échappe en grande partie à tout contrôle, ce qui représente une grande faille du système⁸⁴⁵ ». Selon M. Wallis et M^{me} Sweet, le fret aérien compte parmi les maillons les plus faibles dans la sûreté aérienne⁸⁴⁶. On le sait depuis plus de 30 ans, mais on ne s'en occupe pas encore correctement⁸⁴⁷. Selon M^{me} Sweet, les ressources pour la sûreté ont été en grande partie consacrées au contrôle des passagers et de leurs bagages, négligeant du coup le fret aérien. Elle affirme par ailleurs que, paradoxalement, la mesure agit au détriment de la sûreté des passagers :

[Traduction]

Nous nous sommes tellement concentrés sur les passagers et leurs bagages que nous avons fermé les yeux sur cette énorme partie de l'avion qu'on remplit de palettes de marchandises qui sont ensuite déplacées un peu partout, tandis qu'il y a des passagers à bord. La méthode utilisée pour contrôler le fret, ainsi que l'endroit et le moment où il est contrôlé constituent des failles gigantesques⁸⁴⁸.

Transports Canada tente maintenant de corriger les lacunes dans la sûreté du fret aérien⁸⁴⁹. Il a dit à la Commission avoir mené une évaluation des risques avant que l'Initiative de sûreté du fret aérien (Initiative de SFA) soit établie, mais sans fournir de détails qui témoigneraient de la rigueur de sa démarche.

Ce n'est pas parce que le fret aérien n'a pas encore fait l'objet d'un grave incident de sûreté que le niveau de risque diminue pour autant. Comme dans le cas du télex du 1^{er} juin 1985, l'absence d'incident ne devrait pas influencer les décisions qui sont prises en matière de gestion des risques quand on détient des preuves

843 Pièce P-361, onglet 1, p. 9.

844 Pièce P-169, p. 48 (198 p.); voir aussi le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin, 2007, p. 4329.

845 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

846 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003; voir aussi le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4958-4959.

847 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

848 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4942.

849 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5183.

d'une menace constante⁸⁵⁰. M. Wallis a toutefois affirmé qu'il est tentant de réduire les coûts lorsqu'un incident anticipé ne se matérialise pas :

[Traduction]

S'il se passe quelques années sans incident, on en arrive au moment où même les politiciens essaient de prendre l'argent et de le mettre ailleurs. Vous n'en avez pas besoin parce qu'il ne se passe rien. C'est contre ça qu'il faut se protéger⁸⁵¹.

D'aucuns affirment que l'« approche axée sur les risques » pour assurer la sûreté de l'aviation sert d'excuse à l'inaction, particulièrement si de graves lacunes persistent à ce chapitre⁸⁵². Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* convient que la gestion des risques ne devrait pas être superficielle ou utilisée a posteriori pour justifier l'inaction, mais il ne soutenait pas tout à fait l'hypothèse selon laquelle une approche axée sur les risques pouvait cacher l'inaction. Voici les raisons qu'il a exposées⁸⁵³ :

- les ressources gouvernementales ne sont pas illimitées;
- la sûreté n'est pas la seule priorité stratégique du gouvernement ou de la population du Canada;
- les menaces à la sûreté n'ont pas toutes la même ampleur ni la même urgence.

C'est pourquoi, de l'avis du Comité, il est important d'évaluer minutieusement les risques et de déployer les ressources en conséquence⁸⁵⁴. La Commission convient que les décisions reposant sur des pratiques exemplaires et des protocoles standards sont celles qui conviennent le mieux pour bien gérer les risques et déployer judicieusement des ressources dans la sûreté de l'aviation.

3.3.6 Responsabilité partagée et reddition de comptes

La sûreté de l'aviation civile au Canada est une responsabilité partagée. Transports Canada est l'autorité absolue chargée de la réglementation, mais plusieurs organismes du gouvernement partagent les responsabilités opérationnelles, notamment l'ACSTA, la GRC et la police locale, et d'autres intervenants, comme les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroport jouent également un rôle. Le SCRS fournit à Transports Canada du

850 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12003.

851 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4771-4772.

852 Des membres du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense ont dit douter qu'une approche axée sur les risques soit une solution appropriée pour ce qu'il considère comme de graves lacunes en matière de sûreté. Voir la pièce P-169, p. 34 (198 p.) et la pièce P-171.

853 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

854 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

renseignement de sécurité⁸⁵⁵. Mais lorsqu'on partage des responsabilités, il est dangereux d'oublier des risques importants pour la sûreté, et les mesures pour y réagir⁸⁵⁶. Une coordination uniforme est nécessaire pour éviter les lacunes⁸⁵⁷.

Les organismes doivent tous suivre les mêmes méthodes et protocoles quand ils prennent des décisions sur la gestion des risques. Chacun doit pouvoir expliquer clairement à tous les partenaires la structure et les protocoles de son « approche axée sur les risques » et fournir des mises à jour régulières. Les divergences dans les protocoles doivent être relevées et corrigées. Une fois que tous les intervenants comprennent de la même façon les méthodes suivies, chacun peut s'appuyer en toute confiance sur l'information ou l'analyse des autres. La coordination uniforme sera possible seulement si tous les intervenants se rencontrent régulièrement et au besoin⁸⁵⁸.

Transports Canada a mis sur pied le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation (GCSA) en 2005, pour permettre aux intervenants des secteurs public et privé d'échanger en toute confiance leurs points de vue sur les politiques et initiatives en matière de sûreté aérienne⁸⁵⁹. Le GCSA a pour mandat de fournir de l'information aux intervenants à propos des priorités courantes et nouvelles en matière de sûreté, et de recevoir leurs « conseils [stratégiques] de haut niveau »⁸⁶⁰. Cinq sous-comités techniques du GCSA s'occupent des questions particulières de sûreté, à savoir les aéroports, le contrôle de sûreté, les transporteurs aériens, la sûreté du fret aérien et les systèmes de gestion de la sûreté (SGSu)⁸⁶¹. Selon le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, le GCSA joue un rôle consultatif important au niveau national. Des représentants du Conseil des aéroports du Canada (CAC) et de l'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA), qui font partie du GCSA, louent par ailleurs son efficacité⁸⁶². Fred Jones, vice-président, Opérations et Affaires juridiques, CAC, décrivait comme suit les principaux avantages du GCSA :

[Traduction]

On obtient un meilleur résultat final en matière de réglementation; on obtient une meilleure stratégie de réglementation quand on peut comprendre les points de vue de tous les intervenants de la communauté du transport aérien, grâce à des discussions en personne⁸⁶³.

L'existence du GCSA est encourageante, mais rien n'a vraiment prouvé à la Commission que les divers intervenants s'étaient concertés pour gérer les

855 Pièce P-169, p. 26-29 (198 p.).

856 Pièce P-361, onglet 1, p. 8.

857 Pièce P-361, onglet 1, p. 8-9.

858 Pièce P-361, onglet 1, p. 8-9.

859 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8117; voir aussi la pièce P-169, p. 45 (198 p.).

860 Pièce P-169, p. 45 (198 p.).

861 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8117.

862 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8117; voir aussi le témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7999.

863 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8117.

risques. Elle a plutôt constaté le contraire. Le GCSA semble tout de même être une tribune idéale pour aborder les questions de gestion des risques, dont les principes sont des éléments fondamentaux des décisions relatives à la sûreté aérienne. La Commission voit que la démarche mérite qu'on entre rapidement en action pour que les efforts du GCSA soient bien clairs et concertés.

Le défaut d'attribuer efficacement les responsabilités liées à la sûreté de l'aviation peut entraîner des conséquences comme celles qui ont mené à l'attentat contre le vol 182 d'Air India. L'erreur dans l'acheminement du télex du 1^{er} juin se veut un bon exemple de rupture dans la communication des risques entre les diverses instances responsables de la sûreté. Les principaux intervenants étaient Transports Canada, les transporteurs aériens, la GRC et le SCRS⁸⁶⁴. Il semble qu'Air India et certaines divisions de la GRC auraient lu le télex⁸⁶⁵, mais qu'aucune discussion de suivi n'ait eu lieu, et que le télex n'ait pas été transmis aux autres intervenants, notamment au SCRS et à Transports Canada⁸⁶⁶. M. Leiss déplore fortement ce manquement :

[Traduction]

Compte tenu du degré de précision de la menace dans son ensemble, en parlant de la responsabilité organisationnelle d'Air India, il semble épouvantable que personne n'ait fait un suivi, cherché à savoir ce qu'il adviendrait de cette information, ou encore insisté pour convoquer une réunion, un dialogue approfondi afin de déterminer s'il était possible d'établir un plan commun. On ne dirait pas « très bien, faites-en ce que vous voulez », mais bien « que peuvent faire, ensemble, Air India, le gouvernement canadien et la police pour réduire le risque. Ou, quelles autres options avons-nous pour contrôler le risque⁸⁶⁷.

Il aurait été possible de prévenir l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, qui a représenté un réel manquement au niveau des responsabilités partagées au titre de la sûreté aérienne. Voici ce que Bob Rae fait comme observations dans son rapport, *Leçons à retenir* :

Malgré les précautions et les mesures de protection qui devaient être en place, presque tout ce qui pouvait mal tourner a effectivement mal tourné. Les sacs n'auraient jamais dû être enregistrés en l'absence du passager à qui ils appartenaient à Vancouver. Les vols 060 (de Vancouver à Toronto) et 003 (de Vancouver à Narita) de CP Air n'auraient pas dû décoller

864 Pièce P-157, p. 22-24 (135 p.).

865 Pièce P-157, p. 30 (135 p.).

866 Témoignage de J. B. MacDonald, vol. 27, 14 mai 2007, p. 2865; pièce P-101, CAA0335, p. 8.

867 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12025.

sans que les autorités procèdent à un appariement qui aurait montré l'absence d'un passager-accompagnateur à bord de chacun de ces vols. Lorsque le sac est arrivé à Toronto à bord du vol 060 de CP Air, il n'aurait pas dû être transféré et être embarqué dans l'avion d'Air India sans que l'on procède à une vérification et à un appariement bagages-passagers adéquats.

Cependant, la valise contenant la bombe a traversé les contrôles de sécurité de deux aéroports, Vancouver et Toronto. Il s'en est suivi l'explosion en plein vol de l'avion au large de la côte ouest de l'Irlande aux petites heures du matin, le 23 juin 1985⁸⁶⁸.

Sans les manquements à la sûreté aérienne par plusieurs intervenants, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India n'aurait jamais eu lieu. Aucun n'a géré correctement les risques :

- CP Air n'a pas respecté ses propres procédures de sûreté des bagages;
- Air India a été d'une négligence inexcusable, d'une part parce qu'elle a eu recours à des procédures et à des appareils de contrôle des bagages enregistrés qu'elle savait inadéquats pour la circonstance, et d'autre part parce qu'elle n'a pas empêché que des bagages non autorisés soient chargés à bord de l'aéronef;
- Transports Canada, au nom du gouvernement du Canada, a failli dans son rôle d'organisme de réglementation puisqu'il a refusé à Air India l'appui qu'elle lui demandait au titre de la sûreté et qu'il a permis à la compagnie de se fier à des procédures et à des plans de sûreté inadéquats;
- Air India, Transports Canada et la GRC n'ont pas bien évalué l'information sur la menace et les renseignements, ni communiqué correctement de telles informations aux intervenants concernés.

Aujourd'hui, le fret aérien semble être sur le point de devenir un exemple de mauvais partage des responsabilités dans la gestion des risques, même si un des sous-comités techniques du GCSA s'occupe particulièrement de la sûreté du fret aérien. Ceux qui sont responsables de la sûreté du fret aérien devraient conjuguer leurs efforts et leur savoir, et comprendre ce que les autres font, mais aussi utiliser des méthodes et des protocoles complémentaires pour aborder les questions de sûreté. Les intervenants devraient organiser des discussions régulières pour se tenir au courant du travail des autres.

⁸⁶⁸ Pièce P-35, p. 12-13.

Dans son témoignage, M. Leiss affirmait que la reddition de comptes à la population était nécessaire pour lui montrer que la coordination est adéquate entre les intervenants, et que les risques sont correctement gérés⁸⁶⁹. Les intervenants doivent pour leur part démontrer qu'ils utilisent tous un protocole standard, idéalement le même, lorsqu'ils prennent des décisions relativement à la gestion des risques⁸⁷⁰. M. Leiss soutenait également que le classement des risques pour la sûreté de l'aviation dans la matrice de risque devrait être divulgué et justifié afin que le public puisse toujours avoir la certitude que les ressources sont affectées de manière rationnelle. Selon lui, ce ne serait pas un manquement à la sûreté si l'on dévoilait les méthodes et le langage utilisés⁸⁷¹.

Transports Canada n'a toutefois pas donné à la Commission de l'information sur les méthodes utilisées à l'heure actuelle au Canada, le cas échéant, pour évaluer et gérer les risques. Il semble que d'autres intervenants auraient eu des difficultés à obtenir cette information auprès de Transports Canada. La commissaire à la protection de la vie privée du Canada a rendu compte à la Commission de sa discussion avec Transports Canada à propos du Programme de protection des passagers, une initiative de contrôle des passagers visant à empêcher que des personnes considérées comme potentiellement dangereuses pour le transport aérien ne prennent place à bord d'un avion (aussi après avoir consulté ce qu'on appelle la « liste d'interdiction de vol »). On a demandé à Lindsay Scotton, gestionnaire, Évaluation des facteurs relatifs à la vie privée, au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, si elle avait entendu parler d'une évaluation fondée sur le risque réalisée par Transports Canada pour justifier le Programme :

[Traduction]

La réponse est non. C'était l'une de nos recommandations particulières dans notre réponse à l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée, soit : « Veuillez nous montrer les évaluations, les études, quantitatives ou qualitatives, qui permettraient de [...] justifier qu'on porte atteinte aux droits des Canadiens à la vie privée ». Nous n'avons reçu aucune étude de la sorte, alors la réponse à cette question est non⁸⁷².

Transports Canada n'a fourni aucune information à la Commission qui lui permettrait de conclure que le ministère a réalisé une évaluation des risques aux fins du Programme de protection des passagers.

Un rapport de 2002 de la Strategy Unit on Risk and Uncertainty du Royaume-Uni intitulé *Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*⁸⁷³,

⁸⁶⁹ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11961.

⁸⁷⁰ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11997.

⁸⁷¹ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11997.

⁸⁷² Témoignage de Lindsay Scotton, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9017.

⁸⁷³ Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 20.

décrit cinq principes de gestion des risques dans l'intérêt public. Ils pourraient servir pour élaborer un processus décisionnel plus robuste pour la gestion des risques au Canada :

[Traduction]

Ouverture d'esprit et transparence

Le gouvernement publiera ses évaluations des risques touchant le public, et expliquera comment il a arrêté ses décisions et gèrera le risque. Il fera de même lorsque l'élaboration de nouvelles politiques pose un risque potentiel pour le public. Lorsque l'information doit rester confidentielle, ou lorsque la façon de faire s'éloigne des pratiques en place, il expliquera pourquoi. Quand les faits sont incertains ou inconnus, le gouvernement tentera d'indiquer clairement quelles connaissances il lui manque, lorsqu'il sera pertinent de le faire, et comment il prévoit les acquérir. Il parlera ouvertement de ses erreurs et de ce qu'il fait pour les réparer.

Participation

Le gouvernement fera participer les intervenants importants, y compris la population, tout au long du processus d'identification, d'évaluation et de gestion des risques, afin que les mesures à prendre soient ciblées et établies en temps voulu. La communication bidirectionnelle sera de mise à toutes les étapes de l'élaboration des politiques et de l'évaluation et de la gestion des risques. Lorsque l'interprétation n'est pas la même, il cherchera à clarifier les questions par l'entremise de discussions ouvertes, et à trouver un juste milieu entre les points de vue opposés, de manière à servir au mieux l'intérêt public. Il va expliquer en quoi les opinions obtenues lors des consultations ont inspiré ses décisions.

Proportionnalité et uniformité

Le gouvernement cherchera à appliquer une méthode uniforme dans ses évaluations des risques et des possibilités, mais aussi des coûts et des avantages des options choisies pour les traiter, et il veillera à ce que ces options soient clairement expliquées. Il usera de précaution lorsqu'il aura de bonnes raisons de croire que des préjudices irréparables pourraient survenir et qu'il sera impossible d'évaluer le risque avec certitude. Il reverra notamment ses décisions à mesure que ses connaissances changeront.

Éléments probants

Le gouvernement veillera à ce que tous les éléments probants soient pris en compte et quantifiés, dans la mesure du possible, avant d'arrêter ses décisions à propos du risque. Il demandera des conseils impartiaux et éclairés qui pourraient être vérifiés de façon indépendante si possible, et cherchera à ce que les risques et les solutions de suivi soient bien compris de tous. Il étudiera les éléments probants sous divers angles, notamment du point de vue du public et des experts.

Responsabilité

Le gouvernement, dans la mesure du possible, veillera à ce que ceux qui imposent des risques aux autres soient également tenus de les réduire et d'assumer les conséquences s'ils ne sont pas suffisamment réduits. En outre, chacun pourra choisir comment il compte gérer les risques qui l'affectent, quand ce sera possible, s'il est dans son intérêt de le faire, et si la démarche n'expose pas les autres à des risques ou à des coûts exagérés⁸⁷⁴.

3.3.7 Culture de sûreté

Une des grandes lacunes dans le régime de sûreté aérienne en 1985 était l'absence généralisée d'une culture de sûreté⁸⁷⁵. Les normes de gestion des risques en vigueur en Australie et en Nouvelle-Zélande font particulièrement la promotion d'une méthode globale amenant la [traduction] « réflexion sur la gestion des risques » dans la culture d'une organisation, ses pratiques opérationnelles et ses activités quotidiennes :

[Traduction]

Pour être plus efficace, la gestion des risques doit faire partie intégrante de la culture d'une organisation. Elle devrait être intégrée dans sa philosophie, ses pratiques et ses processus opérationnels, plutôt qu'être prise ou mise en pratique comme une activité distincte. Quand on y parvient, tout le monde dans l'organisation participe à la gestion des risques⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ En 2001, le premier ministre britannique annonçait la création d'une équipe stratégique sur le risque et l'incertitude. En 2002, l'équipe a publié un rapport exhaustif intitulé *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty* (Le risque : améliorer la capacité du gouvernement de gérer le risque et l'incertitude). Il présente un certain nombre d'idées qui vont au-delà de l'information que renferme le guide sur la gestion des risques de la CSA, dont une liste des cinq principes énoncés dans le document *Principles of Managing Risks to the Public*, indiqué plus haut. Voir la pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 20, 23.

⁸⁷⁵ Pièce P-157, p. 72 (135 p.).

⁸⁷⁶ Pièce P-361, onglet 5, documents additionnels à l'onglet 1 (appendices E et F), appendice F, p. 12.

La Commission a cru comprendre qu'on commençait à mieux saisir les questions de sûreté, grâce au Système de gestion de la sûreté (SGSu). Par ce système, chaque personne et chaque ministère du secteur du transport aérien, peu importe ses fonctions ou son mandat, doit contribuer à préserver la sûreté globale⁸⁷⁷. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a décrit le SGSu comme une « approche axée sur les risques » sur laquelle doit reposer tout système de sûreté aérienne⁸⁷⁸.

Pour être efficace, le SGSu doit faire partie intégrante de l'ensemble des activités de l'organisation, de sorte que « la sûreté devien[ne] une culture qui s'installe dans l'organisation tout entière »⁸⁷⁹. En plus d'exiger une politique de sûreté, un processus analytique pour fixer les objectifs de sûreté, la formation du personnel, et des examens internes et audits externes du système, l'approche du SGSu comprend les éléments suivants :

- un processus pour cerner les risques pour la sûreté, et pour évaluer et gérer les interventions connexes;
- un processus pour déterminer et analyser à l'interne les menaces, les incidents et les infractions, et prendre les mesures correctives pour empêcher que des incidents similaires se reproduisent⁸⁸⁰.

Le SGSu est un concept qui évolue⁸⁸¹. Les intervenants ne semblent pas bien comprendre ce qu'il signifie et comment il faut l'appliquer⁸⁸². Transports Canada n'a fait aucune mention du SGSu durant une séance d'information à l'intention des avocats de la Commission sur la gestion des risques⁸⁸³.

Pour être sensibilisé à une culture de sûreté, il faut être au fait des pratiques de gestion des risques. La Commission encourage l'amélioration du SGSu, une démarche qui devrait comprendre des consultations avec tous les intervenants, ainsi qu'un processus décisionnel de gestion des risques concerté. Pour ce faire, il est essentiel que la terminologie soit claire et précise et que les intervenants fassent preuve de transparence, de sorte que tous les participants comprennent de la même manière ce qu'on attend du SGSu. La Commission est sceptique quand on propose comme solution des concepts abstraits et mal compris. Il reste à voir si le SGSu contribuera à améliorer la sûreté aérienne.

3.3.8 Conclusion

Les termes « approche axée sur les risques » et « évaluation des risques » ont été utilisés abondamment durant les audiences de la Commission, sans plus d'explication et sans vraiment d'égard à leur signification précise. Même

877 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8111.

878 Pièce P-169, p. 34 (198 p.).

879 Pièce P-169, p. 89 (198 p.).

880 Pièce P-169, p. 90 (198 p.).

881 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8114.

882 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8000.

883 Pièce P-101, CAF0873.

si l'utilisation de ces termes a donné l'impression que la sûreté était gérée rigoureusement, la preuve portait souvent à croire le contraire. Même lorsqu'ils faisaient l'objet de pressions, les fonctionnaires de Transports Canada ne pouvaient pas décrire un moyen uniforme par lequel le ministère gère les risques pour la sûreté aérienne. Par ailleurs, malgré que la responsabilité en matière de sûreté soit partagée entre de nombreux intervenants, il y avait peu de preuves d'une coordination ou d'une stratégie de gestion des risques à l'échelle du système.

Parce qu'il n'y a pas d'approche systématique à la gestion des risques, des risques importants pourraient passer inaperçus. La sûreté aérienne souffre de graves lacunes. Il est essentiel d'établir et de mettre rapidement en œuvre un processus décisionnel axé sur la gestion des risques.

Les preuves que détient la Commission l'amènent à conclure que le système de sûreté de l'aviation devrait comprendre les éléments suivants :

1. un ensemble de protocoles communs pour gérer les risques;
2. des protocoles et des méthodes de gestion des risques fondés sur les pratiques exemplaires courantes dans le domaine;
3. une norme de rendement pour l'amélioration continue, afin que les niveaux de risques soient les plus bas que l'on puisse raisonnablement atteindre à l'égard de tous les aspects pertinents;
4. un niveau acceptable de contrôle des risques dans tous les domaines de risque pertinents à la sûreté de l'aviation.

3.4 Utilisation du renseignement dans la sûreté de l'aviation

Comme il en a été question ailleurs dans ce rapport⁸⁸⁴, la collecte et l'analyse des renseignements cruciaux sur les menaces contre l'aviation civile dans les années qui ont précédé l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India n'étaient pas coordonnées, de sorte que l'échange de renseignements était désorganisé et irrégulier⁸⁸⁵. L'une des principales leçons tirées de l'attentat est que la sûreté aérienne est minée par des contraintes injustifiées liées à la circulation du renseignement et d'autres informations relatives aux menaces. En raison d'une culture trop axée sur le secret, bien souvent, l'information n'était pas transmise aux parties concernées, comme les transporteurs aériens et Transports Canada, ce dont témoigne la préoccupation entourant le principe du « besoin de savoir » dans les organisations. Même lorsque l'information relative aux menaces était transmise, l'absence de voies de communication sécurisées ralentissait l'arrivée de l'information là où elle était nécessaire, restreignant la capacité des aéroports et des transporteurs aériens de réagir aux menaces.

⁸⁸⁴ Voir par exemple, volume deux, partie 1, Avant l'attentat à la bombe, section 4.4, Lacunes dans les échanges d'informations.

⁸⁸⁵ Voir le témoignage de Reg Whitaker, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4310-4312.

À cause de ces problèmes en matière d'échange de renseignements, les transporteurs aériens qui ont assuré la correspondance des passagers et leurs bagages avec Air India, par exemple CP Air, menaient leurs activités comme si de rien n'était, même si Air India risquait fort d'être la cible d'un attentat terroriste. CP Air n'a pris aucune précaution extraordinaire en juin 1985 et n'a pas retiré le bagage enregistré transféré appartenant à « M. Singh » lorsque ce dernier a omis de monter à bord du vol 060. CP Air a fait entorse à son propre programme de sûreté de deux façons : en acceptant d'enregistrer le bagage pour le transfert intercompagnies même si M. Singh n'avait pas de réservation sur le vol 182 d'Air India et en ne débarquant pas le bagage du vol 060 après s'être aperçue que M. Singh n'était pas monté dans l'avion. Il y a de bonnes raisons de croire que la compagnie aérienne aurait été beaucoup plus vigilante si elle avait été au courant de la menace qui pesait contre Air India.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*) a conclu que tout programme efficace de sûreté de l'aviation doit être « dicté par les renseignements, fondé sur une évaluation à jour des menaces et assez souple pour s'adapter aux nouvelles menaces qui se profilent à l'horizon⁸⁸⁶ ». Rodney Wallis, ancien directeur de la sûreté de l'Association du transport aérien international (IATA), a longtemps soutenu que le renseignement jouait un rôle crucial dans la lutte contre le terrorisme⁸⁸⁷. De même, Yves Duguay, directeur principal de la sûreté chez Air Canada et président du comité sur la sûreté de l'IATA, a déclaré dans son témoignage que le meilleur système de sûreté devait être axé sur le renseignement⁸⁸⁸. Le programme de sûreté de l'aviation en place en 1985 comportait des lacunes, parce que la réduction des menaces de détournement d'avion et les « menaces précises » étaient les seuls éléments déclencheurs des mesures d'urgence. Peter St. John, professeur en relations internationales ayant une expertise en terrorisme aérien, maintenant à la retraite, a déclaré lors de son témoignage que le fait de ne pas avoir de meilleurs renseignements sur la menace avant l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India pourrait être perçu comme un échec de la collectivité du renseignement du Canada à collaborer et à établir des systèmes appropriés permettant de discerner de telles menaces.⁸⁸⁹

Après l'attentat à la bombe contre Air India, Transports Canada a créé la Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence⁸⁹⁰ pour s'occuper de la sûreté des transports. Celle-ci est notamment responsable de l'élaboration des politiques, du renseignement, d'un programme d'habilitation de sécurité en matière de transports et des lignes directrices de la formation en matière de sûreté à l'intention de ses inspecteurs et de l'industrie. Elle s'occupe de tous les modes de transports dont Transports Canada est responsable, et non seulement le transport aérien.

886 Pièce P-169, p. 22 (198 p.).

887 Voir, par exemple, la pièce P-148, p. 9.

888 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5238.

889 Témoignage de Peter St. John, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4573-4576.

890 Pièce P-157, p. 83 (135 p.).

À la lumière des lacunes au niveau du renseignement qui ont marqué la période précédant l'attentat à la bombe, des changements ont été apportés à la façon d'effectuer la collecte, l'analyse et la diffusion du renseignement lié au terrorisme et à la sûreté aérienne. Ce n'est quand même qu'après les attentats du 11 septembre 2001 que la collectivité du renseignement du Canada a commencé à modifier sa façon de procéder, passant d'une culture basée sur le secret marquée par le principe du « besoin de savoir » à une culture basée sur le « besoin d'échanger ». La culture basée sur le « besoin d'échanger » a été citée dans le rapport de l'honorable Bob Rae, *Leçons à retenir*, où on parlait plutôt du besoin de communiquer, relativement à la réticence notoire des organismes américains d'échanger de l'information avant les attentats du 11 septembre, ainsi que sur le cloisonnement organisationnel qui existent entre la GRC et le SCRS⁸⁹¹.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déclaré que, à mesure que la sûreté aérienne se renforce, on devrait s'attendre à ce que les terroristes changent de tactique, puis cherchent et visent les faiblesses qui n'ont pas encore été décelées, c'est-à-dire les « inconnus inconnus »⁸⁹². La collecte de renseignement et l'évaluation des menaces prennent dorénavant beaucoup plus d'importance. Le Comité consultatif a ajouté que, depuis 2001, le gouvernement du Canada a mis davantage l'accent sur l'intégration de la collecte et de l'analyse du renseignement, ainsi que sur l'échange accru et rapide du renseignement⁸⁹³. Quoi qu'il en soit, de nombreux obstacles qui empêchaient la circulation de l'information en 1985 existent toujours aujourd'hui, surtout les tensions concernant l'échange du renseignement qui existaient entre les producteurs et les consommateurs du renseignement sur la sûreté aérienne.

3.4.1 Centre intégré d'évaluation des menaces

La création du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) en octobre 2004⁸⁹⁴ compte parmi les réformes entreprises depuis 2001 dans le domaine de la sûreté de l'aviation et du renseignement. Il produit des évaluations complètes des menaces axées exclusivement sur le terrorisme⁸⁹⁵. Une telle capacité intégrée n'existait pas en 1985⁸⁹⁶. Le CIEM a été créé parce qu'on a reconnu que [traduction] « la portée actuelle des besoins d'évaluation des menaces dépasse la capacité de tout organisme »⁸⁹⁷. De nombreux alliés du Canada avaient déjà créé des organismes de renseignement intégrés, et le CIEM a permis au Canada de participer comme partenaire égal à la collectivité du renseignement international et à protéger les Canadiens.

Le CIEM fonctionne indépendamment du SCRS. Il a accès aux renseignements détenus par le SCRS et ses employés y sont affectés depuis un grand nombre d'organismes gouvernementaux, y compris Transports Canada, le SCRS, la GRC, le

891 Pièce P-35, p. 26.

892 Pièce P-169, p. 33 (198 p.).

893 Pièce P-169, p. 38 (198 p.).

894 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2008, p. 6643.

895 Pièce P-157, p. 107 (135 p.).

896 Pièce P-157, p. 107 (135 p.).

897 Témoignage de John Schmidt, vol. 53, 27 septembre 2008, p. 6644.

ministère de la Défense nationale, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications⁸⁹⁸. Le CIEM distribue les évaluations des menaces qu'il a effectuées à ses principaux partenaires de la collectivité du renseignement, dont Transports Canada, qui est représenté au sein du CIEM par la Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence⁸⁹⁹. Transports Canada transmet ensuite cette information aux intervenants concernés, y compris l'ACSTA, s'il le juge approprié. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déclaré que l'une des plus précieuses contributions du CIEM était sa capacité à transmettre le renseignement et d'autres renseignements relatifs aux menaces à diffusion restreinte ou classifiés aux destinataires sous une forme convenant au niveau d'habilitation de sécurité du destinataire.⁹⁰⁰

Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, a déclaré lors de son témoignage que, depuis 1985, une initiative a été mise en place pour intégrer et coordonner les divers acteurs qui participent au processus lié au renseignement⁹⁰¹. Pour ce faire, il a fallu se détourner du « cloisonnement de l'information » et des guerres intestines du passé, qui ont provoqué des manquements au niveau du renseignement et des tragédies évitables. Selon le Comité consultatif, la place du CIEM dans la collectivité du renseignement était un exemple d'intégration horizontale et verticale. Il y avait intégration horizontale, par exemple, lorsque le CIEM faisait appel à diverses sources et offrait au milieu du renseignement général des évaluations des menaces à la sécurité⁹⁰². L'intégration verticale comportait des voies de communication par lesquelles le renseignement était transmis à ses nombreux clients. Par exemple, les évaluations des menaces du CIEM et du SCRS ont été transmises à Transports Canada et ensuite à l'ACSTA.

3.4.2 Échange d'informations : Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

L'ACSTA a dit au Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* qu'elle dépendait de renseignements exacts reçus en temps voulu pour gérer ses activités quotidiennes, planifier ses politiques stratégiques à long terme et augmenter l'efficacité des agents de contrôle de première ligne⁹⁰³. C'est pour cette raison que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, dans son rapport de 2003 intitulé *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens*, a recommandé que l'ACSTA se dote de sa propre capacité en matière de renseignement⁹⁰⁴. Le Comité a réitéré cette recommandation dans le *Manuel de sécurité du Canada* de 2007, et a également recommandé que l'ACSTA reçoive tout renseignement disponible lié à la sûreté aérienne⁹⁰⁵.

898 Pièce P-223, onglet 4, p. 4.

899 Pièce P-169, p. 38 (198 p.).

900 Pièce P-157, p. 107 (135 p.).

901 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4570-4571.

902 Pièce P-169, p. 38 (198 p.).

903 Pièce P-169, p. 40 (198 p.).

904 Pièce P-171, p. 143 (281 p.).

905 Pièce P-172, p. 70-71 (152 p.).

Les représentants de l'ACSTA ont fait valoir que cette dernière n'avait pas suffisamment accès au renseignement essentiel à ses activités. De plus, ils désirent que l'ACSTA siège au CIEM⁹⁰⁶. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu, cependant, que Transports Canada demeurerait le destinataire le plus approprié du renseignement stratégique sur le terrorisme, et que ce dernier pourrait ensuite le transmettre à l'ACSTA⁹⁰⁷.

Jim Marriott, directeur, Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne à Transports Canada, a déclaré dans son témoignage que le ministère a [traduction] « transmis activement » à l'ACSTA l'information liée à la sûreté dont elle avait besoin⁹⁰⁸. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également constaté que l'ACSTA recevait le renseignement dont elle avait besoin⁹⁰⁹. M. Whitaker a laissé entendre que la préoccupation de l'ACSTA de ne pas recevoir suffisamment de renseignement pouvait avoir été alimentée en partie par le prestige et l'aura de mystère entourant le renseignement coté « Très secret » et par la jalousie de ceux qui pensaient que certains renseignements ne leur étaient pas transmis⁹¹⁰.

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense avait un bon argument en 2003, toutefois, lorsqu'il a déclaré que « l'ACSTA, organisme de sécurité indépendant, aura beaucoup de difficulté à maintenir un temps d'avance sur des personnes mal intentionnées si l'Administration ne peut compter sur une branche du renseignement. [...] La formation en matière de sécurité doit être indéniablement *fondée* sur le renseignement⁹¹¹ ». Comme on l'explique plus loin, il est très important de fournir au personnel de première ligne des renseignements utiles et pouvant mener à une intervention⁹¹², au moyen de séances d'information ou de mises à jour régulières sur la sécurité. Cela se fait déjà dans une certaine mesure et devrait être davantage encouragé. L'échange du renseignement permet au personnel de première ligne de connaître les menaces courantes, augmente leur motivation, améliore leur moral et leur donne le sentiment d'avoir une mission à remplir. On ne peut surestimer l'importance de l'échange de renseignements avec ceux dont le travail exige de la vigilance, mais est souvent jugé monotone et peu prestigieux.

Le Comité consultatif a mentionné que l'ACSTA avait besoin de trois types de renseignements : le renseignement donnant matière à une intervention, tactiques (c'est-à-dire portant sur une question particulière) et stratégiques⁹¹³. M. Whitaker a déclaré que l'ACSTA avait effectivement reçu du renseignement

906 Pièce P-169, p. 42 (198 p.).

907 Pièce P-169, p. 42 (198 p.).

908 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4803.

909 Pièce P-169, p. 40-42 (198 p.).

910 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4581-4582.

911 Pièce P-171, p. 135 (281 p.) [italique ajouté].

912 Le Comité consultatif de l'ACSTA a décrit les « renseignements donnant matière à une intervention » comme des « éléments d'information sur une menace qui exigent une intervention immédiate » : pièce P-169, p. 40 (198 p.).

913 Pièce P-169, p. 40 (198 p.).

donnant matière à une intervention qui se rattachait à son mandat de contrôle⁹¹⁴. Le Comité consultatif a déclaré que « [d]e toute évidence, il y va de l'intérêt des voyageurs et de la sécurité nationale que les renseignements donnant matière à une intervention soient communiqués à ceux qui peuvent passer à l'action ». Cependant, le Comité estimait que l'ACSTA n'avait pas besoin de recevoir des renseignements sur les personnes ou les groupes qui peuvent constituer une menace contre le transport aérien, puisque les agents de contrôle de l'ACSTA ne vérifient pas les pièces d'identité des passagers, mais plutôt la présence d'objets dangereux⁹¹⁵.

Les renseignements tactiques, ou qui portent sur une « question particulière », pourraient être des renseignements sur de nouveaux types d'engins explosifs improvisés ou de nouvelles méthodes pour dissimuler des armes⁹¹⁶. La menace, rendue publique à l'été 2006, de complots terroristes visant à faire exploser un avion à l'aide d'explosifs à base de liquides constitue un bon exemple de renseignements tactiques. Cela a mené à l'interdiction de liquides et de gels dans les bagages de cabine⁹¹⁷. Dans ce cas-ci, les renseignements nécessaires ont été rapidement communiqués aux autorités canadiennes. L'ACSTA a été immédiatement informée et a rapidement mis en œuvre de nouvelles mesures de sûreté. Cette coordination réussie et la réaction de l'ACSTA ont été décrites comme des [traduction] « victoires en matière de renseignement »⁹¹⁸ et un « exemple classique » de la façon dont le système doit fonctionner⁹¹⁹.

Le troisième type de renseignements – stratégiques – a été décrit par l'ACSTA comme étant « le type de renseignements nécessaires pour mieux comprendre tous les aspects de la menace terroriste, notamment les facteurs de motivation, les fondements idéologiques, les grands objectifs, le financement, le *modus operandi* et la base de soutien opérationnel ». Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné que l'ACSTA a manifesté le désir de « siéger au CIEM avec Transports Canada et les autres [producteurs de renseignement] ». Cependant, selon lui, la participation de l'ACSTA n'apporterait aucun avantage évident au CIEM ni à la collectivité du renseignement stratégique, puisque l'ACSTA est principalement un consommateur et un petit producteur de renseignement. Le Comité a conclu que « Transports Canada demeure l'intermédiaire approprié pour le CIEM en tant qu'analyste intégré auprès de l'ACSTA, qui utilise ces renseignements »⁹²⁰.

M. Wallis soutient que l'ACSTA ne devrait pas dépasser son mandat principal de contrôle et « réinventer la roue » en mettant sur pied un service de renseignement. Il a déclaré, cependant, que Transports Canada devait à tout prix s'assurer que l'ACSTA reçoive toute l'information essentielle à ses activités⁹²¹.

914 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4577-4578.

915 Pièce P-169, p. 41 (198 p.).

916 Pièce P-169, p. 41 (198 p.).

917 Pièce P-169, p. 41 (198 p.).

918 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7945-7946.

919 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4584-4585.

920 Pièce P-169, p. 42 (198 p.).

921 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5013-5014, 5031-5032.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également insisté pour que la collaboration soit plus étroite entre Transports Canada et l'ACSTA en ce qui concerne l'échange de renseignements⁹²².

Selon les Conclusions finales du procureur général du Canada, Transports Canada et l'ACSTA travaillaient à la mise en œuvre des recommandations du Comité consultatif ayant pour but de garantir que l'ACSTA « reçoit tous les renseignements dont elle a besoin et que les deux organismes sont dotés d'un milieu d'apprentissage permanent en 2008 »⁹²³.

3.4.3 Échange d'informations : partenaire de la sûreté de l'aviation

Il faut se pencher sur la question des renseignements que les organismes gouvernementaux communiquent aux autres intervenants de la sûreté aérienne, comme les transporteurs aériens, les aéroports et les travailleurs de première ligne. Comme l'a fait observer le Comité consultatif, le nouveau contexte des menaces exige que « les intervenants de premier plan obtiennent en temps réel des renseignements stratégiques et donnant matière à une intervention qui permettent de prévoir et de prévenir les attentats »⁹²⁴.

Le Conseil des aéroports du Canada compte 46 membres parmi les administrations aéroportuaires, exploitant collectivement environ 180 aéroports au Canada. Ces administrations s'occupent de 95 p. 100 du volume des passagers et de presque toutes les opérations de manutention du fret et des activités internationales au pays⁹²⁵.

Les intervenants du transport aérien doivent être informés des menaces pesant sur les aéroports et les aéronefs. Ils doivent, comme l'a recommandé le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, demeurer à l'affût d'autres changements dans le contexte des menaces afin de pouvoir intervenir adéquatement aux nouvelles menaces, au lieu de réagir à la dernière minute⁹²⁶. Des séances d'information régulières sur la sûreté pour tous les intervenants sont justifiées, notamment des séances d'information pour les travailleurs de première ligne qui amélioreront leur moral et leur donneront le sentiment qu'ils ont une mission à remplir.

Fred Jones, vice-président, Opérations et Affaires juridiques au Conseil des aéroports du Canada, a déclaré dans son témoignage que de nombreux membres du Conseil consultatif se plaignaient de ne pas recevoir les renseignements en temps voulu⁹²⁷. Ils s'inquiétaient notamment de ne pas pouvoir transmettre l'information pertinente de façon sécurisée. Transports Canada a réagi en créant une base de données à accès à distance protégé, afin de diffuser l'information liée à la sécurité et d'y avoir accès. Ce système permettait également de

922 Pièce P-169, p. 46 (198 p.).

923 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 330.

924 Pièce P-169, p. 39 (198 p.).

925 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8105.

926 Pièce P-169, p. 43 (198 p.).

927 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8119-8120.

transmettre le renseignement. M. Jones a déclaré, toutefois, que même lorsque des informations liées à la sécurité étaient envoyées aux aéroports, elles n'étaient pas toujours complètes et reçues au moment opportun et pouvaient ne pas parvenir aux bonnes personnes à temps pour qu'elles prennent les mesures appropriées⁹²⁸. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également signalé que plusieurs compagnies aériennes se sont plaintes de ne pas avoir reçu l'information et les évaluations des menaces en temps voulu.⁹²⁹

Jim Bertram, directeur de la sécurité publique de l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto, a également soutenu que l'envoi rapide de renseignements était un problème constant. Il considère aussi qu'il faut régler la confusion sur les types de renseignements que certains groupes désirent obtenir :

[Traduction]

Le Canada est l'un des chefs de file mondial dans la collecte et l'analyse du renseignement. Nous sommes très bons à cette tâche grâce à la GRC, au SCRS et à Transports Canada. Et je pense que la première question à se poser est simplement : qu'est-ce que le renseignement?

Il existe de nombreux groupes, même ici à l'aéroport, qui aimeraient recevoir presque tous les jours des données brutes, par opposition aux données analysées ou au renseignement. Alors quand ils disent vouloir quelque chose, ils n'expliquent pas quoi. Ils veulent plus de renseignements mais ne disent pas lesquels. Alors nous devons d'abord déterminer ce qu'ils veulent et ensuite permettre aux gens d'en faire la collecte et l'analyse ou de les amener à transmettre cette information à ceux qui en ont besoin⁹³⁰.

Les administrations aéroportuaires et les autres intervenants qui désirent obtenir plus de renseignement risquent de se faire submerger. L'important n'est pas la quantité d'information qu'un intervenant reçoit, mais plutôt la pertinence de l'information par rapport à ses activités.

Selon M. Bertram, il est très dangereux de réagir à du renseignement qui n'a pas été analysé ni évalué. M. Jones était d'accord qu'il s'avérait essentiel de recevoir du renseignement de qualité. Il fallait trouver un moyen de condenser la grande quantité d'informations et de renseignements de sécurité sous une forme remaniée pouvant mener à une intervention, et de les envoyer rapidement aux intervenants⁹³¹.

928 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8119-8120.

929 Pièce P-169, p. 37 (198 p.).

930 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8120-8123.

931 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8172-8173.

M. Bertram a parlé des problèmes organisationnels liés à la transmission rapide du renseignement pertinent aux administrations aéroportuaires :

[Traduction]

[L]'administration aéroportuaire est un organisme sans but lucratif. Ce n'est pas un organisme d'application de la loi. Et les organismes d'application de la loi qui sont responsables de la collecte, de l'analyse et de la création de renseignement n'ont souvent pas l'autorité nécessaire pour me fournir à moi particulièrement, en tant que directeur de la Sécurité publique, l'information qui touche notre aéroport. En vertu de la loi, ils peuvent échanger de l'information avec d'autres organismes d'application de la loi, mais ils ne peuvent pas me la transmettre à moi. Alors c'est une faille dans le système et cela nous cause des problèmes de rapidité.⁹³²

M. Bertram a ajouté que les organismes gouvernementaux décident quels renseignements sont importants pour les aéroports. Il a déclaré qu'une information plus complète sur les menaces relatives à la sûreté aérienne devrait plutôt être transmise aux aéroports pour que ces derniers utilisent ce qu'ils estiment pertinent. Il a constaté que certaines améliorations avaient été apportées, mais les problèmes relatifs à la quantité de renseignements, à l'accès à ces renseignements et à la rapidité de transmission qui préoccupent les aéroports n'étaient examinés que très lentement⁹³³.

L'Association du transport aérien international (IATA) a déclaré que [traduction] « davantage de travail doit être fait par les organes de réglementation afin de transmettre le renseignement aux compagnies aériennes. Il existe un « besoin d'échanger » distinct non seulement durant les activités régulières, mais également dans les situations d'urgence. Très [trop] souvent, certains organes de réglementation s'entêtent sur le paradigme du « besoin de savoir »⁹³⁴.

Georgina Graham, chef mondial de la sûreté et de la facilitation à l'IATA, a mentionné lors de son témoignage les inquiétudes de cette association sur la nécessité d'échanger l'information :

[Traduction]

Et trop souvent les gouvernements disent que pour ce qui est de l'information liée à la sécurité « nous vous dirons ce que nous pensons que vous avez besoin de savoir », mais la compagnie aérienne doit pouvoir faire sa propre évaluation

932 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8120-8121.

933 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8120-8121.

934 Pièce P-258, onglet 1, p. 12.

du risque, sa propre évaluation des menaces et du risque et déterminer où sont ses vulnérabilités, mais pour pouvoir accomplir ces tâches de façon efficace, il est vraiment nécessaire d'avoir du renseignement solide.

[S]urtout après les événements d'août 2006 lors du complot terroriste déjoué au Royaume-Uni, nous avons bel et bien vu que le gouvernement détenait de bons renseignements qu'il a utilisés judicieusement, et qu'il a avisé l'industrie de ce qui se passait et empêché que quelque chose ne se produise. Et c'est ce que nous devons voir, que les organes de réglementation sont capables d'échanger des données avec nos compagnies aériennes, et dans l'industrie, afin que ces données soient utilisées au mieux pour empêcher des actes d'intervention illicites.⁹³⁵

Il faut absolument établir de telles voies de communication entre les États et leurs compagnies aériennes plutôt que de passer par l'IATA. Les compagnies aériennes recevront directement les renseignements. L'IATA doit continuer à promouvoir les systèmes de gestion de la sûreté et l'échange d'informations au sein de l'industrie du transport aérien.

Des mesures ont été prises pour garantir que la police locale aux aéroports ait l'habilitation de sécurité nécessaire pour recevoir le renseignement sur les menaces. Jean Barrette, directeur des opérations de sûreté à Transports Canada, a témoigné que la police communautaire était une source très importante de renseignement local⁹³⁶ et que l'information était souvent transmise de la police locale à Transports Canada et au SCRS et vice-versa. M. Duguay a témoigné qu'à l'aéroport Pearson de Toronto, Air Canada participait à un échange de renseignements avec la Police de la région de Peel, la GRC et l'ACSTA, à l'aide d'avis de sécurité quotidiens⁹³⁷. Air Canada travaillait également avec les ministères afin d'établir des comités nationaux de sûreté parmi les quelque 62 organismes qui s'occupent de sûreté et des comités locaux de sûreté pour chaque aéroport.

M^{me} Kathleen Sweet, une experte de la sûreté aérienne aux États-Unis, a déclaré dans son témoignage que le fait de fournir du renseignement aux agents de contrôle augmentait leur motivation et leur donnait le sentiment d'avoir une mission à remplir et d'agir dans un but bien précis. Elle a parlé d'un projet pilote à l'aéroport international Dulles où les agents de contrôle participent à des séances d'information régulières d'échange de renseignements. Elle a décrit ce projet comme un programme « absolument génial » qui a permis aux agents d'obtenir « un peu de renseignement » et les a amenés à se sentir importants⁹³⁸. Les agents de contrôle ont régulièrement reçu du renseignement

935 Témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8240.

936 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4803-4804.

937 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5280-5281.

938 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4968-4969.

de bas niveau mais pertinent sur les menaces possibles et sur des événements à venir qui demandaient une vigilance particulière. Les agents de contrôle ont été également formés sur les « signes » suspects, comme un passager qui porte un grand manteau lourd durant une journée chaude.

Selon Pierre Cyr, vice-président, Affaires stratégiques et publiques à l'ACSTA, il serait difficile de mettre en œuvre un programme semblable dans lequel le SCRS communiquerait quotidiennement du renseignement aux agents de contrôle des 89 aéroports. Cependant, les agents de contrôle de l'ACSTA ont régulièrement reçu de la part de sources internes du renseignement de sécurité⁹³⁹, lors de séances d'information quotidiennes données par certains chefs de point de contrôle et chefs de secteur, et par l'entremise des *Bulletins sur les opérations de contrôle* de l'ACSTA et des *Avis de sécurité* de Transports Canada. Les agents de contrôle étaient supposés lire ces documents.

Le capitaine Jean Labbé, coordonnateur de la sécurité du Comité de la sécurité nationale de l'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA), a déclaré que les pilotes n'avaient pas un accès approprié au renseignement sur les menaces contre le transport aérien⁹⁴⁰. Il a affirmé que, même si l'industrie travaillait selon le principe du « besoin de savoir », les pilotes *avaient* besoin de savoir; ils devraient être mis au courant des menaces visant leur aéronef et devraient également connaître le renseignement plus général sur les menaces contre l'aviation dans son ensemble. M. Labbé a soutenu que les pilotes jouaient un rôle important dans la sûreté, et que le fait de les tenir au courant des problèmes possibles, ainsi que des menaces et des risques pour la sûreté, ne pourrait qu'améliorer la sûreté.

Le capitaine Craig Hall, directeur du Comité sur la sécurité nationale de l'ALPA, partageait l'avis de M. Labbé sur lequel il était important que les pilotes aient accès au renseignement⁹⁴¹. M. Hall a déclaré qu'un petit groupe précis de représentants des pilotes de ligne recevait occasionnellement des séances d'information de haut niveau à la suite de demandes pour obtenir davantage d'informations sur un sujet précis⁹⁴². Il n'a pas dit que les pilotes avaient besoin de renseignement brut ni qu'on devait penser à leur accorder une habilitation de sécurité de niveau « Très secret », mais plutôt qu'ils devraient recevoir les informations liées à leurs tâches⁹⁴³.

M. Hall a déclaré que le renseignement circulait dans deux directions. Les pilotes ont besoin d'obtenir des informations sur les conditions dans lesquelles ils doivent piloter leur aéronef, pour les aider à prendre des décisions éclairées. De plus, si les pilotes sont correctement informés, ils pourraient fournir des observations complètes sur les problèmes devant être signalés, mais qui ne le sont pas nécessairement. Il a décrit les pilotes et l'équipage comme une source

939 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4809-4810.

940 Témoignage de Jean Labbé, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8001.

941 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8002-8003.

942 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8035.

943 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8002-8003.

de renseignement non exploitée. Près de 100 000 pilotes d'aéronef évoluent directement dans le réseau du transport aérien chaque jour et ont vu les conditions changer partout dans le monde. Mais le nombre d'agents de bord qui ont des contacts avec les passagers est encore plus grand⁹⁴⁴.

3.4.4 Conclusion

En 1985, la sûreté dans le transport aérien au Canada souffrait d'un manque de communication. Les conflits organisationnels ont nui à l'utilisation efficace du renseignement. Le Canada a fait d'importants progrès depuis dans la collecte et l'analyse des renseignements et dans la transmission rapide des informations aux intervenants du transport aérien. La création du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), son intégration verticale et horizontale entre les producteurs et les consommateurs de renseignements et sa capacité de transmettre l'information dans un format qui convenait au niveau d'habilitation de sécurité des destinataires, représentent clairement des améliorations importantes.

Des différends importants sur l'accès au renseignement existent toujours entre les producteurs de renseignement de haut niveau et les consommateurs de première ligne. Le principe du « besoin de savoir » continue d'être accepté par ceux qui produisent le renseignement, tandis que les employés de première ligne s'y opposent toujours. Les nombreux experts et intervenants en matière de sûreté ou de sécurité entendus par la Commission s'entendent tous pour dire qu'il reste encore beaucoup à faire pour que la culture axée sur le « besoin de savoir », qui est devenue une seconde nature, ne porte pas ombrage au « besoin d'échanger », et pour garantir que le besoin d'échanger soit utilisé dans la pratique. Une grande partie du travail visant à assurer la sûreté de l'aviation s'effectue en première ligne, et non seulement au sein des organismes de renseignement.

La Commission insiste sur l'importance capitale de faire en sorte que ceux qui s'occupent de la sûreté des aéroports et des aéronefs reçoivent en temps voulu des renseignements bien ciblés et adéquats susceptibles de donner lieu à une intervention.

On doit éviter d'accepter sans se poser de question que la circulation de l'information sur la sûreté aérienne est adéquate. Comme dans le passé, les organismes qui produisent et diffusent le renseignement, les évaluations des menaces et d'autres informations sur la sécurité peuvent conclure que le niveau d'échange actuel est adéquat. Les plaintes des services de première ligne, comme l'ACSTA, comme quoi trop peu de renseignements leur sont communiqués, et les allusions au fait que l'ACSTA devrait peut-être se doter d'un service de production de renseignement, contribuent à démontrer que le renseignement n'est pas fourni en temps voulu aux groupes de première ligne. Ces derniers ont toujours la crainte qu'une catastrophe se produise parce que le détenteur de renseignements aura conclu à tort qu'un utilisateur n'avait pas besoin d'obtenir

⁹⁴⁴ Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8002-8003.

un renseignement particulier. En somme, tous les participants de la collectivité du renseignement et de la sûreté aérienne doivent constamment évaluer si l'information nécessaire pour protéger l'aviation civile est transmise à temps aux gens qui en ont besoin.

3.5 Contrôle des passagers et des bagages

Le contrôle des passagers et des bagages a été désigné comme l'un des éléments centraux du mandat de la Commission en ce qui concerne la sûreté de l'aviation, élément qu'il faut examiner sous l'angle des leçons retenues de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India⁹⁴⁵. En effet, le contrôle des passagers, des bagages de cabine et des bagages enregistrés est l'une des fonctions essentielles à la protection de l'aviation civile⁹⁴⁶. Avant 1985, les mesures de sûreté aérienne consistaient principalement à effectuer le contrôle des passagers et des bagages de cabine⁹⁴⁷, puisqu'elles visaient surtout à éviter les détournements d'aéronefs⁹⁴⁸. Même si le gouvernement savait qu'il y avait un risque généralisé de sabotage⁹⁴⁹, il mettait peu l'accent sur le contrôle des bagages enregistrés qui devaient être chargés dans la soute des aéronefs, sauf dans certains cas où la menace était accrue⁹⁵⁰. L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India est venu changer la donne. En réaction à cet incident et à d'autres sabotages qui se sont produits ailleurs dans le monde – en particulier l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am et les attentats terroristes du 11 septembre 2001 – plusieurs niveaux complémentaires de contrôle des passagers, des bagages de cabine et des bagages enregistrés ont été mis en place pour contrer cette menace.

Il y existe aujourd'hui un système de contrôle complet des passagers et des bagages au Canada. Un organisme gouvernemental, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), a été créé pour fournir ces services de contrôle, retirant ainsi aux transporteurs aériens la responsabilité de cette charge essentielle. Le contrôle des passagers et des bagages s'effectue à l'aide d'une technologie beaucoup plus sophistiquée qu'elle ne l'était en 1985⁹⁵¹, et celle-ci est mieux à même de détecter les articles interdits, y compris les explosifs. L'appariement bagages-passagers conjugué à un processus en plusieurs étapes de contrôle complet des bagages enregistrés constitue, à l'heure actuelle, la meilleure ligne de défense contre la dissimulation de bombes

945 Le para. b)(vii) du mandat de la Commission demande la production d'un rapport et la formulation de recommandations pour déterminer si « d'autres changements doivent être apportés aux pratiques et à la législation pour répondre aux manquements à la sécurité [sûreté] aérienne liés à l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, **en particulier ceux ayant trait au contrôle des passagers et de leurs bagages** ». [caractères gras ajoutés].

946 Pièce P-169, p. 12 (198 p.).

947 Pièce P-157, p. 17 (135 p.).

948 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

949 Pièce P-263, onglet 5, p. 15

950 Pièce P-263.

951 Pièce P-157, p. 103 (135 p.).

dans les bagages⁹⁵². Les passagers doivent aussi passer par plusieurs niveaux de contrôle, notamment par des détecteurs d'objets métalliques et, parfois, des fouilles manuelles et des détecteurs de traces d'explosifs, lors d'un contrôle secondaire ou aléatoire. En plus de devoir présenter une carte d'embarquement, les passagers doivent montrer une pièce d'identité valide avec photo à la porte d'embarquement⁹⁵³.

Le contrôle des passagers devient de plus en plus intrusif. Au moment où l'on envisage d'utiliser de façon systématique une technologie de contrôle plus indiscreète, on soulève des questions concernant le droit à la vie privée, remettant ainsi en cause le caractère relativement inattaquable de la règle selon laquelle « il n'y a pas d'embarquement sans fouille ». Il semble aussi qu'un profond changement se produit dans la façon dont on conçoit le contrôle des passagers, une place privilégiée étant accordée non seulement à la détection des objets interdits, mais aussi à l'identification des individus qui représentent un danger pour l'aviation. Le Canada a récemment créé sa propre « liste d'interdiction de vol » dans le cadre du Programme de protection des passagers et il évalue des techniques d'analyse comportementale dans le processus de contrôle. Les mesures de cette sorte sont susceptibles de violer certains droits, dont ceux protégés par la *Charte*⁹⁵⁴. En effet, la constitutionnalité du Programme fait actuellement l'objet d'une contestation judiciaire à la Cour fédérale du Canada, menée par la première personne (et, à la connaissance de la Commission, la seule) qui s'est vu refuser le droit d'embarquer sous le régime de ce programme⁹⁵⁵.

Même si une méthode remarquable de contrôle à plusieurs niveaux des passagers et des bagages a été élaborée depuis 1985⁹⁵⁶, il reste certaines vulnérabilités dans l'aviation civile, qui exposent les passagers et les aéronefs au risque d'un sabotage. L'aviation sera sûre seulement si on élimine correctement ces vulnérabilités. La question des vulnérabilités est abordée dans d'autres parties du présent volume⁹⁵⁷.

3.5.1 Avancées depuis 1985

3.5.1.1 Contrôle des bagages enregistrés

Dans les mois qui ont suivi l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, Transports Canada a rendu l'appariement bagages-passagers obligatoire pour

952 Au Canada, l'article 812 du *Règlement de l'air*, du 17 décembre 1974, obligeait les transporteurs aériens à examiner les bagages enregistrés dans un aéronef dans le cas d'une menace précise : voir la pièce P-157, p. 56 (135 p.). Sur le plan international, le *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* de 1983 publié par l'OACI proposait d'effectuer l'appariement bagages-passagers lorsqu'on croyait que le vol [traduction] « faisait l'objet d'une menace précise » ou lorsque les transporteurs aériens menaient leurs activités dans un aéroport qu'on jugeait se trouver dans « une zone à risque élevé » : pièce P-157, p. 57 (135 p.). Le programme de sûreté d'Air India prévoyait un resserrement des mesures de sûreté pour les bagages enregistrés dans ses mesures d'urgence : voir la pièce P-157, p. 27-28 (135 p.). En 1984, les compagnies KLM et CP Air ont toutes deux mis en place une mesure d'appariement bagages-passagers en réaction à une menace d'attentat à la bombe : voir la pièce P-101, CAF0637, p. 18-19.

953 Pièce P-157, p. 103 (135 p.).

954 Wallis, *Lockerbie*, p. 154.

955 Voir la pièce P-426.

956 Pièce P-157, p. 86 (135 p.).

957 Voir la section 3.8.

les vols internationaux, et a élargi plus tard cette mesure aux vols nationaux⁹⁵⁸. L'appariement bagages-passagers consiste à jumeler les passagers avec leurs bagages afin de vérifier que les passagers qui ont enregistré des bagages ont bel et bien embarqué dans l'avion⁹⁵⁹. Cette méthode vise à parer au danger couru lorsque des passagers mal intentionnés se séparent volontairement de leurs bagages, à savoir le danger qu'il y ait une bombe dans des bagages non accompagnés⁹⁶⁰. Elle se fonde sur le principe voulant que les passagers et leurs bagages soient traités comme une seule entité, principe tirant son origine directement des événements qui ont mené à la tragédie du vol 182 d'Air India⁹⁶¹. Le Canada était non seulement le premier pays à exiger l'appariement bagages-passagers pour les vols internationaux, mais il a aussi joué un rôle important pour convaincre la communauté internationale d'adopter cette mesure et d'en faire l'une des normes figurant à l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago)⁹⁶². Au lendemain de l'attentat à la bombe contre Air India, des méthodes d'automatisation de procédures d'appariement des bagages et des passagers ont été mises en place pour permettre la mise en œuvre de cette mesure dans les grands centres qui desservent un volume important de passagers⁹⁶³. En 1988, le président du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), à l'époque, a décrit l'appariement bagages-passagers comme la [traduction] « pierre angulaire des mesures de sûreté contre ceux qui posent des bombes dans les bagages »⁹⁶⁴. Aujourd'hui, l'appariement bagages-passagers est encore considéré comme une mesure de protection essentielle pour prévenir le sabotage⁹⁶⁵.

Cependant, l'appariement seul ne suffit pas, car il ne permet pas de repérer les « complices involontaires » qui introduisent à leur insu une bombe à bord d'un aéronef⁹⁶⁶. En 1986, un terroriste palestinien a placé une bombe dans le bagage de cabine de sa fiancée irlandaise sans qu'elle ne le sache. La bombe visait un gros-porteur israélien, mais la découverte de la bombe avant que la passagère n'embarque a empêché la destruction de l'avion⁹⁶⁷. De plus, l'appariement bagages-passagers ne permet pas de contrer les kamikazes qui embarquent dans un aéronef en sachant pertinemment qu'un dispositif explosif se trouve dans les bagages enregistrés⁹⁶⁸, une menace de plus en plus répandue⁹⁶⁹.

Une technologie efficace de détection des explosifs est également nécessaire⁹⁷⁰. Contrairement à ce qui existait à l'été 1985, il y a aujourd'hui une technologie grandement améliorée de détection des explosifs pour effectuer le contrôle

958 Pièce P-35, p. 22.

959 Pièce P-157, p. 58 (135 p.).

960 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476.

961 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477.

962 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4722.

963 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4478; voir aussi la pièce P-157, p. 86 (135 p.).

964 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4237.

965 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4507.

966 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4257.

967 Témoignage de Peter St. John, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4250.

968 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4257.

969 Témoignage de Peter St. John, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4251.

970 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4257.

des bagages enregistrés⁹⁷¹. Après 1985, par des projets de recherche et de développement, Transports Canada a cherché à éliminer certaines lacunes technologiques qui avaient permis que se produise l'attentat à la bombe contre Air India. Parmi ces projets, on compte la conception d'un dispositif de reconnaissance des formes par radioscopie et l'amélioration des capacités de détection des traces d'explosif⁹⁷². Au moment de l'attentat à la bombe, Transports Canada faisait déjà l'essai de détecteurs de vapeurs d'explosifs pour le contrôle des bagages enregistrés, mais il ne les avait pas encore mis en place dans les aéroports⁹⁷³. Après l'écrasement du vol 182, ces appareils ont rapidement été commercialisés et installés dans les aéroports de tout le pays. Dans les années qui ont suivi, la technologie est devenue de plus en plus fiable et sophistiquée⁹⁷⁴.

Même à ce moment-là, la technologie était [traduction] « loin d'être aussi perfectionnée »⁹⁷⁵ qu'elle ne l'est aujourd'hui. Depuis l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am, qui a été détruit par des explosifs plastiques dissimulés dans des bagages enregistrés non accompagnés, en correspondance intercompagnies, d'importants travaux de recherche et développement ont été consacrés aux méthodes de détection des explosifs dans les bagages enregistrés et à l'introduction de telles technologies dans les aéroports⁹⁷⁶. En 1995, la première série de détecteurs de vapeurs d'explosifs a été remplacée par des appareils portables capables de détecter les explosifs plastiques⁹⁷⁷. Quelques années plus tard, les images produites par les appareils de radioscopie, y compris celles des dispositifs utilisés pour le contrôle des bagages de cabine, se sont améliorées, passant du noir et blanc (elles étaient jugées peu fiables et même d'une utilité « purement symbolique » en 1985) à la couleur, grâce à l'imagerie couleur par rayons X en double énergie capable de détecter des explosifs et des matières organiques⁹⁷⁸.

Après l'attentat à la bombe contre la Pan Am, on a également remis l'accent sur l'obligation d'effectuer le contrôle complet des bagages enregistrés. Le contrôle complet des bagages enregistrés et l'appariement bagages-passagers sont tous deux nécessaires pour contrer efficacement la menace que représentent les bombes placées dans les bagages enregistrés :

[Traduction]

Les aéroports qui ont mis en place des systèmes d'appariement bagages-passagers [...] et inscrit le contrôle des

971 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4415; voir aussi la section 3.6, qui décrit les technologies utilisées actuellement et celles qu'on envisage d'utiliser pour la sûreté de l'aviation civile.

972 Pièce P-157, p. 86 (135 p.).

973 Pièce P-157, p. 85 (135 p.).

974 Témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4529.

975 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4520-4521.

976 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4520-4521.

977 Pièce P-157, p. 85 (135 p.).

978 Pièce P-157, p. 85-86 (135 p.).

bagages dans un programme de sûreté à plusieurs niveaux ont déjà pris des mesures pour réduire au minimum la possibilité qu'un dispositif explosif improvisé soit transporté dans une mallette⁹⁷⁹.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, conformément à l'Annexe 17 de la Convention de Chicago, tous les bagages enregistrés font l'objet d'un contrôle dans l'ensemble des aéroports désignés du Canada. Il peut y avoir jusqu'à cinq niveaux de contrôle avant le chargement des bagages dans un aéronef⁹⁸⁰. Comme l'ont abondamment démontré les attentats à la bombe contre les vols 182 d'Air India et 103 de la Pan Am, le contrôle des bagages, sans un appariement bagages-passagers, ne protège pas suffisamment contre la possibilité que des bombes soient placées dans les bagages enregistrés :

[Traduction]

Utilisé comme complément plutôt que comme substitut au processus d'appariement, [le contrôle des bagages] accroîtra la sécurité des passagers, pour autant qu'il soit mis en œuvre de façon efficace au moyen des technologies de pointe et de procédures modernes. Il ne doit *jamais* se substituer à l'appariement bagages-passagers, mais seulement être l'un des éléments importants de l'ensemble des mesures de sûreté⁹⁸¹. [Italique dans l'original]

Seuls, ni le contrôle des bagages ni l'appariement bagages-passagers ne suffisent à la tâche, mais conjugués ils constituent une ligne de défense des plus efficaces contre la dissimulation de bombes dans les bagages enregistrés. Comme l'un des experts l'a fait remarquer :

[Traduction]

Les bonnes mesures de sûreté nécessitent une combinaison d'idées, un assortiment d'approches diverses. Si vous souhaitez être vraiment efficace, il n'y a pas une seule et unique façon d'arrêter les terroristes⁹⁸².

Le contrôle des passagers conjugué à l'appariement bagages-passagers illustre bien l'approche à plusieurs niveaux nécessaire pour que la sûreté soit efficace⁹⁸³.

979 Wallis, *Lockerbie*, p. 31.

980 Pièce P-169, p. 61-62 (198 p.); voir aussi la pièce P-181, p. 4-2, norme 4.5.

981 Wallis, *Lockerbie*, p. 154.

982 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4258.

983 Témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8234.

3.5.1.2 Création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

En 1985, le contrôle des passagers et des bagages était la responsabilité des transporteurs aériens et ne faisait l'objet que de peu de surveillance de la part des autorités fédérales qui n'émettaient, en outre, qu'un nombre restreint de directives à cet égard. Il s'agissait là d'une des principales lacunes en matière de sûreté⁹⁸⁴. Les déficiences du système ont joué un rôle dans la suite d'erreurs commises dans le contrôle des passagers et des bagages qui a permis la dissimulation d'une bombe dans des bagages en correspondance non accompagnés à bord du vol 182 d'Air India. La sûreté n'était pas la préoccupation première des transporteurs aériens, qui avaient recours à des firmes de sécurité privées et confiaient souvent le contrat de services de contrôle de sûreté au soumissionnaire le moins-disant⁹⁸⁵. En général, c'était la division du service à la clientèle du transporteur, plutôt que celle de la sûreté, qui recrutait et qui supervisait ces entrepreneurs. Transports Canada a reconnu cette lacune :

[Traduction]

Les employés des services aux passagers dans les aéroports sont principalement préoccupés par la facilitation; la sûreté et la facilitation entrent souvent en conflit direct. Il y a eu de nombreux cas où les employés des services aux passagers ont exercé des pressions sur les compagnies chargées du contrôle qui travaillaient pour eux afin d'accélérer les contrôles de sûreté et de faire passer rapidement les passagers à travers le processus⁹⁸⁶.

Après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, Transports Canada a étudié d'autres modes de prestation de services de contrôle pour les voyageurs et les bagages. En fin de compte, le ministère a décidé de laisser la responsabilité du contrôle aux transporteurs aériens, mais de créer un régime de réglementation très strict et de renforcer les programmes de formation du personnel chargé du contrôle. Ce n'est qu'en 2002, en réaction aux attentats du 11 septembre 2001, que cet arrangement a été modifié, pour mener à la création d'un organisme gouvernemental distinct, chargé exclusivement des contrôles de sûreté⁹⁸⁷.

Le 27 mars 2002, la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Loi sur l'ACSTA)*⁹⁸⁸ a reçu la sanction royale. Une nouvelle société d'État, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), voyait le jour. L'ACSTA est chargée du contrôle des passagers, des bagages de cabine et des bagages enregistrés⁹⁸⁹. En novembre 2002, le ministre a élargi le champ de

984 Pièce P-157, p. 115 (135 p.).

985 Pièce P-157, p. 55 (135 p.).

986 Pièce P-157, p. 55 (135 p.).

987 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

988 L.C. 2002, c. 9, art. 2.

989 Pièce P-169, p. 12 (198 p.).

compétences de l'ACSTA pour y inclure le contrôle aléatoire des non-passagers ayant accès aux zones réglementées des aéroports ainsi que la vérification de leurs biens⁹⁹⁰. Les non-passagers travaillent dans les aéroports, y fournissent des services, y livrent des marchandises ou y sont de passage et ont besoin d'accéder à des zones réglementées⁹⁹¹. La *Loi sur l'ACSTA* permet au Canada de respecter l'Annexe 17 de la Convention de Chicago, qui oblige les États contractants à contrôler la totalité des passagers, des bagages de cabine⁹⁹², et des bagages enregistrés⁹⁹³ ainsi qu'une partie des non-passagers qui ont accès aux zones réglementées des aéroports⁹⁹⁴.

L'article 6(1) de la *Loi sur l'ACSTA* décrit le mandat de l'Administration :

L'Administration a pour mission de prendre, soit directement, soit par l'entremise d'un fournisseur de services de contrôle, des mesures en vue de fournir un contrôle efficace des personnes – ainsi que des biens en leur possession ou sous leur contrôle, ou des effets personnels ou des bagages qu'elles confient à une compagnie aérienne en vue de leur transport – qui ont accès, par des points de contrôle, à un aéronef ou à une zone réglementée désignée sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* dans un aérodrome désigné par règlement ou dans tout autre endroit désigné par le ministre.

La *Loi sur l'ACSTA* définit ainsi la notion de contrôle : « Contrôle – y compris la fouille – effectué de la manière et dans les circonstances prévues par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence et les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* »⁹⁹⁵.

L'ACSTA fournit des services de contrôle dans 89 aéroports canadiens désignés par Transports Canada⁹⁹⁶, qui représentent environ 99 p. 100 du trafic passagers. Elle contrôle plus de 37 millions de passagers, plus de 700 000 non-passagers et plus de 60 millions de bagages chaque année. Plus de 4 000 agents de contrôle sont employés par des firmes de sécurité privées auxquels l'ACSTA a confié les services de contrôle⁹⁹⁷. L'ACSTA est chargée d'établir les critères de qualification, de formation et de rendement des fournisseurs de services de contrôle et des agents de contrôle. Ces critères doivent être au moins aussi sévères que les normes établies dans les règlements sur la sûreté aérienne pris sous le régime

990 Pièce P-169, p. 14 (198 p.). L'ACTSA est aussi chargée de mettre en œuvre le Programme de carte d'identité de zones réglementées (CIZR), cartes sur lesquelles se trouvent les données biométriques des personnes auxquelles on permet d'accéder aux zones réglementées des aéroports : voir pièce P-169, p. 57, 69 (198 p.).

991 Pièce P-169, p. 14 (198 p.).

992 Pièce P-181, p. 4-2, norme 4.4.

993 Pièce P-181, p. 4-2, norme 4.5.

994 Pièce P-181, p. 4-1, norme 4.2.

995 *Loi sur l'ACSTA*, art. 2.

996 Pièce P-169, p. 13 (198 p.).

997 Pièce P-157, p. 104 (135 p.).

de la *Loi sur l'aéronautique*⁹⁹⁸. L'ACSTA doit, en outre, accorder un certificat de conformité aux fournisseurs de services de contrôle qui se conforment aux critères⁹⁹⁹. L'ACSTA a élaboré des procédures normalisées d'exploitation détaillées pour ses services de contrôle. Elle a aussi élaboré des plans opérationnels pour l'ensemble des 89 aéroports désignés¹⁰⁰⁰.

Dans le cadre de son mandat, l'ACSTA gère l'acquisition, l'installation et l'entretien de l'équipement requis pour le contrôle de sûreté¹⁰⁰¹. Elle a installé plus de 6 000 appareils de radioscopie, de tomographie par ordinateur, et de détection de traces d'explosifs pour effectuer le contrôle des bagages de cabine et des bagages enregistrés¹⁰⁰². Cet équipement est beaucoup plus perfectionné que les appareils de radioscopie et les détecteurs d'explosifs rudimentaires disponibles en 1985, et il est capable de détecter rapidement les articles prohibés avec une sensibilité et une précision beaucoup plus grandes¹⁰⁰³.

Pour l'heure, l'ACSTA n'utilise pas ses propres chiens détecteurs d'explosifs pour aider au contrôle des bagages et des passagers. L'une des principales inquiétudes concernant ces chiens est qu'ils ne sont pas entraînés pour interagir avec les passagers dans le contexte d'un contrôle et qu'ils pourraient, par conséquent, représenter un danger. L'ACSTA examine la possibilité d'intégrer l'utilisation des chiens comme une mesure de sûreté supplémentaire pour effectuer le contrôle des passagers et des bagages¹⁰⁰⁴.

En 2006, un rapport a été publié par le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, un comité formé de trois experts nommés par le ministre des Transports pour effectuer l'examen quinquennal de la *Loi sur l'ACSTA* et des activités de l'Administration¹⁰⁰⁵. Le rapport, intitulé *Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien*¹⁰⁰⁶, souligne que « [c]ompte tenu de la situation en matière de sûreté avant sa création, l'ACSTA a accompli de grandes réalisations » au cours de ses cinq années d'existence¹⁰⁰⁷. Parmi les nombreuses recommandations du Comité¹⁰⁰⁸, il est surprenant de constater que celui-ci n'a exprimé aucune préoccupation quant aux mesures de sûreté actuelles liées au contrôle des passagers et de leurs bagages¹⁰⁰⁹.

998 *Loi sur l'ACSTA*, art. 8(1).

999 *Loi sur l'ACSTA*, art. 8(2).

1000 Pièce P-157, p. 104 (135 p.).

1001 Pièce P-169, p. 28 (198 p.).

1002 Pièce P-169, p. 156 (198 p.).

1003 Pièce P-157, p. 104 (135 p.); voir aussi la section 3.6, pour obtenir une description plus détaillée des technologies actuelles utilisées pour contrôler les passagers et les bagages.

1004 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4825.

1005 L'article 33 de *Loi sur l'ACSTA* demande au ministre des Transports d'effectuer un examen de la *Loi* au cours de la cinquième année après son entrée en vigueur et de faire rapport au Parlement des résultats de cet examen. Le 23 novembre 2005, le ministre des Transports a annoncé la création d'un comité de trois experts pour effectuer un examen indépendant, suivi de recommandations et d'observations. P-175, art. 33(1) et 33(2); voir aussi la pièce P-169, p. 15 (198 p.).

1006 Voir la pièce P-169.

1007 Pièce P-169, p. 14 (198 p.).

1008 Pièce P-169, p. 173-179 (198 p.); voir aussi l'Annexe D pour consulter la liste complète des recommandations du Comité.

1009 Cependant, un certain nombre de recommandations portaient sur l'amélioration des compétences des agents de contrôle afin de mettre en œuvre efficacement les mesures de contrôle déjà en place. Voir la section 3.7, dans laquelle on effectue une analyse détaillée des agents de contrôle dans le régime de sûreté de l'aviation civile.

Des experts et des intervenants ont désigné l'ACSTA comme étant l'organisation qui serait la mieux placée pour assumer un plus grand nombre de fonctions de contrôle, comme celles ayant trait au fret aérien¹⁰¹⁰.

3.5.2 Sûreté des passagers et des bagages : leçons qu'il reste à retenir

3.5.2.1 Nécessité d'adopter une approche proactive

La plupart des améliorations au contrôle des passagers et des bagages n'ont été apportées qu'après des catastrophes importantes liées à la sûreté de l'aviation : le vol 182 d'Air India, le vol 103 de la Pan Am et les attentats terroristes du 11 septembre. Toujours et systématiquement en réaction aux événements, de nouvelles mesures de contrôle ont été ajoutées pour empêcher le sabotage par des passagers et par des bombes dissimulées dans les bagages. L'efficacité de ces mesures a été limitée par la technologie utilisée ainsi que par la compétence des employés chargés du contrôle de sûreté et de leurs superviseurs.

La sûreté aérienne, cependant, doit se fonder sur des principes de gestion des risques¹⁰¹¹ qui soient proactifs et avant-gardistes et permettent de se protéger contre les menaces existantes. Même si les incidents liés à la sûreté de l'aviation sont rares, leurs conséquences peuvent être dévastatrices. L'objectif est donc la prévention. Dans presque tous les cas d'incidents majeurs liés à la sûreté de l'aviation qui se sont produits depuis 1985, on savait, ou on aurait dû savoir, qu'il était nécessaire d'améliorer le contrôle des passagers et des bagages, et ce, souvent bien à l'avance. L'insouciance et le manque de vigilance ont coûté cher.

Une récente initiative relative au contrôle préembarquement illustre ce point. En août 2006, un complot terroriste a été découvert au Royaume-Uni. On soupçonnait que des explosifs, sous forme de liquides et de gels, serviraient à perpétrer des attentats simultanés contre plusieurs avions qui devaient traverser l'Atlantique¹⁰¹². La menace était jugée imminente. Le Canada et d'autres pays de la communauté internationale ont rapidement mis en place des mesures de sûreté d'urgence. Toutes les formes de liquides et de gels dans les bagages de cabine ont été interdites jusqu'à ce qu'on puisse évaluer davantage les risques. On a ensuite déterminé que l'imposition d'une limite de volume pour les liquides et les gels dans les bagages de cabine permettrait d'atténuer le risque dans une mesure acceptable et de réduire au minimum les désagréments pour les passagers. La réponse a été impressionnante : dans un temps étonnamment court, la communauté internationale est parvenue à coordonner ses efforts pour s'opposer à la menace imminente contre l'aviation mise au jour par le service du renseignement du Royaume-Uni. Depuis, l'imposition d'une limite sur les quantités de liquides et de gels permises dans les bagages de cabine est devenue une mesure de sûreté systématique dans le cadre des contrôles préembarquement pour la prévention du sabotage¹⁰¹³.

¹⁰¹⁰ Pièce P-169, p. 50, 65 (198 p.).

¹⁰¹¹ Voir la section 3.3, pour une analyse détaillée des principes de gestion des risques dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

¹⁰¹² Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4585.

¹⁰¹³ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5139.

Transports Canada a souvent cité la rapidité et le succès obtenu des mesures d'intervention à la menace liée aux liquides et aux gels en août 2006 comme un exemple illustrant l'efficacité de son régime de sûreté et de la collaboration internationale à ce chapitre¹⁰¹⁴. Pourtant, les mesures d'urgence ne sont jamais idéales; les mesures qui sont rapidement mises en place dans les situations d'urgence peuvent provoquer le chaos et la confusion et laisser place à l'erreur. Elles peuvent même, si on n'y prend garde, accroître les risques. En 2006, la mise en place soudaine de mesures de contrôle généralisées visant les liquides et les gels a créé un risque supplémentaire pour la sûreté. L'aéroport de Heathrow à Londres a été paralysé, des files d'attente d'une longueur inhabituelle se sont formées aux points de contrôle de sûreté et une foule de passagers se sont rassemblés à l'extérieur de l'aérogare. Les saboteurs qui visent le transport aérien cherchent à produire le plus grand effet possible et à déceler les vulnérabilités. Une foule de passagers réunis dans les zones moins sécurisées d'un aéroport constitue une [traduction] « cible inopinée »¹⁰¹⁵. Le recours à des mesures d'urgence irréflechies doit donc être évité.

La Commission a appris que la menace posée par les liquides et les gels était connue bien avant 2006. Une menace quasi identique a surgi près de vingt ans plus tôt. Le 29 novembre 1987, des explosifs liquides transportés dans un bagage à main ont provoqué la destruction, au-dessus de la mer d'Andaman, du vol 858 de la Korean Air à destination de Séoul, en Corée du Sud. Les 115 personnes à bord ont été tuées¹⁰¹⁶. Des explosifs liquides avaient été camouflés dans une bouteille de whisky qu'on avait scellée pour qu'elle ne paraisse pas avoir été ouverte. La radio portable qui contenait le détonateur était placée à côté, avec une cartouche de cigarettes, dans un sac provenant d'une boutique hors taxes. Ces articles auraient facilement pu être achetés à la boutique hors taxes et n'ont donc pas éveillé de soupçons¹⁰¹⁷. Le sac a été placé dans un espace de rangement supérieur de l'avion par deux passagers, membres du parti des travailleurs de la Corée du Nord, qui y avaient embarqué au point de départ initial, se trouvant à Bagdad. Ils ont ensuite débarqué au point de transit prévu, en laissant, à dessein, le sac dans l'avion. Ils avaient réglé le dispositif pour que l'explosion se produise plus tard¹⁰¹⁸.

Après l'attentat à la bombe contre la Korean Air, le Conseil de l'OACI a demandé à son Comité de l'intervention illicite de l'aviser de tous les changements nécessaires aux procédures de sûreté pour détecter les substances explosives et pour contrôler les déplacements des passagers en transit et en correspondance. Même si, en temps normal, les travaux de ce Comité ne [traduction] « se prêtent pas à la mise en place rapide de mesures »¹⁰¹⁹, les compagnies aériennes surveillaient les dernières avancées dans le domaine des substances explosives, une bonne partie de la recherche étant financée par les gouvernements¹⁰²⁰. En 2006, cette menace bien connue aurait dû être bien gérée. Au lieu de cela, le

1014 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4842.

1015 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4508.

1016 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 18.

1017 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4269-4270.

1018 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 18-19.

1019 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 19.

1020 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 19.

monde entier a semblé être pris de court, de sorte que des mesures excessives ont été prises à la hâte en réaction au complot imminent au Royaume-Uni. Si des mesures de contrôle de sûreté pour les explosifs liquides avaient déjà existé, l'intervention en 2006 aurait tout simplement pu être adaptée à la menace qui planait.

Rodney Wallis, expert de la sûreté internationale de l'aviation civile, s'est dit contrarié par le fait que la menace imminente d'un deuxième incident ait été nécessaire pour que les mesures appropriées soient mises en place :

[Traduction]

Alors, dans un passé relativement récent, en comparaison, nous avons entendu toutes sortes de choses à propos des gouvernements qui avaient agi rapidement pour interdire les liquides sur les vols. Je dis rapidement [mais] nous parlons ici de 1987. Nous sommes en 2007, ce n'est pas ce que j'appellerais de la rapidité... nous avons déjà eu affaire à des explosifs liquides avant¹⁰²¹.

La leçon concernant la menace représentée par les explosifs liquides aurait du être retenue il y a plus de vingt ans¹⁰²². Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a supposé qu'aucune mesure n'avait été prise auparavant [traduction] « probablement parce qu'il n'y avait pas une volonté politique [...] suffisante pour imposer cette nouvelle restriction aux passagers. Avec la crainte suscitée par ce complot [réputé en 2006], cette volonté s'est manifestée soudainement »¹⁰²³. La Commission a entendu des témoignages selon lesquels les menaces, comme celles mises en lumière par la tragédie du vol 182 d'Air India, ne sont pas toujours prises au sérieux tant qu'elles ne semblent pas viser des cibles occidentales¹⁰²⁴. Il est possible que le manque de volonté politique en 1987 puisse s'expliquer d'une manière semblable.

Dans le cadre de son approche proactive de la sûreté, le Canada doit aussi faire tout ce qui est en son pouvoir pour suivre les pratiques exemplaires internationales. Le Canada a respecté l'échéance fixée par l'OACI, soit 2006, pour la mise en œuvre du contrôle complet des bagages enregistrés. Cependant, les normes de l'Annexe 17 sont en fait des normes minimales, puisqu'il faut que tous les États contractants les approuvent. Les pays qui en ont les moyens devraient être en mesure de dépasser ces normes. On ne peut ignorer le fait que le contrôle des bagages enregistrés aurait pu être mis en place beaucoup plus tôt au Canada, sachant particulièrement qu'on effectuait déjà le contrôle en plusieurs étapes de tous les bagages enregistrés au Royaume-Uni depuis les années 1990¹⁰²⁵.

1021 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4268.

1022 Témoignage de Moses Aléman, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4270.

1023 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4585.

1024 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4527; voir aussi les sections 3.3 et 3.8, pour une analyse détaillée de cette question et des lacunes qu'il faut combler dans la sûreté aérienne.

1025 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin, 2007, p. 4753.

L'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am s'est produit en 1988. En 1990 le ministère des Transports du Royaume-Uni a proposé à la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) d'adopter le contrôle complet des bagages enregistrés comme une mesure de sûreté standard. Cependant, cette proposition s'est heurtée à des résistances puisque beaucoup de pays croyaient qu'aucun équipement existant ne permettait de le faire. La CEAC a inscrit le contrôle complet des bagages enregistrés au nombre de ses objectifs stratégiques et s'est donnée jusqu'à l'an 2000 pour y parvenir. L'OACI a fait de même, en fixant la date à 2006 pour les États membres¹⁰²⁶. Cependant, tous n'étaient pas disposés à prendre des mesures concrètes dans l'immédiat concernant le contrôle des bagages enregistrés, sauf sur le plan de la recherche. Le Royaume-Uni a donc décidé de faire cavalier seul¹⁰²⁷. La British Airports Authority, chargée de la majorité des aéroports du Royaume-Uni a décidé [traduction] « d'agir plutôt que de se faire pousser dans le dos »¹⁰²⁸.

La British Airports Authority a rassemblé de l'équipement provenant de partout dans le monde, en grande partie des États-Unis, et a ensuite effectué, à compter de 1993, ses propres essais à l'aéroport Abbotsinch de Glasgow¹⁰²⁹. On a installé l'équipement au-dessus du convoyeur à bagages, et conçu un système de contrôle en trois étapes pour contrôler la totalité des bagages¹⁰³⁰. L'expérience a été couronnée de succès et, en 1998, l'équipement avait déjà été installé dans plusieurs aéroports du Royaume-Uni, dont l'aéroport de Heathrow à Londres, soit huit ans avant l'échéance fixée par l'OACI et en utilisant principalement des appareils disponibles en Amérique du Nord¹⁰³¹. Même s'il était possible d'effectuer le contrôle complet des bagages enregistrés dans les années 1990, le Canada n'y est pas parvenu avant l'échéance de 2006 fixée par l'OACI.

Fait à noter, le processus de contrôle des bagages enregistrés mis en place au Royaume-Uni dans les années 1990 était conjugué à l'appariement bagages-passagers, ce qui signifie que les aéroports qui utilisaient les deux systèmes disposaient [traduction] « de la meilleure protection possible à l'époque »¹⁰³².

3.5.2.2 Sûreté globale : principe de « l'entité unique »

Même si le contrôle complet des passagers et des bagages offre une grande protection, il faut en faire plus. L'explosion du vol 858 de la Korean Air a illustré le danger que représentent les passagers en « transit » qui embarquent sur un vol pour en débarquer plus tard à un point de transit¹⁰³³. Après la catastrophe de la Korean Air, le Conseil de l'OACI a demandé à son Comité de l'intervention illicite d'examiner les mesures de sûreté pour les passagers et leurs bagages de cabine

1026 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4750-4751.

1027 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4751.

1028 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4751.

1029 Pièce P-179, p. 1.

1030 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4751-4752.

1031 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4752-4753.

1032 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4753-4754.

1033 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 18.

aux points de transit et de transfert. Tout comme c'est le cas pour les passagers et les bagages en correspondance, il faut savoir où se trouvent les passagers en transit et leurs bagages :

[Traduction]

C'est donc la même histoire qui se répète, les gens sont dangereux lorsqu'ils laissent des choses derrière eux. Ils sont dangereux lorsqu'ils se séparent de leurs bagages¹⁰³⁴.

Le principe selon lequel un passager et ses bagages doivent être considérés comme une seule entité s'est dégagé des discussions internationales qui ont eu lieu dans les jours qui ont suivi l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. L'une des conclusions importantes d'une réunion extraordinaire du Comité consultatif de la sécurité de l'Association du transport aérien international (IATA) portait sur la nécessité d'adopter le principe de « l'entité unique » selon lequel il y a un danger d'intervention illicite dès que des passagers se séparent volontairement de leurs bagages¹⁰³⁵, ce qui comprend [traduction] « les passagers manquants, les transits ou les transferts sur une même ligne aérienne et les passagers en correspondance intercompagnies »¹⁰³⁶.

Dans le prolongement de ce concept, tout l'aéronef doit être vu comme une seule et même entité, y compris toutes les personnes et tous les objets qui sont permis à bord ou qui ont accès à l'appareil. Si on se limite aux passagers et aux bagages, on nie la nature du terrorisme aérien, qui cherche les maillons faibles dans la chaîne de sûreté. Par exemple, il est possible qu'une bombe soit placée à bord d'un aéronef dans le fret, le courrier ou le matériel de ravitaillement, et ce, par des non-passagers qui ont accès à l'appareil. Les mesures de sûreté ne sont pas à même de contrecarrer efficacement ces méthodes de sabotage¹⁰³⁷.

Depuis 1985, les mesures prises par le Canada pour accroître la sûreté de l'aviation ont été axées de manière disproportionnée sur l'amélioration du contrôle des bagages et des passagers, en omettant de s'attaquer à d'autres vulnérabilités connues, comme le fret aérien, les installations des aéroports non désignés et les lacunes persistantes dans la sûreté des aéroports¹⁰³⁸. Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (le Comité sénatorial), qui examine l'état de la sûreté aérienne au Canada depuis 2002, a comparé la situation à une maison dont la porte avant est « bien verrouillée », mais dont les portes arrière et latérales sont « grand ouvertes »¹⁰³⁹. Malgré le fait

1034 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4269.

1035 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4475-4476.

1036 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476.

1037 Voir les sections 3.8.1 et 3.8.2, qui décrivent plus en détail les vulnérabilités dans la sûreté du fret aérien et la sûreté des aéroports.

1038 La vérificatrice générale du Canada, dans un rapport publié en 2005 qui examinait l'initiative de lutte contre le terrorisme de 2001, notait qu'après les attentats du 11 septembre 2001, le budget fédéral n'avait dirigé les fonds consacrés à la sûreté de l'aviation que vers le transport de passagers. Voir la pièce P-411, p. 12.

1039 Pièce P-171, p. 9 (281 p.).

que ces lacunes soient connues et que la question de la sûreté des passagers et des bagages ait été réglée presque en entier depuis janvier 2006, après la mise en place du contrôle complet des bagages enregistrés, les budgets successifs ont continué de concentrer le financement sur les initiatives liées aux bagages et aux passagers, peut-être aux dépens d'autres aspects de l'aviation sur lesquels il faut se pencher¹⁰⁴⁰. Dans le budget de 2009, on a accordé des fonds à une nouvelle initiative de sûreté du fret aérien, mais on a aussi annoncé des fonds pour un nouveau système d'évaluation des passagers. Il est important que les décisions stratégiques concernant la sûreté de l'aviation civile tiennent compte de tous les risques de façon équilibrée. C'est seulement dans les cinq dernières années que Transports Canada a commencé à envisager de combler certaines lacunes connues depuis longtemps dans le régime de sûreté aérienne, mais il lui reste encore à mettre en place des mesures concrètes¹⁰⁴¹.

3.5.3 Contrôle des passagers et des bagages : procédures actuelles et à venir

3.5.3.1 Contrôle des bagages enregistrés et appariement bagages-passagers

À la suite de l'adoption du contrôle complet des bagages enregistrés, leur traitement est devenu plus complexe, et les rôles et responsabilités de ceux qui y prennent part se sont aussi complexifiés. Les bagages sont sous la responsabilité du transporteur aérien après l'acceptation par le passager à l'enregistrement. Ils sont ensuite envoyés par le système de manutention des bagages de l'aéroport vers le point de contrôle des bagages enregistrés de l'ACSTA. Transports Canada a précisé différentes configurations des appareils et divers processus de contrôle des bagages enregistrés, selon la quantité de bagages enregistrés qui passent par un aéroport ainsi que des contraintes d'espace¹⁰⁴². Le ministère a mis en place un processus de contrôle comptant jusqu'à cinq niveaux d'appareils en ligne, qui fait intervenir des technologies avancées de radioscopie et de détection des explosifs¹⁰⁴³. Les agents de contrôle examinent les images radioscopiques générées par l'équipement de détection des explosifs et cherchent des bagages suspects. Si les soupçons sur un objet ne peuvent pas être éliminés par ce moyen, les bagages sont ouverts et fouillés manuellement en présence du passager¹⁰⁴⁴.

Dans les grands aéroports où on peut utiliser ce processus de contrôle à cinq niveaux, le système peut traiter de 800 à 1000 bagages par heure. Un certain pourcentage des bagages qui passent par ce système reçoivent l'approbation pour l'embarquement après avoir été examinés au moyen de l'équipement,

1040 Pièce P-411, p. 12.

1041 Voir la section 3.8, qui décrit les lacunes importantes en matière de sûreté et les plans de Transports Canada pour y remédier.

1042 Dans certains cas, les appareils sont à la vue des passagers; dans d'autres, ils se trouvent à l'abri des regards derrière ou sous le comptoir d'enregistrement. Voir la pièce P-169, p. 61 (198 p.).

1043 Pièce P-169, p. 62 (198 p.).

1044 Pièce P-169, p. 62 (198 p.).

mais les images des bagages qui n'ont pas reçu d'approbation sont examinées par un ou plusieurs agents de contrôle, qui ont en général de 15 à 20 secondes pour prendre une décision. Si les bagages ne sont pas approuvés dans la limite de temps, ils sont automatiquement envoyés au niveau de contrôle suivant¹⁰⁴⁵. Si, à l'une ou l'autre étape du processus, un agent de contrôle croit détecter un article dangereux pour l'aviation civile, il doit demander une intervention d'urgence.

Même si la technologie servant au contrôle des bagages enregistrés s'est beaucoup améliorée, elle demeure limitée par la compétence des personnes qui les contrôlent. Le niveau de compétence dépend de la formation initiale et de la formation continue reçue ainsi que de la qualité de la supervision. L'attention aux détails et la vigilance constante sont essentielles au contrôle des bagages enregistrés¹⁰⁴⁶.

Si les bagages sont approuvés, ils poursuivent leur route par le système de manutention des bagages de l'aéroport pour être acheminés à la zone de tri¹⁰⁴⁷. C'est là que les bagagistes consignent le numéro d'enregistrement de chaque bagage, qu'ils trient en fonction des vols auxquels ils sont destinés et les transfèrent vers le bon aéronef¹⁰⁴⁸.

Conformément aux *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*, les transporteurs aériens ont la responsabilité d'effectuer l'appariement bagages-passagers pour faire en sorte qu'aucun bagage ne soit mis à bord d'un aéronef si le passager correspondant n'embarque pas¹⁰⁴⁹. L'appariement peut s'effectuer manuellement ou à l'aide de systèmes électroniques¹⁰⁵⁰. Peu importe la méthode utilisée, c'est le résultat qui importe, soit d'apparier les passagers avec leurs bagages¹⁰⁵¹. Aujourd'hui, des systèmes automatisés dans certains aéroports relient électroniquement les cartes d'embarquement et les étiquettes attachées aux bagages enregistrés. Lorsque les bagages arrivent dans la zone de tri, on fait la lecture de l'étiquette au moyen d'un scanner ou, dans certains cas, on l'inscrit manuellement et l'apparie au conteneur dans lequel ils seront chargés à bord de l'aéronef. Si un passager n'embarque pas, le système de contrôle des départs du transporteur avertira les employés à la porte d'embarquement, qui diront ensuite aux bagagistes de débarquer les bagages concernés¹⁰⁵².

Les nouvelles technologies faciliteront l'appariement bagages-passagers. On évalue, par exemple, la technologie de l'identification par radiofréquence en vue de l'utiliser pour les étiquettes de bagage. Cette technologie permet de trouver rapidement les bagages dans la soute d'un aéronef lorsqu'il faut les débarquer¹⁰⁵³.

1045 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5156.

1046 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4966-4967; voir aussi la section 3.7, qui porte sur les défis liés au recrutement et à la formation d'agents de contrôle qualifiés.

1047 Pièce P-169, p. 63 (198 p.).

1048 Pièce P-169, p. 63 (198 p.).

1049 L'appariement bagages-passagers est exigé pour tous les vols nationaux et internationaux au Canada. Voir la pièce P-157, p. 110 (135 p.).

1050 Pièce P-157, p. 110 (135 p.).

1051 Témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8234.

1052 Pièce P-157, p. 58 (135 p.).

1053 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5273-5274.

Même si l'appariement bagages-passagers est obligatoire, et que Transports Canada le considère comme [traduction] « l'un des éléments essentiels du système de sûreté »¹⁰⁵⁴, il semble que les transporteurs aériens ne respectent pas toujours cette obligation. En décembre 2006, pendant une période de pointe à Noël, deux transporteurs aériens – l'un enregistré au Canada et l'autre aux États-Unis – ont violé les exigences concernant l'appariement. On a imposé une sanction administrative pécuniaire d'environ 6 000 \$ à chacun d'eux. Même si Transports Canada a vu cet événement comme une démonstration de l'efficacité de son programme d'application de la loi¹⁰⁵⁵, la sanction rattachée à cette importante infraction à la sûreté semble assez insignifiante. L'absence de mesures d'appariement en 1985 a entraîné l'un des plus importants incidents de terrorisme aérien de l'histoire. En 1988, la violation du même règlement de sûreté s'est soldée par l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am. Il ne devrait y avoir aucune exception à la règle qui impose l'appariement bagages-passagers pour tous les vols intérieurs et internationaux. Toute transgression doit être punie d'une sanction proportionnelle à la gravité des conséquences qui pourraient en découler. Il faut viser le respect de toutes les exigences réglementaires.

L'IATA a fait remarquer que les progrès réalisés dans les technologies des systèmes de réservation permettent aux transporteurs aériens d'identifier beaucoup plus facilement les bagages non accompagnés et de les soumettre à un contrôle supplémentaire. Les systèmes de gestion du contrôle des départs des compagnies aériennes peuvent maintenant signaler automatiquement les irrégularités en ce qui a trait aux bagages et aux réservations, alors qu'auparavant cela supposait un long processus manuel¹⁰⁵⁶. Même si les transporteurs aériens sont les mieux placés pour effectuer l'appariement bagages-passagers, l'incident de Noël 2006 donne à penser que des transporteurs aériens laissent encore le confort des passagers et les questions liées aux coûts passer avant les mesures de sûreté essentielles. Il faudrait réfléchir à la meilleure façon de s'assurer du respect total des exigences concernant les mesures d'appariement bagages-passagers.

3.5.3.2 Contrôle préembarquement

Le contrôle préembarquement consiste à contrôler les passagers et leurs bagages de cabine. La *Loi sur l'ACSTA* donne le mandat à l'Administration d'assumer cette fonction aux points de contrôle, comme l'exige l'Annexe 17 de la Convention de Chicago. Il s'agit principalement de détecter les articles prohibés susceptibles de menacer l'aviation, dont les armes, les dispositifs explosifs improvisés et les engins incendiaires¹⁰⁵⁷. Après la découverte de la menace terroriste au Royaume-Uni en août 2006, le contrôle préembarquement a été élargi et comprend maintenant la vérification des liquides et des gels¹⁰⁵⁸.

1054 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4844.

1055 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4844.

1056 Pièce P-258, p. 10.

1057 Pièce P-169, p. 59 (198 p.) et note 5.

1058 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4585.

Tous les passagers en partance doivent faire l'objet d'un contrôle avant qu'on leur permette d'entrer dans la salle d'embarquement. Des points de contrôle préembarquement faisant intervenir un processus en plusieurs étapes ont été établis dans les 89 aéroports désignés du Canada. Les agents de contrôle de sûreté vérifient les cartes d'embarquement et scrutent tous les bagages de cabine au moyen d'appareils de radioscopie. S'ils détectent un objet suspect dans un bagage de cabine, ou s'ils choisissent un bagage au hasard, ils peuvent le soumettre à une fouille manuelle ou le contrôler au moyen de détecteurs de traces d'explosifs. On vérifie normalement la présence de traces d'explosifs en passant un morceau de tissu sur les bagages de cabine et en l'analysant pour y déceler des traces de produits chimiques dangereux. Les passagers passent sous un portique de détection d'objets métalliques et, si l'alarme retentit, ou si un passager est choisi au hasard, on les soumet à une fouille plus approfondie.¹⁰⁵⁹

Comme dans le cas du contrôle des bagages enregistrés, un agent de contrôle qui détecte un objet qu'il croit dangereux doit demander une intervention d'urgence. Dans certains aéroports, les portes et les barrières des points de contrôle se ferment automatiquement lorsque l'alarme est déclenchée, créant ainsi une zone d'isolement qui empêche les passagers qui n'ont pas encore reçu l'autorisation d'embarquer de partir.¹⁰⁶⁰

Certains intervenants ont fait observer que les nouvelles technologies servant à délivrer des cartes d'embarquement par Internet ou au moyen d'un guichet automatique libre-service peuvent accroître le risque que des individus dangereux aient accès à des zones réglementées et aux aéronefs. Certains ont proposé d'inclure la confirmation des cartes d'embarquement ou la vérification d'autres documents de voyage dans le mandat de l'ACSTA pour faire en sorte que le contrôle soit effectué avant que les passagers ne pénètrent dans l'aire de départ. À l'heure actuelle, les transporteurs aériens effectuent ces vérifications lors de l'enregistrement des bagages (si le passager enregistre des bagages) et à la porte d'embarquement¹⁰⁶¹. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a fait remarquer que l'ajout de ces fonctions aux responsabilités de contrôle préembarquement de l'Administration pourrait se révéler nécessaire à l'avenir, mais que cela exigerait des employés et de l'équipement supplémentaires et, pour que ces vérifications soient efficaces, plus de formation pour les agents de contrôle¹⁰⁶².

1059 Pièce P-169, p. 60 (198 p.). Aux États-Unis, des portiques de détection d'explosifs, communément appelés « souffleurs », ont été utilisés pour vérifier si les passagers auraient pu être en contact avec des substances explosives. Les appareils ont été installés dans des aéroports en 2004 pour le contrôle aléatoire de certains passagers, mais ils n'y fonctionnaient pas correctement. La Transport Security Administration (TSA) a décidé de mettre fin au programme en raison du manque de fiabilité de l'équipement lorsqu'il était exposé à la saleté et à l'humidité, ce qui entraînait des coûts d'entretien élevés. Depuis 2005, l'entretien de ces machines a coûté plus de 6 millions de dollars. Voir l'article intitulé « TSA Scraps Airport Screening Program », *The Associated Press*, 22 mai 2009. En ligne sur le site du *Today Show* <<http://today.msnbc.msn.com/id/30875442>> (consulté le 18 décembre 2009) [« TSA Scraps Airport Screening Program »].

1060 Pièce P-169, p. 60 (198 p.).

1061 Pièce P-169, p. 60-61 (198 p.).

1062 Pièce P-169, p. 61 (198 p.).

Le Comité consultatif a également écrit que les nouvelles technologies redéfiniront la manière d'effectuer le contrôle des « personnes » et des « objets ». On met actuellement au point des appareils d'imagerie intégrés capables d'effectuer plusieurs fonctions, comme détecter les objets métalliques et les explosifs dissimulés sur le corps d'un passager, ainsi que les explosifs se trouvant dans les chaussures, sans que le passager n'ait à se dévêtir. Cette technologie permet de contrôler les passagers sans avoir à contrôler leurs bagages de cabine ou leurs effets personnels séparément¹⁰⁶³.

Les nouvelles technologies peuvent accroître l'efficacité globale du contrôle préembarquement, mais il faut aussi tenir compte des questions liées à la protection de la vie privée. Par exemple, Transports Canada dirige un projet pilote dans le cadre duquel on utilise des technologies fondées sur la rétrodiffusion des rayons X et sur les ondes millimétriques comme mesure de contrôle supplémentaire des passagers.¹⁰⁶⁴ Ces technologies permettent, en fait, de « voir à travers » des vêtements pour détecter des armes ou des objets dangereux¹⁰⁶⁵. Dans certains cas, les images montrent la silhouette des corps presque nus¹⁰⁶⁶. Les représentants de Transports Canada ont indiqué que ces images seront probablement conservées à des fins de référence au cas où une infraction à la sûreté serait découverte plus tard¹⁰⁶⁷, mais on ne sait pas encore combien de temps ces images seront conservées dans une banque de données. Tout en reconnaissant qu'il faudrait préciser la durée de conservation de cette information, les représentants ont indiqué qu'on les conservera probablement [traduction] « aussi longtemps qu'il faudra »¹⁰⁶⁸ pour régler un incident. Les représentants du ministère ont expliqué que ces technologies pourraient être utilisées comme un outil de contrôle principal, faisant partie d'un système de contrôle des passagers à plusieurs niveaux¹⁰⁶⁹. Ces technologies ne remplaceraient pas la fouille par palpation, mais elles ajouteraient un nouvel outil à la « trousse » des mesures de contrôle¹⁰⁷⁰.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) a signalé que certaines personnes trouvent ces technologies plus envahissantes que les fouilles par palpation en raison de la nature des images. D'autres, au contraire, la trouve moins envahissante que le contact physique nécessaire dans le cas d'une telle fouille. Si ces technologies devaient être introduites au Canada, le CPVP recommanderait de les utiliser aussi sélectivement que possible et de donner aux voyageurs l'option de la fouille manuelle¹⁰⁷¹. Les représentants de

1063 Pièce P-169, p. 159 (198 p.).

1064 Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4929-4930. Les médias ont rapporté qu'on prévoit remplacer les souffleurs abandonnés par cette technologie d'imagerie visuelle du corps pour le contrôle des passagers aux États-Unis. Des inquiétudes concernant la vie privée ont aussi été soulevées. Voir l'article intitulé « TSA Scraps Airport Screening Program ».

1065 Pièce P-278, onglet 6, p. 3.

1066 Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4927-4928; voir aussi le témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5134-5135.

1067 Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4930-4931.

1068 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4931.

1069 Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4929.

1070 Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4932.

1071 Pièce P-278, onglet 6, p. 4.

Transports Canada ont fait remarquer que les passagers acceptent toujours de se soumettre à un contrôle d'après la règle habituelle selon laquelle il n'y a [traduction] « pas d'embarquement sans fouille »¹⁰⁷². Cependant, devant des technologies de plus en plus envahissantes, cette règle généralement acceptée auparavant pourrait placer les passagers devant un dilemme important. Il faut trouver le bon équilibre entre le niveau de sûreté souhaité et le droit à la protection de la vie privée des personnes.

Un projet pilote à l'aéroport de Calgary a aussi soulevé des inquiétudes sur le plan de la protection de la vie privée. Dans cet aéroport, un transporteur aérien a remis à ses passagers des cartes d'embarquement sur lesquelles figurait un code à barres pouvant être lu au moyen d'un scanner. Le code à barres sert, entre autres, à détecter les cartes d'embarquement contrefaites ou falsifiées, mais des renseignements personnels sont également enregistrés, comme le nom du passager et le numéro de vol, qui sont conservés jusqu'au départ de l'aéronef. À l'heure actuelle, l'ACSTA ne recueille pas de renseignements personnels et ne connaît pas l'identité des personnes qui se trouvent dans un aéroport. Cet état de fait changerait si on décidait de généraliser cette mesure. L'ACSTA a garanti au CPVP que ce type de renseignements ne serait utilisé que dans le cas où un incident de sûreté se produisait. Le CPVP a reconnu que ce programme pourrait constituer une mesure de sûreté utile si les cartes d'embarquement falsifiées ou contrefaites posaient un risque. Il a toutefois remis en doute la nécessité de recueillir des renseignements personnels à partir des cartes d'embarquement¹⁰⁷³.

3.5.3.2.1 Initiatives de contrôle de l'identité

Le projet pilote de Calgary semble s'inscrire dans une tendance croissante qui s'oriente vers le « contrôle de l'identité ». Historiquement, le contrôle préembarquement a toujours visé principalement à empêcher l'introduction d'objets prohibés à bord des aéronefs, et de nombreux intervenants ont vivement critiqué ce qu'ils jugent être une vision étroite du contrôle de sûreté. Bon nombre d'entre eux ont prôné un changement d'orientation vers une approche fondée sur la fiabilité et les intentions des personnes, qui, selon eux, permettrait de mieux utiliser les ressources limitées et cadrerait mieux avec une approche de sûreté fondée sur un processus décisionnel axé sur la gestion des risques¹⁰⁷⁴ :

[Traduction]

Le système de contrôle actuel dans l'aviation est fondé sur une hypothèse erronée, c'est-à-dire que tout le monde représente une menace pour la sûreté aérienne. Dans les faits, la grande majorité des gens [...] ne posent aucun risque [...]. Un très

¹⁰⁷² Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4928.

¹⁰⁷³ Pièce P-278, onglet 6, p. 4.

¹⁰⁷⁴ Voir la section 3.3, qui analyse plus en détail la notion de processus décisionnel axé sur les risques dans le domaine de l'aviation civile.

faible pourcentage de passagers représentent, dans les faits, une certaine menace, mais les ressources que nous consacrons au contrôle sont diluées parce que nous prenons les mêmes mesures de contrôle physique pour [tous les passagers].

[...]

On croit aussi à tort qu'une personne ne représente plus une menace si aucun objet pouvant être utilisé comme arme n'a été trouvé sur elle. On peut en tirer la même conclusion pour une bonne partie de la population, mais non pas pour un terroriste fanatique surentraîné. Ce n'est pas parce qu'on lui aura fait subir une fouille manuelle qu'on l'empêchera de monter à bord [...] d'un avion, car cette mesure n'est pas conçue pour identifier les terroristes¹⁰⁷⁵.

On affirme qu'un bon contrôle de sûreté en plusieurs niveaux doit comprendre l'examen des passagers pour déterminer s'ils ont des intentions hostiles, tout en empêchant l'introduction d'objets dangereux à bord de l'aéronef. L'efficacité de ce type de contrôle « axé sur l'humain » repose sur l'identification des personnes fiables, qui permettra ensuite d'éliminer ou de réduire la surveillance dont elles font l'objet et de concentrer les efforts sur les personnes [traduction] « inconnues » ou « suspectes »¹⁰⁷⁶. Selon l'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA), qui représente plus de 60 000 pilotes et 39 compagnies aériennes en Amérique du Nord :

[Traduction]

Tant et aussi longtemps que le système ne sera pas davantage axé sur le comportement humain, et moins sur les armes, les avions resteront vulnérables aux détournements et à d'autres types d'attentats. Il est malheureusement vrai que des terroristes entraînés n'ont pas besoin d'armes pour perpétrer des crimes à bord d'un aéronef¹⁰⁷⁷.

Cependant, le contrôle fondé sur l'identité est troublant sur le plan de la protection de la vie privée, car il laisse place à un accroissement de la surveillance :

Plus les organismes recueilleront de renseignements personnels sur les habitudes de voyage, plus il sera facile de surveiller les déplacements des voyageurs canadiens. Aussi, le contrôle de l'identité met un accent accru sur l'intégrité des documents d'authentification, ce qui peut nécessiter

¹⁰⁷⁵ Pièce P-252, onglet 1, p. 5-6.

¹⁰⁷⁶ Pièce P-252, onglet 1, p. 6.

¹⁰⁷⁷ Pièce P-252, onglet 1, p. 4.

des procédures d'authentification plus nombreuses et plus indiscrettes, ou une formule universelle d'identification comme une carte d'identité nationale. Autrement dit, le contrôle de l'identité peut mener à d'autres mesures envahissantes sur le plan de la vie privée¹⁰⁷⁸.

En outre, lorsqu'on vérifie l'identité, on risque d'enfreindre des droits protégés par la Constitution. Après les attentats du 11 septembre, diverses initiatives de contrôle de sûreté relatives à l'identité ont été envisagées ou mises en place. Pour le moment, l'ACSTA n'effectue aucun contrôle de l'identité, de quelque type que ce soit, et cela ne fait pas non plus partie de son mandat. Des intervenants ont cependant désigné l'ACSTA comme l'organisme approprié si une telle mesure devait faire partie intégrante du contrôle préembarquement¹⁰⁷⁹.

Information préalable sur les voyageurs et dossier passager

Le programme Information préalable sur les voyageurs/dossier passager (IPV/DP) consiste à la collecte, par le gouvernement, de renseignements personnels concernant tous les passagers aériens avant leur arrivée au Canada. Le programme vise à identifier les passagers ou les membres d'équipage qui peuvent présenter un risque pour la sécurité¹⁰⁸⁰.

L'information préalable sur les voyageurs (IPV) comprend des renseignements se trouvant, pour la plupart, dans un passeport ou un titre de voyage équivalent, dont le nom, la date de naissance, le sexe et la citoyenneté ainsi que le numéro de passeport, de visa ou de résident¹⁰⁸¹. Les dossiers passager (DP) sont beaucoup plus détaillés et comprennent un éventail de renseignements personnels sur les passagers recueillis par les transporteurs aériens et enregistrés dans leur système de réservation aux fins de leurs propres activités commerciales.¹⁰⁸² L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) recueille l'IPV depuis octobre 2002 et monte des DP depuis juillet 2003¹⁰⁸³, à la suite de modifications apportées à la *Loi sur les douanes*¹⁰⁸⁴ et à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹⁰⁸⁵. L'ASFC conserve ces renseignements pendant trois ans et demi¹⁰⁸⁶.

En 2004, la promulgation de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*¹⁰⁸⁷ a apporté des modifications à la *Loi sur l'aéronautique*. Ces modifications ont permis à Transports Canada d'exiger que les transporteurs aériens lui transmettent les données liées à l'IPV et aux DP avant l'arrivée d'un aéronef au Canada¹⁰⁸⁸. On précisait dans les modifications jusqu'à 34 éléments de données que Transports

1078 Pièce P-278, onglet 6, p. 4.

1079 Voir par exemple la pièce P-252, onglet 1, p. 7.

1080 Pièce P-278, onglet 6, p. 1.

1081 Pièce P-278, onglet 6, p. 1; témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4914, 4918.

1082 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4914.

1083 Pièce P-278, onglet 6, p. 2.

1084 L.R.C. 1985, c. 1 (2^e supp.), art. 107.1.

1085 L.C. 2001, c. 27, art. 148(1).

1086 Pièce P-278, onglet 6, p. 1.

1087 L.C. 2004, c. 15.

1088 *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, c. A-2, art. 4.81 [*Loi sur l'aéronautique*].

Canada peut demander aux transporteurs aériens¹⁰⁸⁹, à condition que les renseignements concernés aient été recueillis par ceux-ci dans leur système de réservation¹⁰⁹⁰. Les éléments de données comprennent des renseignements comme le numéro de téléphone et l'adresse du détenteur du billet et de l'agence de voyage qui a attribué le billet, les noms de l'agence de voyage et de l'agent de voyage qui ont attribué le billet, le mode de paiement, une indication, le cas échéant, que le billet a été payé par une autre personne que le titulaire, le nombre de bagages enregistrés et le numéro correspondant des étiquettes de bagages, les préférences alimentaires, la classe de service, l'itinéraire et des dates, comme les dates de réservation et d'attribution du billet¹⁰⁹¹. Les transporteurs aériens doivent fournir ces renseignements électroniquement avant l'arrivée de l'aéronef au Canada.

Le CPVP a exprimé plusieurs préoccupations au moment de la proposition initiale du programme IPV/DP, plus particulièrement sur la création d'une vaste base de données contenant des renseignements détaillés sur les voyages à l'étranger des résidents canadiens. Aux termes des dispositions sur l'échange de renseignements que renferme la *Loi sur les douanes*, ces renseignements pourraient être utilisés pour répondre à une gamme pratiquement infinie d'objectifs gouvernementaux, y compris l'application de la loi. Sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*, la disposition à cet égard est plus limitée. Les données liées à l'IPV et aux DP obtenues des transporteurs aériens peuvent être transmises à d'autres représentants de Transports Canada¹⁰⁹² et à d'autres ministères désignés¹⁰⁹³. Les renseignements ne peuvent être communiqués qu'aux fins de la sûreté des transports, que la *Loi* définit comme suit :

« sûreté des transports » Protection des moyens de transport et des éléments de l'infrastructure des transports, y compris le matériel afférent, contre tout acte susceptible de causer ou d'entraîner :

a) soit la mort d'une personne ou des blessures à celle-ci;

b) soit la destruction d'un moyen de transport ou d'un élément de l'infrastructure des transports ou des dommages importants à ceux-ci;

1089 Voir l'annexe de la *Loi sur l'aéronautique* pour obtenir la liste des données liées à l'IPV et aux DP qui peuvent être recueillies.

1090 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4919.

1091 Annexe de la *Loi sur l'aéronautique*.

1092 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81(2).

1093 Les données liées à l'IPV et aux DP telles que décrites à l'annexe de la *Loi sur l'aéronautique* peuvent être divulguées seulement au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et à d'autres personnes de son ministère, au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et à certaines personnes à l'intérieur de l'ASFC, du président et chef de la direction de l'ACSTA et à d'autres personnes à l'intérieur de l'Administration, au commissaire de la GRC et à d'autres personnes désignées, au directeur du SCRS et à d'autres personnes désignées aux fins de la sûreté du transport aérien. Voir la *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81(3), 4.81(4) et 4.82(1) à 4.81(12).

c) soit une perturbation d'un moyen de transport ou d'un élément de l'infrastructure des transports qui entraînera vraisemblablement la mort d'une personne ou des blessures à celle-ci ou la destruction d'un moyen de transport ou d'un tel élément ou des dommages importants à ceux-ci¹⁰⁹⁴.

La période de conservation de toutes données liées à l'IPV et aux DP qui ont été divulguées est de sept jours¹⁰⁹⁵.

Selon le CPVP, on a réglé certaines de ses préoccupations en écourtant la période de conservation, et en limitant les usages possibles des renseignements¹⁰⁹⁶. Le CPVP a néanmoins maintenu que « la collecte et la conservation d'une grande quantité de renseignements personnels sur tous les voyageurs [...] est troublante en soi »¹⁰⁹⁷.

On a moins de contrôle sur les renseignements qui sont transmis à l'extérieur des frontières canadiennes. À la fin de 2001, le Parlement a promulgué le projet de loi C-44, la *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, qui autorise les transporteurs aériens canadiens à divulguer les renseignements sur les passagers à des organismes étrangers chargés des douanes et de l'immigration. On peut donc échanger des renseignements avec d'autres pays de manière réciproque. Conformément à la *Déclaration sur la frontière intelligente Canada – États-Unis*, les deux pays mettent en commun l'IPV et les DP¹⁰⁹⁸, plus précisément en ce qui concerne les passagers à risque élevé, identifiés au moyen d'un mécanisme d'évaluation du risque élaboré conjointement¹⁰⁹⁹. Le 6 février 2004, on a mis en œuvre une procédure automatisée d'échange de renseignements, qui sont communiqués en fonction du « besoin de savoir »¹¹⁰⁰.

Programmes pour les voyageurs dignes de confiance

Un certain nombre d'intervenants croient que le Canada devrait s'empresser de mettre en œuvre des programmes de passagers enregistrés ou de voyageurs dignes de confiance. Ces programmes permettraient de contrôler les passagers dont la fiabilité a été établie par la vérification de leurs antécédents judiciaires et par une enquête de sécurité et dont l'identité peut être vérifiée au moyen de données biométriques lors d'une vérification électronique aux divers points de contrôle, ce qui faciliterait les déplacements transfrontaliers¹¹⁰¹. Ces personnes « préapprouvées » pourraient ensuite traverser la frontière plus rapidement que les autres¹¹⁰².

1094 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81(0.1).

1095 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.81(6) à (8) et art. 4.82(14).

1096 Pièce P-278, onglet 6, p. 2.

1097 Pièce P-278, onglet 6, p. 2.

1098 Pièce P-278, onglet 26, p. 5, point 8.

1099 Pièce P-278, onglet 6, p. 2.

1100 Pièce P-278, onglet 6, p. 2.

1101 Pièce P-252, onglet 1, p. 7.

1102 Témoignage de Lindsay Scotton, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9062.

Des programmes semblables existent déjà. CANPASS Air est un programme de l'ASFC qui facilite l'entrée au Canada de voyageurs préapprouvés à faible risque. Ces voyageurs franchissent les douanes en utilisant leur iris comme identificateur biométrique. Le gouvernement canadien soutient que ce programme permet aux agents de l'ASFC de se concentrer sur les voyageurs inconnus ou à risque élevé. Le programme est offert aux citoyens et aux résidents permanents du Canada et des États-Unis qui ont résidé dans l'un ou l'autre de ces deux pays pendant trois années de suite¹¹⁰³. NEXUS est un programme assez similaire. Il s'agit d'un programme conjoint Canada/États-Unis, offert aux citoyens des deux pays et à un certain nombre de résidents permanents choisis, faisant intervenir l'imagerie digitale. NEXUS facilite l'entrée dans les deux pays, alors que CANPASS ne sert qu'à l'entrée au Canada. Dans le cadre de ces deux programmes, un grand nombre de renseignements personnels sont échangés entre les deux pays au cours du processus de demande et une vérification des antécédents et une enquête de sécurité sont effectuées¹¹⁰⁴.

Lorsqu'il y a échange de renseignements personnels pour en tirer un avantage, des préoccupations liées à leur protection entourent habituellement l'utilisation, la collecte et la protection de cette information¹¹⁰⁵. Selon le CPVP, le caractère volontaire de la divulgation de renseignements que supposent ces programmes atténue, en quelque sorte, les préoccupations liées à la protection des renseignements personnels, mais la prudence reste de mise. Quand ces programmes prendront de l'ampleur, on atteindra éventuellement un [traduction] « point de non retour »¹¹⁰⁶ où les gens se seront alors habitués aux exigences du programme, et une « nouvelle norme »¹¹⁰⁷ sera établie. Il sera alors normal de s'attendre à ce qu'il faille divulguer une quantité importante de renseignements personnels pour passer la frontière rapidement et à ce que ces renseignements puissent être conservés dans une base de données située dans un pays étranger. Au fur et à mesure qu'on acceptera des mesures de sûreté de plus en plus envahissantes, on s'attendra de moins en moins à ce que les renseignements personnels soient protégés¹¹⁰⁸. Ceci remet en question la nature « volontaire » de tels programmes, car la divulgation de renseignements devient la norme pour les voyages. Le CPVP s'est également dit préoccupé par la possibilité que les personnes se prévalant de ces programmes ne soient pas entièrement conscientes des risques liés à la divulgation de renseignements qui pourraient être conservés dans une base de données se trouvant dans un autre pays – dans ce cas-ci, les États-Unis.

Analyse du comportement

Un certain nombre d'intervenants ont demandé d'ajouter l'analyse comportementale dans le processus de contrôle préembarquement¹¹⁰⁹. Une

1103 Pièce P-278, onglet 23, p. 1.

1104 Pièce P-278, onglet 6, p. 3.

1105 Témoignage de Lindsay Scotton, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9062-9063.

1106 Témoignage de Carman Baggaley, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9064.

1107 Témoignage de Carman Baggaley, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9063.

1108 Témoignage de Carman Baggaley, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9063.

1109 Voir, par exemple, la pièce P-252, onglet 1, p. 7.

mesure de ce type se fonde sur l'idée que la surveillance des passagers pour déceler des comportements atypiques ou des caractéristiques comportementales anormales permet d'identifier les personnes qui pourraient représenter un risque et auxquelles il faudrait par conséquent poser plus de questions¹¹¹⁰. Les adeptes disent que grâce à un interrogatoire supplémentaire, il pourrait être possible de démasquer un terroriste¹¹¹¹. Cette méthode de contrôle consiste à observer les comportements des passagers dans les aéroports¹¹¹² ou lors de l'achat des billets. Toute évaluation ou toute action entreprise devrait s'appuyer seulement sur des observations directes des interactions des passagers dans ces situations¹¹¹³. Les promoteurs de cette méthode affirment que l'analyse comportementale renforcerait l'approche à plusieurs niveaux, essentielle au maintien de la sûreté¹¹¹⁴.

À la lumière des événements qui ont mené à l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, on tend à appuyer l'utilisation de tels outils de contrôle, puisque les interactions des passagers avec la Canadian Pacific Airlines (CP Air) avaient été marquées par des comportements atypiques. Les noms figurant sur les billets avaient été changés juste avant leur achat, un billet aller-retour a été changé pour un aller simple; les billets avaient été achetés quelques jours avant le départ; deux billets internationaux avaient été payés entièrement en argent comptant; un passager a demandé de mettre un bagage en correspondance intercompagnies sur un vol pour lequel il n'avait pas de réservation; et lorsqu'il a rencontré une certaine résistance à ses demandes, le passager qui enregistrait ses bagages est devenu agressif. Le 22 juin 1985, le passager nommé « M. Singh » s'est présenté au comptoir d'enregistrement de la CP Air à Vancouver et a insisté bruyamment pour que son bagage soit transféré sur le vol 182 d'Air India, même si le vol en partance de Toronto était en surréservation et qu'il n'avait pas de réservation. Il était agressif et menaçant à l'endroit de la préposée à la billetterie, qui avait d'abord refusé sa demande, mais qui a ensuite accepté à contrecœur, contrairement aux normes de l'industrie et au plan de sûreté de CP Air¹¹¹⁵. Selon M. Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, le comportement affiché par « M. Singh » en 1985 était [traduction] « un exemple classique de quelque chose de très, très, très louche chez cet individu »¹¹¹⁶. Si on avait surveillé activement les comportements suspects en 1985, ce passager aurait peut-être été remarqué et soumis à un contrôle plus serré. La décision de mettre son bagage en correspondance intercompagnies en dépit des procédures de sûreté normales aurait donc pu être reconsidérée, même si on n'avait pas su qu'Air India était sous le coup d'une menace accrue.

Or, on a fait valoir que des mesures de sûreté éprouvées, à savoir l'appariement bagages-passager et le contrôle des bagages enregistrés, auraient très bien pu

1110 Pièce P-169, p. 159 (198 p.); voir aussi la pièce P-252, p. 7 et le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4595.

1111 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4595.

1112 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4892.

1113 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4892.

1114 Pièce P-252, onglet 1, p. 6.

1115 Pièce P-436, p. 17-18, 40.

1116 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4599.

empêcher qu'une bombe soit placée à bord du vol 182¹¹¹⁷. Le comportement anormal du passager n'aurait donc pas été pertinent. Cependant, l'approche de la sûreté à plusieurs niveaux prévoit le chevauchement des mesures. La redondance constitue la ligne de défense la plus fiable pour contrecarrer le terrorisme aérien, car si une mesure échoue, une autre est en place pour contrer la même menace¹¹¹⁸. Si l'analyse comportementale avait été utilisée en 1985, l'attentat à la bombe aurait pu être empêché, même sans l'appariement bagages-passagers :

[Traduction]

Je crois que la question ici, et la raison pour laquelle le « cas » de M. Singh est un tel paradigme, tient à ce que ce cas illustre aussi que le profilage des passagers aurait certainement permis de remarquer un tel individu [...] compte tenu de tous ses agissements inappropriés et suspects; on lui aurait posé des questions et on aurait probablement constaté assez rapidement, selon moi, qu'on avait un grave problème sur les bras. Les agents auraient, par conséquent, examiné sa valise, etc.

Il s'agirait donc d'une mesure de sûreté qui, quand tout fonctionnait bien, ajoute un bon élément à notre façon d'assurer la sûreté, qui se résume pour le moment à découvrir les objets dangereux, même si la mesure n'est pas parfaite¹¹¹⁹.

En fait, on s'occupe maintenant des comportements troublants comme ceux affichés par M. Singh en juin 1985 en surveillant les activités qui ont généralement lieu avant l'arrivée d'un passager à l'aéroport. Les profils d'achats sont surveillés par le secteur du transport aérien au moyen d'outils qui n'existaient pas il y a 20 ans. L'amélioration de la technologie permet aux systèmes de réservation des transporteurs aériens de signaler les opérations louches et les profils d'achat suspects, qui font ensuite l'objet d'une enquête plus approfondie¹¹²⁰.

Air Canada vérifie présentement son système de billetterie, tant pour ce qui est des réservations sur le Web qu'en ce qui a trait aux interactions directes avec ses centres d'appels, pour déceler des opérations ou des profils d'achat inhabituels. Le système a été conçu pour signaler les transactions soulevant certains « indicateurs de sûreté ». Ces indicateurs comprennent des facteurs comme le paiement comptant par une tierce partie, la réservation d'allers simples et certaines destinations¹¹²¹. Même si on s'intéresse principalement à la fraude et

1117 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4610; voir aussi le témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4897.

1118 Pièce P-252, onglet 1, p. 6.

1119 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4610.

1120 Pièce P-258, onglet 1, p. 5.

1121 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5243-5244.

à d'autres activités criminelles du genre, les mêmes indicateurs servent aussi à identifier les menaces possibles à la sûreté de l'aviation¹¹²². On a entraîné les agents des centres d'appels à être attentifs à ces indicateurs et à faire part de tout comportement inhabituel à leur service de sécurité¹¹²³.

La surveillance des profils d'achat de billet d'avion permet de régler certaines questions de comportement rattachées à l'attentat à la bombe contre Air India, mais elle ne traite cependant pas de l'affirmation selon laquelle l'observation directe du comportement des passagers avant l'embarquement permettrait de déceler les intentions hostiles et d'empêcher un incident de sûreté aérienne. Les attentats terroristes du 11 septembre¹¹²⁴ peuvent certes constituer un argument en faveur de l'analyse comportementale. Cependant, un certain nombre de préoccupations ont été soulevées, dont la plus importante concerne la difficulté d'élaborer un outil précis et efficace qui respecte les droits de la personne et qui n'est pas sujet aux abus¹¹²⁵. Parmi les autres questions soulevées, il y avait, notamment : la nécessité d'affecter des ressources supplémentaires, la formation et les compétences requises, la sélection du personnel chargé de ce type de contrôle, et la nécessité d'établir des lignes directrices et des processus clairs.¹¹²⁶ Des experts et des représentants de Transports Canada ont exprimé des réserves quant à l'adoption d'un tel type de mesures sans qu'on ait, au préalable, bien pris en compte toutes ses implications et examiné minutieusement l'expérience d'autres pays.¹¹²⁷ Brion Brandt, directeur de la Politique de sûreté à Transports Canada, a reconnu que, malgré le fait que l'observation des comportements anormaux dans les aéroports soit bien fondée en théorie, celle-ci comporte, dans la pratique, bon nombre de [traduction] « difficultés difficiles à contourner »¹¹²⁸.

Malgré ces réticences, un programme d'analyse comportementale pour surveiller les passagers est déjà en place au Canada. Dans le cadre du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA), des agents de la sûreté aérienne (ASA) armés qui assurent, incognito, la protection de certains vols, utilisent l'analyse comportementale lorsqu'ils observent les passagers dans les aéroports et les aéronefs¹¹²⁹. Même si on ne pouvait dévoiler des détails sur ces techniques, la Commission a appris que les ASA sont formés pour observer les comportements humains et pour reconnaître les réactions atypiques à divers stimuli, y compris les changements soudains de l'environnement¹¹³⁰. La formation des ASA sur l'analyse comportementale a été conçue pour

1122 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5243.

1123 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5243.

1124 Pièce P-35, p. 46.

1125 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4601.

1126 Pièce P-169, p. 160-161 (198 p.); voir aussi le témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4892.

1127 Pièce P-169, p. 61 (198 p.); voir aussi le témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4892 et le témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822.

1128 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4892.

1129 Connus sous le nom d'agents de la sûreté aérienne (ASA), il s'agit d'officiers spécialement entraînés de la GRC dont le rôle consiste à servir de policiers de l'air. Voir le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8067, 8073, 8087.

1130 Par exemple, l'apparition d'un policier [traduction] « est un changement dans l'environnement qui pourrait rendre une personne nerveuse [...] si elle fait quelque chose qu'elle n'est pas censée faire » : témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8075.

tenir compte des exigences de leur travail, comme l'importance de rester incognito. La Commission a également appris qu'il existait un grand nombre de programmes de formation sur l'analyse comportementale et que les méthodes utilisées doivent être adaptées aux postes concernés¹¹³¹. Ainsi, le programme de formation des ASA sur l'analyse comportementale ne conviendrait peut-être pas aux agents de contrôle. Les ASA jouent un rôle différent et travaillent dans d'autres circonstances. Ils ne travaillent pas dans le contexte du contrôle préembarquement; leur objectif est d'intervenir dans le cas d'un danger imminent de blessures graves ou d'une menace à l'intégrité d'un aéronef¹¹³². De plus, les ASA n'ont pas à composer avec les mêmes volumes de trafic élevés et les mêmes contraintes de temps que les agents de contrôle de l'ACSTA¹¹³³.

L'officier responsable du PCPTA, le surintendant Alphonse MacNeil de la GRC, doutait que le programme de formation sur l'analyse comportementale utilisé pour les ASA puisse être appliqué aux activités de contrôle des passagers de l'ACSTA. Il a toutefois laissé entendre qu'il pourrait [traduction] « exister un autre programme de reconnaissance du comportement qui serait utile »¹¹³⁴.

D'autres pays ont employé les techniques d'observation du comportement comme outil de contrôle des passagers. Israël, le pionnier dans le domaine des modèles d'analyse comportementale, utilise efficacement depuis un certain temps ce genre de techniques à grande échelle¹¹³⁵. On cite souvent en exemple l'utilisation de l'analyse comportementale par la compagnie aérienne nationale d'Israël, El Al, pour éviter un sabotage :

[Traduction]

Nous connaissons le cas d'un aéronef qui allait partir de l'aéroport de Heathrow à Londres en direction de Tel-Aviv [...] [mais] parce qu'une agente de sûreté israélienne se trouvait à faire son travail, soit analyser le comportement d'un passager, le service de sûreté est parvenu à trouver un dispositif explosif, ce qui a empêché cet avion de décoller et sauvé des centaines de vies¹¹³⁶.

En Israël, des employés de première ligne formés à cet effet font une estimation initiale des risques que représentent les passagers d'après des observations sur leur comportement, ce qui leur permet de les trier en trois catégories de risque : faible, moyen et élevé. Des éléments de cette approche ont été adoptés dans certains aéroports européens. Aux États-Unis, l'aéroport Logan de Boston a innové en mettant sur pied un programme qui trie de la même façon les passagers en fonction des risques estimés, et la Transportation Security Administration

1131 Témoignage d'Alphonse MacNeil et de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8086.

1132 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8079.

1133 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8086.

1134 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8086.

1135 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4595.

1136 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7967.

réalise le programme pilote de contrôle de passagers à l'aide des techniques d'observation SPOT (Screening of Passengers by Observation Techniques), qui peuvent être appliquées à une plus grande gamme d'aéroports américains¹¹³⁷.

Cependant, l'une des préoccupations les plus importantes qui a été soulevée concernant l'utilisation de cette approche au Canada est la marge de manœuvre qu'il faudrait invariablement accorder aux employés de première ligne pour poser des jugements sur les passagers et les répercussions profondes que cela pourrait avoir sur ces derniers¹¹³⁸. Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada au moment des audiences, a fait remarquer que les techniques d'évaluation comportementale sont censées s'appuyer sur des critères objectifs, mais a précisé qu'il existe [traduction] « une fine marge »¹¹³⁹ entre les critères comportementaux et les critères qui servent, somme toute, à faire du profilage racial¹¹⁴⁰. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* avait aussi « des doutes sur les fondements scientifiques » de cette approche¹¹⁴¹ et était préoccupé, en particulier, par la relation possible entre le profilage comportemental et le profilage racial¹¹⁴².

Compte tenu de la nature et de l'histoire du terrorisme aérien, l'utilisation de l'analyse comportementale pour contrôler les passagers pourrait, de façon appropriée, comprendre des critères liés à la religion, à la nationalité ou à l'ethnicité¹¹⁴³. Par exemple, en 1985, si on regarde le profil global de « M. Singh », notamment le profil d'achat des billets, les destinations et son comportement très agité à la billetterie, et le fait qu'il s'agissait d'[traduction] « une personne qui portait un turban et semblait être sikhe à une époque où l'extrémisme sikh était un problème [...]cela] aurait manifestement été un facteur »¹¹⁴⁴ si l'analyse comportementale avait été utilisée à ce moment-là. Dans le même ordre d'idées, le transport aérien est actuellement dans la mire des extrémistes islamiques et [traduction] « c'est pourquoi certains types de personnes, originaires de certains endroits dans le monde et ayant certaines affiliations religieuses sont plus susceptibles de représenter un risque plus élevé [...], c'est évident »¹¹⁴⁵. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a fait valoir que, dans le cas d'une approche correctement mise en œuvre, le « profilage » racial, religieux ou ethnique n'était ni nécessaire ni inévitable¹¹⁴⁶. En principe, tout modèle de contrôle de sûreté de cette nature nécessiterait des employés très bien formés capables d'analyser les indices comportementaux sans gonfler l'importance des dimensions raciales, religieuses ou ethniques. Il faudrait cependant être prudent pour éviter d'utiliser de tels indicateurs pour exercer un pouvoir pouvant causer

1137 Pièce P-169, p. 160 (198 p.).

1138 Pièce P-169, p. 160 (198 p.).

1139 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822.

1140 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822.

1141 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4597.

1142 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4597.

1143 Pièce P-169, p. 160 (198 p.).

1144 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4600.

1145 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4597-4598.

1146 Pièce P-169, p. 160-161 (198 p.).

préjudice¹¹⁴⁷. M. Whitaker a fait remarquer que la difficulté tient surtout à l'application de l'analyse dans la pratique :

[Traduction]

[M]alheureusement, je crois qu'il est difficile en pratique de ramener cela à des limites raisonnables. Je pense que l'une des choses qu'on constate dans les faits, c'est que les personnes aux premières lignes ne maintiennent pas forcément un bon équilibre, et risquent fort bien d'avoir des préjugés au moment de faire une analyse du comportement¹¹⁴⁸.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a fait remarquer que le contexte, dans certains autres pays, mène à des situations sans commune mesure au Canada. Il est donc possible qu'on y accepte bien plus les mesures de sûreté que dans notre pays. Par exemple, Israël examine un certain nombre de caractéristiques comportementales, dont le profil d'achat des billets, les itinéraires et les circonstances particulières, qui peuvent comprendre la nationalité, l'ethnicité et la religion¹¹⁴⁹. Certainement, toute forme de profilage racial, religieux ou ethnique réel est « généralement considéré inapproprié, sinon illégitime au Canada »¹¹⁵⁰. La perception du public et les questions de libertés civiles¹¹⁵¹, y compris la possibilité de contrevenir à la *Charte*¹¹⁵², devraient sérieusement être prises en compte.

Même Israël, qui dispose d'un système d'analyse comportementale exporté avec succès dans d'autres pays, a reconnu la possibilité d'une violation des droits de la personne et réexamine ses façons de faire :

[Traduction]

[L]es autorités responsables ont reconnu que des organisations de défense des droits de la personne ainsi que des organismes arabes, palestiniens et musulmans en Israël [...] se plaignent depuis bon nombre d'années du fait que ce système, en pratique, fonctionne de telle façon qu'il soumet souvent, de manière discriminatoire et préjudiciable, des passagers arabes et musulmans à des fouilles humiliantes et dégradantes [...]. Elles ont, en fait, reconnu [cette situation] et tentent d'adapter leur système¹¹⁵³.

1147 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4600.

1148 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4598.

1149 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4595.

1150 Pièce P-169, p. 160 (198 p.).

1151 Pièce P-169, p. 161 (198 p.).

1152 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4597.

1153 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4598.

M. Whitaker a affirmé que le fait de se concentrer sur des critères comme la religion et la race au Canada serait [traduction] « un énorme gaspillage de ressources »¹¹⁵⁴, et ce, même si on met de côté les préjudices que pourrait causer une telle approche. Il a fait remarquer que, même si la principale source d'inquiétude à la suite des événements du 11 septembre était l'extrémisme islamique, seul une « infime minorité » des membres des communautés musulmanes au Canada « sont susceptibles d'être, sous quelque forme que ce soit, des terroristes ou des extrémistes »¹¹⁵⁵. Un programme qui mettrait l'accent sur ces critères ne correspondrait pas aux principes de gestion efficace des risques :

[Traduction]

Et par conséquent, si on porte une attention spéciale aux gens en fonction de leur religion ou de leur ethnicité, on gaspille une énorme quantité d'énergie qui pourrait [...] être consacrée à un certain nombre de critères plus pertinents¹¹⁵⁶.

Même si des critères comme la religion et l'ethnicité pourraient, à bon escient, être pris en compte parmi de nombreux autres facteurs, la principale source de préoccupation demeure le danger de glissement vers un système de profilage racial ou religieux. Il est difficile de garder un bon équilibre¹¹⁵⁷.

Les représentants du PCPTA ont signalé que les méthodes d'analyse comportementale utilisées par les ASA ne comprennent pas d'indicateurs comme la race, l'origine culturelle ou l'apparence¹¹⁵⁸. D'après eux, les ASA sont formés spécialement pour éviter le profilage racial non intentionnel¹¹⁵⁹. Les ASA se fondent sur l'évaluation des réactions humaines qui, si elles sont jugées anormales, peuvent indiquer que l'état d'une personne est suspect¹¹⁶⁰ :

[Traduction]

[L]es observations ont pour but de déceler les comportements anormaux, et on ne peut s'attarder à [...] la race ou à l'habillement. On doit s'intéresser surtout aux réactions de la personne quand l'environnement change¹¹⁶¹.

Néanmoins, même la neutralité des critères présentés comme étant « objectifs » peut être remise en doute. Un article paru dans le *New York Times* en 2006 décrivait les critères utilisés par les agents de détection des comportements de la Transportation Security Administration (TSA) aux États-Unis¹¹⁶². Selon

1154 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4601.

1155 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4601.

1156 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4601.

1157 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4601.

1158 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8089.

1159 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8089.

1160 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8089.

1161 Témoignage de Greg Browning, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8089.

1162 Pièce P-253.

cet article, les agents de contrôle de la TSA recevaient de la formation pour reconnaître les expressions faciales qui trahissent des émotions comme la peur, qui pourraient indiquer qu'il y a lieu d'avoir des soupçons [traduction] : « la personne qui a peur hausse les sourcils, écarquille les yeux et étire la bouche en une grimace »¹¹⁶³. Les observations de ce type sont ensuite inscrites dans un tableau au moyen d'un système de pointage fondé sur les réactions faciales¹¹⁶⁴. Outre les expressions faciales, les autres critères potentiellement utiles sont, entre autres : les mouvements du corps et des yeux, les changements de tonalité de la voix et d'autres indicateurs de stress et de désorientation¹¹⁶⁵.

L'avocat de l'Association des familles des victimes d'Air India a remis en question l'objectivité de ces critères supposément non biaisés, en faisant remarquer que la réaction des personnes à leur environnement peut être influencée par leurs antécédents socioculturels. Une réaction peut être perçue comme « inhabituelle » seulement parce qu'elle est la manifestation d'une expression culturelle inconnue du programme. De plus, les émotions comme la peur peuvent être liées aux expériences personnelles de quelqu'un – par exemple, avec les personnes représentant l'autorité – et ne pas permettre de prédire les méfaits¹¹⁶⁶. La possibilité de mal interpréter les indices comportementaux pourrait mener par mégarde à viser certains groupes.

M. MacNeil a dit dans son témoignage que comme les aéroports sont des milieux où sont rassemblés des gens de partout dans le monde, les ASA doivent être conscients des réalités culturelles, sans quoi ils ne pourraient pas être efficaces. Il sait bien qu'il est impossible de donner un cours sur toutes les cultures, mais a tout de même souligné l'importance de l'approche globale adoptée par le PCPTA. Les ASA sont formés pour évaluer la situation dans son ensemble, pour chercher une accumulation de facteurs et non pas pour évaluer une seule réaction, prise isolément. Les ASA savent que les émotions comme la peur peuvent avoir beaucoup de causes et ils ont été formés pour ne pas réagir de façon excessive afin de pouvoir rester incognito dans la mesure du possible¹¹⁶⁷.

David Lyon, titulaire de la chaire de recherche en sociologie et directeur du projet Surveillance à l'Université Queen's, a soulevé une autre préoccupation. Il a recommandé la prudence lorsqu'on envisage d'utiliser une méthode de surveillance du comportement qui ne s'intéresse pas à des [traduction] « comportements [concrets] de premier ordre », comme les dossiers criminels. L'observation directe des comportements humains n'a pas la force d'un « compte rendu écrit des activités passées »¹¹⁶⁸ et relève donc du domaine des probabilités plutôt que de celui des certitudes, comme celles qu'on peut trouver dans un document comme un dossier criminel. L'analyse comportementale tente de relier certains comportements à des intentions malveillantes, afin

1163 Pièce P-253, p. 3-4 de 5.

1164 Pièce P-253, p. 4 de 5.

1165 Selon l'article, les critères étaient inspirés de ceux d'un programme de la police d'État qui était utilisé à l'aéroport international Logan de Boston pour identifier les passeurs de drogue. Voir la pièce P-253, p. 2 (5 p.)

1166 Voir les questions posées à Alphonse MacNeil et à Greg Browning par M^e Raj Anand, avocat du Family Interests Party : transcription, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8089-8091.

1167 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8091.

1168 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4896.

d'empêcher qu'un incident ne se produise¹¹⁶⁹. M. Lyon voyait l'utilisation de l'analyse comportementale pour évaluer les passagers comme un exemple de l'application du principe de précaution, selon lequel on [traduction] « croit qu'il faut agir en se fondant sur assez peu d'indices »¹¹⁷⁰. Il a reconnu que certains risques pourraient justifier une telle approche, mais dit qu'« il faut être extrêmement prudent quand on parle de simples probabilités »¹¹⁷¹.

La Commission a entendu très peu de preuve de l'exactitude et de l'efficacité de l'analyse comportementale. Le *New York Times* a rapporté qu'au cours d'une période de neuf mois, les agents de détection des comportements de l'aéroport international de Dulles en Virginie ont fait soumettre plusieurs centaines de personnes, sur environ sept millions de passagers en partance, à un contrôle plus approfondi. Parmi les personnes qui ont été soumises à un contrôle approfondi, moins de dix faisaient l'objet d'une poursuite judiciaire ou d'un suivi légal. Il s'agissait dans la plupart des cas de questions liées à l'immigration, à des mandats non exécutés ou à des documents contrefaits¹¹⁷².

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a fait remarquer que l'analyse comportementale peut faire intervenir à la fois la technologie et le jugement. Le Comité s'est montré sceptique à l'égard de ces nouvelles technologies et de leur capacité de détecter les intentions malveillantes. Parmi ces technologies, on compte notamment l'analyse de la voix, qui mesure les niveaux de stress, et les détecteurs de réactions physiologiques, qui fonctionnent comme un test polygraphique¹¹⁷³. Ces technologies se fondent sur le principe que la peur peut être mesurée grâce à des paramètres psychophysiologiques. Le Comité pense qu'il est peu probable que ces technologies porteront leurs fruits dans un proche avenir¹¹⁷⁴. Même si elles s'avéraient réalisables, on remettrait sûrement en question les indicateurs qu'elles sont censées mesurer. Par exemple, le fait qu'on détecte un stress pourrait s'expliquer par une cause tout à fait banale, comme l'agitation provoquée par le voyage en avion ou la nervosité d'avoir à subir un test pour déceler les indices de stress. Bref, le Comité n'a pas été convaincu par les preuves avancées concernant ces technologies et n'en a pas recommandé l'utilisation dans les aéroports canadiens¹¹⁷⁵.

Il reste donc pour l'analyse comportementale l'exercice du jugement humain, ce qui nécessiterait d'effectuer [traduction] « une formation très poussée »¹¹⁷⁶ :

1169 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4895.

1170 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4858.

1171 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4896.

1172 Pièce P-253, p. 3 de 5.

1173 Le Comité consultatif a aussi rapporté que des arguments avaient été formulés en faveur des technologies de télédétection, comme l'imagerie neurologique électromagnétique, qui « semble davantage relever de la science fiction que d'une technologie pouvant se concrétiser » : pièce P-169, p. 159 (198 p.).

1174 La Transportation Security Administration des États-Unis a amorcé l'essai du Système de détection des suspects (SDS), conçu par les Israéliens, qui est composé d'une cabine où on fait subir un test polygraphique de trois minutes par enregistrement de la voix pour déceler les intentions criminelles. Si des paramètres précis sont déclenchés, un autre examen individuel est mené. P-169, p. 159 (198 p.).

1175 Pièce P-169, p. 159-160 (198 p.).

1176 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822.

[Traduction]

C'est une chose d'examiner les critères, c'en est une autre de former des gens à reconnaître les réactions ou les traits comportementaux d'une personne. Et ça, on ne l'apprend pas dans un cours de formation de deux semaines. Il s'agit d'un agencement de formation théorique et de formation en milieu de travail bien supervisée¹¹⁷⁷.

M. Whitaker a convenu que l'adoption d'un programme d'analyse comportementale au pays, de quelque nature qu'il soit, nécessiterait des employés très bien formés et capables de reconnaître les traits et les profils comportementaux objectifs. Comme on l'a déjà dit, il faudrait être le plus prudent et vigilant possible pour éviter le profilage inapproprié¹¹⁷⁸. Cependant, les spécialistes conviennent qu'il serait possible au Canada d'analyser, à bon escient, certains comportements atypiques, comme les profils d'achat anormaux et les comportements dans les interactions, comme ceux qu'on a constatés à Vancouver en juin 1985¹¹⁷⁹. On recommande aussi qu'on montre dans la formation comment interroger les personnes identifiées pour un contrôle plus approfondi, ce qui exige aussi des compétences dans le domaine de l'analyse comportementale¹¹⁸⁰.

On s'est également demandé s'il convenait d'instaurer des programmes d'analyse comportementale au Canada. Ce processus de contrôle a été utilisé avec succès à l'aéroport international Ben Gurion en Israël, mais le trafic passagers y est relativement faible – environ 30 p. 100 de celui de l'aéroport international Pearson de Toronto¹¹⁸¹. La mise en place d'un programme complet d'analyse comportementale dans les grands aéroports canadiens pourrait nécessiter d'importantes transformations. Or, l'aéroport international Ben Gurion a été conçu de manière à intégrer de multiples niveaux de sûreté. L'adoption d'aménagements semblables au Canada coûterait cher, et l'analyse comportementale des passagers prolongerait probablement la période d'attente des passagers entre le moment où ils arrivent à l'aéroport et celui où leur avion décolle.

Jim Marriott, directeur, Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne, au moment des audiences de la Commission, a dit dans son témoignage qu'il faudrait étudier minutieusement toute tentative d'inclure l'analyse comportementale dans les outils de contrôle au Canada :

[Traduction]

Il s'agit d'une question très complexe, pour des raisons d'ordre stratégique et juridique, et nous commençons à

1177 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822-4823.

1178 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4600.

1179 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4897; voir aussi le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4599-4600.

1180 Pièce P-253, p. 3 (5 p.).

1181 Pièce P-169, p. 161 (198 p.).

peine à étudier la possibilité d'inclure un volet lié à l'analyse comportementale dans le programme de sûreté aérienne. Nous sommes certainement très intéressés par l'expérience des autres autorités avec cette approche de la sûreté aérienne, car il s'agit d'une mesure supplémentaire que nous pourrions adopter afin d'accroître la sûreté.

Mais, fidèlement à notre approche globale de l'évaluation des mesures visant à accroître la sûreté de l'aviation, nous croyons qu'il faut maintenir un équilibre délicat entre l'efficacité des mesures de sûreté, l'efficacité du transport aérien et le respect, en tout temps, des valeurs canadiennes, dont la protection de la vie privée et les dispositions comprises dans notre *Charte*¹¹⁸².

M. Barrette a dit dans son témoignage que les visites effectuées dans d'autres pays où des programmes semblables avaient été mis en place avaient révélé des avantages et des inconvénients. On a vérifié si le programme de l'aéroport international Logan de Boston pouvait être appliqué au Canada¹¹⁸³. Il a indiqué que Transports Canada adoptait une approche prudente :

[Traduction]

[Ç]a fait partie de nos plans, si on veut, d'évaluer la chose comme il se doit. Je crois fermement qu'avec nos contrôles de sûreté actuels sur le terrain, nous devrions attendre un peu pour voir les effets positifs de l'adoption du Programme de protection des passagers [de Transports Canada].

Il y a une valeur ajoutée très, très importante rattachée à notre programme de sûreté... avant que nous nous lancions tête baissée ou que nous réagissions sans réfléchir en mettant en place tout de suite un système d'évaluation des comportements, qui ajouterait aux responsabilités des agents chargés du contrôle préembarquement. Il ne s'agit pas d'ignorer cette solution, mais plutôt d'y réfléchir, de l'analyser minutieusement et de voir comment elle est mise en œuvre ailleurs dans le monde¹¹⁸⁴.

M. Barrette a reconnu la nécessité de respecter les droits et les valeurs des Canadiens, et la crainte justifiée du profilage racial. Il a indiqué que toute nouvelle mesure ajoutée pour assurer la sûreté aérienne doit avoir un effet positif¹¹⁸⁵. Le cadre réglementaire actuel ne permet pas à l'ACSTA de contrôler les personnes en fonction de leur comportement ou de leur identité. Cependant, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a indiqué que les dispositions de la

1182 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4821.

1183 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4823-4824.

1184 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4823.

1185 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822.

Loi sur l'ACSTA sont assez vastes pour que l'on confie ce rôle à l'Administration à l'avenir, si cela s'avère nécessaire¹¹⁸⁶. Le Comité a exprimé des réserves quant à l'introduction de l'analyse des comportements en raison des questions touchant la possibilité de violer certains droits protégés par la Charte, des ressources disponibles, de la formation rigoureuse nécessaire et des besoins en locaux aux aéroports¹¹⁸⁷. Même si on a cité l'exemple de la réussite israélienne, les circonstances étaient différentes et le contexte géopolitique d'Israël est assez éloigné de celui du Canada. De telles mesures de contrôle en Israël ont exigé de la formation rigoureuse et spécialisée. La marge de manœuvre laissée aux employées de première ligne pour porter de tels jugements pourrait avoir des répercussions importantes sur les personnes visées. Les avantages doivent l'emporter largement sur les risques, et dans certains pays où la menace est naturellement plus élevée, en Israël par exemple, ce type de mesures peut être plus acceptable aux yeux du grand public.¹¹⁸⁸ M. Marriott a affirmé que l'évaluation globale qu'a faite le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* des avantages et inconvénients possibles de l'analyse comportementale pour le Canada, visait [traduction] « dans le mille »¹¹⁸⁹.

La Commission fait remarquer qu'on a annoncé dans le budget de 2009 des fonds pour un nouveau [traduction] « système d'évaluation des passagers »¹¹⁹⁰. Elle ignore cependant la nature de ce nouveau programme de sûreté. Si on prévoit d'y introduire l'analyse comportementale, il faudra d'abord avoir des discussions franches et complètes. La Commission, comme le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, est d'avis qu'il faut examiner minutieusement l'expérience des autres pays. Il faudrait également réaliser des projets pilotes soigneusement planifiés et contrôlés au Canada afin d'évaluer, entre autres, la fiabilité de la technique, les compétences et la formation requises, puis l'efficacité et l'efficacité globales de cette méthode de contrôle¹¹⁹¹. Il faut particulièrement régler la question de la possibilité que l'analyse comportementale puisse mener, même par inadvertance, à un profilage religieux, ethnique ou racial, réel ou perçu.

Programme de protection des passagers

[Traduction]

Trop dangereux pour qu'on les laisse prendre l'avion, mais trop innocents pour être arrêtés¹¹⁹².

1186 Pièce P-169, p. 60 (198 p.).

1187 Pièce P-169, p. 61 (198 p.).

1188 Pièce P-169, p. 160 (198 p.).

1189 Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4822.

1190 Voir la pièce P-407.

1191 Pièce P-169, p. 161 (198 p.).

1192 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4858. Lyon décrivait le Programme de protection des passagers et les conséquences liées à l'inclusion de personnes dans la Liste des personnes précisées (LPP).

Le 18 juin 2007, Transports Canada a lancé son Programme de protection des passagers (PPP)¹¹⁹³ qui a été largement critiqué, surtout par des défenseurs de la protection de la vie privée et des droits de la personne¹¹⁹⁴. Le programme est une forme de contrôle des passagers. Sa mise en place marque l'avènement de la première « liste d'interdiction de vol » du pays¹¹⁹⁵, et le programme fait appel à un contrôle préembarquement obligatoire axé sur l'identité des passagers.

Le Programme de protection des passagers permet au ministre des Transports de refuser l'embarquement à tout passager qu'il croit représenter une [traduction] « menace immédiate à la sûreté aérienne »¹¹⁹⁶. Transports Canada décrit le Programme comme un niveau supplémentaire de sûreté visant à contrer la menace continue de terrorisme et à accroître ainsi la sûreté de l'aviation civile¹¹⁹⁷.

Le Programme s'est buté à une vive opposition depuis l'annonce de sa création en 2005¹¹⁹⁸. Des craintes ont été soulevées quant :

- à la raison d'être du Programme;
- au manque de transparence sur le processus d'inclusion des personnes à la liste d'interdiction de vol, connue sous le nom de Liste des personnes précisées (LPP)
- au manque de transparence du processus de réexamen de la LPP.

Le 28 juin 2007, dix jours après l'entrée en vigueur du Programme, les commissaires canadiens à la protection de la vie privée et les responsables de l'application des lois en matière de protection des renseignements personnels ont publié une résolution conjointe concernant le Programme. Entre autres demandes, ils ont exigé qu'on suspende immédiatement le Programme et qu'on le porte devant un comité parlementaire afin de le soumettre à un examen public exhaustif¹¹⁹⁹. Le Programme a néanmoins été maintenu. Le 4 juin 2008, près d'un an après son lancement, le ministre des Transports a émis son premier avis d'interdiction de vol sous le régime du programme contre un jeune homme qui avait réservé un vol international en partance de Montréal. L'avis de refus a mené à une contestation judiciaire devant la Cour fédérale, fondée sur la prétention que le Programme viole le droit à la libre circulation et le droit à l'application régulière de la loi garantis par la *Charte* ainsi que le droit à la vie privée¹²⁰⁰.

1193 Pièce P-278, onglet 13, p. 3, art. 10; voir aussi le témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4855.

1194 Pièce P-278, onglet 9, p. 1.

1195 Pièce P-278, onglet 8, p. 1.

1196 Pièce P-278, onglet 14, p. 1.

1197 Pièce P-278, onglet 14, p. 1.

1198 Pièce P-278, onglet 10, p. 1.

1199 Pièce P-278, onglet 9, p. 2.

1200 Pièce P-426.

En octobre 2007, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) a vertement critiqué le Programme pour [traduction] « l'utilisation secrète de renseignements personnels d'une manière qui aura de profondes répercussions sur le droit au respect de la vie privée et d'autres droits de la personne connexes, tels que la liberté d'expression et la liberté de circulation »¹²⁰¹.

Dans le cadre du PPP, Transports Canada dresse une liste de personnes qui représentent, à son avis, une menace immédiate à la sûreté de l'aviation si elles montent à bord d'un aéronef¹²⁰². Avant de remettre une carte d'embarquement à des passagers, les transporteurs aériens doivent vérifier s'ils se trouvent sur la liste¹²⁰³. Si le nom, la date de naissance et le sexe d'un passager correspondent à ceux d'une personne figurant sur la liste, le transporteur aérien doit communiquer avec Transports Canada afin que le ministre, ou qu'un représentant autorisé, détermine s'il faut refuser l'embarquement¹²⁰⁴. S'il décide de refuser l'embarquement, le ministre ou son représentant autorisé émet deux « directives d'urgence », l'une enjoignant le transporteur aérien de refuser l'embarquement dans l'aéronef et l'autre ordonnant au passager de ne pas embarquer¹²⁰⁵.

Raison d'être du programme

Selon Transports Canada, le Programme de protection des passagers a été mis en place pour contrer la menace terroriste persistante à la sûreté de l'aviation, illustrée par les événements du 11 septembre¹²⁰⁶, mais aussi pour renforcer l'approche du Canada dans le domaine de la sûreté aérienne et ajouter un autre niveau de contrôle de sûreté¹²⁰⁷. Le Programme s'applique à tous les vols en partance et à destination du Canada et à tous les vols intérieurs¹²⁰⁸.

Le Programme a été élaboré après l'adoption de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* en mai 2004. La *Loi* comprend des dispositions visant à renforcer la sûreté de l'aviation civile, dont des modifications importantes aux dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* concernant la sûreté¹²⁰⁹. Ces modifications ont donné de nouveaux pouvoirs au ministre des Transports :

- L'article 4.81 de la *Loi sur l'aéronautique* permet au ministre, ou au fonctionnaire autorisé, de demander à tout transporteur aérien ou à tout exploitant de systèmes de réservation de services aériens qu'il lui fournisse certains renseignements à l'égard :
 - des personnes qui sont ou seront vraisemblablement à bord d'un aéronef pour un vol donné si on estime qu'un danger immédiat menace ce vol;

1201 Pièce P-278, onglet 7, p. 30.

1202 Pièce P-278, onglet 14, p. 2.

1203 Pièce P-278, onglet 14, p. 1.

1204 Pièce P-278, onglet 13, p. 3-4.

1205 Pièce P-278, onglet 13, p. 8.

1206 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4851.

1207 Pièce P-278, onglet 14, p. 1.

1208 Témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4851-4852.

1209 Pièce P-157, p. 99 (135 p.).

ou

- de toute personne précisée par le ministre, pour les besoins de la sûreté des transports.
- Les articles 4.76 et 4.77 autorisent le ministre, ou le fonctionnaire autorisé par lui, à émettre des directives d'urgence s'il estime qu'il existe un danger immédiat pour la sûreté de l'aviation;
- L'article 4.82 autorise le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la GRC à obtenir et à analyser des renseignements sur les passagers aériens pour les besoins de la sûreté aérienne et d'une enquête à l'égard d'une menace envers la sécurité du Canada, ainsi qu'à divulguer ces renseignements sous certaines conditions à des personnes désignées, à des organismes fédéraux, à des transporteurs aériens, au ministre des Transports ou à tout agent de la paix pour les besoins de la sûreté des transports.
- Les articles 4.85(1) et 4.85(3) interdisent à une personne dont le contrôle est exigé de monter ou de demeurer à bord d'un aéronef ou de pénétrer ou de demeurer dans une zone réglementée à moins qu'elle ne consente aux contrôles exigés, et interdisent aux transporteurs aériens de transporter des personnes sans qu'elles n'aient subi les contrôles exigés.¹²¹⁰

Certains groupes ont dit que ces dispositions étaient beaucoup trop générales. Dans une lettre de 2007 adressée au ministre des Transports, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a recommandé d'apporter les modifications suivantes à la *Loi sur l'aéronautique* :

- modifier l'article 4.81 pour limiter la quantité de données dont la collecte est exigée à ce qui est strictement nécessaire pour assurer la sûreté de l'aviation;
- modifier l'article 4.76 pour fixer une norme objective, comme la nécessité de préciser que les directives d'urgence doivent être [traduction] « raisonnablement nécessaires et conformes » à la *Charte*;
- modifier l'article 4.72 pour empêcher la création de « mesures de sûreté » secrètes qui ont une incidence sur les libertés civiles et les droits de la personne, y compris le droit à la vie privée;

¹²¹⁰ Pièce P-278, onglet 13, p. 4; voir aussi la pièce P-174, art. 4.76, 4.77, 4.81, 4.82, 4.85(1) et 4.85(3).

- modifier la *Loi* pour qu'elle exige qu'il y ait des « motifs raisonnables » de croire qu'une personne commettra des actes violents liés au terrorisme aérien ou qu'elle est impliquée dans la planification de tels actes;
- abroger ou modifier l'article 4.82(11) pour faire en sorte que les renseignements personnels ne soient divulgués que lorsqu'une personne représente un risque important à la sûreté des transports et à la sécurité du grand public¹²¹¹.

Les représentants de Transports Canada ont soutenu que la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* avait fait l'objet d'un débat parlementaire approfondi avant son adoption en 2004, après quoi le ministère avait entrepris la mise en place du Programme de protection des passagers. Le CPVP a participé activement au débat public précédant l'adoption de la *Loi*. À ce moment-là, cependant, la possibilité que les nouvelles dispositions soient utilisées pour une initiative comme le Programme de protection des passagers n'a jamais fait l'objet de discussions. Le CPVP a appris l'existence des projets de Transports Canada concernant le Programme dans un article publié dans la presse. Ce n'est qu'après cela que Transports Canada a informé le CPVP de ses projets concernant le Programme¹²¹².

La commissaire à la vie privée était troublée que le Parlement n'ait pas examiné la proposition du Programme au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la *Loi de 2002 sur la sécurité publique* :

[Traduction]

C'est une grande source d'inquiétude pour moi et pour les autres commissaires à la vie privée de tout le pays qu'un programme ayant des conséquences aussi importantes sur le plan de la libre circulation et des droits de la personne n'ait jamais été mentionné dans le contexte des utilisations possibles de la loi en question, de telle sorte que les citoyens ordinaires et que même les organismes assez bien informés comme mon commissariat en aient, en fait, appris l'existence dans les journaux¹²¹³.

Transports Canada a affirmé que la protection du droit à la vie privée et des droits de la personne est au cœur du Programme, qu'au cours de son élaboration, le ministère a consulté des intervenants, des groupes de défense des libertés civiles et des organisations ethnoculturelles et qu'il continue de collaborer avec le CPVP sur les enjeux touchant la protection de la vie privée¹²¹⁴. Le CPVP a convenu qu'il avait participé à des consultations avec Transports Canada, mais

1211 Pièce P-278, onglet 12, p. 1.

1212 Témoignage de Carman Baggaley, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9010.

1213 Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9011.

1214 Pièce P-278, p. 5.

que celui-ci n'avait jamais donné suite à certaines de ces préoccupations¹²¹⁵. En août 2005, le CPVP a posé 24 questions à Transports Canada concernant le Programme, et ce n'est qu'après presque un an, soit en juin 2006, qu'il a reçu des réponses. Dans sa première et plus importante question portant sur la raison d'être du Programme, il demandait si on avait effectué des études montrant que l'information préalable sur les voyageurs était utile pour identifier les voyageurs à risque élevé. Le CPVP a qualifié d'insatisfaisante¹²¹⁶ la réponse qu'il a reçue et qui est reproduite ci-dessous :

[Traduction]

Le Programme de protection des passagers propose l'utilisation d'une liste de surveillance afin d'empêcher certaines personnes de monter à bord de tout aéronef. Celui-ci est axé sur l'expérience à l'échelle mondiale et sur une évaluation des risques plutôt que sur des études particulières. Des listes de surveillance sont utilisées partout dans le monde en vue de protéger le public contre les actes de certaines personnes. Les organismes de services frontaliers, par exemple, ont empêché de nombreuses personnes dangereuses de traverser les frontières. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a déjà recours aux renseignements préalables sur les voyageurs, à son grand avantage, pour intercepter des personnes dangereuses après l'atterrissage d'un aéronef au Canada. Le Programme de protection des passagers aura recours à un nombre limité de renseignements préalables sur les voyageurs qui figurent sur la liste de surveillance, afin d'empêcher de monter à bord ceux qui présentent un risque pour le vol¹²¹⁷.

Le CPVP a soutenu que cette réponse ne précisait pas, d'une manière satisfaisante, en quoi une liste d'interdiction de vol améliorerait la sûreté aérienne¹²¹⁸.

Transports Canada a élaboré, à l'appui du Programme de protection des passagers, le *Règlement sur le contrôle de l'identité* en vertu des dispositions de la *Loi sur l'aéronautique*. Le Règlement, entré en vigueur le 18 juin 2007, décrit les contrôles que les transporteurs aériens doivent effectuer. Aux termes du règlement original, les transporteurs aériens devaient vérifier avant d'émettre une carte d'embarquement si le nom d'un passager qui semble être âgé de douze ans ou plus figure sur la LPP, peu importe la méthode utilisée pour obtenir une carte d'embarquement (l'âge minimal a maintenant été relevé à dix-huit ans). S'il y a une correspondance possible, le transporteur aérien doit vérifier l'identité de la personne en examinant une pièce d'identité délivrée par un gouvernement.

1215 Témoignage de Carman Baggaley, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9015.

1216 Témoignage de Lindsay Scotton, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9016.

1217 Pièce P-278, p. 5.

1218 Témoignage de Lindsay Scotton, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9016.

Si le nom, la date de naissance et le sexe vérifiés correspondent à un nom figurant dans la LPP, le transporteur aérien doit en informer un représentant de Transports Canada, qui décidera si la personne concernée représente une menace immédiate à la sûreté de l'aviation et fera savoir au transporteur aérien si elle peut monter à bord de l'aéronef¹²¹⁹.

Groupe consultatif et Liste des personnes précisées

Dans le cadre du Programme, un groupe consultatif créé par le ministre doit évaluer les renseignements sur certaines personnes et présenter des recommandations au ministre, ou à un agent autorisé du ministre, en vue de la prise de décisions concernant les menaces à la sûreté de l'aviation. Transports Canada a adopté des lignes directrices pour aider ce groupe consultatif. Selon le ministère, une personne sera inscrite sur la LPP si ses actes permettent de conclure qu'elle représenterait une menace à la sûreté de l'aviation si on lui permettait de monter à bord d'un aéronef. Voici une liste non exhaustive des actes en question :

- toute personne qui est ou a été liée aux activités d'un groupe terroriste, et qui soulève des doutes raisonnables quant au danger qu'elle présente pour la sûreté d'un aéronef ou d'un aéroport, ou la sécurité du public, des passagers ou des membres d'équipage;
- toute personne qui a été déclarée coupable d'un ou de plusieurs crimes graves pouvant entraîner la mort qui mettaient en jeu la sûreté aérienne;
- toute personne qui a été déclarée coupable d'une ou de plusieurs infractions graves et pouvant entraîner la mort, et qui pourrait attaquer ou porter atteinte à un transporteur aérien, des passagers et des membres d'équipage.¹²²⁰

Les critères d'inscription à la LPP ne figurent dans aucune loi ni aucun règlement, mais sont simplement rendus publics à titre d'information sur le site Web de Transports Canada¹²²¹. Les critères ont été vastement critiqués parce qu'ils étaient vagues et semblaient être donnés à titre d'exemple, laissant ainsi planer un doute sur les facteurs qui déterminent l'inscription sur la liste¹²²². M. Lyon a lancé une mise en garde contre le « principe de précaution » que suppose la LPP :

[Traduction]

Nous sommes donc passés du danger, qui est assez bien défini et pour lequel on sait qu'il existe une certaine jurisprudence

¹²¹⁹ Pièce P-278, p. 2-3.

¹²²⁰ Pièce P-278, onglet 14, p. 2.

¹²²¹ Pièce P-278, onglet 14, p. 2.

¹²²² Voir, par exemple, la pièce P-278, onglet 6, p. 10.

et certaines définitions légales, au risque, pour lequel il faut recueillir des renseignements et tenter de trouver une solution pour parer ce risque d'une certaine façon, et nous avons abouti à la précaution. Le risque [...] dans ce cas, classe les personnes ou les renseignements qui y sont liés en catégories. Mais la précaution s'appuie sur un nombre beaucoup plus restreint de données. Nous ne savons pas exactement quelles formes peuvent prendre les menaces et nous ne savons pas grand-chose sur les personnes qui peuvent poser des risques.¹²²³

Et pourtant, on croit qu'il faut agir en se fondant sur relativement peu de preuves. Je pense donc [...] que nous parlons d'un principe de précaution.

Cela nous incite à utiliser davantage les nouvelles technologies, les technologies d'exploration des données par exemple, pour essayer de trouver les personnes qui pourraient représenter une menace¹²²⁴.

Même si on ne connaît pas à l'avance les détails d'une menace donnée, et même si on ne sait pas dans tous les cas quelles sont les motivations, on prend des mesures :

[Traduction]

Nous ne savons pas, mais nous croyons qu'il faut agir. Et, d'après moi, cela semble, en quelque sorte, le dilemme dans lequel nous nous trouvons. Car, qui figure sur la Liste des personnes précisées? Bon, il s'agit de gens qui représentent une menace immédiate à la sûreté de l'aviation. Donc, autrement dit, il s'agit de gens qui sont trop dangereux pour qu'on les laisse prendre l'avion, mais trop innocents pour être arrêtés. Il existe donc une tension qui fait partie inhérente de la LPP¹²²⁵.

M. Lyon a parlé de la nécessité de prendre conscience de l'abandon progressif de la vision plus classique de la lutte contre le crime, où des concepts comme l'application régulière de la loi et la présomption d'innocence sont mieux établis et bénéficient d'une meilleure protection légale¹²²⁶.

En préparant ses recommandations, le groupe consultatif doit évaluer les personnes au cas par cas, en utilisant des renseignements fournis par le SCRS et

¹²²³ Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4857-4858.

¹²²⁴ Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4857-4858.

¹²²⁵ Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4858.

¹²²⁶ Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4857-4858.

la GRC. Dirigé par Transports Canada et conseillé par le ministère de la Justice, ce groupe se compose d'un agent supérieur du SCRS, d'un officier supérieur de la GRC et, au besoin, d'autres fonctionnaires de Transports Canada et de représentants des ministères et organismes concernés¹²²⁷.

Les renseignements provenant d'organismes internationaux ou multilatéraux du renseignement ou de l'application de la loi seront vérifiés par le SCRS et la GRC, et le groupe consultatif analysera de façon indépendante toutes les propositions visant à inclure une personne sur la LPP¹²²⁸. Il existe un processus de réexamen pour les personnes qui contestent leur interdiction d'embarquement. Il est aussi possible d'en appeler des décisions rendues par le bureau de réexamen¹²²⁹.

Le CPVP a critiqué le double rôle joué par la GRC et le SCRS dans la création de la LPP. Ces organismes fournissent non seulement des renseignements sur les candidats potentiels mais, en tant que membres du groupe consultatif, ils ont leur mot à dire dans la décision d'inclure dans la liste une personne qu'ils ont identifiée. Compte tenu de l'importance de la liste et des répercussions possibles sur les personnes concernées si on utilisait des renseignements incomplets ou inexacts, entre autres certains provenant de sources étrangères, la décision d'inscrire une personne sur la LPP « devrait être fondée sur une évaluation rigoureuse de l'information transmise par la GRC et le SCRS. Cependant, comme des représentants de ces deux organismes font partie du Groupe consultatif, il faut se demander si cela se produira¹²³⁰. »

Transports Canada a indiqué que l'un des fruits de sa collaboration avec le CPVP est un régime strict de conservation et de destruction des renseignements personnels. Tous les renseignements ayant trait à l'identité transmis par les transporteurs aériens doivent être conservés pendant sept jours seulement avant d'être détruits. L'information divulguée par Transports Canada à des tierces parties, comme le SCRS et la GRC, doit également être détruite dans les sept jours. L'information, transmise à Transports Canada par le SCRS, la GRC ou d'autres organismes de sécurité ou du renseignement, concernant des personnes inscrites sur la LPP, doit habituellement être conservée, avec l'approbation de l'organisme à l'origine du renseignement, pendant une période de cinq ans suivant le retrait du nom de ces personnes de la liste¹²³¹.

Processus de réexamen

Les individus à qui on refuse l'embarquement reçoivent une directive d'urgence en vigueur pendant 72 heures, qui les informe que le ministre des Transports [traduction] « est d'avis qu'il existe une menace immédiate à la sûreté de l'aviation ou à celle de tout aéronef, aérodrome ou toute installation aéroportuaire, ou à la sécurité du public, des passagers ou de l'équipage »¹²³². On leur dit de s'adresser au bureau de réexamen s'ils n'acceptent pas l'interdiction¹²³³.

1227 Pièce P-278, onglet 14, p. 2.

1228 Pièce P-278, onglet 17, p. 10.

1229 Pièce P-278, onglet 17, p. 4.

1230 Pièce P-278, onglet 6, p. 11.

1231 Pièce P-278, onglet 17, p. 11-12.

1232 Pièce P-278, onglet 19, p. 3.

1233 Pièce P-278, onglet 19, p. 5.

Le réexamen est une mesure purement administrative. Le demandeur présente une requête écrite dans laquelle il explique pourquoi il demande qu'on réexamine son dossier. Le bureau de réexamen évalue le dossier du demandeur et les renseignements qu'il a fournis, [traduction] « en ayant recours à des conseillers indépendants en matière de sûreté »¹²³⁴. Le demandeur peut être appelé à fournir d'autres renseignements. En s'appuyant sur le rapport du conseiller indépendant, le bureau de réexamen recommande au ministre des Transports soit de confirmer la décision initiale, soit de réévaluer le dossier. Transports Canada avise ensuite le demandeur par écrit. Si le processus de réexamen mène à la confirmation de la décision initiale, le demandeur peut solliciter un examen judiciaire devant la Cour fédérale¹²³⁵.

Les CPVP et d'autres groupes de défense des droits ont sévèrement critiqué le processus de réexamen pour plusieurs raisons :

- les critères d'inscription à la LPP ne sont pas clairs, ce qui rend la tâche difficile à la personne souhaitant contester son inclusion;
- on n'indique pas si les personnes concernées auront accès aux renseignements utilisés pour justifier leur inclusion;
- il n'y a aucune audience, le processus se déroule par correspondance;
- le processus décisionnel n'est pas indépendant, la décision finale après le réexamen est prise par le ministre, la même personne qui avait rendu la décision au départ;
- on n'offre aucun dédommagement en argent aux personnes qui ont manqué des vols ou qui ont subi d'autres préjudices corporels ou matériels;
- le processus de réexamen n'est pas défini dans la réglementation ou dans la loi¹²³⁶.

Ces problèmes ont été soulevés avant l'entrée en vigueur du Programme. En janvier 2007, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a exigé qu'on remédie à ces lacunes et qu'on accorde force de loi au processus en l'intégrant dans un texte législatif.

Conséquences des interdictions d'embarquement

Le CPVP a fait part de ses craintes à Transports Canada quant au traitement que les personnes qui se voient refuser le droit d'embarquer pourraient subir de la part

1234 Pièce P-278, onglet 18, p. 1.

1235 Pièce P-278, onglet 18, p. 1.

1236 Pièce P-278, onglet 6, p. 15-16; voir aussi la pièce P-278, onglet 11, p. 10.

des autres clients, des agents et des compagnies aériennes. D'autres passagers pourraient se rendre compte qu'on refuse une carte d'embarquement à une personne et pourraient faire de mauvaises suppositions, particulièrement si la personne concernée fait partie d'un groupe minoritaire¹²³⁷. Les conséquences d'une interdiction d'embarquement peuvent causer bien plus de dommages, et même s'avérer dangereuses, si l'interdiction se produit dans le cas de vols internationaux. Des citoyens étrangers qui essaient de sortir du Canada pourraient se retrouver cloués au sol sans aucun autre moyen de retourner chez eux. Ils devront sans doute informer des représentants de leur pays qu'ils ont été inscrits dans la LPP, ce qui pourrait leur faire subir une surveillance accrue de la part de leur pays de résidence. De la même façon, les personnes se trouvant à l'étranger et à qui on interdit l'embarquement pourraient être vulnérables et courir un risque accru d'emprisonnement¹²³⁸.

Plus troublante encore est la perspective que les forces de police locales, tant au Canada qu'à l'étranger, apprennent qu'une personne s'est vu refuser un embarquement. Transports Canada avise immédiatement la GRC lorsqu'une directive d'urgence est émise, et la GRC peut ensuite en informer les forces de police locales, qui peuvent « prendre des mesures au besoin ». De plus, la GRC peut transmettre des renseignements personnels délicats, comme le nom, le sexe et la date de naissance d'une personne et la possibilité d'une perturbation à l'ordre du public. Dans le cas d'un vol international à destination du Canada, on informe la Direction internationale de la liaison de la GRC dans le pays de départ qu'une interdiction de monter à bord d'un aéronef a été donnée et celle-ci pourra ensuite en aviser la police locale. Le CPVP s'est dit très inquiet parce que la divulgation de cette information à des organismes d'application de la loi d'autres pays pourrait avoir des conséquences très graves. À tout le moins, cette façon de procéder permet d'informer la police locale des allers et venues de la personne, qui pourrait ensuite faire l'objet d'une surveillance, ou pire, être déportée ou détenue¹²³⁹.

Lorsqu'il était en transit aux États-Unis, Maher Arar, un ingénieur canadien, a été déporté en Syrie, où il a été emprisonné et torturé¹²⁴⁰. M. Arar a exprimé publiquement ses inquiétudes concernant le Programme de protection des passagers, particulièrement en ce qui concerne le fait que bon nombre de personnes dont le nom figure sur la liste sont probablement d'origine musulmane¹²⁴¹.

Équilibre entre sûreté et droits

Selon Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada, les mesures de sûreté doivent concilier trois principes de base qui sont parfois

1237 Pièce P-278, onglet 6, p. 13.

1238 Pièce P-278, onglet 6, p. 13.

1239 Pièce P-278, onglet 6, p. 14.

1240 Voir l'article intitulé « Maher Arar: Timeline », 26 janvier 2007. En ligne sur le site Web de la CBC <<http://www.cbc.ca/news/background/arar>> (consulté le 18 décembre 2009).

1241 Pièce P-278, onglet 22, p. 2.

divergents : la sûreté optimale, les besoins de l'industrie et le respect des droits de la personne, en particulier ceux qui sont protégés par la *Charte*¹²⁴².

Il est rassurant de constater que le respect des droits de la personne fait partie des trois [traduction] « principes fondamentaux »¹²⁴³ dont il faut tenir compte dans le cadre de l'élaboration des mesures de sûreté, mais Transports Canada n'a fourni aucune méthodologie servant à concilier ces intérêts. Selon le CPVP, il n'est pas nécessaire de voir la relation entre la sécurité nationale et la protection des renseignements personnels au Canada comme un compromis [traduction] : « il n'est pas nécessaire de sacrifier l'un de ces principes au profit de l'autre. On peut les respecter tous les deux au moyen de lois bien conçues, de politiques prudentes et d'un système de contrôle efficace »¹²⁴⁴. Le CPVP a proposé une liste de questions à se poser lorsqu'on tente de déterminer si une mesure donnée est justifiée :

- La mesure est-elle manifestement nécessaire pour répondre à un besoin particulier?
- Est-elle susceptible de donner les résultats escomptés?
- L'ingérence dans la vie privée est-elle proportionnelle à l'avantage qui en découle pour la sûreté?
- L'ingérence dans la vie privée qui en résulte est-elle manifestement moindre que pour d'autres mesures ayant le même objectif?

Après avoir appliqué cette approche au Programme de protection des passagers, le CPVP a émis le commentaire suivant :

Le CPVP ne remet pas en question le besoin d'accroître la sûreté aérienne, mais la nécessité et l'efficacité du PPP ne lui paraissent pas évidentes, pas plus que ses avantages sur le plan de la sécurité, compte tenu du prix à payer. Il est difficile de répondre à ces questions, parce que la raison d'être du programme n'est pas claire. Il est particulièrement difficile de comprendre en quoi des personnes qui n'ont commis aucun acte justifiant une arrestation constituent une menace immédiate pour la sûreté aérienne¹²⁴⁵.

Tout en reconnaissant que son champ d'expertise ne s'étendait pas à la sûreté de l'aviation, le CPVP s'est permis de proposer des solutions moins envahissantes sur le plan de la vie privée :

1242 émoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4893.

1243 Témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4893.

1244 Pièce P-278, onglet 10, p. 2.

1245 Pièce P-278, onglet 6, p. 6.

- vérifier les bagages des passagers perçus comme menaçants;
- procéder à une inspection plus complète du fret;
- faire davantage appel aux policiers de l'air;
- améliorer la formation sur la sûreté pour tout le personnel des aéroports;
- effectuer l'appariement bagages-passagers de manière plus rigoureuse;
- contrôler de façon plus stricte l'accès aux zones vulnérables.

Le CPVP a, en outre, souligné la contradiction qui découle du fait d'interdire à des personnes de monter à bord d'un avion, mais de les autoriser à utiliser d'autres moyens de transport et à assister à des rencontres qui rassemblent probablement un grand nombre de personnes¹²⁴⁶. On peut même douter du choix de l'aéroport comme endroit où l'on communique l'interdiction d'embarquement, compte tenu du fait que le critère le plus important pour mettre en place cette interdiction est que la personne représente « une menace immédiate à la sûreté de l'aviation ». Le CPVP a répété qu'il n'est pas opposé à des mesures de sûreté plus strictes, à condition qu'elles soient efficaces et équilibrées, mais a fait remarquer que [traduction] « l'élargissement du filet de surveillance et la collecte de plus de renseignements personnels ne renforcent pas nécessairement la sûreté »¹²⁴⁷.

Le Programme de protection des passagers fait maintenant l'objet d'une première contestation judiciaire devant la Cour fédérale.

Modification de la réglementation

Il semble que Transports Canada a déjà reconnu certaines des lacunes décelées dans le Programme de protection des passagers tel qu'il était formulé au départ. Depuis la mise en œuvre du Programme en juin 2007, Transports Canada a continué de consulter les intervenants et convenu qu'il est nécessaire d'apporter les améliorations suivantes afin [traduction] « d'améliorer la facilitation, la transparence et la conformité » :

- retirer l'obligation pour les passagers qui semblent avoir moins de 18 ans de présenter une carte d'identité (à l'heure actuelle, une dérogation ministérielle est nécessaire);

¹²⁴⁶ Pièce P-278, onglet 6, p. 6.

¹²⁴⁷ Pièce P-278, onglet 10, p. 1.

- retirer l'obligation pour les transporteurs aériens de vérifier le nom, le sexe et la date de naissance à la porte d'embarquement, mais exiger qu'ils vérifient le nom seulement au moyen de documents délivrés par un gouvernement;
- ajouter la carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) dans la liste des documents non gouvernementaux acceptables qui peuvent être présentés à la porte d'embarquement;
- ajouter dans la réglementation des éléments saillants du protocole d'entente volontaire que les transporteurs signent actuellement;
- fixer des sanctions pécuniaires (amendes administratives) comme un moyen plus efficace et plus efficient d'appliquer les règlements connexes.¹²⁴⁸

Même si ces modifications ne touchent pas certains des principaux aspects critiqués concernant le Programme – soit les critères et le processus de sélection des noms à ajouter à la LPP et le processus de réexamen – elles montrent cependant que Transports Canada est conscient qu'il faut le modifier.

3.5.4 Conclusion

Un processus de contrôle des bagages et des passagers à plusieurs niveaux est un élément fondamental de la sécurité aérienne. Le Canada a mis en place un programme impressionnant qui lui donne une solide ligne de défense contre le sabotage par des passagers ou par des dispositifs placés dans les bagages. Cependant, les voyageurs restent vulnérables à d'autres méthodes de sabotage, particulièrement celles visant le fret aérien et le courrier. On accorde une place trop importante au contrôle des passagers et des bagages, au détriment des mesures pour contrer d'autres menaces. Une approche globale est nécessaire. Il faut mettre en place des mesures appropriées pour la sécurité du fret aérien et pour protéger à la fois les zones publiques et les zones réglementées des aéroports.

La Commission constate aussi une tendance croissante vers le contrôle de l'identité. Quand on envisage de telles mesures, il faut bien évaluer s'il est possible de renforcer la sécurité aérienne sans risquer de violer les libertés et les droits fondamentaux. L'analyse comportementale pourrait, quant à elle, fournir un niveau de sécurité de plus, mais il faudra en évaluer rigoureusement l'efficacité dans la pratique.

3.6 Utilisation de la technologie

La technologie continue de jouer un rôle essentiel dans la sécurité aérienne, compte tenu du nombre sans cesse croissant de passagers, du regain de

¹²⁴⁸ Pièce P-429.

sensibilisation face à la menace terroriste et de la demande en moyens de contrôle plus rapides et plus sensibles des passagers, des bagages et du fret. L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) fait bon usage de la technologie en contrôlant chaque année aux aéroports canadiens 37 millions de passagers, 700 000 non-passagers choisis au hasard et 60 millions de bagages¹²⁴⁹. La technologie actuelle est beaucoup plus puissante et beaucoup plus perfectionnée que celle de 1985. Il n'empêche que la leçon cruciale à tirer de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, c'est que la technologie n'est pas infaillible. Aussi perfectionnée soit-elle, elle ne constitue jamais plus qu'une composante d'un système efficace de sûreté aérienne.

Plus de 6 000 appareils de contrôle sont installés dans divers aéroports du pays, qu'il s'agisse d'appareils à rayons X, de tomographes assistés par ordinateur (TAO) et de détecteurs de traces d'explosifs (DTE)¹²⁵⁰. Cela représente un investissement de plus de 500 millions de dollars en équipement à la fine pointe de la technologie. Ces appareils servent au contrôle préembarquement (CPE) des passagers et de leurs bagages de cabine ainsi qu'au contrôle des bagages enregistrés (CBE) avant leur chargement dans les soutes des aéronefs. À l'heure actuelle, dans les aéroports canadiens, tous les passagers et leurs bagages de cabine sont contrôlés au départ des vols intérieurs et internationaux¹²⁵¹. En date du 1^{er} janvier 2006, le CBE avait atteint 100 p. 100 au départ de tous les vols intérieurs et internationaux à chacun des 89 aéroports désignés du Canada.

3.6.1 Technologie et contrôle préembarquement

Aujourd'hui tout comme en 1985, le contrôle préembarquement (CPE) fait appel à des portiques de détection d'objets métalliques (PDOM) et à des appareils à rayons X pour contrôler les passagers et leurs bagages de cabine¹²⁵². En arrivant à un point de contrôle, le passager est accueilli par un agent de contrôle contractuel autorisé par l'ACSTA à rechercher les articles interdits pouvant constituer une menace à la sûreté de l'aviation. L'agent de contrôle examine la carte d'embarquement du passager, puis il demande à ce dernier de placer ses bagages de cabine sur le tapis roulant de l'appareil de contrôle à rayons X¹²⁵³. De plus, le passager est invité à déposer ses vêtements d'extérieur, le contenu de ses poches et tout appareil électronique qu'il pourrait avoir avec lui (comme un ordinateur portable) dans un bac, lequel est lui aussi placé sur le tapis roulant de l'appareil à rayons X¹²⁵⁴.

Le passager passe ensuite sous le PDOM. Les scanners des PDOM modernes sont des appareils perfectionnés assistés par ordinateur qui contrôlent les passagers avec une précision et une uniformité de beaucoup supérieures à celles des

1249 Pièce P-157, p. 104 (135 p.).

1250 Pièce P-169, p. 156 (198 p.).

1251 Pièce P-157, p. 104 (135 p.).

1252 Voir le volume deux, partie 1, Avant l'attentat à la bombe, section 2.3.3, Confiance excessive accordée à la technologie.

1253 Pièce P-169, p. 59-61 (198 p.).

1254 Cette étape du CPE est appelée « déposition d'effets personnels ». Voir la pièce P-169, p. 108 (198 p.).

appareils utilisés en 1985. Ils peuvent jusqu'à un certain point faire la différence entre certaines quantités et certains types de métaux; ainsi, un passager ayant quelques pièces de monnaie dans sa poche ne fera pas nécessairement déclencher l'alarme du dispositif¹²⁵⁵, ce qui aide à réduire le nombre de fausses alarmes. Si l'alarme se déclenche, l'agent procède à une fouille additionnelle à l'aide d'un détecteur à main d'objets métalliques (DMOM) de type bâton afin de déterminer où se trouve l'objet métallique. Des passagers choisis au hasard sont également soumis à cette inspection secondaire. Une fois qu'une explication satisfaisante a été trouvée pour tous les objets métalliques, le passager est autorisé à passer et il peut alors aller récupérer ses effets personnels à l'autre extrémité du point de contrôle, là où ils arrivent sur le tapis roulant après avoir été contrôlés aux rayons X. Si aucune explication satisfaisante n'est trouvée, le passager peut être soumis à une fouille manuelle au point de contrôle ou dans un local fermé à l'écart.

Durant le processus de CPE, les bagages de cabine d'un passager sont ouverts et font l'objet d'une fouille plus approfondie si l'agent de contrôle remarque la présence d'un objet apparemment suspect sur l'écran de l'appareil à rayons X, ou encore si le passager a été choisi au hasard pour faire l'objet d'un contrôle supplémentaire¹²⁵⁶. Les bagages de cabine peuvent également passer au détecteur de traces d'explosifs (DTE).

3.6.1.1 Rayons X en double énergie

Contrairement aux appareils à rayons X à faible puissance et à faible résolution dont on se servait en 1985, les scanners utilisés de nos jours ont recours à deux faisceaux de rayons X à des niveaux d'énergie différents, ce qui leur permet de faire la différence entre les divers matériaux de l'objet scanné¹²⁵⁷. Un tel appareil peut détecter les matières inorganiques comme les métaux, et les matières organiques comme les explosifs. Les images s'affichent sur des écrans couleur à haute résolution et un traitement par ordinateur en améliore la qualité afin que les objets métalliques apparaissent en surbrillance généralement bleue et que les matières organiques potentiellement dangereuses apparaissent en surbrillance généralement orange ou rouge. Le logiciel est conçu de façon à pécher par excès de prudence, ce qui veut dire qu'il commande la mise en surbrillance de divers matériaux de manière à les faire passer pour potentiellement dangereux dans le but de minimiser les risques de manquer quelque chose de véritablement dangereux¹²⁵⁸. Grâce à ces améliorations informatiques, il est beaucoup plus facile pour les agents de contrôle d'examiner le contenu des bagages qu'ils doivent contrôler. De futures améliorations vont augmenter la résolution optique des appareils à rayons X en double énergie et, pour Nick Cartwright, directeur, Technologie de la sûreté, à Transports Canada, ces avancées peuvent se comparer à la différence entre un téléviseur ordinaire et un téléviseur haute définition à écran plasma¹²⁵⁹.

1255 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5126-5128.

1256 Pièce P-169, p. 60 (198 p.).

1257 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5081-5083.

1258 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5087-5088.

1259 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5095.

À l'avenir, de petits tomodensitomètres comme ceux décrits plus bas dans la section 3.6.2 vont également servir à examiner les bagages de cabine, ce qui va permettre au CPE de bénéficier d'images plus détaillées qui vont améliorer l'efficacité et l'efficacité de ce contrôle¹²⁶⁰.

3.6.1.2 Systèmes de projection d'images de menace

Éviter que les agents de contrôle ne soient gagnés par l'ennui ou ne soient distraits constitue l'un des défis à relever si l'on veut s'assurer de conserver un contrôle efficace et approfondi dans les aéroports¹²⁶¹. Les agents de contrôle ne découvrent que très rarement, pour ne pas dire jamais, une arme ou un autre article dangereux dans les bagages qui passent au contrôle, ce qui les expose au risque d'être moins vigilants face aux dangers ou encore d'être moins enclins à faire des contrôles approfondis, puisqu'ils ne s'attendent pas à découvrir des articles dangereux. Une nouvelle technologie, appelée système de projection d'images de menace (SPIM), joue un rôle important en obligeant les agents de contrôle à rester vigilants pendant le contrôle préembarquement. M. Cartwright a expliqué comment fonctionnait le SPIM :

[Traduction]

[I]ls ont élaboré, grâce à la technologie informatique, un moyen permettant, par superposition sur l'image du bagage ou par remplacement de cette image, de faire apparaître quelque chose contenant un dispositif, qu'il s'agisse d'une arme, d'un couteau ou d'un dispositif explosif, de manière à donner aux agents de contrôle l'occasion de trouver quelque chose dans le cadre de leur travail.

[I]l s'agit là à la fois d'un [outil] pédagogique et d'un moyen de motivation. Il n'y a rien de mieux pour cultiver l'enthousiasme des gens dans leur travail que de leur donner véritablement la possibilité de réussir. Et ces systèmes ont été conçus de façon telle qu'aussitôt que l'agent de contrôle identifie quelque chose, il lui faut appuyer sur un bouton et, s'il s'agit d'images synthétiques, il va voir apparaître une sorte de bande verte [...] contenant les mots « Bravo, vous l'avez trouvé. Il s'agissait d'une image du SPIM. Vous avez fait votre travail, mais n'oubliez-pas que vous avez encore le vrai bagage à contrôler¹²⁶². »

Le SPIM est relativement nouveau, puisqu'il n'a été introduit à l'échelle de la planète qu'après les attentats du 11 septembre 2001. Dans son témoignage, M. Cartwright a indiqué que des études ont montré que l'utilisation d'images du SPIM augmente la motivation des agents de contrôle à faire un meilleur travail,

¹²⁶⁰ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5104.

¹²⁶¹ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5088-5090.

¹²⁶² Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5089.

en plus de leur donner une précieuse expérience en identification d'articles dangereux dans les bagages. Des SPIM de seconde génération commencent à être utilisés, lesquels bénéficient d'améliorations se fondant sur les leçons apprises avec les premiers systèmes¹²⁶³.

3.6.1.3 Détecteurs de traces d'explosifs et de vapeurs d'explosifs

Dans les aéroports canadiens, un détecteur de traces d'explosifs (DTE) se trouve à l'extrémité de chaque point de contrôle aux rayons X du contrôle préembarquement, où il peut être utilisé au besoin¹²⁶⁴. Cet appareil peut déceler la présence de traces infimes de résidus d'explosifs à l'extérieur des bagages de cabine ou enregistrés. Son utilisation permet de se protéger contre les dangers potentiels inhérents à l'ouverture et à la fouille de bagages pouvant contenir des explosifs. Il suffit de frotter un coton-tige ou une feuille de papier spéciale sur les bords de l'objet à contrôler, opération qui permet de prélever des traces de résidus qui subsistent lorsqu'un dispositif explosif est préparé et rangé dans un bagage ou près de celui-ci¹²⁶⁵. L'échantillon ainsi prélevé est ensuite placé dans le DTE pour y être analysé, et l'appareil avertit l'agent de contrôle en cas de découverte de substances chimiques suspectes¹²⁶⁶. En règle générale, il faut environ six secondes à l'appareil pour effectuer l'analyse¹²⁶⁷. Certains DTE exigent que le bagage comme tel soit véritablement placé à l'intérieur d'une chambre d'essai. L'appareil analyse ensuite rapidement des échantillons d'air qui entourent le bagage.

Les détecteurs d'explosifs utilisés de nos jours sont beaucoup plus sensibles et beaucoup plus fiables que ceux utilisés en 1985. Ils peuvent se présenter sous différentes formes allant de petits détecteurs portatifs jusqu'à des appareils plus gros posés sur une table ou fixés au plancher. Chaque modèle a ses avantages et ses inconvénients. Par exemple, les petits détecteurs sont portatifs, mais ils sont moins sensibles que les détecteurs de plus grande taille. De plus, si les petits détecteurs décèlent sans problème les vapeurs d'explosifs, ils sont moins sensibles que les détecteurs de plus grande taille aux matières et aux résidus particuliers¹²⁶⁸.

Les DTE doivent allier une très grande sensibilité à une précision tout aussi grande afin de générer le moins possible de fausses alarmes qui minent la confiance que l'on accorde à ces appareils. Dans son témoignage, M. Cartwright a indiqué que de très petites différences chimiques existent entre une molécule de TNT, un puissant explosif, et une molécule de musc ambrette, un composant largement employé dans les parfums de luxe. Ces deux molécules ne diffèrent que par quelques atomes de carbone et d'hydrogène, et ce genre de différence

1263 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5096.

1264 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5125.

1265 Pièce P-188, p. 7.

1266 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4972-4973.

1267 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5124-5125.

1268 Pièce P-188, p. 8.

n'aurait pas été facilement décelable en 1985¹²⁶⁹. Toujours d'après M. Cartwright, les premiers détecteurs de vapeurs généraient souvent de fausses alarmes en présence de parfums à base de musc ambrette, et il a fallu un certain temps avant d'en trouver la raison.

3.6.1.4 Surveillance par télévision en circuit fermé

L'ACSTA fait également appel à la surveillance par télévision en circuit fermé pour ses programmes de contrôle dans les aéroports. Toutes les files menant au contrôle préembarquement sont surveillées à l'aide de caméras, ce qui permet, en cas d'atteinte à la sûreté, d'identifier le passager en question et de diffuser dans les grands aéroports canadiens sa photo, qui est conservée pendant 15 jours, afin de pouvoir localiser et appréhender cette personne. La surveillance est également utile quand un passager signale qu'il lui manque un objet, puisque l'enregistrement du processus de contrôle peut aider à établir ce qui s'est passé. Comme nous l'avons dit, les images provenant des caméras sont conservées pendant 15 jours, mais elles peuvent être stockées indéfiniment sur un CD ou un DVD en cas de problème de sûreté justifiant de les conserver¹²⁷⁰.

3.6.2 Technologie et contrôle des bagages enregistrés

Depuis le 1^{er} janvier 2006, et comme l'exige l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* (aussi appelée « *Convention de Chicago* »), le Canada utilise des DTE pour contrôler les bagages enregistrés de tous les vols réguliers au départ des aéroports désignés du pays¹²⁷¹. Le processus de contrôle des bagages enregistrés (CBE) comporte jusqu'à cinq étapes, ce qui permet d'assurer que les bagages potentiellement suspects font l'objet d'un examen de plus en plus approfondi jusqu'à ce qu'il soit établi que leur contenu ne présente aucun danger ou qu'il constitue une menace.

3.6.2.1 Contrôle des bagages enregistrés à cinq niveaux du Canada

La première étape du contrôle (le « niveau un ») est entièrement automatisée¹²⁷². Une fois qu'une compagnie aérienne a enregistré les bagages d'un passager, ceux-ci sont contrôlés à l'aide d'un appareil à rayons X de technologie avancée (TA) à haut débit qui fait appel à des programmes informatiques spécialisés de reconnaissance des formes pour identifier les images ou les formes suspectes. Les bagages sont contrôlés sous différents angles afin d'en permettre l'examen de plusieurs points de vue¹²⁷³. Ces appareils peuvent traiter tous les bagages d'un grand aéroport, en général à un rythme de 800 à 1 000 bagages à l'heure¹²⁷⁴.

Si le chargement d'un bagage dans un aéronef est rejeté au cours du contrôle de niveau un, ce bagage est acheminé à un agent de contrôle pour y subir un

1269 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5121-5122.

1270 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4816-4817.

1271 Pièce P-169, p. 61 (198 p.).

1272 Pièce P-157, p. 108 (135 p.).

1273 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5092-5093.

1274 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5156.

nouvel examen (« niveau deux »). Tout comme les appareils à rayons X en double énergie servant au contrôle préembarquement, les appareils à rayons X (TA) utilisés de nos jours sont des dispositifs assistés par ordinateur très sensibles qui génèrent des images à haute résolution du contenu des bagages, ce qui rend plus facile l'identification de petits objets, comme des fils, et leur examen détaillé. Un agent de contrôle examine les images du bagage générées par l'appareil à rayons X (TA) au cours du contrôle de niveau un et soit il autorise le chargement de ce bagage, soit il l'envoie subir un examen plus poussé. L'agent dispose normalement de 15 à 20 secondes pour prendre une décision. Ce système possède une caractéristique de sûreté intégrée grâce à laquelle le bagage est automatiquement envoyé au contrôle de niveau suivant si l'agent n'a pris aucune décision dans le laps de temps dont il dispose¹²⁷⁵.

Le contrôle de niveau trois fait appel à un tomodensitomètre qui effectue un nouvel examen du bagage et qui génère des images en trois dimensions. Cet appareil fait par ailleurs appel à des algorithmes de détection automatisée qui lui permettent de déterminer si un objet menaçant se trouve dans le bagage¹²⁷⁶. Si le chargement du bagage n'est toujours pas autorisé à cette étape, ce dernier est envoyé au contrôle de niveau quatre pour y être examiné par un autre agent de contrôle. Un raffinement de l'image obtenu par des moyens informatiques permet également de porter à l'attention de l'agent de contrôle des bagages éventuellement suspects. Ce processus peut être configuré de manière à ce que l'agent de contrôle dispose d'un laps de temps précis pour prendre une décision, ou encore qu'il puisse garder le bagage dans la machine afin qu'elle génère de nouvelles images¹²⁷⁷.

Si le bagage est toujours considéré suspect, il est retiré de l'appareil à rayons X afin de subir un examen de niveau cinq. Il faut alors que l'agent de contrôle vérifie si des traces d'explosifs se trouvent sur le bagage, puis qu'il ouvre ce dernier et qu'il le fouille manuellement. En règle générale, les fouilles manuelles se font à la vue du passager, lequel se trouve généralement dans une pièce à part et observe ce qui se passe sur un écran de télévision en circuit fermé¹²⁷⁸. Si cette fouille ne permet toujours pas de lever les doutes, le bagage est alors confié aux autorités aéroportuaires et aux services de police compétents¹²⁷⁹.

Le CBE à cinq niveaux a été conçu de manière à ce que l'équipement le plus sensible et le plus perfectionné soit placé là où il pouvait être le plus efficace¹²⁸⁰. Ce sont les appareils à rayons X (TA) à haut débit qui conviennent le mieux pour contrôler le grand nombre de bagages qu'il faut traiter au niveau un. Ensuite, les tomodensitomètres plus sensibles mais plus lents sont là pour traiter en plus petit nombre les bagages rejetés au premier contrôle. De plus, le système mis en place traduit les efforts qui ont été faits pour trouver un équilibre entre les risques, les niveaux de sûreté, les coûts et la disponibilité des ressources.

1275 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5156.

1276 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5156.

1277 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5157.

1278 Pièce P-169, p. 61-62 (198 p.).

1279 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5157.

1280 Pièce P-188, p. 14-15.

Le fait que l'équipement de contrôle puisse examiner plus d'un bagage à la fois permet d'améliorer l'efficacité du CBE à cinq niveaux¹²⁸¹. Plutôt que de faire arrêter la progression de toute une file de bagages lorsque l'un d'entre eux doit être examiné par un agent de contrôle afin d'assurer qu'il ne contient rien d'anormal, un appareil de contrôle doté de la propriété appelée multiplexage peut traiter plus d'un bagage à la fois. Chacun des divers opérateurs examine un bagage différent sur son écran. Par conséquent, le processus n'est pas ralenti outre mesure lorsqu'un bagage provenant d'un niveau inférieur du CBE est dirigé vers un agent de contrôle.

3.6.2 Tomodensitomètres

Ces appareils fonctionnent sur le même principe que les tomodensitomètres ou les tomographes assistés par ordinateur utilisés en imagerie médicale, et ils reposent sur la même technologie¹²⁸². Un tomodensitomètre est capable de générer une image tridimensionnelle d'un bagage, puis de faire pivoter cette image dans toutes les directions. L'agent de contrôle peut également examiner plusieurs images du bagage représentant diverses coupes transversales, ce qui facilite l'identification des articles suspects. Contrairement aux appareils à rayons X en double énergie servant au contrôle préembarquement, lesquels génèrent des images bidimensionnelles sur lesquelles les objets sont superposés les uns au-dessus des autres, les tomodensitomètres génèrent des images tridimensionnelles¹²⁸³, ce qui permet de mieux voir sur une base individuelle les divers objets qui se trouvent dans le bagage examiné. De plus, les tomodensitomètres possèdent des propriétés de détection automatique plus poussées qui rendent ces appareils encore plus performants pour distinguer les explosifs des autres objets. Toutefois, les tomodensitomètres sont relativement lents, ne pouvant généralement traiter qu'environ 200 bagages à l'heure. Dans un grand aéroport, il faudrait pouvoir traiter au moins 1 000 bagages à l'heure¹²⁸⁴. Dans son témoignage, M. Cartwright a indiqué qu'il s'attendait à ce que les tomodensitomètres puissent travailler à un tel rythme d'ici 2009.

3.6.3 Contrôle de l'accès

Dans les aéroports canadiens, le contrôle d'accès fait largement appel à la technologie. Toutefois, comme on l'a vu dans le volume deux (*Avant l'attentat à la bombe*)¹²⁸⁵, une porte verrouillée n'interdit pas nécessairement à une personne de pénétrer dans les zones sensibles d'un aéroport, quand bien même cette porte serait protégée par un verrou à code ou un dispositif de sûreté perfectionné. Il faut également que le personnel des aéroports soit bien formé de manière à être profondément sensibilisé à la sûreté. Les preuves présentées devant la Commission regorgent d'exemples de laisser-aller menant à des atteintes à la sûreté inacceptables, comme ce code nécessaire pour ouvrir

1281 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5093.

1282 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5087-5088.

1283 Pièce P-188, p. 4-5.

1284 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5096.

1285 Volume deux, partie 1, *Avant l'attentat à la bombe*, section 2.4, *Culture de sûreté aux aéroports du Canada*.

une porte verrouillée écrit sur le mur. En 1985, un autre problème important concernait le manque de contrôle des laissez-passer de zone réglementée. À l'aéroport Pearson, par exemple, plusieurs milliers de laissez-passer ont été perdus, n'ont pas été retournés ou n'ont pu être retrouvés d'aucune façon¹²⁸⁶. Ce manque de contrôle des laissez-passer de zone réglementée dure encore aujourd'hui. Dans son témoignage, Kathleen Sweet, experte en sûreté de l'aviation civile internationale basée aux États-Unis, a fait savoir que certaines compagnies aériennes délivrent maintenant des laissez-passer qui s'estompent ou qui noircissent après 24 heures s'ils sont destinés à des visiteurs, et après un an s'ils sont destinés à des employés¹²⁸⁷.

3.6.3.1 Biométrie

Les cartes d'identité pour les zones réglementées (CIZR) utilisées aujourd'hui dans les grands aéroports canadiens servent à vérifier trois éléments bien précis avant qu'une personne ne puisse pénétrer dans une zone réglementée : son identité, son habilitation et son droit de se trouver dans cette zone. Les CIZR font appel à la biométrie pour établir l'identité d'une personne, ce qui rend l'usage frauduleux de ces cartes extrêmement difficile.

La « biométrie » s'entend des méthodes d'identification d'une personne reposant sur des caractéristiques physiologiques ou comportementales qui lui sont propres. On y trouve aussi bien les empreintes digitales que les caractéristiques uniques du visage, des mains ou des yeux d'un être humain. Pour les systèmes de contrôle d'accès biométrique aux aéroports canadiens, l'ACSTA a choisi les empreintes digitales combinées aux caractéristiques de l'iris de l'œil¹²⁸⁸.

Les renseignements biométriques ne sont enregistrés et utilisés que pour des personnes autres que les passagers. À l'heure actuelle, 100 000 non-passagers sont autorisés à pénétrer dans les zones protégées de 29 aéroports canadiens de classe 1 et de classe 2¹²⁸⁹. Une fois qu'il a reçu son habilitation de sécurité, le nouvel employé d'un aéroport ou d'une compagnie aérienne qui demande une CIZR devra faire enregistrer les caractéristiques de son iris ainsi que ses empreintes digitales. La structure des tissus de l'iris, la partie colorée de l'œil, est propre à chaque personne, même dans le cas de jumeaux identiques¹²⁹⁰. Une photographie détaillée de l'iris de l'employé est prise et une copie codée numériquement est créée, laquelle renferme les calculs mathématiques faits à partir des traits caractéristiques de l'iris. Des modèles biométriques similaires sont obtenus à partir des empreintes digitales. Ces données sont ensuite transcrites sur la puce électronique de la CIZR, les renseignements étant codés pour éviter toute utilisation frauduleuse.

Un non-passager qui souhaite pénétrer dans une zone réglementée d'un aéroport doit justifier qui il est en approchant sa CIZR d'un lecteur de carte

1286 Pièce P-101, CAF0555, p. 4; pièce P-457, p. 13.

1287 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4956-4957.

1288 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5159-5164.

1289 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5166-5167.

1290 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5160.

à puce situé près de la porte d'entrée verrouillée. Chaque CIZR a un numéro d'identification unique que le lecteur de carte envoie pour comparaison dans une base de données centrale qui ne contient que des numéros d'identification valides. Si le système trouve le numéro correspondant et confirme que le titulaire de la CIZR est autorisé à pénétrer dans la zone à accès réglementé en question, le non-passager se voit alors demander de prouver son identité en fournissant des renseignements biométriques au moyen d'un lecteur d'iris ou d'empreintes digitales¹²⁹¹ ou, parfois, des deux. Si le système établit la correspondance entre les renseignements obtenus par le lecteur d'iris ou d'empreintes digitales et ceux contenus dans le modèle biométrique stocké sur la carte, alors le non-passager peut entrer.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense ainsi que la vérificatrice générale du Canada ont tous exprimé des réserves à propos de l'utilisation des CIZR aux aéroports canadiens. Il faudrait notamment voir à une mise en œuvre plus généralisée et plus rapide du contrôle d'accès biométrique, laquelle devrait être accompagnée d'une meilleure culture de sensibilisation à la sûreté. Le Comité sénatorial a également recommandé de recourir aux « barrières géographiques », lesquelles permettent de savoir à chaque fois qu'une personne entre dans une zone réglementée et en sort et de suivre ainsi tous les déplacements inhabituels ou suspects. Ces points sont discutés plus en détail à la section 3.8.2, Sûreté des aéroports.

Les dispositifs de contrôle d'accès doivent également empêcher tout « passage en double » – par exemple, lorsqu'une personne dûment autorisée à pénétrer dans un endroit tient la porte ouverte afin que la personne qui la suit, mais qui n'est pas autorisée à entrer, puisse elle aussi pénétrer dans cet endroit¹²⁹². Les aéroports sont donc tenus de s'assurer que toutes les personnes dont l'autorisation et l'identité n'ont pas été confirmées, ne puissent pénétrer dans une zone réglementée. Pour ce faire, plusieurs dispositifs peuvent être utilisés, comme les sas de sécurité dont les portes ne se déverrouillent que lorsque les processus de validation de l'autorisation et de l'identité sont terminés, ou encore comme les capteurs optiques, infrarouges ou de pression qui empêchent à plus d'une personne de passer à la fois.

3.6.4 Technologie : préoccupations et limites

Tous ces divers moyens technologiques de contrôle et d'accès ont beau être des plus prometteurs, ils ne sont pas pour autant exempts de défauts. Leur achat, leur entretien et leur remplacement coûtent cher. À titre d'exemple, les tomodensitomètres évolués servant au contrôle préembarquement ont un coût unitaire de 2 millions de dollars et sont très volumineux, puisque chacun de ces appareils pèse 18 000 livres et mesure 15 pieds de longueur tout en étant haut de près de 10 pieds¹²⁹³. De plus, ces appareils de contrôle sont complexes. Le fait

1291 Pièce P-169, p. 70 (198 p.).

1292 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5167-5168.

1293 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5100.

de devoir les faire fonctionner 24 heures par jour oblige à avoir des appareils de secours en cas de problèmes de fonctionnement. Et l'entretien courant de ce genre de matériel est généralement long et coûteux¹²⁹⁴. De plus, les pressions sont fortes pour demander le remplacement de ces appareils lorsque d'autres plus récents et plus efficaces arrivent sur le marché – ce qui engendre de nouvelles dépenses pour le matériel comme tel et pour la formation des opérateurs.

Dans son témoignage, M^{me} Sweet a indiqué que si la technologie était une composante importante de la sûreté de l'aviation, elle n'était pas pour autant [traduction] « la panacée¹²⁹⁵ ». Il est essentiel d'utiliser tous les outils disponibles tout en faisant preuve de bon sens, et de résister à la tentation d'agir en fonction de la « dernière bataille » plutôt que de se préparer en prévision de la prochaine menace potentielle.

Il est également important d'adopter des stratégies préventives, comme la mise en place de systèmes de contrôle d'accès et de rondes de sécurité régulières dans les zones sensibles d'un aéroport. M^{me} Sweet a cité l'exemple des dépôts de carburant d'un aéroport, qui ne sont pas nécessairement protégés ni surveillés et qui pourraient constituer une cible facile pour des terroristes. Dans son témoignage, elle a déclaré qu'en quittant récemment l'aéroport Pearson à bord d'un avion, elle avait vu la grille du dépôt de carburant laissée ouverte et sans surveillance¹²⁹⁶. En comparaison avec la technologie nécessaire au contrôle des passagers et de leurs bagages, une bonne protection de ces zones devrait être relativement peu coûteuse et elle permettrait d'ajouter des niveaux supplémentaires tellement utiles à la sûreté au sol. Dans son témoignage, Rodney Wallis, ancien directeur de la sûreté à l'Association du transport aérien international (IATA), a également déclaré qu'un plus grand accent mis sur la sûreté du périmètre et sur le contrôle d'accès des aéroports [traduction] « devrait se trouver en haut de la liste » des priorités en ce qui concerne les améliorations à apporter à la sûreté¹²⁹⁷.

3.6.4.1 Questions entourant la vie privée et la sécurité

Comme cela a été dit dans le rapport du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* intitulé *Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien*, le rayonnement rétrodiffusé est une technologie naissante qui a été mise à l'essai dans certains aéroports des États-Unis et du Royaume-Uni afin d'aider à découvrir les armes et les substances dissimulées sur les personnes qui passent aux points de contrôle¹²⁹⁸. Les appareils à rayonnement rétrodiffusé envoient un bref et unique faisceau de rayons X à basse énergie sur le corps de la personne faisant l'objet du contrôle. Ces rayons X traversent les vêtements mais pas la peau. Par conséquent, ce procédé permet d'obtenir une image très réaliste du corps sous les vêtements du passager. Et c'est ainsi que l'image du passager

1294 Pièce P-169, p. 157 (198 p.).

1295 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4940-4941.

1296 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4942-4943.

1297 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5000-5001.

1298 Pièce P-169, p. 158 (198 p.).

virtuellement nu peut révéler tous les objets organiques ou inorganiques, comme des armes, des explosifs ou des stupéfiants, que le passager pourrait cacher contre son corps. Dans son témoignage, M^{me} Sweet n'a pas hésité à dire que cette image [traduction] « parlait d'elle-même », puisque tout objet étranger allait immédiatement sauter aux yeux de l'agent de contrôle voyant l'image d'un corps comme s'il était nu¹²⁹⁹.

L'utilisation de cette technologie va avoir des conséquences manifestes sur la vie privée des passagers, puisque cela va revenir à les soumettre à une fouille corporelle intime. Au Royaume-Uni, une solution consiste à donner aux passagers le choix entre un contrôle par rayonnement rétrodiffusé au cours duquel les images sont examinées par un agent de contrôle du même sexe, ou une fouille par palpation¹³⁰⁰. Les fabricants travaillent actuellement à des améliorations au logiciel du « filtre-écran » qui permettront à l'appareil de mieux masquer les parties intimes du corps. Une autre façon de procéder consiste à faire examiner les images par quelqu'un se trouvant à distance telle qu'il lui est impossible de voir physiquement le passager contrôlé, ce qui l'empêche ainsi de pouvoir le reconnaître par la suite. La personne examinant les images à distance peut alors avertir l'agent de contrôle sur place que le passager devrait faire l'objet d'une fouille plus poussée et lui en donner la raison – par exemple, un objet dans la poche du passager.

Un autre sujet d'inquiétude tient aux éventuelles conséquences sur la santé des passagers soumis à une certaine dose de radiations à chaque fois qu'ils vont passer un contrôle par rayonnement rétrodiffusé¹³⁰¹. Même si le procédé est jugé sans danger pour la population en général, on se demande si les femmes enceintes devraient être contrôlées à l'aide de ce genre d'appareil¹³⁰². D'après Transports Canada, le niveau de radiations d'un simple contrôle est très faible, et il est même plus faible que celui reçu naturellement à l'altitude de croisière¹³⁰³. Toutefois, avant que ce genre d'appareil ne puisse être utilisé couramment dans les aéroports canadiens, il faudra que les questions entourant la vie privée ainsi que la santé et la sécurité aient été traitées avec soin.

L'utilisation, dans les aéroports, d'étiquettes d'identification par radiofréquence (RFID) servant à recueillir des renseignements sur les passagers soulève elle aussi des inquiétudes en matière de vie privée. Par exemple, dans le cadre d'un projet-pilote qui a débuté à l'aéroport de Calgary le 20 juin 2007, des étiquettes RFID noyées dans les cartes d'embarquement servent à surveiller les déplacements des passagers et leur temps d'attente¹³⁰⁴.

Dans son témoignage, Jennifer Stoddart, la commissaire à la protection de la vie privée, a abordé les conséquences sur la vie privée d'un projet-pilote mené au Royaume-Uni faisant appel, comme celui de l'aéroport de Calgary, à des étiquettes RFID noyées dans les cartes d'embarquement¹³⁰⁵. Dans le projet-

1299 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4971-4972.

1300 Pièce P-169, p. 158 (198 p.).

1301 Pièce P-169, p. 158 (198 p.).

1302 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4971-4972.

1303 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5129-5130.

1304 Pièce P-278, onglet 20.

1305 Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9066-9070.

pilote du Royaume-Uni, l'étiquette RFID va être lue par des capteurs situés dans tout l'aéroport, ce qui va permettre de suivre en permanence les déplacements d'un passager¹³⁰⁶. En plus de permettre la localisation des passagers qui ne se présentent pas à temps à la porte d'embarquement, les renseignements recueillis au moyen des étiquettes RFID vont pouvoir être utilisés par les boutiques pour faire la publicité de leurs produits en fonction des déplacements types des passagers ainsi que du temps qu'ils passent dans les files d'attente et dans les boutiques. M^{me} Stoddart a ajouté que de tels dispositifs exigeaient beaucoup plus de transparence. Les passagers devraient être informés à l'avance de l'utilisation qui sera faite des renseignements recueillis ainsi que des agences et des entreprises qui y auront accès. Pour la commissaire à la protection de la vie privée, un consentement éclairé était important. Elle a également soulevé des réserves quant à des fuites ou à un mauvais usage de ces données¹³⁰⁷.

3.6.4.2 Fiabilité

Dans son rapport, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a mentionné que, malgré toutes les avancées importantes, voire révolutionnaires, dont a pu bénéficier la technologie du contrôle grâce à la recherche et au développement effectués par le secteur privé, l'impulsion donnée aux solutions technologiques s'est traduite par la mise sur le marché de dispositifs dont la fiabilité et l'utilité étaient, au mieux, douteuses¹³⁰⁸. Dans son témoignage reproduit au volume deux (*Avant l'attentat à la bombe*)¹³⁰⁹, M. Cartwright cite en exemple le « localisateur moléculaire ALPHA¹³¹⁰ ». Ce dispositif ne servait à rien et ne contenait même aucun composant électronique actif. La confiance induite accordée par Air India au détecteur d'explosifs « PD-4 » constitue un exemple encore plus poignant des risques qu'il y a à ne pas évaluer les prétentions d'un fabricant quant à l'efficacité d'un dispositif. Le Comité a insisté sur l'importance, pour le gouvernement, d'être en mesure d'évaluer en toute objectivité de telles prétentions¹³¹¹.

Certains dispositifs donnent d'excellents résultats en laboratoire mais perdent de leur efficacité en conditions réelles. Ainsi, les portiques de détection de traces d'explosifs, aussi appelés « souffleurs », sont conçus pour repérer les personnes qui transportent des explosifs ou qui y ont été exposées. Ces machines se composent d'un portique qui projette de l'air sur tout le corps du passager contrôlé, ce qui déloge des particules accrochées aux vêtements ou à la peau. L'air et les particules ainsi délogées sont ensuite aspirés par la machine pour y être analysés¹³¹². De tels appareils ont été installés dans les aéroports de certains pays, y compris aux États-Unis, mais ils ont connu de nombreux problèmes de

1306 Voir la discussion sur le projet RFID dans le témoignage de Georgina Graham, vol. 66, 25 octobre 2007, p. 8232-8234.

1307 Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9064.

1308 Pièce P-169, p. 158 (198 p.).

1309 Volume deux, partie 1, *Avant l'attentat à la bombe*, section 2.3.3, *Confiance excessive accordée à la technologie*.

1310 Voir la brève description qui accompagne les allégations du fabricant dans la pièce P-188, p. 22.

1311 Pièce P-169, p. 158 (198 p.).

1312 Pièce P-169, p. 156-157 (198 p.).

fiabilité, et notamment des « faux cas positifs » qui signalaient à tort des traces d'explosifs¹³¹³. Ces faux cas positifs et les autres problèmes de fiabilité sont en grande partie dus aux contaminants qui se trouvent couramment dans les aéroports, comme la poussière, les impuretés et les vapeurs de carburant¹³¹⁴. De plus, ces portiques n'ont pas un débit assez rapide pour pouvoir servir de principal appareil de contrôle, et leur utilisation convient mieux aux passagers qui ont été choisis pour subir une deuxième fouille¹³¹⁵. Dans son témoignage, M^{me} Sweet a déclaré que, même si cette technologie était prometteuse, sa fiabilité n'était guère plus grande que celle des chiens détecteurs d'explosifs, lesquels, d'après elle, coûtent beaucoup moins cher¹³¹⁶.

Le scanneur de documents DTE est un nouvel appareil de détection qui fait appel à la technologie DTE. Cet appareil repose sur le principe voulant qu'une personne qui manipule des explosifs va être contaminée par des particules de résidu d'explosif et que ces particules vont se répandre sur les autres objets que la personne manipule ou emporte habituellement avec elle, comme sa carte d'embarquement et son passeport. Le scanneur examine ces documents, que le passager est tenu de présenter avant de pouvoir embarquer. Malgré les promesses, la fiabilité et l'efficacité de cette technologie n'ont pas encore été clairement démontrées et d'autres obstacles demeurent. Par exemple, les cartes d'embarquement sont souvent imprimées sur du papier thermique, lequel va virer au noir s'il passe dans un scanneur de documents DTE conventionnel, rendant ainsi ces cartes inutilisables¹³¹⁷.

Les dispositifs de détection des explosifs liquides constituent un autre exemple de la technologie en pleine évolution. Les fabricants travaillent actuellement au développement de systèmes rapides, abordables, fiables et faciles à utiliser capables de contrôler les flacons et les autres contenants pendant le contrôle préembarquement. Certains systèmes sont déjà utilisés, mais ils présentent des limites. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a donné l'exemple d'un dispositif qui utilise un faisceau laser pour analyser les liquides à l'intérieur de flacons clairs mais qui est incapable de voir le contenu des flacons opaques¹³¹⁸. De plus, ce genre de dispositif ne peut traiter qu'un seul flacon à la fois, ce qui en rend toute utilisation à grande échelle impossible¹³¹⁹. De tels systèmes présentent donc un intérêt limité dans le domaine de la sûreté aérienne.

De futurs systèmes de contrôle pourront mesurer la voix d'un passager ainsi que ses réactions physiologiques afin d'y déceler d'éventuels signes de stress ou d'autres indicateurs pouvant vouloir dire que cette personne a des intentions

1313 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5118-5119.

1314 Pièce P-169, p. 157 (198 p.). À la suite des problèmes de fiabilité de ces appareils, la Transportation Security Administration (TSA) des États-Unis a été contrainte d'en cesser l'utilisation. Voir « TSA Scraps Airport Screening Program » *The Associated Press* (22 mai 2009), en ligne : MSNBC <<http://today.msnbc.msn.com/id/30875442/>>

1315 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5120-5121.

1316 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4973.

1317 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5151-5123.

1318 Pièce P-169, p. 157 (198 p.).

1319 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5136-5137.

malveillantes¹³²⁰. Ces systèmes qui n'ont pas encore fait leurs preuves devraient intégrer l'analyse comportementale au processus de contrôle, aidés en cela par le jugement d'un agent de contrôle chargé de questionner le passager et d'examiner les résultats affichés par l'ordinateur. Un système actuellement en cours de développement, à savoir le système de détection de suspects (SDS), est composé d'une cabine dans laquelle la personne contrôlée subit une évaluation au polygraphe de trois minutes. Au bout de ces trois minutes, l'analyse de la voix sert à déceler d'éventuelles indications de peur, le principe sous-jacent voulant que celles-ci puissent correspondre aux signes d'appréhension que manifeste la personne qui a l'intention de commettre un acte criminel¹³²¹. Si de telles indications sont présentes, la personne sera soumise à un nouvel examen, cette fois dans le cadre d'un entretien face à face.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également mentionné des technologies beaucoup plus à l'état de spéculations qui se fondent sur l'imagerie neurologique électromagnétique pour « lire » le contenu de certaines régions du cerveau pouvant révéler des intentions malveillantes, mais il a jugé que ces technologies n'étaient guère plus que de la science-fiction¹³²². Il ne faut pas s'attendre à ce que toutes ces technologies se concrétisent dans un avenir rapproché sous la forme de dispositifs de sûreté efficaces et viables. Tous ces divers systèmes ont beau avoir une précision acceptable, il n'empêche que les questions de vie privée que soulèvent les dispositifs qui exigent de mesurer la voix ou d'autres indicateurs physiologiques comme le rythme cardiaque ou la pression sanguine, vont être difficiles à résoudre. Le Comité ne s'est pas dit convaincu qu'il faille chercher à mettre en œuvre de tels systèmes dans les aéroports canadiens¹³²³.

3.6.5 Autres moyens de contrôle

3.6.5.1 Appariement bagages-passagers

L'appariement bagages-passagers est aujourd'hui obligatoire pour tous les vols intérieurs et internationaux au départ des aéroports canadiens¹³²⁴. Cela veut dire qu'aucun bagage enregistré ne peut être chargé dans un aéronef si son propriétaire ne voyage pas à bord du même aéronef¹³²⁵. Tous les transporteurs aériens assujettis aux *Mesures de sûreté des transporteurs aériens* doivent procéder à l'appariement bagages-passagers, ce qu'ils peuvent faire manuellement ou à l'aide d'un système informatique automatisé. Cette mesure n'aura aucun effet dissuasif sur le terroriste qui monte à bord avec l'intention de commettre un attentat-suicide mais, dans les autres situations, elle n'en demeure pas moins une composante essentielle et très efficace de la sûreté aérienne.

1320 Pièce P-169, p. 155 (198 p.).

1321 Pièce P-169, p. 155 (198 p.).

1322 Pièce P-169, p. 155 (198 p.).

1323 Pièce P-169, p. 156 (198 p.).

1324 Pièce P-157, p. 110 (135 p.).

1325 Pièce P-169, p. 151 (198 p.).

La technologie joue un rôle important. Il est possible de mettre en œuvre un tel système sans aide technologique – par exemple, en disposant les bagages sur le tarmac et en demandant aux passagers d'identifier leurs bagages avant de monter à bord, mais procéder à l'appariement sans recourir à la technologie est une opération qui va prendre du temps et qu'il est quasiment impossible d'envisager dans un grand aéroport moderne qui traite chaque jour des dizaines de milliers de passagers. De la même façon, certaines méthodes d'appariement, comme la prise en note du numéro séquentiel d'un bagage enregistré, sont sujettes à l'erreur humaine. Dans son témoignage, Yves Duguay, directeur principal de la sûreté chez Air Canada et président du Comité de la sûreté de l'IATA, a déclaré qu'à l'aéroport international de Vancouver et à l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto, les bagages peuvent maintenant faire l'objet d'un suivi informatisé grâce à une lecture de leur code à barres¹³²⁶.

M. Duguay a indiqué dans son témoignage que l'industrie du transport aérien envisageait également d'utiliser des étiquettes de bagage munies de puces RFID. Cela permettrait de rendre le processus d'appariement bagages-passagers plus efficace et, tout aussi important, cela permettrait de localiser plus facilement un bagage précis dans la soute d'un aéronef s'il s'avère nécessaire de l'en retirer¹³²⁷.

3.6.5.2 Chiens détecteurs d'explosifs

L'ACSTA n'a pas recours à des chiens détecteurs d'explosifs pour l'examen ordinaire des bagages de cabine ou enregistrés. Les équipes canines sont financées sur une base contractuelle par l'administration aéroportuaire ou par le service de police duquel relève l'aéroport¹³²⁸. Tout comme en 1985, des chiens détecteurs d'explosifs sont disponibles dans les aéroports dans les situations de risques accrus lorsqu'un bagage est jugé suspect après le processus de contrôle préembarquement ou de contrôle des bagages enregistrés, ou lorsqu'un bagage ou un objet laissé sans surveillance est découvert dans l'aéroport. On utilise aussi des chiens lorsqu'il faut fouiller un aéronef, situation dans laquelle on a également recours aux détecteurs à main. De la même façon, on fait appel à des chiens lorsqu'il est impossible de trouver le conducteur d'un véhicule suspect garé à l'extérieur de l'aéroport¹³²⁹. Des chiens détecteurs d'explosifs sont disponibles 24 heures par jour dans les aéroports de classe 1, comme l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto ou l'aéroport international de Vancouver¹³³⁰.

Dans son témoignage, M. Wallis a déclaré que son expérience lui permettait de dire que de nombreux experts en sûreté allaient préférer avoir de bons chiens détecteurs d'explosifs plutôt qu'un appareil de plusieurs millions de dollars¹³³¹. Il a ajouté que les chiens ont un rôle important à jouer dans la sûreté de l'aviation civile, et il a recommandé que les agents de contrôle de l'ACSTA aient le pouvoir d'appeler une équipe canine en cas de besoin¹³³².

¹³²⁶ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5273-5274.

¹³²⁷ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5273-5274.

¹³²⁸ Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4773-4774.

¹³²⁹ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5220-5222.

¹³³⁰ Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4792.

¹³³¹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5006.

¹³³² Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5014.

M. Duguay a indiqué dans son témoignage que de nouvelles technologies permettant de contrôler de grandes quantités de fret sont en cours d'élaboration et progressent rapidement, mais que l'on s'intéresse également aux chiens renifleurs d'explosifs pour le contrôle du fret¹³³³. Il a précisé que de tels chiens sont de plus en plus utilisés en Europe; la compagnie Lufthansa, par exemple, est très intéressée à faire davantage appel à des chiens pendant le contrôle du fret. D'autres pays, comme la Colombie, utilisent fréquemment des chiens détecteurs d'explosifs dans les aéroports ou pour contrôler les véhicules et les bagages dans les hôtels. Une équipe de chiens détecteurs d'explosifs coûte environ 100 000 dollars par année, beaucoup moins que certains appareils de contrôle qui, eux, valent plusieurs millions de dollars¹³³⁴.

De la même façon, M^{me} Sweet a fait savoir dans son témoignage que le petit investissement nécessaire au déploiement de chiens détecteurs d'explosifs pour contrôler le fret et les bagages présentait des avantages à long terme en matière de sécurité des aéroports et des aéronefs :

[Traduction]

Aussi incroyable que cela puisse être, il en coûte 10 000 \$ pour les entraîner, et ils seront utiles de 10 à 12 ans. Si vous avez un bon instructeur, un bon maître-chien, le chien fera bien son travail. Les chiens détecteurs sont efficaces. Vous savez, ils peuvent reconnaître à l'odeur entre 5 000 et 7 000 composés organiques ou chimiques différents, et même plus. Je conseille l'utilisation de chiens détecteurs.

[...]

Utilisez-les de façon aléatoire ou servez-vous-en pour faire des évaluations de risque individuelles dans des aéronefs en particulier [...] des aéronefs qui vont du Canada vers un endroit précis que vous jugez dangereux ou un peu plus risqué, ou simplement de façon aléatoire [...] De plus, leur apparence a parfois un effet dissuasif, le simple fait de se promener, de les voir passer et s'arrêter pour sentir un de vos bagages, peut-être qu'ils ont senti quelque chose.

[I]ls ont une durée d'attention [de] 20 minutes, après quoi vous devez les laisser se reposer avant de les remettre au travail pour 20 minutes, et ainsi de suite. Mais [...] ils ne coûtent pas des millions de dollars et ils sont tellement efficaces. Tellement efficaces. Et je pense qu'il s'agit là d'une autre façon de dépenser de l'argent à bon escient¹³³⁵.

1333 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5259-5260.

1334 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5110-5112.

1335 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4954-4955.

3.6.6 Conclusion

La technologie a connu d'importantes améliorations au cours des dernières décennies, et elle a prouvé qu'elle pouvait grandement contribuer à la sûreté aérienne. Et de nouvelles technologies prometteuses sont à la veille d'être disponibles. Toutefois, le danger demeure à vouloir accorder une trop grande confiance à la technologie. Les appareils servant au contrôle des passagers et des bagages ont souvent besoin d'opérateurs qualifiés. Un terroriste déterminé n'aura aucune difficulté à obtenir les renseignements et les produits dont il a besoin pour confectionner de puissants explosifs dans sa cuisine ou dans son garage¹³³⁶. Une telle personne va essayer d'exploiter les faiblesses de la sûreté aérienne. Il est donc primordial d'élaborer de nouvelles stratégies et de nouvelles technologies capables de prévoir les futures tactiques visant à empêcher la détection des substances et des dispositifs dangereux.

Une sûreté efficace ne doit pas se limiter aux paramètres de la « dernière bataille » livrée. Il faut faire preuve de créativité et d'innovation tout en continuant à assurer une protection contre les méthodes utilisées avec succès par le passé¹³³⁷. Aucun système de sûreté pris individuellement ne peut être pleinement efficace et fiable dans toutes les situations. Tout programme de sûreté se doit d'être constitué de plusieurs niveaux de sûreté, y compris de systèmes redondants intégrés¹³³⁸. Cette façon de procéder permettra de minimiser les risques qu'une menace à la sûreté passe inaperçue, car il y aura de fortes chances qu'une personne ayant réussi à échapper à un niveau de sûreté se fasse repérer à un autre. Il importe également de ne pas sous-estimer la valeur à accorder aux techniques à faible coût et à faible composante technologique, comme celles faisant appel aux qualités humaines et aux unités canines.

3.7 Agents de contrôle

L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) a été instaurée à titre de société d'État le 1^{er} avril 2002¹³³⁹. L'une des tâches principales liées à la sûreté qui lui étaient attribuées était le contrôle des passagers et des bagages. Selon la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Loi sur l'ACSTA)*, son mandat est de prendre des mesures en vue de fournir un contrôle efficace des personnes, ainsi que de leurs effets personnels et de leurs bagages, qui ont accès, par des points de contrôle, à un aéronef ou à une zone réglementée dans un aéroport¹³⁴⁰, et ce partout au Canada. Cette responsabilité comprend le contrôle aléatoire des non-passagers, comme les employés de l'aéroport, qui ont accès aux zones réglementées¹³⁴¹. L'ACSTA

1336 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5131-5133.

1337 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5231.

1338 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4637-4638.

1339 Pièce P-169, p. 12 (198 p.).

1340 *Loi sur l'ACSTA*, art. 6(1), 6(2).

1341 Pièce P-169, p. 14 (198 p.).

a autorité dans 89 aéroports partout au Canada et est financée à l'aide d'un budget annuel qui doit être examiné par Transports Canada et approuvé par le Conseil du Trésor¹³⁴².

On voit souvent des agents de contrôle en uniforme de l'ACSTA aux points de contrôle de sécurité de l'aéroport. Ils effectuent le contrôle préembarquement (CPE) des passagers, de leurs bagages de cabine et de leurs effets personnels. Ils s'occupent également du contrôle des bagages enregistrés (CBE) et du contrôle des non-passagers (CNP). Ces tâches sont décrites en détail à la section 3.5¹³⁴³.

À tous les contrôles préembarquement, cinq agents de contrôle sont normalement présents et chacun effectue une tâche différente¹³⁴⁴. Le premier agent accueille les voyageurs et inspecte les cartes d'embarquement. Le deuxième fait fonctionner le système de radioscopie afin d'inspecter les bagages de cabine. Le troisième fouille les bagages de cabine. Le quatrième fait fonctionner l'équipement de détection de traces d'explosifs (DTE) et le cinquième fait fonctionner le portique de détection des objets métalliques (PDOM) ou le détecteur à main d'objets métalliques. Lorsqu'il y a moins de cinq agents à une ligne, certains de ces rôles sont combinés.

Tous les bagages de cabine doivent être passés aux rayons X au moment du contrôle préembarquement et tous les passagers doivent passer par le portique de détection des objets métalliques avant d'avoir la permission d'embarquer à bord d'un avion¹³⁴⁵. De plus, les agents effectuent au hasard des fouilles des bagages radioscopés et des passagers qui passent par le portique de détection des objets métalliques, de sorte que les agents de contrôle à ces postes sont « toujours occupés »¹³⁴⁶. Les contrôles à l'aide de l'équipement de détection de traces d'explosifs sont effectués de façon aléatoire et lorsque l'opérateur de l'appareil de radioscopie voit un objet potentiellement dangereux.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, tous les bagages enregistrés pour les vols en partance des aéroports canadiens ont été contrôlés à l'aide de détecteurs de traces d'explosifs¹³⁴⁷. Le contrôle des bagages enregistrés s'effectue en plusieurs étapes qui combinent les capacités de détection automatisée de l'équipement à la fine pointe de la technologie aux habiletés et au jugement humains. La méthode de contrôle des bagages enregistrés par étapes est abordée en détail aux sections 3.5 et 3.6¹³⁴⁸. Les agents de contrôle se trouvent tout au long du système de contrôle de bagages enregistrés, qui est conçu pour inspecter les bagages

1342 Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sécurité du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*) a exprimé des inquiétudes quant aux répercussions qu'aura le processus budgétaire souple sur la capacité de l'ACSTA de remplir son mandat : voir la pièce P-169, p. 147-148 (198 p.).

1343 Contrôle des passagers et des bagages.

1344 Pièce P-173, p. 25 (64 p.).

1345 Pièce P-173, p. 25 (64 p.).

1346 Pièce P-173, p. 25 (64 p.). Être « toujours occupé » veut dire effectuer le contrôle nécessaire d'un passager ou d'un bagage selon les procédures normalisées d'exploitation, puis contrôler le prochain passager choisi au hasard.

1347 Pièce P-169, p. 61 (198 p.).

1348 Contrôle des passagers et des bagages; Utilisation de la technologie.

rapidement, mais aussi par mesure de prudence. Les bagages qui ne peuvent être contrôlés rapidement au moyen de l'équipement de détection contrôlé par ordinateur ou par un agent de contrôle sont retenus pour être examinés plus avant¹³⁴⁹. Si un agent de contrôle soupçonne qu'un bagage contient un objet qui représente un danger pour l'aviation, comme un dispositif explosif, il doit solliciter une intervention d'urgence¹³⁵⁰.

Les exploitants des aéroports sont responsables du contrôle d'accès physique, comme l'installation de portes qui ne peuvent être ouvertes qu'à l'aide d'une carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR).

Les agents de contrôle de l'ACSTA s'occupent du contrôle des non-passagers dans les aéroports. Ce contrôle est effectué de façon aléatoire¹³⁵¹. Dans le cas des passagers, on peut employer un portique de détection des objets métalliques ou un détecteur à main d'objets métalliques et dans le cas des bagages et outils, un appareil à rayons X ou un détecteur de traces d'explosifs, ou les deux. Un non-passager qui refuse d'être fouillé se voit interdire l'accès à la zone réglementée. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*) a recommandé d'élargir le contrôle des non-passagers.

3.7.1 Recrutement

Plusieurs facteurs touchent la dotation des postes d'agents de contrôle, dont le marché du travail concurrentiel pour les candidats potentiels, les longs délais pour obtenir les habilitations de sécurité pour les agents de contrôle et le départ des agents de contrôle qui se trouvent un autre emploi. Les problèmes de recrutement des agents de contrôle peuvent mener à des pratiques qui augmentent les risques pour la sûreté, entre autres :

- trop peu d'agents de contrôle durant les périodes de pointe;
- augmentation du temps supplémentaire qui peut entraîner la fatigue;
- affectation du personnel n'ayant pas les habilitations de sécurité appropriées;
- transfert du personnel du contrôle des non-passagers au contrôle préembarquement et vice-versa.

Les aéroports doivent aussi régulièrement engager plus d'employés que nécessaire pour les postes vacants à cause d'un taux de roulement élevé.

1349 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5156.

1350 Pièce P-169, p. 62 (198 p.).

1351 Pièce P-169, p. 63 (198 p.).

En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, l'ACSTA peut fournir des services de contrôle de première ligne aux aéroports de trois façons différentes. D'une part, ses propres employés fournissent directement les services. D'autre part, elle peut engager des fournisseurs de services indépendants à contrat. Enfin, elle peut demander aux exploitants de l'aéroport de fournir les services, soit directement, soit en sous-traitance¹³⁵². Depuis les débuts de l'ACSTA, seuls des fournisseurs de services à contrat ont effectué les tâches de contrôle. Elle a maintenant plus de 20 contrats avec 12 organisations différentes pour les services de contrôle dans les 89 aéroports désignés du Canada¹³⁵³. Les fournisseurs de services de contrôle engagent et déploient les agents de contrôle. Environ 4 400 agents de contrôle sont déployés partout au Canada, contrôlant 37 millions de passagers chaque année.

La prestation de contrats de services coûte moins cher que l'embauche d'employés par l'ACSTA. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* estime que l'embauche d'employés par l'ACSTA comme agents de contrôle plutôt que l'utilisation de services de contrôle à contrat coûterait environ 40 p. 100 de plus¹³⁵⁴. Le Comité consultatif a conclu que le modèle de dotation actuel semble « assez bien fonctionner » et qu'il permet à l'ACSTA d'atteindre ses objectifs à un coût raisonnable¹³⁵⁵. Le Comité a cependant recommandé que l'utilisation des trois modèles de prestation de services continue d'être permise en vertu de la *Loi sur l'ACSTA* pour fournir une certaine latitude et permettre un examen dans l'avenir. Transports Canada a confirmé que les trois options seront maintenues dans la *Loi sur l'ACSTA*¹³⁵⁶. L'ACSTA a depuis examiné les trois différents modèles de prestation de services et a décidé de continuer d'utiliser les contrats.

La vérificatrice générale du Canada a produit un rapport d'examen spécial en 2006 sur les activités de l'ACSTA. Elle y signale certains problèmes avec le modèle de recrutement actuel. Par exemple, au moins cinq grands aéroports du Canada ont dû remplacer leurs fournisseurs de services à contrat depuis 2004¹³⁵⁷. Un aéroport les a remplacés quatre fois, et un autre, trois fois. La situation complique le recrutement et le maintien en poste des agents de contrôle. Un nouveau fournisseur de services de contrôle peut engager de nombreux agents de contrôle qui travaillaient pour le fournisseur précédent, mais il doit aussi en engager des nouveaux, ce qui augmente les coûts de formation. L'ACSTA a estimé à plus de 2,5 millions de dollars le roulement récent¹³⁵⁸. L'ACSTA a reconnu ces problèmes et commence à améliorer ses processus d'adjudication des contrats, par exemple en misant davantage sur la compétence technique lors de la sélection des fournisseurs.

Jusqu'à récemment, l'ACSTA ne donnait pas de directives aux fournisseurs de services de contrôle au sujet du recrutement des agents de contrôle¹³⁵⁹. Une

1352 *Loi sur l'ACSTA*, art. 6 et 7.

1353 Pièce P-169, p. 100 (198 p.).

1354 Pièce P-169, p. 103 (198 p.).

1355 Pièce P-169, p. 103 (198 p.).

1356 Pièce P-101 CAF0871, p. 1.

1357 Pièce P-173, p. 48 (64 p.).

1358 Pièce P-173, p. 48 (64 p.).

1359 Pièce P-173, p. 30 (64 p.).

fois engagés, les agents doivent lire et comprendre une masse de documents détaillés sur la sûreté, qui sont continuellement mis à jour. Ils doivent détecter les objets dangereux à vue, tout en conversant avec les passagers durant le contrôle. Cependant, le rapport de la vérificatrice générale indique que l'ACSTA n'impose pas d'études minimales pour devenir agents de contrôle¹³⁶⁰. Conformément aux *Normes de désignation des agents de contrôle*, abordées plus loin en rapport avec la formation, les candidats aux postes d'agent de contrôle doivent être âgés d'au moins 18 ans, être citoyens canadiens ou résidents permanents, être en mesure de communiquer efficacement, oralement et par écrit, dans au moins une des deux langues officielles, et doivent obtenir une attestation médicale confirmant qu'ils sont en santé. Ils doivent également satisfaire aux exigences minimales d'acuité visuelle et auditive. Selon les normes, les candidats doivent également détenir une habilitation de sécurité en matière de transport valide¹³⁶¹.

Il a été difficile d'embaucher et de conserver assez d'agents de contrôle bilingues dans les villes où il n'y a pas beaucoup de francophones. L'ACSTA ne fait pas passer de tests de langue, ni en français ni en anglais¹³⁶². Comme il manque d'agents de contrôle bilingues, le commissaire aux langues officielles a conclu qu'en 2004 et 2005, l'ACSTA n'a pas satisfait aux exigences de la *Loi sur les langues officielles*. En vertu des contrats de l'ACSTA avec les fournisseurs de services de contrôle, le public doit pouvoir être servi dans les deux langues officielles. Selon le rapport de la vérificatrice générale, l'ACSTA doit obliger ses sous-traitants à respecter les clauses linguistiques de leur contrat et à offrir des services bilingues¹³⁶³.

Dans son rapport, la vérificatrice générale a recommandé à l'ACSTA de fournir des directives plus poussées à ses fournisseurs sur le recrutement des agents de contrôle¹³⁶⁴. La direction de l'ACSTA, en accord avec cette recommandation, fait observer que les *Normes de désignation des agents de contrôle*, publiées par Transports Canada, prévoient les compétences minimales que doivent posséder les agents de contrôle et les tâches qu'ils doivent pouvoir accomplir. En vertu du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, tous les agents de contrôle doivent respecter ces normes¹³⁶⁵.

Un autre problème de recrutement mentionné par le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* est rattaché à la rémunération qu'il faudrait peut-être rehausser pour attirer les meilleurs candidats. Citons en exemple le cas de l'Alberta qui, dans sa période de prospérité économique, offrait de nombreuses perspectives d'emploi. Les agents de contrôle dans les aéroports avaient un salaire beaucoup moins élevé que les autres travailleurs occupant des postes similaires¹³⁶⁶. Il était ainsi difficile d'attirer et de conserver des agents de contrôle hautement qualifiés dans les aéroports. Le rapport de la vérificatrice

1360 Pièce P-173, p. 31 (64 p.).

1361 En ligne : Administration canadienne de la sûreté du transport aérien <<http://www.collectionscanada.gc.ca/archivesweb/20071115091803/http://www.catsa-actsa.gc.ca/so-ac/francais/legislation/designation.htm>> (consulté le 30 octobre 2009).

1362 Pièce P-173, p. 31 (64 p.).

1363 Pièce P-173, p. 31 (64 p.).

1364 Pièce P-173, p. 37 (64 p.).

1365 *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, DORS/2000-111, art. 6 et 7.

1366 Pièce P-169, p. 116 (198 p.).

générale mentionnait également les problèmes de recrutement¹³⁶⁷ et soulignait que la longue attente que doivent subir les agents de contrôle pour obtenir leur habilitation de sécurité contribuait à la pénurie de main-d'œuvre dans ce domaine partout au Canada. En effet, les nouveaux agents de contrôle peuvent attendre plusieurs mois avant d'obtenir leur habilitation de sécurité en matière de transport, sans laquelle ils ne peuvent pas recevoir leur carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) ni suivre la formation¹³⁶⁸. Cette situation a compliqué davantage le recrutement d'agents de contrôle, car les candidats sont parfois incapables d'attendre la fin du processus d'habilitation, ou ne le veulent pas, surtout dans un marché du travail dynamique comptant de nombreuses autres perspectives d'emploi.

Le 1^{er} avril 2008, Transports Canada a entrepris un examen approfondi du processus d'habilitation de sécurité, afin de déterminer les causes des retards dans la délivrance des habilitations, comme l'a recommandé le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*. Transports Canada a déclaré qu'il avait commencé à prendre des mesures pour remédier à ces lacunes afin d'accélérer le processus¹³⁶⁹.

Le Comité consultatif a également été mis au courant du fait que de nombreux agents de contrôle, surtout dans les grands aéroports, occupaient plus d'un emploi. Dans les grands aéroports, la moitié de l'effectif des agents de contrôle occupaient deux, voire trois emplois¹³⁷⁰. Dans les secteurs où le coût de la vie est élevé, lorsque les agents de contrôle ont des responsabilités familiales importantes, leur revenu, comme agents de contrôle, s'avère insuffisant. Ils sont donc obligés d'accepter du travail à temps partiel ou même un autre emploi à temps plein. Ces emplois sont souvent dans le même aéroport, comme dans un point de vente au détail ou au comptoir d'enregistrement d'un transporteur aérien. Il est beaucoup plus difficile d'organiser les quarts de travail des agents de contrôle qui ont plus d'un emploi, ce qui augmente les risques d'une pénurie de personnel aux points de contrôle.

L'ACSTA gère le manque de personnel de plusieurs façons, par exemple en payant du temps supplémentaire aux agents de contrôle, surtout pendant les périodes de pointe¹³⁷¹. Qu'ils fassent du temps supplémentaire au point de contrôle préembarquement (CPE) ou au point de contrôle des bagages enregistrés (CBE) ou qu'ils occupent de multiples emplois, les agents de contrôle sont beaucoup moins alertes et motivés s'ils sont stressés ou fatigués par de longues heures de travail.

L'ACSTA gère également le manque de personnel en affectant moins d'agents aux lignes de contrôle durant les périodes de pointe. Cela signifie qu'un agent doit effectuer deux tâches, comme la détection de traces d'explosifs et la fouille des bagages de cabine¹³⁷². Elle envoie aussi les agents du contrôle des non-passagers travailler au contrôle préembarquement. Ainsi, le contrôle des non-passagers est

1367 Pièce P-173, p. 29 (64 p.).

1368 Pièce P-169, p. 126 (198 p.).

1369 Pièce P-101 CAF0871, p. 1.

1370 Pièce P-169, p. 116 (198 p.).

1371 Pièce P-169, p. 116 (198 p.).

1372 Pièce P-173, p. 29 (64 p.).

moins efficace, ce qui peut réduire la sûreté de l'aéroport. Finalement, l'ACSTA peut déployer des agents de contrôle de « niveau 0 », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore reçu leur habilitation de sécurité ni leur formation, pour s'occuper de « l'accueil » au premier poste de la ligne de contrôle¹³⁷³, après une vérification sommaire des antécédents faite par la police¹³⁷⁴.

L'ACSTA a pris connaissance des nombreuses inquiétudes exprimées concernant le recrutement et le maintien en poste des agents de contrôle et a cherché à y remédier en modifiant la rémunération, les avantages sociaux, les descriptions de poste et les tests de présélection, ainsi que les plans de carrière et la spécialisation des postes. Selon Pierre Cyr, vice-président, Affaires stratégiques et publiques à l'ACSTA, cette dernière a nommé l'un de ses directeurs généraux comme coordonnateur responsable du recrutement, de la formation, du maintien en poste et de l'habilitation de sécurité. M. Cyr a également déclaré dans son témoignage que l'ACSTA avait créé et mis en œuvre un prétest visuel, en collaboration avec l'université de Zurich. On peut faire passer ce test aux agents de contrôle potentiels, afin de déterminer ceux qui sont incapables de reconnaître certaines images sur un écran. Environ 25 p. 100 de la population a une déficience visuelle qui les empêche de reconnaître facilement certaines images. Si on élimine ces personnes du bassin d'agents de contrôle potentiels, un plus grand nombre de candidats ayant les capacités visuelles nécessaires termineront les programmes de sélection et de formation¹³⁷⁵.

En réponse aux commentaires de la vérificatrice générale sur la pénurie de personnel et le roulement élevé, l'ACSTA a déclaré que la pénurie d'agents de contrôle ne compromettrait pas la sûreté, mais diminuait le débit des passagers aux points de contrôle¹³⁷⁶. Elle a également indiqué que les agents de contrôle devaient respecter ses procédures normalisées d'exploitation, afin de ne pas compromettre la sûreté. Toutefois, étant donné le stress, la fatigue que subissent les agents de contrôle et la possibilité de distraction ou d'inattention de leur part que peuvent entraîner la pénurie de personnel, les tâches supplémentaires et un deuxième emploi, la Commission remet en question l'assurance que manifeste l'ACSTA.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* s'est dit préoccupé par le fait que Transports Canada ne vérifie plus la solvabilité des agents de contrôle dans le cadre du processus d'habilitation de sécurité¹³⁷⁷. Il craint par ailleurs que, sans vérification de la solvabilité pour identifier les candidats qui pourraient avoir des problèmes financiers, les nouveaux agents de contrôle (et par le fait même, tout employé de l'aéroport) aux prises avec de grandes difficultés financières pourraient représenter un risque pour la sûreté. Les employés endettés pourraient commettre des vols, déjà très répandus dans les aéroports, ou pire, accepter des pots-de-vin pour commettre ou faciliter l'exécution d'actes graves dans les aéroports.

1373 Pièce P-173, p. 29 (64 p.).

1374 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4806.

1375 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4806.

1376 Pièce P-173, p. 36 (64 p.).

1377 Témoignage de Chern Heed et de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4641.

3.7.2 Formation

En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, l'Administration établit des critères de qualification de formation et de rendement applicables aux fournisseurs de services de contrôle et aux agents de contrôle, qui sont au moins aussi sévères que les normes qui sont établies dans le règlement sur la sûreté aérienne pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*¹³⁷⁸. L'ACSTA utilise les *Normes de désignation des agents de contrôle* de Transports Canada pour s'orienter.

En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, les fournisseurs de services de contrôle et les agents de contrôle potentiels doivent satisfaire aux exigences en matière de qualification, de formation et de rendement de l'ACSTA¹³⁷⁹. Les compétences des candidats aux postes d'agents de contrôle qui ont réussi leur formation sont officiellement évaluées dans toutes les techniques de contrôle, ainsi que leurs autres capacités, comme répondre aux alarmes, mettre en œuvre des procédures d'intervention d'urgence et contrôler les bagages avec soin. Selon leurs compétences, les candidats aux postes d'agent de contrôle reçoivent des attestations pour différentes compétences, qui sont ensuite annotées sur un certificat indiquant que l'ACSTA atteste qu'ils peuvent accomplir leurs tâches adéquatement et qu'ils satisfont aux normes de rendement. Les agents de contrôle doivent présenter leur certificat de compétence lorsqu'un agent de sûreté de Transports Canada le demande. Les agents de contrôle potentiels doivent également être désignés par écrit par le ministère des Transports avant de pouvoir effectuer des fouilles autorisées en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*¹³⁸⁰.

L'ACSTA a récemment mis en œuvre un programme de formation à l'interne pour les agents de contrôle à contrat. Le Programme national de formation et de certification de l'ACSTA porte principalement sur le perfectionnement au niveau des notions élémentaires comme se familiariser avec la technologie de la sûreté et des compétences interpersonnelles¹³⁸¹. Le programme s'appuie sur des exigences réglementaires¹³⁸². L'ACSTA doit attester que les fournisseurs de services de contrôle ou les agents de contrôle satisfont à ces exigences avant de pouvoir fournir ces services. C'est elle qui a l'autorité pour modifier, suspendre ou annuler la certification si un fournisseur de services de contrôle ou un agent ne satisfait plus aux exigences. Le programme comporte différents échelons allant de la formation de base à la formation spécialisée. Un agent peut aussi recevoir une formation pour devenir superviseur ou instructeur.

Les agents de contrôle doivent connaître les procédures normalisées d'exploitation de l'ACSTA et s'y conformer. Ces procédures ont été élaborées en fonction des exigences de l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*¹³⁸³. Durant la formation, les agents de contrôle de l'ACSTA doivent se familiariser avec plus de 740 pages de politiques et procédures¹³⁸⁴. L'ACSTA a recours aux Bulletins sur les opérations

1378 *Loi sur l'ACSTA*, art. 8(1) et 8(2).

1379 *Loi sur l'ACSTA*, art. 8(2).

1380 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.84.

1381 Pièce P-169, p. 116 (198 p.).

1382 Pièce P-172, p. 56 (152 p.).

1383 Pièce P-169, p. 81 (198 p.).

1384 Pièce P-173, p. 31 (64 p.).

de contrôle pour modifier ses procédures normalisées d'exploitation, et les Avis de sécurité de Transports Canada ont parfois préséance sur ces procédures. Les agents de contrôle doivent consulter ces documents tout au long de leur carrière afin de se tenir à jour. Le nouveau site Web de l'ACSTA peut leur faciliter la tâche. En plus de la formation sur le contrôle de sûreté, les agents de contrôle reçoivent une formation sur la courtoisie et les relations publiques pour les préparer à interagir avec le public et réduire les conflits¹³⁸⁵.

La vérificatrice générale a fait remarquer que le programme de formation de l'ACSTA était mis à rude épreuve à cause du roulement de personnel, du besoin toujours croissant d'agents de contrôle dans les aéroports très fréquentés du Canada et de la nécessité de renouveler la certification des agents de contrôle tous les deux ans. L'ACSTA a donc simplifié le contenu de la formation, fourni une formation plus intensive de qualité supérieure et raccourci le temps de formation nécessaire en réduisant le temps en classe et la formation en cours d'emploi. Une formation supplémentaire est donnée aux agents de contrôle qui s'occupent du contrôle des bagages enregistrés et du contrôle des non-passagers¹³⁸⁶.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* éprouve de sérieuses préoccupations quant au rôle des « chefs de point de contrôle »¹³⁸⁷. Il s'agit d'un agent de contrôle qui a atteint un niveau de certification supérieur parce qu'il a réussi la formation supplémentaire offerte par l'ACSTA et, dans certains cas, en raison de son ancienneté. Les chefs sont responsables de la surveillance des opérations aux points de contrôle et du travail des agents de contrôle. Ils ne reçoivent que peu de formation en leadership et sont souvent préoccupés par des détails relativement futiles comme la surveillance du temps de pause. Le Comité consultatif s'inquiète du fait que les tâches des chefs de point de contrôle sont très variées et que les gestionnaires de l'ACSTA n'ont pas assuré une surveillance suffisante. La formation de chef de point de contrôle a également été améliorée¹³⁸⁸.

Une autre question est de savoir si le mandat des agents de contrôle devrait être élargi et comprendre la fouille des passagers et des bagages, à la recherche de grandes quantités d'argent et de substances illicites, comme des stupéfiants. Jim Marriott, directeur, Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne, à Transports Canada, a déclaré qu'une formation adéquate pour les agents de contrôle devrait porter principalement sur la prévention d'actes d'intervention illicites dans l'aviation civile. M. Cyr était du même avis, témoignant sur le point de vue de l'ACSTA sur la question :

[Traduction]

Plus élevé est le nombre d'objets qu'un agent de contrôle doit essayer d'identifier, moins il pourra se concentrer sur les armes et les dispositifs explosifs improvisés que nous ne voulons

1385 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4826.

1386 Pièce P-173, p. 31 (64 p.).

1387 Pièce P-169, p. 110 (198 p.).

1388 Pièce P-173, p. 32 (64 p.).

absolument pas à bord d'un avion. Je pense qu'il n'y a aucune raison de leur demander de chercher une multitude d'autres objets, leur attention sera sollicitée de toutes parts et les risques de manquer un objet pouvant constituer une menace à la sûreté du transport aérien seraient plus élevés.

[...]

Et bien sûr, si nous trouvons, ce que vous appelez de la contrebande, de grosses sommes d'argent, qui parfois apparaissent comme une masse devant être vérifiée, nous appelons la police. Parfois, nous trouvons des drogues par accident, en faisant aussi des fouilles sommaires, nous appelons la police, à laquelle nous confions le passager et l'objet, mais ce n'est pas notre principal objectif. Le nôtre est de protéger le réseau de transport aérien.¹³⁸⁹

M^{me} Kathleen Sweet, une experte de la sûreté aérienne des États-Unis, est d'accord que les agents de contrôle ne doivent pas rechercher plusieurs choses [traduction] : « Lorsque des [agents de contrôle] cherchent de la marijuana ou de la cocaïne, ils ne cherchent pas des bombes »¹³⁹⁰. Elle a déclaré dans son témoignage que, dans certains aéroports, les agents de contrôle reçoivent une prime en argent comptant lorsqu'ils trouvent des stupéfiants et signalent la présence de stupéfiants, mais cela ne fait que les distraire de leur responsabilité principale de garantir la sûreté. Pour des raisons semblables, le Comité consultatif s'est opposé à ce qu'on impose aux agents une formation sur la recherche de narcotiques et d'autres substances illicites¹³⁹¹.

L'ACSTA a mis en œuvre deux programmes de formation afin que les agents de contrôle acquièrent de l'expérience sur l'identification d'objets qui pourraient représenter une menace. Ces programmes, déployés aux aéroports de classe 1 et 2 au Canada, sont importants parce que les agents de contrôle voient rarement des armes et d'autres objets dangereux, mais ils doivent être en mesure de les identifier¹³⁹².

Le premier système, connu sous le nom de X-ray Tutor (X-RT)¹³⁹³, est un simulateur de rayons X qui permet aux agents de contrôle de se pratiquer à utiliser un appareil de radioscopie dans une aire de formation spéciale dans des conditions contrôlées. À mesure que les agents s'améliorent pour reconnaître les objets dangereux qui apparaissent dans les bagages scannés à l'aide de l'appareil à rayons X, le niveau de difficulté du programme de simulation s'accroît. Les objets dangereux sont de plus en plus difficiles à trouver et à reconnaître.

1389 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4802-4803.

1390 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4969-4970.

1391 Témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4644-4645; témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4645.

1392 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5089.

1393 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5096.

Après leur formation initiale, les agents de contrôle de l'ACSTA doivent travailler 20 minutes par semaine avec le programme X-RT pour tenir leurs compétences à jour¹³⁹⁴. Nick Cartwright, directeur, Direction de la technologie de la sûreté, de Sûreté et Préparatifs d'urgence de Transports Canada, a déclaré que le X-RT permet de suivre les progrès d'un agent de contrôle et de cibler ses faiblesses pour l'aider à améliorer son rendement.

Le rapport de la vérificatrice générale révèle que, bien que l'ACSTA ait mis en œuvre le programme X-RT partout au pays, il comportait des lacunes. Les ordinateurs dotés du programme ne sont pas toujours assez nombreux ou situés dans des lieux commodes¹³⁹⁵. De plus, les premiers résultats sur l'utilisation du programme compilés par l'ACSTA montrent que peu d'agents l'utilisent et qu'une grande partie de ceux qui le font ne progressent pas jusqu'aux niveaux les plus difficiles. La direction de l'ACSTA a pris connaissance de ces problèmes, et l'ACSTA cherche à accroître l'utilisation du programme X-RT.

Un deuxième programme, le Système de projection d'images de menace (SPIM), est utilisé à des points de contrôle dans certains aéroports. Il s'agit d'un système informatique qui superpose l'image d'armes ou de dispositifs explosifs sur l'écran d'affichage d'un appareil à rayons X pendant que l'appareil scanne un bagage. L'objet dangereux fictif apparaît comme s'il était dans le bagage. La projection d'images de menace est principalement utilisée dans le contrôle préembarquement, mais commence à être utilisée à d'autres points de contrôle, comme le contrôle des bagages enregistrés¹³⁹⁶. Le SPIM et le programme X-RT permettent de former les agents de contrôle, et le SPIM permet en plus de les motiver. Lorsqu'un agent de contrôle identifie un objet dangereux sur l'écran de l'appareil à rayons X, l'agent doit réagir en conséquence, et le dispositif reconnaît son rendement à l'aide d'un message. Transports Canada était réticent, pour des raisons de sûreté, à indiquer le taux de réussite général des agents de contrôle qui utilisent le SPIM ou dans quelle mesure le système a permis d'améliorer leurs compétences. Cependant, selon M. Cartwright, des études universitaires ont confirmé que l'utilisation du SPIM augmente beaucoup la motivation des agents de contrôle et leur permet d'acquérir de l'expérience pour discerner les objets dangereux¹³⁹⁷.

Les agents de contrôle doivent renouveler leur certification tous les deux ans. L'ACSTA fournit la formation informelle à l'aide de séminaires en ligne qui expliquent les nouvelles procédures, présentées dans les bulletins sur les opérations de contrôle aux chefs de point de contrôle de l'ACSTA, et fait passer dans les points de contrôle des « bagages de formation » contenant des simulacres d'objets interdits¹³⁹⁸. En moyenne, 20 nouveaux bulletins sont publiés chaque année lorsque les procédures et les menaces à la sûreté de l'aviation changent. L'ACSTA fournit également un tableau de formation à chaque aéroport illustrant une gamme d'engins explosifs improvisés, pour habituer les agents

1394 Pièce P-173, p. 32 (64 p.).

1395 Pièce P-173, p. 32 (64 p.).

1396 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5088-5090.

1397 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5089.

1398 Pièce P-173, p. 32 (64 p.).

de contrôle à l'apparence et à la conception de tels dispositifs. Toutefois, les commentaires des agents de contrôle indiquent que ce n'est pas assez pour les familiariser avec les dispositifs explosifs improvisés. La Commission a entendu lors d'un témoignage que des dispositifs explosifs avaient été trouvés cachés dans des animaux en peluche et même dans des jouets sexuels, des objets qui ne seraient pas nécessairement beaucoup examinés¹³⁹⁹. Seuls les agents de contrôle confiants, bien formés et minutieux examineraient de tels objets d'assez près.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a recommandé que l'ACSTA offre davantage de formation continue et de recyclage à tout le personnel de contrôle, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles techniques pour détecter les dispositifs explosifs improvisés¹⁴⁰⁰. De même, dans son rapport, la vérificatrice générale déplorait le peu de formation de recyclage officielle pour les agents de contrôle et soulignait que, en 2004, ils n'avaient reçu qu'une seule journée de formation. Elle a par ailleurs demandé à l'ACSTA de s'assurer que chaque agent de contrôle soit bien formé et outillé pour s'adapter au milieu de travail en constante évolution¹⁴⁰¹. La vérificatrice générale a également recommandé à l'ACSTA que la formation de recyclage soit plus vaste que la reconnaissance radioscopique des objets. Elle pourrait par exemple comprendre les révisions apportées à ses procédures normalisées d'exploitation. Selon le rapport, la formation devrait également mettre l'accent sur les compétences pratiques, comme l'utilisation adéquate du détecteur à main d'objets métalliques et les autres techniques de fouille des passagers et des bagages¹⁴⁰². Finalement, les bagages de formation utilisés aux points de contrôle devraient être modifiés périodiquement et inclure de nouveaux et différents objets de menace.

M^{me} Sweet a témoigné de l'importance de fournir une formation de recyclage continue et d'instaurer une culture de sensibilisation à la sûreté pour tout le personnel des aéroports, pas seulement les agents de contrôle :

[Traduction]

La clé ici est de donner en premier lieu une formation adéquate et ensuite de fournir une formation continue. Vous ne formez pas quelqu'un pour ensuite, deux ans plus tard, lui donner une autre formation. Et si quelqu'un fait une erreur dans la ligne de contrôle, vous lui donnez une formation de recyclage à ce moment-là, mais pas avec les mêmes logiciels, parce qu'ils finissent par reconnaître les bagages qui sont dans le logiciel de l'examen.

1399 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4698.

1400 Pièce P-169, p. 117 (198 p.).

1401 Pièce P-173, p. 32 (64 p.).

1402 Pièce P-173, p. 33 (64 p.).

Vous savez, la formation de ces agents de contrôle n'est pas très bonne et nous ne leur donnons pas une perception assez positive de leur emploi. C'est pourquoi j'insiste sur l'expression « tout le monde ». Tout le monde, n'importe quel employé de l'aéroport devrait avoir un certain type de formation de sensibilisation à la sûreté, que ce soit le concierge, le pilote ou le directeur de l'aéroport.¹⁴⁰³

Mais surtout, la vérificatrice générale presse l'ACSTA de se doter de ressources de formation adéquates. Le rapport mentionne combien les conseillers en apprentissage et en rendement de l'ACSTA travaillent de longues heures. Huit instructeurs à temps plein et neuf à contrat s'occupent des programmes de formation et de renouvellement de la certification des agents de contrôle¹⁴⁰⁴. On demande aux instructeurs d'enseigner des cours de deux jours complets dans une journée, de travailler de 7 h à 23 h, et souvent ils doivent se déplacer sur des distances considérables entre deux aéroports. Les examens de renouvellement de la certification de nombreux agents de contrôle ont dû être reportés en raison d'une pénurie de personnel de formation.

3.7.3 Roulement de personnel

Le taux de roulement élevé chez les agents de contrôle crée beaucoup de problèmes. À cause de la pénurie de personnel, les agents de contrôle doivent faire de longues journées et, comme ils accomplissent de nombreuses tâches, ils sont plus fatigués, donc moins vigilants et motivés. La formation d'un agent de contrôle coûte cher, soit environ 4 000 \$, sans compter les autres dépenses, comme l'achat de nouveaux uniformes¹⁴⁰⁵. Chaque nouvel employé doit suivre le long processus d'habilitation de sécurité, entraînant d'autres retards et pressions au niveau du système de contrôle. Il est essentiel de réduire le taux de roulement de personnel pour des raisons de sécurité et de coûts.

Plusieurs facteurs contribuent au roulement relativement élevé des agents de contrôle, dont les longs délais pour obtenir les habilitations de sécurité, les salaires peu élevés, le marché du travail très concurrentiel et le manque de possibilités d'avancement et de prestige perçu. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a suggéré que la nature de l'emploi – travail monotone, stressant et demandant une vigilance constante – contribuait de façon importante au roulement élevé de personnel. Selon le Comité, le taux de roulement moyen dans les huit aéroports de classe 1 au Canada en 2005-2006 était à un niveau « respectable » de 12,2 p. 100. Toutefois, selon le rapport de la vérificatrice générale, durant le dernier trimestre de 2006, il est passé à 16,4 p. 100¹⁴⁰⁶. Le taux de roulement varie grandement d'une région à l'autre, en fonction des autres possibilités d'emploi¹⁴⁰⁷. Par exemple, les aéroports internationaux de

1403 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4952-4953.

1404 Pièce P-173, p. 33 (64 p.).

1405 Pièce P-169, p. 115 (198 p.).

1406 Pièce P-173, p. 4 (64 p.).

1407 Pièce P-169, p. 101 (198 p.).

Toronto et Vancouver avaient un taux de roulement annuel peu élevé de 6,5 et de 3,8 p. 100 respectivement. Dans quatre autres aéroports internationaux canadiens (y compris Calgary, Edmonton et Winnipeg), il se situait entre 26,4 et 34,6 p. 100¹⁴⁰⁸.

Le roulement annuel moyen du personnel de contrôle dans les 19 plus grands aéroports en importance aux États-Unis était de 126 p. 100 par année en 1998 et en 1999. Il a beaucoup diminué depuis pour passer à environ 20 p. 100 par an. Les agents de contrôle des aéroports aux États-Unis sont maintenant des employés de la Transportation Security Administration (TSA), non pas des employés d'entreprises privées. Le taux de roulement toujours élevé peut s'expliquer en partie parce que le poste d'agent de contrôle à la TSA est perçu comme une porte d'entrée potentielle dans la fonction publique des États-Unis¹⁴⁰⁹.

L'ACSTA est consciente que le taux élevé de roulement du personnel est coûteux, inefficace et démoralisant pour un organisme. Pour attirer et conserver les gens hautement compétents et très motivés dont elle a besoin pour accomplir ce travail stressant, elle a négocié une augmentation importante des salaires. L'une de ses premières initiatives a été de négocier une hausse du taux horaire d'environ 50 p. 100, pour ainsi atteindre une rémunération moyenne de 15 \$ l'heure en 2006. Cette rémunération était considérée comme étant concurrentielle dans la plupart des régions du pays¹⁴¹⁰. Selon M. Cyr, l'ACSTA a mis sur pied un programme de rémunération supplémentaire à certains aéroports de l'Alberta afin d'attirer et de conserver des agents de contrôle en raison du marché du travail très concurrentiel dans cette région¹⁴¹¹. À l'aéroport où l'on a essayé le programme pour la première fois, le taux d'attrition a diminué de 68 p. 100. Le programme a alors été étendu aux aéroports de Calgary et d'Edmonton. Ceux qui faisaient la promotion du programme espéraient qu'il s'autofinancerait grâce aux grandes économies réalisées parce qu'il y avait beaucoup de nouveaux employés à former. L'ACSTA a également mis à jour son programme de paiement au rendement pour conserver le personnel. Il s'agit en fait d'une prime versée aux entreprises de fournisseurs de services de contrôle à contrat. L'ACSTA a consacré une partie importante des fonds du programme pour le maintien en poste des agents de contrôle. Cela a encouragé fortement les fournisseurs de services de contrôle à choisir et à conserver de très bons employés¹⁴¹².

L'ACSTA change régulièrement les tâches des agents de contrôle afin qu'ils restent alertes, ne s'ennuient pas ou ne deviennent pas distraits. Par ailleurs, on ne leur permet pas de travailler sur les appareils à rayons X plus de 15 minutes à la fois pour ne pas qu'ils s'ennuient et se fatiguent¹⁴¹³.

M^{me} Sweet a recommandé d'organiser des séances d'information régulières sur la sécurité de base pour que les agents de contrôle aient davantage le sentiment

1408 Pièce P-173, p. 29 (64 p.).

1409 Pièce P-169, p. 101 (198 p.).

1410 Pièce P-169, p. 115 (198 p.).

1411 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4806.

1412 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4806-4807.

1413 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4809.

d'avoir une mission à remplir¹⁴¹⁴. Elle a parlé d'un projet pilote à l'aéroport international Dulles, près de Washington, où les agents de contrôle participent à des séances d'information de renseignement du FBI et d'autres organismes de renseignement. Les agents de contrôle ne recevaient pas l'information hautement classifiée, seulement l'information de sûreté qui concernait particulièrement cet aéroport-là, cette journée-là. M^{me} Sweet a déclaré dans son témoignage que de telles séances d'information augmentaient l'attention, la sensibilisation à la sûreté et la motivation des agents de contrôle. M. Cyr a déclaré que, au Canada, il serait extrêmement improbable que le SCRS ou d'autres instances du renseignement veuillent et puissent donner de l'information à tous les agents de contrôle de l'ACSTA des 89 aéroports chaque jour. Il a déclaré que les agents de contrôle reçoivent de l'information de l'ACSTA et de Transports Canada au moyen de bulletins et de séances d'information données par les chefs de point de contrôle¹⁴¹⁵.

La vérificatrice générale et le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* ont tous les deux reconnu l'importance de fournir une information accessible en temps voulu, grâce à une formation de recyclage et à d'autres mises à jour régulières. La Commission croit également que l'on devrait réfléchir sérieusement à la possibilité de donner le genre de séances d'information proposées par M^{me} Sweet dans certains aéroports de classe 1.

3.7.4 Essais

Transports Canada fait des essais pour vérifier si les objets dangereux sont reconnus et si des mesures sont prises pour qu'ils n'entrent pas dans les zones réglementées d'un aéroport. Ces essais d'infiltration sont importants pour évaluer l'efficacité des mesures de sûreté. Les tests aux points de contrôle aident à relever les erreurs humaines et les défauts de l'équipement de contrôle et des procédures. De tels essais ne seraient toutefois pas utiles sans une rétroaction et un suivi adéquats. Des plans pour corriger les lacunes doivent être élaborés et appliqués avec diligence. Pour ce faire, il faut notamment que Transports Canada et l'ACSTA s'échangent l'information adéquatement, et que cette information circule aussi bien à l'intérieur même de l'ACSTA.

Les inspecteurs de la sûreté de Transports Canada effectuent des essais d'infiltration en tentant de faire passer un objet dangereux caché, comme un couteau ou une arme à feu non chargée ou un dispositif explosif désactivé, à un point de contrôle préembarquement¹⁴¹⁶. Les inspecteurs notent si les agents de contrôle ont identifié avec succès les objets non autorisés¹⁴¹⁷. S'ils ne réussissent pas à reconnaître les objets, Transports Canada envoie une « lettre de rappel à l'ordre » à l'ACSTA, dont les gestionnaires doivent fournir une réponse écrite qui explique de quelle façon elle compte remédier à la situation. Les inspecteurs de la sûreté déterminent également si les agents de contrôle ont les qualifications

1414 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4968-4969.

1415 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4810.

1416 Pièce P-173, p. 14-15 (64 p.).

1417 Pièce P-411, p. 15 (54 p.).

requis, et ils font des essais pour vérifier si les agents empêchent un accès non autorisé à des zones réglementées. Toutefois, les seules données observées pour mesurer le rendement en matière de sûreté de l'aéroport sont les « taux d'échec aux essais d'infiltration », qui montrent dans quelle mesure les agents de contrôle échouent à reconnaître un objet menaçant. Le taux d'échec est une information classifiée.

Lorsque l'ACSTA reçoit une lettre de rappel à l'ordre, elle propose à Transports Canada des mesures pour corriger les lacunes. Toute une gamme de mesures peuvent être proposées. Généralement, les agents de contrôle qui échouent un essai d'infiltration doivent suivre une formation supplémentaire. Les fournisseurs de services de contrôle pénalisent parfois les agents de contrôle qui échouent à l'essai d'infiltration¹⁴¹⁸.

On a donné à la Commission l'exemple d'un agent de contrôle qui échoue à interpréter adéquatement des images radiologiques durant la fouille de bagages à un point de contrôle¹⁴¹⁹. Une des solutions serait d'annuler toutes ou certaines de ses annotations de contrôle, comme le contrôle sur l'appareil à rayons X. L'agent aurait besoin d'une formation de recyclage. Si les échecs se poursuivent, l'ACSTA pourrait le congédier.

Les inspecteurs de la sûreté de Transports Canada qui observent un faible rendement ont l'autorité de « révoquer la désignation » d'un agent de contrôle en révoquant, suspendant ou annulant son certificat¹⁴²⁰. La certification signifie que l'agent de contrôle a été formé et a les compétences pour accomplir ses tâches, et la désignation lui confère certains pouvoirs en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. La personne ne peut pas travailler comme agent de contrôle tant que la désignation et la certification de l'ACSTA n'ont pas été rétablies. Les agents de contrôle dont la désignation est révoquée ont le droit d'en appeler de la décision au Tribunal d'appel des transports du Canada, un organe quasi judiciaire.

Selon M^{me} Sweet, la meilleure façon de procéder pour les agents de contrôle qui ont échoué un essai d'infiltration ou qui ont eu une mauvaise note sur le système SPIM est généralement de les démettre de leurs fonctions et de leur faire suivre une formation de recyclage. Elle a cité en exemple l'aéroport d'Athènes, où une politique sévère prévoit de retirer de la ligne tout agent de contrôle qui manque une image SPIM et de lui faire suivre une formation d'appoint sur place. Selon elle, si l'agent de contrôle n'est pas retiré et formé de nouveau, il répétera son erreur.¹⁴²¹

Les témoignages entendus devant la Commission n'ont pas démontré clairement qu'il était nécessaire de divulguer les taux d'échec aux essais d'infiltration. Cependant, il faut insister auprès de tous les intervenants du domaine de la sûreté aérienne pour que les faiblesses trouvées soient corrigées rapidement

¹⁴¹⁸ Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4818.

¹⁴¹⁹ Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4839-4840.

¹⁴²⁰ Pièce P-169, p. 83 (198 p.).

¹⁴²¹ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4966-4971.

afin de maximiser la sûreté et de justifier que les deniers publics soient investis dans l'ACSTA, mais aussi pour que la population ait confiance dans l'ensemble du régime de sûreté aérienne.

Dans le milieu, les intervenants n'aiment pas l'idée de rendre publics les taux d'échec aux essais d'infiltration¹⁴²². Les experts qui ont témoigné devant la Commission étaient d'avis qu'il était plus important de recenser les lacunes et de les corriger. Selon eux, les essais ne sont pas suffisants; il est essentiel de faire le suivi en proposant des solutions et de s'assurer qu'elles sont adéquatement mises en œuvre.

En revanche, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a recommandé la publication d'un résumé des résultats des essais d'infiltration après un délai raisonnable durant lequel on pourrait corriger les lacunes¹⁴²³. Le Comité a obtenu l'information auprès des « hauts fonctionnaires », et ses membres ont conclu que le taux d'échec était trop élevé et inacceptable. Le Comité a laissé entendre que si on divulguait cette information, le public pourrait se faire sa propre opinion, à savoir si le voyage aérien est suffisamment sûr, et du coup, l'ACSTA et les fournisseurs de services de contrôle seraient poussés à atteindre de meilleurs résultats. La divulgation des résultats des essais d'infiltration est abordée plus en détail à la section 3.9¹⁴²⁴.

Le SPIM et le programme X-RT sont d'autres moyens pour évaluer les compétences des agents de contrôle à détecter les objets dangereux. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a encouragé l'utilisation continue de ces systèmes afin que les agents de contrôle se pratiquent, améliorent leur rendement et reçoivent une rétroaction directe. Le Comité ne recommande pas du tout l'utilisation des résultats de ces examens comme mesures punitives, comme des amendes, des sanctions, des réprimandes ou l'annulation de la certification. On devrait plutôt se concentrer sur un apprentissage continu et l'amélioration du rendement. Le Comité a également signalé que les agents de contrôle se montraient très ouverts à de tels outils pour l'apprentissage et la rétroaction mais que les contraintes budgétaires avaient empêché d'en élargir la portée afin que tous les employés puissent en profiter¹⁴²⁵.

L'ACSTA utilise un système de télévision en circuit fermé (CCTV) à tous les points de contrôle, mais ne veut pas s'en servir pour surveiller le rendement des agents de contrôle, puisque ses employés refusent catégoriquement qu'on les observe de façon aussi intrusive. La direction de l'ACSTA a donc décidé de ne pas l'utiliser à cette fin à cause de la complexité d'une telle mesure et des dépenses qu'elle occasionne. Elle croit par ailleurs qu'il existe d'autres moyens plus efficaces pour surveiller et évaluer les agents de contrôle, notamment en recrutant des agents de surveillance de la conformité aux aéroports et en formant mieux ses chefs de point de contrôle¹⁴²⁶.

1422 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5050; témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5284.

1423 Pièce P-172, p. 75 (152 p.).

1424 Obligation de mise en garde et transparence en matière de sûreté de l'aviation.

1425 Pièce P-169, p. 117 (198 p.).

1426 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4833-4835.

Si un incident se produit à un point de contrôle, comme un manquement à la sûreté ou un rapport sur un objet manquant, tous les passagers ou les objets concernés peuvent être identifiés à partir des images du système de télévision en circuit fermé enregistrées au point de contrôle. L'administration centrale de l'ACSTA peut surveiller toutes ses lignes de contrôle partout au Canada de cette façon. Les 200 caméras du système de télévision en circuit fermé des points de contrôle sont entièrement surveillées à tour de rôle de 6 h à 22 h quotidiennement. Les enregistrements sont conservés pendant 15 jours. Mais, si un événement menaçant la sûreté se produit, les enregistrements peuvent être stockés pour être revus plus tard¹⁴²⁷.

Dans un rapport de 2005 sur la sécurité nationale, la vérificatrice générale a décelé des lacunes au niveau de l'inspection de sûreté et de l'application de la loi. Ni l'ACSTA ni Transports Canada ne possédaient un inventaire exact et complet des lettres de rappel à l'ordre qui avaient été envoyées ou des réponses écrites fournies par l'ACSTA¹⁴²⁸. La vérificatrice générale n'a trouvé aucune réponse à environ 12 p. 100 des lettres de rappel à l'ordre portant sur les essais d'infiltration et à environ 16 p. 100 de celles portant sur les autres lacunes dans la sûreté. Bien que l'ACSTA ait changé sa procédure par la suite afin de faire un meilleur suivi des lettres de rappel à l'ordre et des réponses, selon le rapport de 2006 de la vérificatrice générale, dans la plupart des cas, la direction de l'ACSTA n'envoyait toujours pas de réponse à son administration centrale ni à Transports Canada. En fait, le rendement de l'ACSTA dans ce domaine avait diminué depuis le rapport de 2005.¹⁴²⁹

Suivant la publication du rapport de la vérificatrice générale de 2006, l'ACSTA a pris des mesures pour s'assurer que toutes les actions correctives prises dans les aéroports concernant les échecs aux essais d'infiltration étaient documentées, à l'aéroport ainsi qu'à l'administration centrale de l'ACSTA. De plus, l'ACSTA compare maintenant ses dossiers avec ceux de Transports Canada mensuellement afin de vérifier que tous les essais d'infiltration échoués ont été consignés dans un rapport¹⁴³⁰.

La direction de l'ACSTA et les inspecteurs de Transports Canada ont exprimé leur frustration l'un envers l'autre au sujet des essais d'infiltration¹⁴³¹. Les inspecteurs ont affirmé au Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* qu'à de nombreuses occasions, l'ACSTA ne donnait pas suite en temps voulu aux avis de contravention qu'ils délivraient, et ne prenait pas toujours les mesures nécessaires pour remédier aux infractions. Certains ont également dit à l'ACSTA qu'à leur avis, des agents de contrôle, après avoir reçu un rapport d'inspection défavorable, récupéraient leur certificat sans suivre de formation de recyclage et sans passer d'examen. Inversement, l'ACSTA s'est plainte au Comité de l'application rigide de règles très normatives régissant ses activités de contrôle.

1427 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4816-4817.

1428 Pièce P-411, p. 16 (54 p.).

1429 Pièce P-173, p. 35 (64 p.).

1430 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4817-4818.

1431 Pièce P-169, p. 136 (198 p.).

À d'autres occasions, Transports Canada et l'ACSTA étaient en désaccord sur la signification et l'application des règles, ordres, mesures et procédures normalisées d'exploitation détaillées qui régissent les activités de contrôle de l'ACSTA. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a observé une certaine confusion, à savoir si les inspecteurs doivent évaluer le rendement des agents de contrôle en se fondant sur les procédures normalisées d'exploitation de l'ACSTA ou encore l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* de Transports Canada¹⁴³². On ne s'entendait même pas sur la signification de la « sélection aléatoire » aux points de contrôle. Ce genre de confusion pouvait rendre les agents de contrôle anxieux au travail. À cause de ces divergences d'opinion, le Comité a recommandé l'application de normes claires, uniformes et comprises par les deux parties pour la surveillance des agents de contrôle. La Commission est d'accord avec le Comité. Selon les dernières informations, Transports Canada est toujours en train d'étudier la recommandation du Comité¹⁴³³.

Dans son rapport de 2005, la vérificatrice générale a relevé des lacunes dans le modèle de surveillance et d'application de la loi¹⁴³⁴. Plus particulièrement, Transports Canada n'avait défini aucune norme de rendement pour l'ensemble du système de l'ACSTA, sauf pour le taux d'échecs aux essais d'infiltration, qui permette d'évaluer la conformité et l'efficacité. De plus, l'ACSTA n'a pas reçu de sanction pécuniaire, contrairement aux transporteurs aériens ou aux administrations aéroportuaires qui sont mis à l'amende s'ils désobéissent de façon répétée aux consignes de sûreté. Selon le rapport, Transports Canada a décidé de ne pas imposer de sanctions pécuniaires à l'ACSTA parce cela priverait l'organisme de ressources financières devant servir à la réalisation de son mandat de sûreté.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a reconnu qu'il n'est peut-être pas approprié d'imposer des sanctions pécuniaires à une société d'État financée par les deniers publics, mais se demande si le modèle de surveillance constituerait une mesure efficace à l'encontre de l'ACSTA pour faire appliquer la loi¹⁴³⁵. La vérificatrice générale a recommandé que Transports Canada instaure des indicateurs de rendement pour l'ACSTA, qui préciseraient ce que le ministère considère être un rendement satisfaisant de la part de l'ACSTA¹⁴³⁶. Le Comité consultatif a appuyé cette recommandation¹⁴³⁷.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également conclu que le pouvoir de révocation de la désignation par Transports Canada n'était pas nécessaire et que, puisque l'ACSTA était responsable de la formation des agents de contrôle, elle devrait avoir la responsabilité exclusive de leur « imposer une sanction »¹⁴³⁸. Rodney Wallis, ancien directeur de la sûreté de l'Association du

1432 Pièce P-169, p. 83-84 (198 p.).

1433 Pièce P-101 CAF0871, p. 2.

1434 Pièce P-411, p. 16 (54 p.).

1435 Pièce P-169, p. 84 (198 p.).

1436 Pièce P-411, p. 16-17 (54 p.).

1437 Pièce P-169, p. 83-84 (198 p.).

1438 Pièce P-169, p. 83 (198 p.).

transport aérien international (IATA), a déclaré lors de son témoignage qu'il était important de conserver une structure de surveillance simple. Si un inspecteur de Transports Canada déplore le rendement d'un agent de contrôle, la mesure évidente serait d'informer la direction de l'ACSTA¹⁴³⁹. L'ACSTA serait alors chargée de prendre des mesures pour remédier à la situation observée, et Transports Canada de surveiller leur mise en œuvre.

Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté de Transports Canada, a expliqué que le ministère réfléchissait toujours à la recommandation du Comité. Il a déclaré qu'il faut se pencher sur de nombreuses questions complexes avant de décider de transférer à l'ACSTA le pouvoir de révocation de la désignation. La certification et la désignation des agents de contrôle étaient deux qualifications distinctes et nécessaires. M. Barrette a souligné que Transports Canada a conservé le pouvoir de désignation après la création de l'ACSTA afin d'exercer une surveillance objective et indépendante sur elle, à titre d'instance constituée en vertu d'une loi. De plus, si on lui accordait le pouvoir de désignation et d'annulation de la désignation, elle aurait des responsabilités supplémentaires, notamment celle de représenter le ministère des Transports au Tribunal d'appel des transports du Canada; mais Transports Canada, qui était réticent à abandonner son rôle de surveillance, voulait d'abord examiner attentivement les conséquences d'une telle décision¹⁴⁴⁰.

L'ACSTA est autorisée à simuler des essais d'infiltration dans le cadre de la formation d'un agent de contrôle. Ces essais sont effectués dans des conditions contrôlées loin des zones réglementées plutôt que dans l'exercice de leurs fonctions. Les résultats servent à mesurer le rendement des agents et à leur fournir une rétroaction. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* considère que c'est un outil de formation efficace et utile¹⁴⁴¹. La vérificatrice générale et le Comité consultatif ont fait remarquer que l'ACSTA se disait insatisfaite du pouvoir limité qu'elle avait pour effectuer ces essais d'infiltration et estimait qu'elle devait pouvoir effectuer des essais d'infiltration complets, notamment avoir l'autorisation de faire passer des objets interdits à un point de contrôle¹⁴⁴².

De fortes divergences d'opinion ont surgi entre l'ACSTA et Transports Canada sur ce qui constitue un échec ou une réussite à un essai d'infiltration¹⁴⁴³. Par exemple, ils ne s'entendaient pas à savoir à quel agent de contrôle il revenait d'identifier l'objet menaçant, ni à savoir si l'agent de contrôle avait correctement suivi les procédures de l'ACSTA pour le détecter. De tels désaccords ont affecté les rapports de l'ACSTA avec Transports Canada, et la vérificatrice générale les a exhortés à régler rapidement ces différends dans son rapport de 2006¹⁴⁴⁴.

1439 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5042-5043.

1440 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4836-4841.

1441 Pièce P-169, p. 117 (198 p.).

1442 Pièce P-173, p. 15 (64 p.); pièce P-169, p. 143-144 (198 p.).

1443 Pièce P-173, p. 15 (64 p.).

1444 Pièce P-173, p. 15 (64 p.).

3.7.5 Conclusion

Plusieurs indices montrent que l'ACSTA et Transports Canada ont reconnu les difficultés associées au recrutement, à la formation, au maintien en poste et à l'évaluation des agents de contrôle, et qu'ils ont travaillé très fort pour régler ces problèmes. Il est essentiel à la sûreté de l'aviation que les agents de contrôle soient bien formés, attentifs et compétents. Il est tout aussi essentiel d'embaucher les candidats les plus prometteurs pour qu'ils deviennent des agents de contrôle efficaces et motivés.

Comme dans tout ce qui concerne la sûreté aérienne en général, cependant, on ne peut se permettre d'envisager avec complaisance les améliorations nécessaires. La sûreté dans les aéroports en 1985 était vraiment inadéquate, en grande partie à cause du relâchement de la vigilance, du manque de formation et d'une mauvaise discipline des gardiens de sécurité privés engagés pour s'occuper du contrôle des passagers et des bagages. Parce que les autres employés de l'aéroport n'ont pas fait preuve de vigilance ni adopté une conduite avisée, la sûreté était encore moins adéquate. La sûreté dans les aéroports canadiens est meilleure aujourd'hui, mais la dimension humaine de la sûreté aérienne demeure une préoccupation. Tant que les compétences et le jugement humains occuperont une part importante dans la sûreté des aéroports, il ne faut ménager aucun effort pour voir à ce que la formation et la formation d'appoint soient de qualité supérieure et accessibles en tout temps, et que les normes de rendement soient claires et uniformes. C'est seulement de cette façon que les personnes qui appliquent les mesures de sûreté aérienne pourront améliorer leurs compétences, leur motivation et leur vigilance.

3.8 Lacunes à combler dans le secteur de la sûreté de l'aviation

3.8.1 Fret aérien

Le prochain acte de sabotage contre l'aviation civile pourrait bien viser le fret aérien. Transporté essentiellement à bord des aéronefs de passagers¹⁴⁴⁵, le fret aérien du Canada n'est pas systématiquement fouillé avant d'être chargé à bord de ces appareils¹⁴⁴⁶, et les mesures de contrôle qui s'appliquent aux personnes qui apportent des colis aux fins d'expédition sont insuffisantes¹⁴⁴⁷. À bien des égards, la situation actuelle de la sûreté du fret aérien ressemble de façon troublante à celle qui s'appliquait aux bagages enregistrés avant la tragédie du vol 182 d'Air India. À l'époque, les quelques contrôles de sûreté visant les bagages ne suffisaient pas pour faire face à la menace connue de sabotage. Des mesures de sûreté étaient prévues et elles auraient pu empêcher le chargement de la valise contenant la bombe à bord de l'appareil, mais elles n'étaient tout simplement pas appliquées.

1445 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 24 octobre 2007, p. 8008; voir aussi la pièce P-169, p. 49 (198 p.).

1446 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

1447 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4630.

Le régime de sûreté de l'époque était marqué par une piètre surveillance de la réglementation, un niveau de vigilance insuffisant, un sentiment excessif de confiance, une préoccupation exagérée à l'égard du confort des clients et une tendance à se contenter de réagir aux menaces pour la sûreté. L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a mis en évidence les conséquences dévastatrices d'un acte de sabotage dirigé contre l'aviation civile. Pour ce qui est de la sûreté des bagages, les lacunes qui avaient rendu possible l'attentat à la bombe contre Air India ont été corrigées en grande partie, mais ce n'est pas le cas de celles dans la sûreté du fret aérien.

Le fret aérien, qui est transporté dans la même soute d'un aéronef de passagers que les bagages enregistrés, et les bagages partagent de nombreuses caractéristiques. Le fret et les bagages sont généralement préparés pour le transport avant d'être confiés à un aéroport et ils peuvent tous deux dissimuler des explosifs. Dans certains cas, les bagages sont expressément transportés comme fret aérien¹⁴⁴⁸. En fait, des représentants d'Air India ont soutenu lors des audiences que la valise de « M. Singh » qui avait été autorisée à être chargée à bord du vol 182 avait correctement été classée dans la catégorie du fret aérien et non dans celle des bagages non accompagnés en correspondance intercompagnies¹⁴⁴⁹. Cependant, cette affirmation n'est pas très convaincante, étant donné que la valise avait été enregistrée à une billetterie de Canadian Pacific Air (CP Air) comme un bagage enregistré et qu'une étiquette de correspondance intercompagnies y avait été apposée¹⁴⁵⁰. Quoi qu'il en soit, les ressemblances entre le fret aérien et les bagages de passagers sont incontestables.

Dès 1980, Transports Canada a considéré le fret aérien, de même que le courrier, comme un moyen d'introduire des dispositifs explosifs à bord d'un aéronef¹⁴⁵¹. L'un des premiers attentats à la bombe en plein vol du monde dirigé contre un aéronef de passagers a eu lieu au Canada au moyen d'un dispositif explosif dissimulé dans le fret aérien. Le 9 septembre 1949, une bombe dissimulée dans un colis envoyé par la poste, et non dans un bagage de passagers, a détruit un DC-3 de CP Air en plein vol près de Saint-Joachim, au Québec, tuant 19 passagers et 4 membres d'équipage. Trois personnes ont par la suite été exécutées pour ce crime¹⁴⁵². Les mesures de sûreté ont tout de même été axées sur les passagers et leurs bagages. Par conséquent, la menace que font planer les bombes sur les aéronefs n'a été que partiellement écartée.

1448 Plusieurs experts dans le domaine de la sûreté aérienne ont dit à la Commission qu'il existe des situations dans lesquelles un bagage non accompagné est clairement considéré comme du fret. Par exemple, Rodney Wallis a expliqué qu'un bagage est considéré comme du fret lorsqu'un voyageur qui ne souhaite pas payer une surtaxe pour excédent de bagages décide d'envoyer intentionnellement son bagage séparément. Chern Heed, ancien directeur général de l'aéroport international de Vancouver et de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto, était d'accord avec cette catégorisation. Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4408. Voir aussi le témoignage de Chern Heed, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4378.

1449 Voir, par exemple, le témoignage de Rajesh Chopra, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4437.

1450 Jim Marriott, directeur, Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne à Transports Canada au moment des audiences, a expliqué que la caractérisation d'un bagage est tributaire du document de contrôle connexe. Par conséquent, un bagage peut être considéré comme un bagage accompagné, un bagage non accompagné, un bagage expédié en accéléré ou du fret selon son étiquette correspondante ou un autre document. Voir le témoignage de Jim Marriott, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4561.

1451 Pièce P-101, CAF0163, p. 5.

1452 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

Des initiatives pour répondre à la menace de sabotage sont lentement élaborées et des mesures efficaces sont prises la plupart du temps en réaction à des événements particuliers. Dans la foulée des attentats à la bombe contre Air India, on a grandement amélioré la sûreté aérienne pour contrer la menace que constituent les bombes. Depuis la fin des années 1970, les explosifs ont remplacé les détournements d'aéronefs à titre de principale menace. L'appariement des bagages et des passagers s'est avéré la principale amélioration en matière de sûreté¹⁴⁵³. Cela a permis d'atténuer la menace que constituent les bagages non accompagnés, mais cette mesure ne fait que régler en partie le problème de sûreté. À la suite des événements du 11 septembre 2001, des efforts renouvelés ont été déployés pour renforcer la sûreté et ils visaient principalement les passagers et les bagages, de sorte que les lacunes importantes sur le plan de la sûreté du fret aérien n'ont pratiquement pas été corrigées¹⁴⁵⁴.

Les différences au chapitre des mesures de sûreté qui s'appliquent maintenant aux passagers et à leurs bagages, d'une part, et au fret aérien, d'autre part, sont frappantes. Les passagers ne peuvent monter à bord d'un aéronef qu'après avoir subi une série de contrôles de sûreté : les pièces d'identité et les cartes d'embarquement sont vérifiées, probablement à maintes reprises, aux points de contrôle; la « Liste des personnes précisées » (communément appelée parfois la liste d'interdiction de vol) est consultée pour s'assurer que les noms des personnes qui veulent embarquer dans l'appareil n'y figurent pas¹⁴⁵⁵; des contrôles sont effectués à l'aide d'un portique de détection d'objets métalliques pour détecter les objets interdits; et un autre examen peut être fait à l'aide d'un détecteur à main d'objets métalliques ou d'une fouille manuelle¹⁴⁵⁶. Une fouille secondaire peut être effectuée à la porte d'embarquement. Les bagages de cabine sont aussi examinés très minutieusement au moyen d'une inspection radioscopique obligatoire. Ils peuvent aussi par la suite être fouillés manuellement ou à l'aide d'un équipement de détection de traces d'explosifs (DTE)¹⁴⁵⁷. Un contrôle approfondi est aussi fait pour détecter les liquides et les gels au-delà d'un certain volume¹⁴⁵⁸. Depuis le 1^{er} janvier 2006, chaque bagage enregistré est contrôlé à l'aide d'un équipement de DTE¹⁴⁵⁹, et peut passer par cinq niveaux d'appareils en ligne et d'examen effectués par des agents de contrôle¹⁴⁶⁰. Quant au fret aérien, dans la plupart des cas, il est simplement placé à côté des bagages dans la soute de l'aéronef en autant que l'expéditeur a rempli le critère minimal qui consiste à entretenir une relation d'affaires régulière avec le transporteur aérien¹⁴⁶¹. L'image suivante est troublante : un aéronef ayant à son bord des passagers entièrement contrôlés et du fret aérien en grande partie non contrôlé.

1453 Pièce P-411, p. 12-13; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 77 et le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4942.

1454 Pièce P-35, p. 22-24; voir aussi la pièce P-411, p. 12-13.

1455 Pièce P-182, p. 4 (5 p.); voir aussi le témoignage de Brion Brandt, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4862-4863.

1456 Pièce P-169, p. 60 (198 p.).

1457 Pièce P-169, p. 60 (198 p.).

1458 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5138.

1459 Pièce P-169, p. 61 (198 p.).

1460 Pièce P-169, p. 62 (198 p.).

1461 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5293.

Les améliorations apportées au contrôle des passagers et des bagages auront un effet nettement moins positif si une bombe peut être introduite dans une expédition de fret. Il s'agit de la révélation la plus perturbante au sujet du régime actuel de sûreté de l'aviation civile. De plus, c'est l'élément qui revient systématiquement dans les témoignages des experts et des intervenants qui ont comparu lors des audiences. Avec une unanimité frappante, ils ont reconnu que le fret aérien représentait, à l'heure actuelle, l'une des lacunes les plus importantes dans le secteur de la sûreté aérienne et que cette dernière devait être corrigée¹⁴⁶². Comme les membres du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) l'ont fait remarquer en 2003 dans leur rapport sur la sûreté aérienne, il semble que la porte avant de la sûreté aérienne est bien verrouillée, mais que les portes latérales et de derrière sont grand ouvertes¹⁴⁶³.

La vulnérabilité du fret aérien devant la menace que présente son exploitation par des terroristes est encore plus troublante parce que la plupart du fret aérien au Canada, soit près de 80 p. 100, est transporté à bord d'aéronefs de passagers¹⁴⁶⁴. Près d'un million de tonnes de marchandises sont transportées annuellement par les voies aériennes¹⁴⁶⁵. La quantité de fret transporté à bord des aéronefs de passagers est donc considérable. L'industrie du fret aérien représente une part importante de l'économie du Canada, elle constitue 6,2 p. 100 du commerce avec les États-Unis et 21 p. 100 de celui avec d'autres pays¹⁴⁶⁶. Étant donné que la quantité de fret aérien transporté à bord des aéronefs de passagers devrait doubler au cours des deux prochaines décennies en raison de l'accroissement du commerce avec l'Asie, le risque que présente le fret aérien pour la sûreté s'aggravera s'il n'est pas adéquatement traité¹⁴⁶⁷.

Aux États-Unis, à peine 25 p. 100 du fret aérien est transporté à bord des aéronefs de passagers. L'industrie américaine a des économies d'échelle qui permettent de transporter la plupart du fret aérien à bord d'aéronefs tout-cargo¹⁴⁶⁸. Il n'en reste pas moins que le risque pour la sûreté que présente le fret aérien transporté à bord d'aéronefs de passagers aux États-Unis est considérable, étant donné que du fret aérien est chargé à bord de nombreux vols de passagers, soit près de six milliards de livres de fret par année¹⁴⁶⁹. Comme au Canada, la sûreté aérienne aux États-Unis a été critiquée parce que les États-Unis privilégient le contrôle des passagers et des bagages au détriment de la sûreté du fret aérien. En 2005, le département de la Sécurité intérieure des États-Unis a indiqué que

1462 Voir, par exemple, le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003. Voir aussi : le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4629; le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4246; le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4958-4959; la pièce P-169, p. 48 (198 p.); la pièce P-172, p. 34 (152 p.).

1463 Pièce P-171, p. 9.

1464 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4629; voir aussi la pièce P-169, p. 49 (198 p.).

1465 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4650-4651.

1466 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

1467 Pièce P-169, p. 48-49 (198 p.).

1468 Pièce P-101, CAF0872, p. 3. En 2004, selon une estimation, les États-Unis ont transporté 23 milliards de livres de fret par les voies aériennes. Environ 75 p. 100 du fret, soit 17 milliards de livres, a été transporté à bord d'aéronefs tout-cargo, alors que les 6 milliards restants ont été transportés à bord d'aéronefs de passagers. Voir la pièce P-417, p. 12.

1469 Pièce P-417, p. 12.

la plupart du fret aérien transporté à bord des aéronefs de passagers n'était pas inspecté manuellement. Au cours de cette même année, une loi a été adoptée qui exigeait la prise de mesures additionnelles pour assurer la sûreté du fret aérien. Elle exigeait entre autres une augmentation de la quantité de fret chargé à bord d'aéronefs de passagers, qui est inspectée¹⁴⁷⁰.

Malgré la menace qu'ils représentent, les explosifs dissimulés dans le fret aérien chargé à bord d'aéronefs de passagers n'ont pas été à l'origine d'une grave tragédie aérienne depuis des décennies¹⁴⁷¹. Cela pourrait expliquer la négligence relative qui sévit au chapitre de la sûreté du fret aérien depuis tant d'années. Rodney Wallis, ancien directeur de la Sûreté à l'Association du transport aérien international (IATA) et consultant en sûreté de l'aviation civile internationale, a été le principal expert de la Commission dans ce domaine. Il a dit dans son témoignage que l'on sait depuis longtemps que le fret aérien est vulnérable aux actes de sabotage, mais que des mesures de sûreté aérienne sont rarement formulées de manière proactive. Il a affirmé qu'à la suite d'un grave accident, [traduction] « de grandes améliorations sont inévitablement apportées à la sûreté aérienne¹⁴⁷² ». En 1993, il a exprimé la préoccupation suivante au sujet du fret aérien :

[Traduction]

L'histoire nous a montré que souvent, habituellement même, la volonté d'atteindre un bon niveau de sûreté se manifeste à la suite de tragédies, comme celle qui a frappé le Boeing 747 d'Air India à l'été 1985. Jusqu'à maintenant, le fret a posé peu de problèmes¹⁴⁷³.

Même lorsqu'une menace est connue, elle n'est souvent pas perçue comme immédiate. Si des intérêts concurrents rivalisent pour les mêmes ressources limitées, l'engagement politique peut faiblir. Un rapport de 2005 de la vérificatrice générale du Canada, le deuxième d'un examen en deux volets de l'initiative nationale de 2001 en matière d'antiterrorisme¹⁴⁷⁴, indiquait que les ressources liées à l'inspection de la sûreté aérienne étaient dirigées en grande partie vers les passagers et les bagages. Selon le rapport, les risques découlant du fret aérien ont fait l'objet d'un examen moins approfondi, nonobstant le niveau de préoccupation suscité.

Les passagers et les bagages font maintenant l'objet d'un examen approfondi grâce à divers niveaux de contrôle de sûreté. Par conséquent, les terroristes chercheront naturellement les maillons faibles dans la chaîne de sûreté. En 1993, M. Wallis a fait remarquer ce qui suit :

1470 Pièce P-417, p. 1-2.

1471 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

1472 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5010.

1473 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

1474 Pièce P-411, p. 3.

[Traduction]

En raison des programmes de sûreté des compagnies aériennes, il est de plus en plus difficile pour les terroristes d'utiliser les passagers et leurs bagages pour couvrir leurs actes de terrorisme, ils doivent donc chercher de nouvelles façons de faire. Les compagnies aériennes ne doivent pas oublier que le fret, y compris les expéditions de courrier, pourrait devenir le moyen privilégié des terroristes¹⁴⁷⁵.

William Leiss, expert en gestion des risques dont la Commission a retenu les services, a soutenu qu'une saine gestion des risques exige que la protection de tous les domaines de risque soit maintenue à un niveau acceptable. Les lacunes dans la sûreté affaiblissent l'ensemble du système et augmentent les risques. Si de telles lacunes existent, les ressources doivent être réaffectées afin de tenir compte adéquatement de tous les risques¹⁴⁷⁶.

Les représentants du milieu de l'aviation et du gouvernement savent que le fret aérien est vulnérable, mais la sûreté du fret aérien n'a pas beaucoup changé depuis près de plus de trois décennies. Ce n'est que tout récemment que le gouvernement du Canada a pris des mesures pour l'améliorer. Un projet pilote est maintenant en cours. Il était grand temps d'agir.

3.8.1.1 Sûreté du fret aérien : une préoccupation de longue date

En 1980, le gouvernement du Canada savait que le fret aérien était vulnérable aux actes de sabotage. En février de cette même année, le comité d'étude conjoint chargé de la sûreté de l'aviation civile s'est réuni pour entreprendre un examen du renseignement. Le comité se composait de cadres supérieurs de Transports Canada, de l'Association du transport aérien du Canada (ATAC) et de la GRC. Dans le compte rendu de décisions du comité, la menace dirigée contre le fret était décrite comme suit :

[Traduction]

Le Comité admet que la nature de la menace change, de sorte que les actes de sabotage, plutôt que les détournements, constitueront vraisemblablement la principale menace à la sûreté du système de transport aérien à l'avenir. Puisque les procédures de contrôle des passagers se sont révélées un moyen efficace pour empêcher le transport d'armes et d'explosifs non autorisés dans la cabine des aéronefs, on craint que des individus essaient maintenant d'exploiter les faiblesses du système de sûreté et de placer des explosifs dans les bagages enregistrés, les colis de messagerie, le fret et le courrier¹⁴⁷⁷.

¹⁴⁷⁵ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

¹⁴⁷⁶ Pièce P-361, onglet 1, p. 9 (12 p.).

¹⁴⁷⁷ Pièce P-101, CAF0163, p. 5.

Selon Transports Canada, le fret aérien comprend le courrier et les colis, en plus des grosses palettes et des gros conteneurs¹⁴⁷⁸.

En 1982, Transports Canada a commandé une étude afin d'examiner la pertinence des politiques de sûreté existantes ayant trait au fret aérien et aux bagages. Le ministère a demandé que des recommandations soient formulées en vue de renforcer la sûreté si des lacunes étaient décelées¹⁴⁷⁹. Dans un rapport d'étude provisoire établi en juillet 1983, des recommandations ont été formulées pour améliorer la sûreté du fret aérien¹⁴⁸⁰. Le projet de règlement visant les transporteurs aériens, en circulation depuis 1982, reconnaissait aussi l'importance de protéger le fret aérien. Le projet de règlement exigeait le contrôle du fret aérien pour prévenir ou empêcher le transport non autorisé d'armes, d'explosifs ou de dispositifs incendiaires dans le fret chargé à bord des aéronefs. Tous les expéditeurs inconnus devaient être identifiés et des précautions additionnelles devaient être prises pendant des situations de menace élevée. Voici quelques-unes de ces précautions : fouiller tout le fret, soit manuellement ou électroniquement, retarder les expéditions afin de veiller à ce qu'un aéronef particulier ne puisse être ciblé ou refuser de transporter le fret¹⁴⁸¹.

Il semble qu'à compter de 1983, Transports Canada a intégré la sûreté du fret aérien à son régime d'inspection. La liste de contrôle pour les inspections de sûreté de l'aviation civile du ministère, qui était utilisée à l'époque pour tester la sûreté des aéroports et des transporteurs aériens, comprenait une section sur le fret :

[Traduction]

Sûreté du fret

32. Des procédures ont-elles été établies pour veiller à ce que le fret aérien ne soit accepté que de la part d'expéditeurs de bonne foi?

33. Les expéditions de fret sont-elles contrôlées, du moment de leur acceptation jusqu'à leur chargement à bord de l'aéronef, pour prévenir l'accès non autorisé et l'introduction d'explosifs?

34. Toutes les expéditions suspectes ou non identifiées sont-elles examinées et autorisées par un employé compétent du transporteur aérien avant d'être chargées à bord de l'aéronef¹⁴⁸²?

En décembre 1983, Paul Sheppard, directeur, Sûreté aérienne, à Transports Canada, a testé le contrôle des passagers à l'aéroport international de Toronto

1478 Pièce P-189, p. 8.

1479 Pièce P-101, CAF0776, p. 1.

1480 Pièce P-101, CAF0565, p. 10-11.

1481 Pièce P-101, CAF0565, p. 8-9.

1482 Pièce P-101, CAF0566, p. 7.

en utilisant la liste de contrôle pour les inspections de sûreté de l'aviation civile, mais il n'a pas posé les questions ayant trait à la sûreté du fret aérien¹⁴⁸³.

M. Sheppard a par la suite examiné le plan de sûreté d'Air India et, le 21 février 1984, il l'a accepté comme [traduction] « un programme parfaitement louable qui répond aux exigences de la législation canadienne ». Le plan comportait des mesures ayant trait à la sûreté du fret aérien dans des situations tant normales que d'urgence. Dans des situations d'urgence, tout le fret devait être soumis à une « période d'attente » de 24 heures advenant la menace d'une bombe ou d'un acte de sabotage¹⁴⁸⁴.

Transports Canada connaissait le risque que représentait le fret aérien pour la sûreté, et les preuves présentées devant la Commission montrent que les intervenants de l'industrie ont informé le ministère des lacunes en matière de sûreté. La préoccupation selon laquelle les petits colis pouvaient être dirigés vers des vols en particulier a notamment été portée à l'attention de Transports Canada. En 1984, Transports Canada a procédé à une vérification de la sûreté de CP Air afin d'évaluer son système de lutte contre les actes d'intervention illicite dirigés contre l'aviation civile. Un représentant de la sûreté de l'Association canadienne des pilotes de ligne (ACPL)¹⁴⁸⁵ pour CP Air a fait le commentaire suivant [traduction] : « L'ACPL aimerait que de meilleures procédures soient mises en place pour traiter les bagages enregistrés et le fret, et elle estime que davantage de mesures peuvent être prises relativement aux fouilles, soit par voie électronique ou autrement¹⁴⁸⁶ ». Un autre représentant de la sûreté a indiqué ce qui suit :

[Traduction]

L'ACPL s'inquiète passablement du nombre insuffisant de procédures en place pour traiter les bagages enregistrés, les petits colis et le fret [...]. [I] est tout à fait concevable qu'un petit colis soit dirigé vers un vol en particulier. Ni les compagnies aériennes ni Transports Canada ne disposent d'appareils radioscopiques assez gros aux aéroports pour traiter les bagages enregistrés ou le fret¹⁴⁸⁷.

1483 À cette occasion, la sûreté du fret aérien, même si elle faisait partie de la liste de contrôle, n'a pas été évaluée. Aucune réponse n'a été donnée à ces questions dans le cadre de cet examen et on pouvait lire à côté de chacune des questions la note suivante écrite à la main : « aucune vérification effectuée » et aucune raison n'avait été fournie. Il semble probable que la sûreté du fret n'a pas été évaluée parce que le test mettait l'accent sur le contrôle des passagers. Il n'en reste pas moins que Transports Canada considérait la sûreté du fret comme suffisamment importante pour inclure ces questions dans sa liste de contrôle générale pour les inspections de sûreté de l'aviation civile. Voir la pièce P-101, CAF0566.

1484 Pièce P-284, onglet 68, 8.1.4.

1485 L'ACPL, bien que le présent document ne contienne aucune définition à cet égard, semble être le sigle de l'Association canadienne des pilotes de ligne, qui a été créée en 1937. Elle avait pour objectif de [traduction] « regrouper les points de vue des pilotes de ligne quant à leurs préoccupations ayant trait au secteur du transport aérien, et elle était autorisée à les exprimer, au besoin ». En 1996, l'association a été dissoute lorsque les pilotes d'Air Canada ont créé leur propre association, à savoir l'Association des pilotes d'Air Canada (APAC). En 1997, les pilotes qui étaient encore membres de l'ACPL ont pris des dispositions pour fusionner leur association à l'Association des pilotes de ligne (ALPA) dont le siège social est aux États-Unis. Voir la pièce P-412.

1486 Pièce P-101, CAF0637, p. 10.

1487 Pièce P-101, CAF0637, p. 14.

En 1985, le fret avait été reconnu comme un risque distinct pour la sûreté, et les transporteurs aériens étaient responsables d'appliquer des normes de sûreté pour le fret. En vertu du *Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile* et du *Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)* en vigueur à l'époque, tous les transporteurs aériens étaient tenus de mettre en œuvre des systèmes de surveillance et de fouille effectuées par des personnes ou des dispositifs mécaniques ou électroniques pour les marchandises, et de prévoir des espaces d'accès interdit pour les marchandises aux aéroports¹⁴⁸⁸. Conformément à ces mesures, les transporteurs aériens étaient aussi tenus de mettre en œuvre « un système d'identification permettant d'éviter que des bagages, des biens ou des marchandises ne soient placés à bord d'un aéronef sans autorisation préalable du propriétaire ou de l'exploitant¹⁴⁸⁹ ».

Dans les premières heures qui ont suivi l'attentat contre le vol 182 d'Air India, le fret aérien a été désigné comme un risque prioritaire pour l'aviation civile et il devait faire l'objet d'une attention immédiate. Le 23 juin 1985, le gouvernement a mis en œuvre des mesures de sûreté provisoires en attendant l'obtention de renseignements supplémentaires qui l'aideraient à déterminer les modifications plus permanentes nécessaires. Ces mesures immédiates proposaient entre autres une mise de côté pendant 24 heures de tout le fret aérien et une fouille manuelle ou une inspection à l'aide d'un appareil radioscopique¹⁴⁹⁰.

Même avant l'attentat à la bombe contre le vol 182, Transports Canada avait compris que le fret transporté à bord d'aéronefs devait être protégé contre les actes de sabotage et que le transport d'explosifs dans le fret était un risque concret.

3.8.1.1.1 Rapport Seaborn

À la suite de l'attentat à la bombe contre Air India, le Cabinet fédéral¹⁴⁹¹ a commandé une étude afin de fournir un examen global de la sûreté des aéroports et des compagnies aériennes au Canada¹⁴⁹². Le rapport, connu sous le nom de rapport Seaborn, a été rendu public à la fin de septembre 1985. On recommandait dans le rapport de renforcer le régime national de sûreté de l'aviation civile qui s'applique au fret aérien et on soulignait la nécessité de protéger les cibles terroristes possibles. Il était aussi question de l'importance de maintenir un régime de sûreté rigoureux, même à des niveaux de menace normaux¹⁴⁹³.

On y présentait aussi un programme pour renforcer la sûreté du fret aérien aux aéroports internationaux. Le programme varierait en fonction du niveau de la menace¹⁴⁹⁴. Reprenant les commentaires reçus en 1984 lors de la vérification de

1488 Pièce P-165, onglet 4, al. 3(1)a), b), c); pièce P-165, onglet 5, 3(1)a), b), c).

1489 Pièce P-165, onglet 4, al. 3(1)f); pièce P-165, onglet 5, 3(1)f).

1490 Pièce P-35, p. 22; voir aussi le témoignage de Jean Barrette, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4509.

1491 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

1492 Pièce P-35, p. 22.

1493 Pièce P-101, CAF0039, p. 4 (12 p.).

1494 Pièce P-101, CAF0039, p. 6-7 (12 p.).

la sûreté de CP Air par Transports Canada, on recommandait de porter une plus grande attention aux petits colis puisqu'on peut avec ceux-ci cibler des vols en particulier et on proposait que ces colis subissent un examen radioscopique, même dans des situations de menace normale¹⁴⁹⁵.

Dans les cas de menace accrue, en plus de procéder à une inspection radioscopique de tous les petits colis, une inspection radioscopique, une fouille manuelle ou une inspection par des chiens devrait être utilisée pour les marchandises plus volumineuses, ou ces dernières devraient être assujetties à une période de rétention non divulguée. En cas de menace élevée, on recommandait d'interdire complètement le transport des marchandises ou de refuser de transporter tout paquet ne pouvant être ouvert pour une inspection approfondie¹⁴⁹⁶.

De plus, selon le rapport, « une nouvelle technologie de détection de vapeurs d'explosif devrait être disponible au cours des deux à trois prochaines années en vue d'accélérer l'inspection des marchandises¹⁴⁹⁷ ». On incitait aussi Transports Canada à mettre au point en priorité de nouvelles technologies « permettant de simplifier et d'améliorer l'efficacité des techniques et de l'équipement de détection de sécurité [sûreté]¹⁴⁹⁸ ». On indiquait aussi dans le rapport que ce sont généralement les transporteurs aériens ou les entreprises privées de sûreté agissant en leur nom qui s'occupent du contrôle du fret. On recommandait à Transports Canada d'établir et d'appliquer des normes de sûreté et de donner une formation adéquate aux personnes qui s'occupent du contrôle du fret aérien¹⁴⁹⁹.

Le rapport Seaborn a souvent été présenté comme un document marquant au Canada et dans le milieu international de la sûreté aérienne. Il continue de faire écho dans la collectivité internationale¹⁵⁰⁰. Jim Marriott, directeur, Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne de Transports Canada au moment de la tenue des audiences, a souligné les répercussions du rapport Seaborn à l'échelle nationale et internationale :

[Traduction]

Le rapport Seaborn est réellement devenu un plan d'action stratégique pour le ministère pour bien des années à venir. Il présentait un nombre important de pratiques recommandées afin d'améliorer la sûreté aérienne. Le ministère a très résolument poursuivi la mise en œuvre de toutes les recommandations du rapport Seaborn au cours des années qui ont suivi, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux

¹⁴⁹⁵ Pièce P-101, CAF0039, p. 4-6 (12 p.).

¹⁴⁹⁶ Pièce P-101, CAF0039, p. 5 (12 p.).

¹⁴⁹⁷ Pièce P-101, CAF0039, p. 5 (12 p.).

¹⁴⁹⁸ Pièce P-101, CAF0039, p. 5 (12 p.).

¹⁴⁹⁹ Pièce P-101, CAF0039, p. 6 (12 p.).

¹⁵⁰⁰ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4507.

qui avaient des responsabilités afférentes à la sûreté et, naturellement, de concert avec l'industrie du transport aérien, les compagnies aériennes, les aéroports et même les syndicats des aéroports et des compagnies aériennes.

[...]

C'était en fait une feuille de route pour renouveler la sûreté aérienne au Canada et la porter à un niveau beaucoup plus élevé que ce qu'elle était après l'attentat de 1985. Selon moi, il est important de reconnaître que le rapport s'est révélé un outil précieux pour la sûreté de l'aviation tant pour le Canada, qu'à l'échelle internationale.

[...]

[L]es recommandations mises en œuvre par le Canada sont devenues des normes ou des points de référence qui ont inspiré et fait évoluer le domaine de la sûreté de l'aviation internationale¹⁵⁰¹.

La déclaration de M. Marriott selon laquelle Transports Canada avait très activement donné suite aux recommandations du rapport Seaborn semblait en contradiction avec les mesures prises par le ministère au chapitre de la sûreté du fret aérien. Comme on le mentionne ci-dessous, les mesures de sûreté du fret aérien n'ont pas été mises en œuvre comme le recommandait M. Seaborn dans son rapport. Par exemple, les petits colis n'ont pas été systématiquement inspectés à l'aide d'un appareil radioscopique et ils ne le sont toujours pas¹⁵⁰². Aucune méthode de fouille systématique n'est utilisée pour ces colis, malgré la préoccupation qui persiste selon laquelle les petits colis peuvent être utilisés pour cibler des vols en particulier¹⁵⁰³. En 2006, un comité d'experts indépendant a présenté un rapport sur son examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Loi sur l'ACSTA)*. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA)* a affirmé qu'il avait été [traduction] « frappé par la similarité entre plusieurs de ses recommandations [...] visant à corriger les lacunes de la sûreté aérienne et celles formulées dans le rapport Seaborn, environ vingt ans plus tôt¹⁵⁰⁴ ». Ce n'est que très récemment que la nécessité d'examiner la sûreté du fret aérien a semblé se répandre au sein du gouvernement du Canada.

M. Marriott a indiqué dans son témoignage qu'il aurait été possible de mettre en œuvre immédiatement certaines des recommandations du rapport Seaborn, mais que d'autres recommandations devaient être mises en œuvre sur plusieurs

1501 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4504-4505.

1502 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

1503 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4679.

1504 Pièce P-157, p. 91-92 (135 p.).

années¹⁵⁰⁵. Plus de deux décennies se sont écoulées depuis la publication du rapport et la sûreté du fret aérien est toujours considérée comme une importante lacune. Ce délai n'est pas acceptable pour contrer une menace qui met grandement en danger la vie des passagers et de toutes les personnes qui jouent un rôle dans le secteur du transport aérien.

Le sénateur Colin Kenny, président du Comité sénatorial qui surveille la sûreté aérienne du Canada depuis les dernières années¹⁵⁰⁶, a exprimé la profonde préoccupation du Comité quant au temps qu'il a fallu pour examiner la sûreté du fret :

[Traduction]

Eh bien, nous avons franchement été consternés lorsque le gouvernement a annoncé, il y a environ un an, qu'il entreprenait une étude pour déterminer la façon dont il allait traiter le fret chargé dans la soute.

Beaucoup d'années se sont écoulées depuis les événements du 11 septembre et encore plus d'années se sont écoulées depuis l'attentat contre Air India et le Comité a été consterné de constater que le gouvernement n'avait entrepris l'étude de ce dossier que l'année dernière.

[...]

Il est difficile de bien exprimer la frustration que ressent le Comité quant à la lenteur du ministère des Transports à examiner ce dossier¹⁵⁰⁷.

3.8.1.1.2 Raisons expliquant l'inaction

Le transport de bagages non accompagnés en correspondance intercompagnies et le refus de mettre en œuvre l'appariement bagages-passagers dans le contexte de menace élevée de juin 1985 peuvent expliquer la tragédie d'Air India. Transports Canada était déjà parfaitement au courant de la menace de bombes dissimulées dans des valises et savait comment contrecarrer cette méthode d'attaque¹⁵⁰⁸. À cause d'un niveau insuffisant de vigilance dans la sûreté de l'aviation, les bagages n'ont pas été détectés.

Une situation semblable persiste depuis près de trois décennies dans le secteur du fret aérien. Il est alarmant de constater que la plupart des marchandises chargées à bord des aéronefs de passagers ne sont pas encore inspectées à l'aide d'un appareil radioscopique ou d'un autre moyen d'inspection.

1505 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4506-4507.

1506 Pièce P-171, p. 173.

1507 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4677.

1508 Pièce P-101, CAF0637, p. 19-20.

Pourquoi est-ce ainsi? Transports Canada a donné des raisons liées au coût et à la complexité de prendre des mesures de contrôle de sûreté appropriées pour le fret aérien. Il a fallu du temps pour offrir des solutions efficaces. Pourtant, cela n'explique pas un délai s'échelonnant sur plusieurs décennies.

Le Comité sénatorial a laissé entendre que d'autres facteurs pouvaient entrer en ligne de compte. Dans son rapport de 2003 sur la sûreté aérienne, le Comité recommandait d'entreprendre immédiatement des contrôles aléatoires et ciblés du fret aérien¹⁵⁰⁹. Transports Canada a répondu qu'une nouvelle initiative de sûreté du fret aérien était élaborée de manière à « atténuer les risques pour le transport aérien et à favoriser le transport efficace de marchandises à l'échelle nationale et internationale¹⁵¹⁰ ». Il a aussi précisé que « l'approche adoptée par Transports Canada vise à maintenir l'efficacité du secteur du transport du fret et du transport aérien, tout en renforçant la sûreté¹⁵¹¹ ». Le Comité sénatorial a critiqué cette réponse et a laissé entendre que les intérêts commerciaux, en ce qui concerne le maintien d'une certaine efficacité dans l'expédition des marchandises, s'ingéraient indûment dans le secteur de la sûreté du fret aérien. En 1993, M. Wallis a écrit que les compagnies aériennes pourraient hésiter à investir dans des mesures de sûreté pour le fret parce que ces dernières risquaient d'avoir des conséquences négatives sur une source importante de revenus¹⁵¹².

L'un des grands principes de l'aviation civile, c'est qu'il doit y avoir un équilibre entre la sûreté et l'efficacité¹⁵¹³. Le Comité sénatorial¹⁵¹⁴ et le rapport Seaborn¹⁵¹⁵ ont reconnu ce fait. Il doit y avoir un certain équilibre entre la circulation efficace des passagers et des bagages et les préoccupations en matière de sûreté; le défi est le même pour le fret¹⁵¹⁶. Stephen Conrad, directeur de projet, Sûreté du fret aérien, Transports Canada, a admis que l'un des objectifs actuels dans la sûreté du fret est de continuer d'assurer une circulation efficace des marchandises¹⁵¹⁷.

L'industrie du fret aérien, qui comprend le service de messagerie, est assujettie au facteur temps¹⁵¹⁸. Certaines marchandises transportées en tant que fret, comme les fleurs coupées et les journaux, peuvent devenir inutilisables si le transport est retardé¹⁵¹⁹. Toutefois, le Comité sénatorial a affirmé que les intérêts des intervenants de l'industrie ne devaient pas primer sur les mesures de sûreté nécessaires¹⁵²⁰.

1509 Pièce P-171, p. 63.

1510 Pièce P-172, p. 35 (152 p.).

1511 Pièce P-172, p. 35 (152 p.).

1512 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

1513 Pièce P-169, p. 19 (198 p.).

1514 Pièce P-172, p. 36 (152 p.).

1515 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

1516 Pièce P-169, p. 19 (198 p.); voir aussi la pièce CAF0039, p. 1 (12 p.).

1517 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5187.

1518 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5203.

1519 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5187.

1520 Pièce P-172, p. 35-36 (152 p.).

D'après les preuves présentées devant la Commission, avant 1985, les désagréments éprouvés par les passagers ont influé sur la décision d'Air India de passer des procédures d'appariement manuel des bagages à l'appareil radioscopique¹⁵²¹, même si cette technologie de fiabilité très limitée n'en était qu'à ses débuts et que son fonctionnement dépendait grandement des compétences de l'opérateur¹⁵²².

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a affirmé que le fait de laisser les transporteurs aériens s'occuper du contrôle des passagers et des bagages dans la foulée des attentats à la bombe contre Air India constituait [traduction] « une grave lacune dans le système de sûreté, puisque la sûreté ne serait pas leur principale préoccupation¹⁵²³ ». Quoiqu'il en soit, Transports Canada a décidé de confier de nouveau cette responsabilité aux transporteurs aériens et d'élaborer un régime de réglementation très prescriptif, en plus d'améliorer les programmes de formation à l'intention du personnel de contrôle. Le Comité a fait remarquer que ce n'est qu'après les événements du 11 septembre que l'ACSTA a été créée comme une instance gouvernementale distincte ayant pour mandat [traduction] « d'assumer cette importante responsabilité »¹⁵²⁴. Trouver un juste équilibre entre l'efficacité et la sûreté est manifestement une question qui revient sans cesse. La recherche d'un tel équilibre pour le fret aérien doit être guidée par les leçons tirées du passé.

Puisque la lacune dans la sûreté du fret aérien a déjà grandement été diffusée¹⁵²⁵ et que la menace de la part des terroristes s'est accrue, tous les vols transportant du fret et provenant du Canada sont des cibles potentielles. Parce qu'il n'y a eu que peu d'incidents jusqu'à maintenant¹⁵²⁶, un certain excès de confiance s'est installé. Toutefois, celui-ci est injustifié. Comme on l'a déjà mentionné, il y a plusieurs décennies, une bombe dissimulée dans le fret aérien a été à l'origine d'un désastre en vol au Canada, et cet élément du secteur du transport aérien est toujours relativement non protégé contre un attentat terroriste, tandis que les mesures de sûreté à l'égard d'autres aspects de l'aviation civile ont été grandement améliorées. Bien qu'on la considère souvent comme la « prochaine menace », la possibilité de dissimuler des bombes dans le fret aérien se définit plus exactement comme une menace reconnue depuis longtemps qui n'a pas entièrement été examinée. Le risque qu'une bombe soit chargée à bord d'un aéronef, même si ce risque représente la principale préoccupation en matière de sûreté aérienne depuis 1980, n'a jamais été pris suffisamment au sérieux pour justifier la mise en œuvre de mesures préventives rigoureuses et nécessaires.

Le défi consiste à concevoir et à maintenir un régime robuste de sûreté du fret aérien avant que ces lacunes ne puissent être exploitées. En 1985, le refus de ne pas prendre de mesures de sûreté adéquates pour conjurer une menace connue peut être attribué, au moins en partie, à un sentiment excessif de confiance¹⁵²⁷.

1521 Pièce P-101, CAF0581.

1522 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4256-4257.

1523 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

1524 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

1525 Pièce P-35, p. 23-24; pièce P-172, p. 33 (152 p.); pièce P-169, p. 48 (198 p.).

1526 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

1527 Pièce P-157, p. 54 (135 p.).

Transports Canada a lui-même reconnu dans un rapport rédigé en 1982 que les mesures de sûreté et de sécurité aériennes pour contrer le terrorisme figuraient en bas de la liste des priorités du Canada parce que cette question n'était pas réellement considérée comme une menace immédiate pour le Canada :

[Traduction]

L'excès de confiance peut être défini comme une question possible tant au niveau de la haute direction que sur le terrain. Étant donné que le Canada n'a pas connu une hausse des actes illicites dirigés contre l'aviation civile, il est fort possible qu'il soit plus difficile de justifier le maintien d'un programme de sûreté adéquat en l'absence d'une menace clairement définie. Il est relativement facile d'établir les coûts liés à la sûreté. Ils représentent donc clairement des économies possibles si l'absence d'une menace clairement perçue continue de se faire sentir¹⁵²⁸.

3.8.1.1.3 Nécessité d'une approche proactive

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu qu'une approche proactive, plutôt que réactive, était essentielle pour que la sûreté aérienne soit efficace¹⁵²⁹. Historiquement, comme on l'a déjà mentionné, on a toujours réglé nos préoccupations en matière de sûreté aérienne en réagissant aux événements. Le contrôle des passagers a été instauré à la suite de détournements d'aéronefs. L'appariement passagers-bagages a été mis en place à la suite de l'attentat à la bombe contre Air India. Le renforcement des mesures de sûreté pour les passagers et les bagages s'est fait après les attentats du 11 septembre. L'interdiction des liquides et des gels découle d'une menace immédiate et urgente survenue en août 2006.

Le Canada n'est pas le seul pays à appliquer des mesures de sûreté en réaction à des incidents de transport aérien. L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India en 1985 et celui contre le vol 103 de la Pan American (Pan Am) en 1988 ont attiré l'attention du milieu international de l'aviation civile. Même après ces événements, plusieurs États ont mis du temps à renforcer leur sûreté aérienne. Bon nombre des mesures proposées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) étaient volontaires ou n'étaient pas adoptées par les États membres¹⁵³⁰. Le Canada n'est peut-être pas le seul à faire preuve d'un excès de confiance, mais, en aucun cas, cela ne l'absout de toute responsabilité quant à son inaction dans le dossier du fret aérien.

Lors des audiences, Kathleen Sweet, experte en sûreté de l'aviation civile internationale possédant une expérience particulière dans la sûreté du fret aérien, a déclaré que la menace que pose le fret aérien est imminente et qu'une mesure définitive est nécessaire :

¹⁵²⁸ Pièce P-101, CAF0774, p. 22 (98 p.).

¹⁵²⁹ Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4646.

¹⁵³⁰ Pièce, P-157, p. 91 (135 p.).

[Traduction]

[À] moins que nous agissions rapidement dans ce dossier [...] un avion va s'écraser. L'objet fatidique sera dissimulé dans le fret, et tout le monde sera occupé à mener la prochaine bataille. Puis on se dira : pourquoi n'avons-nous pas fait ceci? Ou cela? [...] Eh bien, nous pouvons déjà agir¹⁵³¹.

On doit faire preuve de la même vigilance lorsqu'on contrôle le fret aérien ou les passagers et les bagages. La voie empruntée pour atteindre ce résultat peut varier selon le contexte, les circonstances et les moyens disponibles.

Il en va de même avec le fret aérien chargé à bord d'aéronefs tout-cargo. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu que les aéronefs tout-cargo présentaient un risque moindre parce qu'ils ne transportaient pas de passagers et qu'ils n'avaient à leur bord qu'un nombre peu élevé d'employés. De plus, il est difficile pour un terroriste caché dans la soute d'accéder au personnel à partir de cet endroit. Les aéronefs tout-cargo constituaient donc une cible relativement peu attrayante pour les terroristes¹⁵³² qui cherchent souvent à faire le plus grand nombre possible de victimes¹⁵³³. Pourtant, les gros aéronefs tout-cargo transportent des réserves considérables de carburant et des terroristes pourraient s'emparer de leurs commandes pour commettre un attentat-suicide ou répandre des armes biologiques ou chimiques. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* n'a pas jugé cette menace aussi importante au Canada que celle posée par le fret transporté à bord des aéronefs de passagers¹⁵³⁴. Toutefois, le sénateur Kenny a soutenu que les aéronefs tout-cargo étaient tout aussi vulnérables que les aéronefs de passagers aux actes de sabotage¹⁵³⁵.

Le capitaine Jean Labbé, coordonnateur de la sécurité du Comité de la sécurité nationale de l'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA), a résumé comme suit la préoccupation en matière de sûreté du fret aérien :

Cargo c'est un gros dossier pour l'ALPA. Il y a des – les « steps » sont pris pour améliorer la sécurité à bord des avions de cargo. Est-ce que ces mesures sont appliquées suffisamment rapidement? Je ne le crois pas. Et est-ce que suffisamment de mesures sont implantées présentement? Je ne crois pas également.

Je crois que c'est un dossier qui doit et qui devrait être en priorité. Présentement, les avions cargo en sont déficients au

1531 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4958-4959.

1532 Pièce P-169, p. 49 (198 p.).

1533 Pièce P-263, p. 15.

1534 Pièce P-169, p. 49 (198 p.).

1535 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4683.

niveau de sécurité comparativement aux avions passagers et même les avions passagers, qui transportent du cargo, le cargo qui est mis à bord et la façon que ce cargo est monitoré – est « screené » – n'est peut-être pas selon les standards qu'on voudrait qui est comparable aux standards de bagages¹⁵³⁶.

3.8.1.2 Innovations internationales dans le domaine de la sûreté du fret aérien

Immédiatement après l'attentat à la bombe contre Air India, il a été déterminé que le fret aérien présentait un risque. Le 28 juin 1985, en réaction directe à l'attentat contre le vol 182 d'Air India, l'IATA a convoqué une réunion extraordinaire de son comité consultatif chargé de la sûreté, qui compte parmi ses membres des chefs de la sûreté de compagnies aériennes de partout au monde. Des représentants de plusieurs compagnies aériennes internationales et des intervenants du milieu de l'aviation civile y ont assisté, notamment l'OACI, Air India, CP Air, Air Canada et l'ATAC. Des représentants de Transports Canada et de la Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis ont également participé à la réunion¹⁵³⁷. M. Wallis, qui avait convoqué la réunion en tant que directeur de la Sûreté de l'IATA, a souligné que la présence de délégués de Transports Canada et de la FAA à une [traduction] « réunion à l'intention des compagnies aériennes » était importante. Il a dit que cela témoignait du niveau d'intérêt que manifestaient les gouvernements à ces questions¹⁵³⁸.

En bout de ligne, les questions abordées lors de la réunion ont été à l'origine de « changements importants » dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. À la suite de cette réunion, trois groupes de travail ont été établis pour examiner les questions urgentes liées à la sûreté aérienne¹⁵³⁹. L'un de ces groupes a été établi expressément pour examiner la sûreté du fret aérien¹⁵⁴⁰.

3.8.1.2.1 Problème : expéditions pouvant cibler un aéronef en particulier

Les représentants des compagnies aériennes connaissaient les risques que présentait le fret. De plus, ils savaient que les changements apportés à l'industrie du fret augmentaient ces risques. Pendant de nombreuses années, il était impossible de connaître le vol dans lequel serait chargée une expédition. Cette méthode était utilisée comme une protection intégrée contre les terroristes souhaitant attaquer un aéronef en particulier. Toutefois, il est devenu de plus

1536 Témoignage de Jean Labbé, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7992 [transcription textuelle du français].

1537 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4474.

1538 Dans les semaines qui ont précédé cette réunion, d'autres incidents de sûreté se sont produits dans le secteur du transport aérien, dont le détournement d'un avion de la TWA au Moyen-Orient, qui a duré de nombreux jours. M. Wallis, qui était à l'époque le directeur de la Sûreté à l'IATA et qui avait convoqué la réunion extraordinaire, a affirmé dans son témoignage que [traduction] « c'est l'incident d'Air India qui a précipité la convocation de la réunion ». Voir le témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4474-4475.

1539 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476.

1540 Pièce P-162, p. 4.

en plus facile d'identifier le vol qui transportait une expédition en particulier¹⁵⁴¹. L'une des défenses les plus importantes contre les saboteurs des compagnies aériennes est donc tombée¹⁵⁴². De plus, les compagnies de fret regroupaient toute une gamme de petits colis dans des conteneurs d'aéronef complets, ce qui rendait encore plus difficile la vérification de l'intégrité du chargement par les compagnies aériennes¹⁵⁴³. La nature, la taille et le volume du fret sont tous des éléments qui font obstacle à l'application de contrôles de sûreté efficaces à l'aéroport.

M. Wallis a affirmé dans son témoignage que l'application de contrôles de sûreté pour le fret à l'aéroport avait, de toute façon, « trop tardé »¹⁵⁴⁴. C'est lors des délibérations de l'IATA qui ont débuté en juin 1985 que le concept d'« expéditeur connu » a été établi¹⁵⁴⁵. Le groupe de travail sur la sûreté du fret aérien a présenté un rapport au comité consultatif chargé de la sûreté lors de sa prochaine réunion régulière de septembre 1985¹⁵⁴⁶ en s'appuyant sur les travaux accomplis lors de la réunion du 28 juin 1985¹⁵⁴⁷.

Des représentants de Transports Canada ont assisté à la réunion du 28 juin de l'IATA. Le ministère aurait dû savoir que des groupes de travail avaient été établis à l'IATA et à l'OACI pour examiner la sûreté du fret aérien.

3.8.1.2 Solution proposée : « expéditeurs connus »

La solution à la menace que présente le fret aérien fait intervenir des partenaires dans le transport régulier du fret¹⁵⁴⁸. L'expression « expéditeur connu » était un concept établi par les compagnies aériennes pour décentraliser la sûreté du fret¹⁵⁴⁹. Les transitaires, les groupeurs et les fabricants qui étaient des manutentionnaires de fret réguliers seraient tenus d'appliquer des contrôles de sûreté du fret à leurs installations et pendant l'acheminement vers le transporteur aérien. Pour empêcher les interventions contre le fret à destination des aéroports, des scellés et d'autres contrôles de sûreté seraient appliqués aux caisses et aux véhicules au moment du chargement. Ceux-ci ne seraient retirés qu'une fois la marchandise acheminée au transporteur aérien ou à sa destination finale¹⁵⁵⁰. L'application de contrôles de sûreté avant l'arrivée du fret aérien à l'aéroport « élargit » efficacement le périmètre extérieur de l'aéroport pour englober les installations des transitaires, des groupeurs et des fabricants qui participent au processus de l'« expéditeur connu »¹⁵⁵¹.

1541 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4480-4481.

1542 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

1543 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1544 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5004.

1545 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

1546 Pièce P-162, p. 5.

1547 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4494.

1548 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5004.

1549 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1550 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5004-5005.

1551 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5004.

Toutefois, ce n'est pas avant 1989 que cette approche a été acceptée par l'OACI¹⁵⁵². L'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am en décembre 1988 a rappelé l'urgence de la question parce que les terroristes responsables de cet attentat ont utilisé les mêmes stratagèmes que ceux employés lors de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India¹⁵⁵³. Le Royaume-Uni a joué le rôle de leader à l'échelle internationale au chapitre de la sûreté du fret aérien. M. Wallis a affirmé dans son témoignage que l'attentat à la bombe contre le vol de la Pan Am a probablement eu un effet beaucoup plus important sur le Royaume-Uni que les attentats à la bombe contre Air India parce que cet attentat comportait un manquement au niveau de la sûreté à un aéroport du Royaume-Uni, que des personnes sont mortes au sol et que l'épave s'est écrasée sur la terre ferme. L'aéronef a [traduction] « explosé au-dessus de l'Écosse, apportant avec lui mort et destruction dans la ville de Lockerbie¹⁵⁵⁴ ».

En 1989, les compagnies aériennes ont commencé à faire activement la promotion du modèle d'« expéditeur connu » pour la sûreté du fret aérien et ont demandé qu'une procédure officielle à l'intention des expéditeurs connus soit établie¹⁵⁵⁵. En 1990, l'OACI a formé son propre groupe de travail sur la sûreté du fret aérien. Le groupe se composait de représentants de la FAA et du ministère des Transports du Royaume-Uni, d'un représentant aéroportuaire et de M. Wallis, qui représentait l'IATA. M. Wallis était au courant des délibérations de l'IATA sur ce dossier et était en mesure de les communiquer pendant les discussions du groupe de travail tenues en 1990¹⁵⁵⁶. M. Wallis a affirmé que les autorités chargées de l'aviation civile du Royaume-Uni et des États-Unis [traduction] « se sont vite intéressées au principe » de l'« expéditeur connu » tout en reconnaissant qu'un tel système faciliterait la protection du fret aérien contre des terroristes éventuels¹⁵⁵⁷. M. Marriott, qui s'est joint aux opérations de sûreté de Transports Canada en 1986¹⁵⁵⁸, a décrit le Royaume-Uni comme un des principaux partisans qui s'emploie avec énergie à apporter des améliorations à la sûreté du fret aérien à l'échelle internationale¹⁵⁵⁹. Les autorités chargées de l'aviation civile des États-Unis et du Royaume-Uni ainsi que les compagnies aériennes mondiales ont commencé à faire la promotion du concept d'« expéditeur connu » au sein de l'OACI¹⁵⁶⁰.

À l'époque, l'IATA avait défini le concept d'« expéditeur connu » comme suit [traduction] : « agent autorisé, transitaire, titulaire de compte ou tout autre entité qui a régulièrement traité avec les transporteurs et qui a fourni un programme de sûreté acceptable à l'autorité compétente¹⁵⁶¹ ». Selon M. Wallis, l'« expéditeur connu » ne peut être désigné ainsi que s'il est « connu » à la fois

1552 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

1553 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4529.

1554 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4525.

1555 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1556 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4481.

1557 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1558 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4484.

1559 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4529.

1560 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1561 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002-5003.

de l'autorité chargée de la réglementation et du transporteur aérien¹⁵⁶². La première exigence était remplie si l'entité était autorisée par le gouvernement, maintenait un programme de sûreté approuvé par le gouvernement, était en mesure de contrôler le fret et faisait l'objet d'inspections gouvernementales. La deuxième exigence était remplie si l'entité traitait régulièrement avec le transporteur aérien, ce qui faisait foi de ses antécédents à cet égard¹⁵⁶³.

En avril 1990, le groupe de travail de l'OACI chargé de la sûreté du fret a proposé au Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation (Groupe AVSEC) d'adopter le concept d'« expéditeur connu », mais la proposition n'a pas été acceptée. Les États membres craignaient que la mise en œuvre de cette approche soit difficile. M. Wallis a attribué ce manque d'appui au principe du « plus petit dénominateur commun » ou au modèle de consensus pour la prise de décisions adopté par l'OACI¹⁵⁶⁴. Il peut s'avérer difficile pour les États membres de l'OACI de parvenir à un consensus puisque leurs priorités et leurs ressources sont très différentes.

Toutefois, en 1991, l'IATA a présenté une autre proposition au Groupe AVSEC, dans laquelle elle demandait la modification de l'Annexe 17, à savoir l'annexe sur la sûreté à la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), y compris l'établissement d'une définition pour le concept d'« expéditeur connu »¹⁵⁶⁵. Avec l'appui des représentants du Royaume-Uni et des États-Unis, le Groupe AVSEC s'est laissé convaincre d'adopter le concept d'« expéditeur connu » et d'intégrer officiellement un libellé adéquat à l'Annexe 17¹⁵⁶⁶. M. Marriott a dit ce qui suit dans son témoignage [traduction] : « le représentant du Royaume-Uni membre du Groupe d'experts de la sûreté de l'aviation de l'OACI, de même que M. Wallis, ont joué, selon moi, un rôle clé pour faire avancer la définition d'un concept, un concept nouveau [...] et amélioré pour la sûreté du fret aérien qui a, par la suite, été intégré au régime de réglementation international et s'est fait ressentir dans les programmes de sûreté du fret aérien à l'échelle internationale¹⁵⁶⁷ ».

M. Wallis a affirmé qu'à l'époque un tel régime aurait difficilement pu être adopté par les pays en développement, mais que les pays développés disposaient des ressources et de la capacité pour le faire. Le Royaume-Uni a agi rapidement pour mettre en place un régime d'« expéditeur connu ». En 1993, deux ans après l'acceptation du concept par l'OACI, le Royaume-Uni a commencé à appliquer un règlement sur la sûreté aérienne pour régir les responsabilités des agents chargés du fret aérien dans le cadre de son programme de sûreté du fret aérien¹⁵⁶⁸. Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, a eu l'occasion d'examiner le régime de sûreté du fret aérien du Royaume-Uni et il a été très impressionné¹⁵⁶⁹. Un autre membre du Comité,

1562 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4249.

1563 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002-5003.

1564 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

1565 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5002.

1566 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1567 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4529.

1568 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

1569 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4630.

Chern Heed, a dit dans son témoignage que le régime mis en place par le Royaume-Uni comprenait l'inspection et la certification régulières de toute la chaîne des manutentionnaires de fret, en commençant par l'expéditeur¹⁵⁷⁰.

En 1993, M. Wallis a écrit [traduction] « qu'en raison de la grande quantité de fret transporté à bord des aéronefs de passagers, ce n'est qu'une question de temps avant que d'autres gouvernements suivent les précurseurs et adoptent des démarches semblables dans le dossier de la sûreté du fret¹⁵⁷¹ ». Un certain nombre de pays européens ont adopté de tels programmes de sûreté du fret aérien. Par exemple, les Pays-Bas et l'Irlande ont tous deux adopté des programmes de sûreté du fret aérien judicieux dans le cadre desquels des contrôles de sûreté sont administrés avant l'arrivée du fret à l'aéroport. Les agents qui procèdent aux contrôles font l'objet d'inspections¹⁵⁷².

3.8.1.3 Régime actuel de sûreté du fret aérien au Canada

3.8.1.3.1 Niveau de vigilance insuffisant : interprétation erronée de l'expression « expéditeur connu »

Même si le programme actuel de sûreté du fret aérien du Canada utilise l'expression « expéditeur connu », la définition n'est pas conforme à la façon dont l'expression est entendue à l'échelle internationale. Contrairement aux programmes européens de sûreté du fret aérien et à la définition ratifiée par le régime de réglementation international, l'expression « expéditeur connu » au Canada ne renvoie pas à une entité autorisée et certifiée par le gouvernement qui applique des contrôles de sûreté pour le fret à des endroits autres que l'aéroport. Au Canada, un « expéditeur connu » n'est pas obligé d'être « connu » du gouvernement. L'expression renvoie simplement à un expéditeur ou un transitaire « connu » d'un transporteur aérien en raison d'une relation d'affaires¹⁵⁷³.

La définition exacte d'« expéditeur connu » au Canada figure dans des règlements et des mesures confidentiels. Toutefois, une définition accessible au public a été trouvée par les avocats des familles des victimes du vol 182 dans une correspondance entre l'entreprise de messagerie Purolator, appartenant à la Société canadienne des postes, et le secrétariat pour l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*. Fondée prétendument sur la définition figurant dans les règlements et les mesures confidentiels, l'expression « expéditeur connu » a été définie comme une entité qui [traduction] « a expédié à au moins trois reprises au cours des six derniers mois¹⁵⁷⁴ ». Lors d'un contre-interrogatoire, Yves Duguay, directeur

1570 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4630.

1571 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1572 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4951; témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5192.

1573 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5293.

1574 Pièce P-191, p. 2.

principal de la sûreté chez Air Canada au moment des audiences tenues par la Commission, a convenu que cette définition ressemblait grandement à la définition officielle¹⁵⁷⁵.

Jacques Bourgault, l'un des trois membres du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, a expliqué dans son témoignage comment le concept d'expéditeur connu lui avait été présenté lors de sa rencontre avec des représentants d'Air Canada :

[Traduction]

Eh bien, nous connaissons les personnes avec qui nous faisons affaire et elles sont connues parce que nous les connaissons et si nous ne les connaissons pas, nous appliquons l'autre règle qui consiste à mettre de côté le colis pendant au moins 24 heures¹⁵⁷⁶.

Dans le cadre du programme actuel de sûreté du fret aérien du Canada, les expéditeurs connus ne sont pas tenus de vérifier si le fret est sûr dans leurs locaux ou pendant son acheminement vers le transporteur aérien. Les expéditeurs connus ne sont pas tenus de vérifier les antécédents de leurs employés¹⁵⁷⁷. Une fois qu'un transporteur aérien confirme le statut « connu » de l'expéditeur, le transporteur peut accepter de charger le fret provenant de cet expéditeur à bord d'un aéronef sans être tenu d'effectuer d'autres contrôles¹⁵⁷⁸. Tout contrôle de fret aérien par radioscopie ou par un autre appareil de détection est laissé à la discrétion du transporteur aérien¹⁵⁷⁹. Le fret aérien reçu d'expéditeurs inconnus est mis de côté pendant une certaine période pour empêcher qu'un expéditeur inconnu cible un vol en particulier¹⁵⁸⁰. Quant aux États-Unis, ils n'autorisent pas le chargement de fret aérien provenant d'expéditeurs inconnus à bord des aéronefs de passagers¹⁵⁸¹.

Parce que le Canada impose peu d'exigences, voire aucune, relativement au contrôle manuel du fret, que ce soit avant ou après son acceptation, rien ne garantit que le fret aérien est sûr. Le fait qu'une entité a expédié à trois reprises

1575 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5296. Les avocats du procureur général ont émis une objection concernant la divulgation de cette information en soutenant que cela [traduction] « pourrait permettre à des personnes d'essayer de se qualifier comme expéditeur connu, d'entrer dans le champ d'application de la définition et de contourner, par conséquent, les contrôles de sûreté » : Sandy Graham, avocat du procureur général, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5295. Les avocats des familles ont indiqué que ce document avait été obtenu à partir du site Internet de Transports Canada : M^e Raj Anand, avocat de la Family Interests Party, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5292. La Commission a conclu que cette information était déjà accessible au public et que la discussion de son contenu était de mise pour comprendre la situation actuelle de la sûreté du fret aérien; voir aussi les observations du Family Interests Party, para. 74-75.

1576 Témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4651.

1577 Pièce P-171, p. 55.

1578 Pièce P-171, p. 55.

1579 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

1580 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5257-5258.

1581 Pièce P-415, p. 30494.

une marchandise sans incidents ne constitue pas une garantie suffisante que les expéditions futures de fret aérien seront sûres. En réalité, près de 80 p. 100 du fret aérien au Canada est transporté à bord d'aéronefs de passagers¹⁵⁸², l'industrie aérienne, plus particulièrement les transporteurs aériens, sont des cibles attrayantes pour les terroristes¹⁵⁸³, et le fret aérien est un moyen reconnu d'introduire des bombes dans un aéronef. Sans contrôle, le fait de ne remplir qu'un seul critère – trois expéditions précédentes sans incidents – ne peut garantir que le fret aérien ne présente aucun danger.

Les terroristes du XXI^e siècle sont souvent bien éduqués et bien financés¹⁵⁸⁴. Il est facile de les imaginer en train de manipuler le régime actuel de sûreté du fret aérien du Canada pour arriver à leurs fins. Nick Cartwright, directeur, Direction des technologies de la sûreté, à Transports Canada, a expliqué que, dans la lutte contre le terrorisme aérien, nous devons continuer d'agir [traduction] « en fonction de la dernière bataille », mais nous devons aussi « constamment être à l'affût de la prochaine menace¹⁵⁸⁵ ». Selon M. Wallis, il est essentiel pour la sûreté aérienne de prendre part à ces exercices de réflexion et [traduction] « nous devons penser de cette manière si nous voulons prévoir ce qu'ils pourraient faire la prochaine fois et ainsi mettre au point des moyens de défense adéquats¹⁵⁸⁶ ».

Ce qui préoccupe la Commission, c'est que le fret aérien est reconnu comme la « prochaine menace » depuis près de trente ans. Cette préoccupation s'est accentuée en raison de la facilité avec laquelle on peut se servir d'un colis pour cibler un vol en particulier. Le sénateur Kenny a affirmé dans son témoignage que, malgré les affirmations contraires des compagnies aériennes, le fret peut cibler un vol en particulier, plus particulièrement dans des endroits où les vols sont plus prévisibles – par exemple, les villes qui n'ont que des vols occasionnels vers une destination en particulier – ou dans des endroits où les colis sont acheminés à un aéroport peu avant le dernier vol de la journée vers une ville donnée¹⁵⁸⁷. M. Wallis a aussi soutenu, en ce qui concerne le service de messagerie, [traduction] « qu'il est possible de cibler une compagnie aérienne en particulier. Cette lacune n'a toujours pas été corrigée¹⁵⁸⁸ ». Il avait déjà soulevé cette même préoccupation il y a plus d'une décennie¹⁵⁸⁹.

Les preuves présentées devant la Commission montrent une préoccupation qui persiste au sujet de l'utilisation du fret par des terroristes pour cibler des vols en particulier. Les pilotes de ligne employés par CP Air en ont parlé comme un

1582 Pièce P-169, p. 49 (198 p.).

1583 Pièce CAF0039, p. 3-4 (12 p.).

1584 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4249.

1585 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5231.

1586 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4249.

1587 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4679-4680; M. Kenny a cité des preuves présentées devant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense qui [traduction] « provenaient d'un ancien agent de sûreté d'une compagnie aérienne et ce dernier a affirmé qu'en tirant quelques déductions il était facile de découvrir où le colis serait probablement chargé, car les compagnies aériennes avaient tendance à vouloir faire avancer les choses rapidement, donc ce n'était pas certain à 100 p. 100, mais les probabilités étaient bonnes » qu'un colis soit chargé à bord d'un certain vol.

1588 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4249.

1589 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

problème dès 1984¹⁵⁹⁰. Dans le rapport Seaborn, rendu public en septembre 1985, on portait une attention particulière aux petits colis et on recommandait que ces colis subissent systématiquement un examen radioscopique, même dans des situations de menace normale¹⁵⁹¹.

Les témoignages présentés devant le Comité sénatorial en 2002 au sujet de la facilité avec laquelle le fret aérien pouvait être utilisé pour transporter des bombes étaient convaincants. Chuck Wilmlink, ancien directeur de la sécurité générale de CP Air, a donné son avis sur cette question :

Actuellement, la sécurité [sûreté] dans les aéroports n'est pas très bonne. Je pourrais montrer à n'importe lequel d'entre vous en deux minutes comment placer une bombe à bord d'un appareil dans n'importe quelle ville du monde. Si vous êtes disposé à payer les frais voulus, nous pouvons vous garantir le vol sur lequel vous serez – c'est aussi facile que cela¹⁵⁹².

Même si des mesures de précaution, comme des périodes minimales de mise de côté, sont en place pour les expéditeurs inconnus, ces derniers ne représentent qu'entre 5 et 10 p. 100 de toutes les expéditions au Canada et qu'une petite fraction de l'industrie du fret au Canada¹⁵⁹³. Plus de 16 000 entités se classent dans la catégorie des « expéditeurs connus »¹⁵⁹⁴. Lors des audiences de la Commission, aucune preuve n'a été présentée qui garantissait que les expéditeurs connus ne pouvaient pas cibler des vols en particulier. Au contraire, M. Wallis a indiqué en 2003 que les compagnies aériennes avaient généralement tendance à [traduction] « vendre une capacité de soute sur des vols en particulier »¹⁵⁹⁵.

M. Whitaker a beaucoup critiqué le régime actuel :

[Traduction]

Eh bien, nous avons actuellement un régime en place, à savoir [...] la notion largement discrédité des expéditeurs connus, qui signifie simplement que les marchandises des compagnies qui sont [...] des expéditeurs réguliers sont acceptées et qu'aucun régime d'inspection n'est en place pour déterminer à quel point leurs [...] installations sont sûres¹⁵⁹⁶.

M. Wallis a affirmé dans son témoignage que l'expression « expéditeur connu » était inappropriée. L'OACI a ultérieurement commencé à utiliser l'expression

1590 Pièce P-101, CAF0637, p. 14 (22 p.).

1591 Pièce P-101, CAF0039, p. 6 (10 p.).

1592 Pièce P-171, p. 61.

1593 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5261.

1594 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 360.

1595 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 111.

1596 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4630.

« agent habilité »¹⁵⁹⁷. Selon l'Annexe 17 de la Convention de Chicago, l'expression « agent habilité » est définie comme suit :

Agent, transitaire ou toute autre entité qui traite avec un exploitant et applique au fret ou à la poste des contrôles de sûreté acceptés ou exigés par son autorité compétente¹⁵⁹⁸.

M. Wallis a critiqué l'interprétation que donne le Canada au concept d'« expéditeur connu » :

[Traduction]

J'ai constaté beaucoup de choses relativement au concept d'expéditeur connu au Canada et je crois que l'interprétation que le Canada donne à l'expression d'expéditeur connu est totalement fautive et qu'elle doit être examinée de nouveau.

Le libellé a changé et nous parlons maintenant d'agent habilité [...]. [L]e concept qui a été élaboré au début des années 1990 était le suivant : habilitier des agents qui [étaient] a) connus des compagnies aériennes, mais aussi b) connus des gouvernements. Nous les habilitons de façon à ce qu'ils puissent appliquer des programmes de sûreté chez eux¹⁵⁹⁹.

Les États-Unis ont utilisé un régime « d'expéditeurs connus » semblable à celui du Canada. Le programme des expéditeurs connus est décrit depuis 1976 comme un « élément fondamental » de la sûreté du fret aérien aux États-Unis, et il n'a été que tout récemment codifié grâce à la publication en mai 2006 d'une règle définitive sur les exigences en matière de sûreté du fret aérien (Final Rule on Air Cargo Security Requirements)¹⁶⁰⁰. Le programme des expéditeurs connus a été la « principale approche » pour assurer la sûreté du fret aérien et se conformer à la législation américaine¹⁶⁰¹.

Le programme des expéditeurs connus des États-Unis a été mis sur pied pour établir des procédures afin de différencier les expéditeurs connus de ceux qui sont inconnus des transporteurs aériens ou des transitaires, lesquels agissent à titre d'intermédiaires entre les expéditeurs et les transporteurs¹⁶⁰². On autorise à bord des aéronefs le transport des marchandises provenant des expéditeurs ayant des « antécédents commerciaux établis » avec des transporteurs aériens ou des transitaires.

¹⁵⁹⁷ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

¹⁵⁹⁸ Pièce P-181, Annexe 17, p. 1-1.

¹⁵⁹⁹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4249.

¹⁶⁰⁰ Pièce P-415, p. 30499.

¹⁶⁰¹ Pièce P-416, p. 8.

¹⁶⁰² Pièce P-416, p. 31.

À la suite des événements du 11 septembre, la Transportation Security Administration (TSA) des États-Unis, l'organisation qui s'occupe de la sûreté aérienne, a diffusé des directives selon lesquelles les transporteurs de passagers étaient tenus de n'acheminer que des marchandises provenant d'expéditeurs qui remplissaient certains critères d'admissibilité. Toutefois, en 2005, le Government Accountability Office des États-Unis a indiqué dans un rapport que des représentants locaux de la TSA aux aéroports et de nombreux intervenants de l'industrie étaient préoccupés par le programme des expéditeurs connus. Selon le rapport, même si [traduction] « le programme pouvait apporter certains avantages sur le plan de la sûreté, il constitue en soi une protection de sûreté insuffisante et doit être accompagné par d'autres mesures de sûreté¹⁶⁰³ ». Selon le même rapport, les exigences de la TSA pourraient ne pas suffire à dissuader ou à empêcher les terroristes de remplir les critères d'admissibilité de base et de devenir des expéditeurs connus¹⁶⁰⁴.

3.8.1.3.2 Retard du Canada par rapport aux autres pays

M. Wallis a laissé entendre que l'Europe avait toujours devancé l'Amérique du Nord sur le plan de la sûreté aérienne en raison de ses démêlés avec le terrorisme. Pour cette raison, il a soutenu que le besoin d'aller de l'avant avec des mesures de sûreté a toujours été plus pressant en Europe¹⁶⁰⁵. Toutefois, comme on a pu le constater avec l'attentat à la bombe contre Air India et les événements du 11 septembre, aucune région du monde n'est à l'abri du terrorisme.

Dans ses conclusions finales présentées à la Commission, le procureur général du Canada a affirmé que le gouvernement avait depuis longtemps une politique d'engagement à l'égard d'un « régime de réglementation qui respecte et, dans bien des secteurs, dépasse les normes internationales établies par l'OACI¹⁶⁰⁶ ». Il a cité à titre d'exemple le rôle de premier plan que le Canada a joué dans l'appariement bagages-passagers. Dans les conclusions finales, on reprend des paroles prononcées par M. Wallis, qui avait reconnu que le Canada était [traduction] « à l'avant-garde » dans cet effort¹⁶⁰⁷, et que les représentants du Canada avaient défendu cet effort avec vigueur pour présenter cette question devant l'OACI, parce que [traduction] « le pays avait manifestement été blessé par l'attentat à la bombe » contre le vol 182 d'Air India¹⁶⁰⁸. Pourtant, la sûreté du fret aérien, qui avait aussi été reconnue comme un problème après les attentats à la bombe contre Air India, n'a pratiquement pas connu d'améliorations depuis 1980. Pour ce qui est de la sûreté du fret aérien, le Canada ne respecte pas les normes internationales.

L'une des principales leçons tirées de la tragédie Air India, c'est que la sûreté dépend de mesures à multiples niveaux pour arriver à un degré acceptable

¹⁶⁰³ Pièce P-417, p. 32.

¹⁶⁰⁴ Pièce P-417, p. 32.

¹⁶⁰⁵ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

¹⁶⁰⁶ Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 299.

¹⁶⁰⁷ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4755; voir aussi les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 301.

¹⁶⁰⁸ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4477; voir aussi les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 300.

de protection contre chaque vulnérabilité. Le fait d'examiner une vulnérabilité sans s'occuper d'une autre représente une grave lacune sur le plan de la sûreté. L'approche actuelle du Canada quant à la sûreté du fret aérien est à l'origine de cette lacune. Dans son rapport de 2007, le Comité sénatorial a conclu que la sûreté des aéronefs était compromise par le programme des expéditeurs connus du Canada¹⁶⁰⁹. Chern Heed, au nom du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, avait aussi beaucoup critiqué le programme [traduction] : « Il existe un concept, celui de l'expéditeur connu, mais selon nous il est inacceptable¹⁶¹⁰. »

Dès 1991, le gouvernement du Canada était parfaitement au courant de la lacune sur le plan de la sûreté du fret aérien. Près de deux décennies plus tard, cette lacune persiste.

3.8.1.3.3 Programmes d'application volontaire

M. Duguay a parlé dans son témoignage des programmes de certification volontaire qui se caractérisent par des améliorations à la sûreté pour les marchandises qui traversent la frontière canado-américaine. Il a aussi affirmé que de nombreux gros transitaires et grosses compagnies d'expédition ont volontairement mis en place des programmes de sûreté dans leurs locaux¹⁶¹¹. Près de 80 p. 100 des expéditions de fret d'Air Canada proviennent de gros transitaires et d'autres grosses compagnies avec qui Air Canada a une relation contractuelle¹⁶¹².

Peu de témoignages portaient sur les programmes d'application volontaire, mais cette question mérite une discussion. Les programmes volontaires de sûreté frontalière qui sont limités aux échanges commerciaux avec les États-Unis et qui sont fondés sur la bonne volonté¹⁶¹³ ou sur une certification externe donnée par le département de la Sécurité intérieure¹⁶¹⁴ ne garantissent pas la mise en œuvre constante de procédures de sûreté en nombre suffisant pour le fret aérien. Ces programmes correspondent à une forme « douce » de réglementation et ils rappellent le régime qui était en place en 1985 pour surveiller les plans de sûreté des transporteurs aériens. À cette époque, si des préoccupations étaient

1609 Pièce P-172, p. 59 (152 p.).

1610 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4650.

1611 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5296.

1612 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5251.

1613 Le programme Partenaires en protection, administré par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), « est conçu de façon à assurer la collaboration du secteur privé pour améliorer la sécurité frontalière et la sécurité dans la chaîne commerciale ». Par conséquent, dans le cadre du Programme, on demande instamment aux participants d'améliorer leur sécurité matérielle ainsi que celle de leurs infrastructures et de leurs procédures. Le programme comprend une entente « fondée sur la bonne volonté » qui examine les améliorations à apporter à la sûreté par le biais d'auto-évaluations dans le but de réduire au minimum la menace d'activités illégales. Voir la pièce P-414.

1614 Le programme Partenariat entre les douanes et les entreprises contre le terrorisme (C-TPAT) des États-Unis permet aux expéditeurs, aux transitaires et aux transporteurs aériens de faire une demande pour obtenir une certification afin de faciliter les échanges commerciaux à la frontière. La certification dans le cadre du C-TPAT est fondée sur un processus d'accréditation dans lequel un programme de sûreté est requis. Pour le moment, la certification dans le cadre du C-TPAT est donnée par le département de la Sécurité intérieure, mais cette fonction pourrait à l'avenir être attribuée à des tiers.

soulevées au sujet du plan de sûreté d'un transporteur aérien, Transports Canada pouvait avertir le transporteur, mais ne pouvait prendre aucune mesure¹⁶¹⁵. Sans mécanismes d'application de la loi efficaces, rien ne garantit la sûreté. De plus, les ententes régionales ne corrigent pas toutes les lacunes.

En ce qui concerne la sûreté du fret aérien de sources canadiennes, le Canada ne devrait pas se fonder sur des programmes de certification externes. C'est une question de sécurité nationale. Le fait de s'appuyer sur des processus de certification étrangers externalise la responsabilité de protéger la sécurité nationale.

Certains expéditeurs et transitaires peuvent mettre en place leurs programmes de sûreté du fret, mais ces programmes d'application volontaire ne règlent en aucun cas le problème de la sûreté du fret aérien. Lorsque les plans sont volontaires, la conformité est souvent insuffisante¹⁶¹⁶. Les programmes volontaires ne peuvent garantir la qualité ou la pertinence des mesures de sûreté quant à la menace examinée, et toute surveillance en l'absence d'une entente de réglementation officielle est sans intérêt puisqu'on ne peut assurer le respect à l'aide de mesures.

M^{me} Sweet a critiqué les mesures d'application volontaire en vigueur aux États-Unis, plus particulièrement dans le secteur de la sûreté du fret aérien. Elle a affirmé dans son témoignage qu'on ne pouvait garantir la conformité [traduction] « parce que la sûreté figure est souvent au bas de la liste des priorités¹⁶¹⁷ ». En tant qu'entités à but lucratif devant faire face à des intérêts concurrents, les entreprises peuvent limiter les mesures de sûreté qu'elles choisissent et les appliquer de façon inconstante.

On ne peut ignorer les leçons tirées de l'histoire. La Commission a entendu lors de ses audiences pourquoi, le 22 juin 1985, l'appareil radioscopique Linescan II servant à scanner les bagages enregistrés n'était pas disponible à Toronto. Air India a plutôt utilisé le détecteur PD-4, même si elle avait été informée de son inefficacité pour détecter les explosifs¹⁶¹⁸. Les éléments de preuve laissent croire que les considérations économiques et les contraintes de temps dans un contexte commercial axé sur les clients ont influencé la décision de ne pas procéder manuellement à l'appariement bagages-passagers et à une inspection des bagages, et ce, malgré la menace pour la sûreté qui planait à l'époque.

Dans une note de service de novembre 1984, M. Sheppard indiquait les difficultés que Transports Canada a éprouvées lorsqu'il a aidé les transporteurs aériens à remplir leurs exigences de sûreté ayant trait aux bagages enregistrés et aux marchandises de petite dimension :

¹⁶¹⁵ Pièce P-157, p. 66 (135 p.); voir aussi la pièce P-101, CAC0517, p. 5 (5 p.).

¹⁶¹⁶ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4948.

¹⁶¹⁷ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4948.

¹⁶¹⁸ Pièce P-157, p. 61 (135 p.).

[Traduction]

Il est nécessaire pour certaines compagnies aériennes comme Air India de continuer d'assurer un niveau de sûreté élevé. L'appariement des bagages demandait trop de temps et menait à un manque de confiance de la part des passagers, c'est pourquoi Air India avait loué une grosse unité radioscopique pour Mirabel¹⁶¹⁹ ».

Les programmes de sûreté du fret aérien doivent être réglementés de façon à ce que toutes les entités comparables soient tenues de se conformer aux mêmes exigences, y compris une surveillance et une application de la loi efficaces. Le programme des agents habilités approuvé par l'OACI et, par inférence, approuvé par le Canada en tant qu'État membre de l'OACI, est un exemple d'un programme mondial qui tient efficacement compte de la menace que constitue le fret aérien.

3.8.1.3.4 Contrôle inadéquat du fret

Note concernant la terminologie

L'une des questions qui doit être abordée, c'est la précision dans la terminologie utilisée. Les termes « contrôle », « fouille » et « inspection » ont été utilisés pour parler de la sûreté du fret aérien, souvent de manière apparemment interchangeable. Lorsque la Commission a cherché à mieux comprendre ces termes, les différences dans l'interprétation sont devenues apparentes. Cela a soulevé une préoccupation parce qu'une confusion concernant la signification de ces termes pouvait avoir des répercussions sur la sûreté du fret.

M. Conrad a décrit le « contrôle » comme un terme général qui englobait toutes les méthodes permettant de valider et de vérifier le fret, y compris la « fouille » et l'« inspection ». Il a décrit la « fouille » et l'« inspection » comme des termes équivalents qui renvoient à l'examen du fret en utilisant, entre autres, des moyens manuels, des appareils radioscopiques, des détecteurs de traces d'explosifs ou des chiens¹⁶²⁰. Ces méthodes étaient considérées comme des formes « actives » de contrôle de la sûreté¹⁶²¹. Il percevait la « fouille » et l'« inspection » comme un sous-élément du terme général « contrôle »¹⁶²².

Quant à M. Duguay, il a indiqué que le régime actuel de sûreté aérienne établissait une distinction entre les termes « contrôle » et « fouille ». Il a décrit le « contrôle » comme un terme renvoyant simplement au processus par lequel les transporteurs aériens acceptent le fret des expéditeurs ou des transitaires.

¹⁶¹⁹ Pièce P-101, CAF0581, p. 1.

¹⁶²⁰ Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5191; voir aussi la pièce P-101, CAF0872, p. 3.

¹⁶²¹ M. Conrad a affirmé que les formes « passives » pouvaient comprendre, par exemple, l'utilisation de périodes de mise de côté ou de chambres de décompression. Voir la pièce P-101, CAF0872, p. 2.

¹⁶²² Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5191.

Ce processus comprenait une évaluation d'indicateurs de sûreté précis, comme la dimension, la description et la provenance d'une expédition de fret, pour déterminer s'ils soulevaient des problèmes de sûreté. Le fret provenant d'un expéditeur inconnu, par exemple, devait faire l'objet de contrôles de sûreté plus rigoureux. Seul un employé d'un transporteur aérien ayant reçu une formation très poussée sur les indicateurs de sûreté liés à l'acceptation du fret pouvait accomplir cette tâche¹⁶²³.

La description de « contrôle » fournie par M. Conrad engloberait le processus d'acceptation du fret décrit par M. Duguay. Tout au long des audiences sur la sûreté aérienne tenues par la Commission, les experts et les intervenants de l'industrie, y compris M. Duguay, ont fréquemment utilisé le terme « contrôle » du fret aérien dans un sens qui intégrait les termes « fouille » et « inspection »¹⁶²⁴. Cela semble correspondre aux définitions de « contrôle » qui figurent dans la *Loi sur l'aéronautique* et le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*. Même si la définition figurant dans le *Règlement* fait uniquement référence aux passagers, aux bagages et aux véhicules, la définition figurant dans la *Loi* s'applique à la sûreté aérienne en général¹⁶²⁵.

De plus, il semble y avoir une certaine confusion à propos de ces termes aux États-Unis¹⁶²⁶. Selon l'interprétation de M. Conrad, la TSA considère le terme « inspection » comme un sous-ensemble du terme « contrôle »¹⁶²⁷.

Il semble que la conceptualisation générale du terme « contrôle » fait partie du langage ordinaire de l'industrie et elle est appuyée par les lois. Toutefois,

1623 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5254.

1624 Pièce P-169, p. 48; témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5291.

1625 *Loi sur l'aéronautique*, art. 4.7 : « contrôle » Contrôle – y compris la fouille – effectué de la manière et dans les circonstances prévues par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence et les arrêtés d'urgence; *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, D.O.R.S./2000-111, art. 1 : « contrôle » La vérification, l'identification, l'observation, l'inspection ou la fouille des personnes, des biens et autres choses en la possession ou sous le contrôle des personnes qui font l'objet d'un contrôle, ainsi que des véhicules sous leur garde ou sous leur contrôle, en vue d'empêcher la possession ou le transport, en contravention du présent document, d'armes, de substances explosives, d'engins incendiaires ou de leurs parties constitutantes ou autres articles dangereux qui pourraient être utilisés pour compromettre la sécurité d'un aérodrome ou d'un aéronef : pièce P-176.

1626 Commentaires présentés à la Transportation Security Administration à la suite de la publication de l'avis de projet de réglementation le 10 novembre 2004 au sujet d'un projet de réglementation sur le fret aérien aux États-Unis comprenant des questions sur la distinction entre les termes « inspecter » et « contrôler ». Voir la pièce P-415, p. 30484.

1627 La TSA définit le « contrôle » comme un terme général qui renvoie à [traduction] « l'évaluation systématique d'une personne ou d'un bien pour voir s'il représente une menace à la sûreté ». Le terme « inspection » est considéré comme un sous-ensemble du terme « contrôle » puisqu'il s'agit d'une méthode permettant d'effectuer cette évaluation, mais ce n'est pas la seule manière de faire. Le programme des expéditeurs connus aux États-Unis, par exemple, est considéré comme une méthode de contrôle « axée sur l'information », étant donné qu'il prévoit le contrôle du fret à l'aide de l'information connue au sujet de l'expéditeur. Par conséquent, la TSA a indiqué que les termes « inspection » et « contrôle » ne sont pas interchangeables. Voir la pièce P-415, p. 30484.

par souci de clarté, il faut apporter une plus grande précision et conformité¹⁶²⁸. En ce qui concerne le fret, dans le présent rapport, on considère que le terme « contrôle » se rapporte à toutes les méthodes de validation et de vérification, y compris la « fouille » et l'« inspection », et l'acceptation du fret, conformément à la définition de M. Duguay. Les termes plus précis seront utilisés au besoin dans le présent rapport. Les termes « fouille » et « inspection » renvoient à des formes actives de contrôle du fret.

Fouille minimale du fret aérien

On ne procède pas à une fouille systématique du fret aérien avant de le charger à bord d'un aéronef¹⁶²⁹. En vertu des lois actuelles, le transporteur aérien est chargé de procéder à la fouille du fret aérien en utilisant notamment un appareil radioscopique¹⁶³⁰. La fouille se fait à la discrétion du transporteur aérien¹⁶³¹ ou dans les circonstances établies dans le document confidentiel intitulé *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*. Le transporteur aérien peut signer un contrat avec une autre organisation pour qu'elle réalise cette tâche à sa place¹⁶³².

Aux États-Unis, le département de la Sécurité intérieure a indiqué que la plupart du fret transporté à bord des aéronefs de passagers n'est pas contrôlé ou inspecté manuellement¹⁶³³. Toutefois, en vertu de la loi adoptée en 2005, la TSA est tenue d'augmenter le pourcentage des marchandises chargées à bord des aéronefs de passagers qui doivent être inspectées¹⁶³⁴. En août 2007, une loi a été adoptée pour exiger un contrôle complet du fret d'ici 2010.

Au Canada, le fret provenant des expéditeurs inconnus est retenu un certain temps avant d'être chargé à bord d'un aéronef, mais le fret provenant des expéditeurs connus est accepté et immédiatement transporté¹⁶³⁵. La plupart du fret transporté à bord des aéronefs de passagers provient d'expéditeurs connus¹⁶³⁶, pourtant ces expéditeurs ne sont pas encore tenus de vérifier si le fret est sûr avant son arrivée à l'aéroport et les expéditeurs en soi font l'objet d'un examen très limité.

¹⁶²⁸ Dans un rapport de 2005 sur la sûreté du fret aérien, le Government Accountability Office des États-Unis a aussi mis l'accent sur la nécessité d'avoir des définitions plus claires pour les termes « contrôle » et « inspection » afin de s'assurer que le type d'inspection du fret aérien est inadéquat. Dans le rapport, on a soutenu que la Transportation Security Administration (TSA) a utilisé les termes de manière interchangeable, ce qui a entraîné une certaine confusion chez les intervenants à propos des mesures à prendre pour examiner le fret aérien. Plus particulièrement, il a été noté que certains intervenants ne savaient pas si le terme « inspection » signifiait qu'il fallait procéder à une fouille manuelle et si le terme « contrôle » signifiait qu'il fallait utiliser des méthodes sans intrusion, comme les appareils radioscopiques. Voir la pièce P-417, p. 63.

¹⁶²⁹ Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

¹⁶³⁰ Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5188.

¹⁶³¹ Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

¹⁶³² Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5188.

¹⁶³³ Pièce P-417, p. 1-2.

¹⁶³⁴ Pièce P-417, p. 2.

¹⁶³⁵ Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

¹⁶³⁶ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5261.

Absence d'équipement technologique

Les transporteurs aériens sont tenus par la loi d'utiliser de l'équipement technique pour fouiller le fret, mais M. Duguay a affirmé dans son témoignage qu'Air Canada n'avait pas accès à un tel équipement aux aéroports canadiens¹⁶³⁷. Ce témoignage fait par le directeur de la sûreté de la plus importante compagnie aérienne du Canada était étonnant, surtout compte tenu de la recommandation du rapport Seaborn formulée près d'un quart de siècle plus tôt selon laquelle on devait utiliser une technologie pour assurer le contrôle du fret aérien.

Même avant la publication du rapport Seaborn, des participants de l'industrie avaient indiqué que l'absence d'équipement radioscopique pour traiter le fret aux aéroports était une lacune sur le plan de la sûreté. La principale préoccupation était qu'il était possible de cibler des vols en particulier avec de petits colis. Cette préoccupation avait été portée à l'attention de Transports Canada pas plus tard qu'au mois de novembre 1984¹⁶³⁸. En novembre 1984, M. Sheppard envisageait d'utiliser de l'équipement radioscopique pour contrôler le fret dans certaines circonstances. Dans une note de service interne de Transports Canada, M. Sheppard laissait entendre que les appareils radioscopiques, qui avaient déjà été installés à certains aéroports américains, pouvaient fournir une solution pour assurer la sûreté des bagages enregistrés et des marchandises de petite dimension. Il a proposé d'acheter des appareils radioscopiques mobiles (Scanray) pour les principales installations de Transports Canada et a précisé que les appareils devaient avoir des ouvertures assez grandes pour pouvoir contrôler les marchandises de petite dimension¹⁶³⁹.

Il est clair que l'utilisation d'un équipement radioscopique pour contrôler le fret avait été envisagée avant 1985. Cette solution figurait parmi les recommandations du rapport Seaborn de même que d'autres méthodes pour fouiller le fret. Toutefois, en 2007, la plus importante compagnie aérienne du Canada n'avait toujours pas accès à des appareils radioscopiques ou à une autre technologie pour fouiller le fret. Cette situation entre en conflit avec l'évaluation faite par M. Marriott dans son témoignage selon laquelle Transports Canada avait [traduction] « cherché très activement à donner suite à toutes les recommandations du rapport Seaborn¹⁶⁴⁰ ».

Difficultés liées à la fouille du fret aérien

MM. Cartwright et Conrad ont tous deux perçu que l'élaboration d'un programme pour le contrôle du fret aérien serait difficile. Ils ont affirmé dans leurs témoignages que le contrôle du fret aérien est plus complexe que le contrôle des passagers et des bagages en raison des diverses caractéristiques variables du fret. On peut prévoir jusqu'à un certain point la dimension, le contenu et la composition des bagages de passagers. Ce n'est pas le cas de la plupart du fret aérien. Les bagages de passagers, par exemple, doivent se conformer aux

¹⁶³⁷ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5291

¹⁶³⁸ Pièce P-101, CAF0637, p. 14 (22p.).

¹⁶³⁹ Pièce P-101, CAF0581, p. 2.

¹⁶⁴⁰ Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4504.

restrictions de taille et de poids en vigueur. Étant donné que les bagages sont théoriquement toujours « attachés » aux passagers, ils contiennent souvent des objets semblables¹⁶⁴¹. Une telle constance n'existe pas avec les expéditions de fret aérien.

Le fret aérien est très diversifié¹⁶⁴², il englobe toute marchandise pouvant être expédiée par voie aérienne, allant du bétail¹⁶⁴³ jusqu'aux produits frais¹⁶⁴⁴, en passant par de grosses machines¹⁶⁴⁵. Le fret est souvent groupé dans de gros conteneurs et palettes, ce qui rend les fouilles difficiles. Les plus petits colis sont les plus faciles à contrôler¹⁶⁴⁶. Même si de meilleurs moyens d'assurer le contrôle des palettes sont en voie d'élaboration, le contrôle le plus efficace est fait lorsque le fret se trouve dans de petits conteneurs. Par conséquent, le meilleur moment d'utiliser la technologie pour fouiller les marchandises, c'est avant qu'elles ne soient groupées avec d'autres marchandises dans un gros conteneur¹⁶⁴⁷.

La quantité plus importante de fret comparativement à celle des bagages de passagers représente aussi une difficulté pour le contrôle¹⁶⁴⁸, tout comme les délais urgents de livraison de certains types de fret, comme les fruits de mer frais et les fleurs coupées¹⁶⁴⁹. Le contrôle du fret aérien se heurte aussi à la variabilité géographique. Certains types de fret, comme le poisson frais ou congelé, se concentrent dans certains endroits. L'équipement de contrôle ne fonctionne pas aussi bien avec tous les types de fret¹⁶⁵⁰. Il est difficile de choisir la technologie à utiliser à cause notamment de la grande variété de marchandises expédiées à partir de diverses régions du pays¹⁶⁵¹.

M. Cartwright a parlé dans son témoignage de l'importance d'apparier la technologie avec le type de fret afin de s'assurer que le contrôle est efficace et pas seulement superficiel¹⁶⁵². C'est une démarche essentielle. L'une des leçons les plus importantes tirées de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a été qu'il faut éviter d'avoir recours à une technologie d'une utilité purement symbolique¹⁶⁵³.

Retard à combler dans les progrès technologiques

Malgré les difficultés que pose la fouille du fret aérien, il semble que la grande majorité des pays développés utilisent depuis longtemps des moyens technologiques pour procéder à ces fouilles. En 1990, pour les besoins du contrôle

1641 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5151.

1642 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5233.

1643 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5261.

1644 Pièce P-417, p. 9.

1645 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5198.

1646 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5203.

1647 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5201.

1648 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5233.

1649 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5180-5181.

1650 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5151.

1651 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5180-5181.

1652 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5180-5181.

1653 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 5256-5257.

du fret, on a accéléré la production d'un appareil de spectrométrie de masse et la recherche réalisée dans le domaine des techniques d'analyse par neutrons thermiques¹⁶⁵⁴. Pourtant, en 2007, Transports Canada a indiqué qu'il ne faisait qu'examiner certaines de ces techniques¹⁶⁵⁵. En 1993, les fabricants d'appareils radioscopiques avaient, depuis un certain temps déjà, amélioré leurs produits pour le contrôle des conteneurs de vrac¹⁶⁵⁶. Toutefois, Transports Canada a indiqué à la Commission que les technologies pour contrôler les marchandises groupées et en vrac en étaient encore au stade expérimental¹⁶⁵⁷.

En 2003, M. Wallis a soutenu que la technologie nécessaire pour contrôler le fret aérien était disponible et qu'elle avait été installée dans les « entrepôts de fret des compagnies aériennes ». Il a aussi signalé que la spectrométrie de masse et d'autres systèmes d'analyse de vapeurs pour manutentionner les expéditions en vrac avaient déjà « prouvé leur potentiel » et que des appareils de contrôle « de pointe » avaient été mis au point et installés dans les entrepôts de fret des compagnies aériennes du monde :

[Traduction]

La sûreté du fret a évolué au fil du temps, et dans certains cas, elle a été à l'avant-garde. Des moyens de défense de pointe ont été utilisés pour faire entrer la sûreté du fret aérien dans le XXI^e siècle¹⁶⁵⁸.

Les témoignages entendus lors des audiences de la Commission ont appuyé l'affirmation de M. Wallis selon laquelle la technologie pour contrôler le fret existe. Air Canada utilise des appareils radioscopiques pour fouiller le fret dans d'autres pays qui exigent de telles fouilles. Par exemple, des appareils radioscopiques ont été installés dans les hangars de fret d'Air Canada situés à Londres et à Paris, où le contrôle est obligatoire. De plus, Air Canada a installé de l'équipement de contrôle dans des régions présentant des risques accrus, comme certaines régions des Caraïbes¹⁶⁵⁹. Air Canada n'a pas installé d'appareils radioscopiques pour le fret aux aéroports canadiens principalement parce que ce genre de contrôle n'est pas obligatoire¹⁶⁶⁰.

Lors de ses audiences, la Commission a entendu que l'Amérique du Nord accusait du retard par rapport au reste du monde pour ce qui est du contrôle du fret¹⁶⁶¹. D'autres compagnies aériennes mondiales, comme Lufthansa¹⁶⁶² et Singapore Airlines, utilisent une technologie radioscopique pour contrôler le

1654 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1655 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5181.

1656 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 78.

1657 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 363.

1658 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 112.

1659 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5259.

1660 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5290.

1661 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5260; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

1662 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5253.

fret aérien¹⁶⁶³. La Commission a été informée, par exemple, que Lufthansa utilise diverses méthodes pour contrôler le fret, y compris des appareils radioscopiques, de l'équipement de détection de traces d'explosifs et des équipes cynophiles. De plus, elle contrôle tout le fret aérien qui quitte l'Allemagne à destination des États-Unis. Pour les expéditions de fret aérien à destination de tout autre endroit, elle procède à un contrôle aléatoire¹⁶⁶⁴. Quant à Singapore Airlines, elle utilise des appareils radioscopiques qui peuvent scanner de plus grosses marchandises en vrac et elle utilise également d'autres méthodes, dont les équipes cynophiles¹⁶⁶⁵. De plus, de l'équipement est actuellement testé en Europe pour permettre le contrôle en une seule fois du fret palettisé¹⁶⁶⁶.

En 1990, aux États-Unis, la Commission de la Maison-Blanche sur la sécurité et la sûreté aériennes (Commission Gore) a recommandé d'utiliser les technologies existantes et d'en mettre au point des nouvelles pour détecter les explosifs dissimulés dans le fret aérien¹⁶⁶⁷. En 2002, un examen de la sûreté du fret aérien aux États-Unis a permis d'identifier plusieurs technologies qui pourraient renforcer la sûreté. Elles seraient utilisées pour détecter la présence d'explosifs et d'autres objets menaçants, dont les agents radiologiques, chimiques et biologiques. Voici quelques-unes de ces technologies et d'autres méthodes pour contrôler le fret aérien¹⁶⁶⁸ :

- rayons gamma;
- analyse de neutrons rapides pulsés;
- activation de neutrons thermiques;
- radioscopie, y compris les systèmes de détection d'explosifs en vrac (SDE);
- détection des radiations;
- détection des traces;
- détection des vapeurs.

Dans le rapport de la Commission Gore, on mentionnait que ces technologies comportaient toutes des avantages permettant de renforcer la sûreté, mais qu'elles comportaient aussi des limites éventuelles. On laissait entendre que les dispositifs existants de détection de traces d'explosifs et les systèmes de

¹⁶⁶³ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4961.

¹⁶⁶⁴ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5252-5253.

¹⁶⁶⁵ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4961.

¹⁶⁶⁶ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5260; voir aussi le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

¹⁶⁶⁷ Pièce P-416, p. 12.

¹⁶⁶⁸ Pièce P-416, p. 11.

détection d'explosifs en vrac utilisés pour contrôler les bagages de passagers pouvaient aussi être utilisés pour contrôler les conteneurs de fret. La TSA a indiqué que [traduction] « l'utilisation de dispositifs de détection de traces pour contrôler le fret est quelque peu problématique¹⁶⁶⁹ ». En 2005, des représentants de la TSA ont indiqué que les résultats préliminaires des programmes d'essais pilotes concernant l'applicabilité de la technologie des SDE pour chaque marchandise transportée par les voies aériennes (« marchandises diverses ») laissaient croire que la technologie convenait bien à cet usage, même s'il y avait certaines limites. La possibilité d'utiliser cette technologie pour contrôler le fret aérien était évaluée parce qu'elle avait déjà été utilisée pour inspecter les bagages enregistrés¹⁶⁷⁰. De plus, l'utilisation de scellés électroniques a été recommandée. Ce sont des dispositifs de radiofréquence qui transmettent une alarme lorsque la sûreté d'un conteneur est compromise pendant le transport ou à une installation de manutention du fret¹⁶⁷¹.

Chiens détecteurs d'explosifs

Dans le rapport, on soulignait que les chiens constituent l'une des méthodes de contrôle du fret aérien les « plus efficaces et prometteuses ». On mentionnait aussi que les équipes cynophiles avaient donné « de bons résultats » et que leur utilisation s'était beaucoup répandue aux États-Unis au cours des dernières années¹⁶⁷². M^{me} Sweet a affirmé dans son témoignage que les équipes cynophiles étaient particulièrement efficaces pour contrôler les grosses palettes de fret. Les chiens peuvent détecter entre 5 000 et 7 000 différents produits chimiques, composés organiques et autres substances. Des chiens bien entraînés et de bons maîtres constituent des ressources inestimables pour le contrôle du fret aérien. M^{me} Sweet a recommandé que des équipes cynophiles soient utilisées sur une base aléatoire ou pour les évaluations individuelles des risques, par exemple, à bord d'un aéronef en particulier. Elle a dit dans son témoignage que le coût pour entraîner et entretenir des chiens était bien inférieur à celui lié à l'achat et à l'entretien d'une technologie de pointe¹⁶⁷³.

Comme dans toute méthode de contrôle, les équipes cynophiles ont des limites. Lorsqu'ils sont utilisés pour détecter des explosifs ou d'autres substances, les chiens ont des durées limitées d'attention. Ils peuvent être utilisés pendant près de vingt minutes et ils doivent ensuite se reposer¹⁶⁷⁴.

M. Wallis a convenu que les équipes cynophiles sont très efficaces pour contrôler le fret aérien et qu'elles sont habituellement utilisées dans des circonstances particulières. Par exemple, en 1985, Air India a demandé l'aide de

¹⁶⁶⁹ Pièce P-416, p. 12.

¹⁶⁷⁰ Pièce P-417, p. 53-54.

¹⁶⁷¹ Pièce P-416, p. 10 et note de bas de page 4.

¹⁶⁷² Pièce P-416, p. 12.

¹⁶⁷³ M^{me} Sweet a fourni une estimation des coûts liés à l'entraînement des équipes cynophiles (environ 10 000 \$). Voir le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4954-4955. Les témoins étaient généralement d'avis que les équipes cynophiles étaient utiles pour le contrôle du fret, malgré les limites susmentionnées. Voir aussi, par exemple, le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4247, le témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5260, le témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5006.

¹⁶⁷⁴ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4955.

chiens détecteurs de bombes pour contrôler les bagages enregistrés. Dans son témoignage, M. Wallis a affirmé que, même à cette époque, [traduction] « dans des conditions de menace élevée, un transporteur aérien se rendait compte de l'utilité des chiens¹⁶⁷⁵ ».

Élaboration d'une norme pour le contrôle du fret

Transports Canada collabore avec les États-Unis sur la recherche, l'élaboration, la mise à l'essai et l'évaluation de technologies de contrôle du fret aérien¹⁶⁷⁶. Il semble que les États-Unis devancent le Canada dans l'installation de ces technologies. En 2005, le Government Accountability Office a indiqué que, même si on examinait une norme de certification pour les technologies d'inspection du fret aérien, la TSA autoriserait les transporteurs aériens à continuer d'utiliser les technologies et les méthodes décrites dans les programmes actuels de sûreté normalisés à l'intention des transporteurs aériens et dans les directives de la TSA en matière de sûreté. Ces technologies et méthodes comprennent les éléments suivants : fouilles manuelles; appareils radioscopiques; équipement de détection de traces d'explosifs; systèmes de détection d'explosifs; équipes de chiens détecteurs d'explosifs; et chambres de décompression¹⁶⁷⁷.

M. Cartwright a affirmé dans son témoignage que les compagnies aériennes d'autres pays pouvaient contrôler le fret à l'aide, entre autres, d'appareils radioscopiques. Toutefois, il a laissé entendre que ces contrôles ne seraient pas tous suffisamment perfectionnés pour remplir les exigences de la réglementation canadienne :

[Traduction]

Le contrôle peut avoir différents sens. En scannant un objet à l'aide d'un système d'imagerie, vous produisez une image de cet objet. Par exemple, pour scanner un gros conteneur, vous utiliseriez un appareil radioscopique plus énergétique ou un appareil à rayons gamma. Par contre, cela ne veut pas nécessairement dire que vous avez la capacité de détecter les critères que nous avons établis. Nous considérons ces critères comme la norme selon laquelle vous devez être en mesure de détecter les mêmes choses que celles établies pour le simple bagage de passagers.

Alors, sans l'ombre d'un doute, je crois qu'elle [M^{me} Sweet] a probablement raison lorsqu'elle affirme que le contrôle est fait. La question est la suivante : le contrôle est-il assuré à un niveau correspondant à notre exigence de base?

Il a aussi remis en question la qualité de l'équipement utilisé :

¹⁶⁷⁵ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5006.

¹⁶⁷⁶ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5169.

¹⁶⁷⁷ Pièce P-417, p. 53.

[Traduction]

De plus, dans certains cas, les systèmes d'imagerie ressemblent davantage aux vieux systèmes d'imagerie pour lesquels il n'existait aucun outil pour aider l'opérateur. La question est la suivante : à partir d'une image très complexe, dans quelle mesure pourriez-vous réussir à identifier les matières et la quantité établies comme notre base de référence¹⁶⁷⁸?

M. Duguay a affirmé dans son témoignage que l'équipement servant au contrôle des bagages enregistrés (CBE) pouvait être utilisé pour le contrôle du fret¹⁶⁷⁹. M. Cartwright a affirmé que les progrès technologiques dans d'autres secteurs de la sûreté aérienne pouvaient s'appliquer à certains aspects de la sûreté du fret¹⁶⁸⁰, mais que tous les équipements de contrôle ne convenaient pas à tous les types de fret¹⁶⁸¹. Le contrôle du fret est plus complexe que le contrôle des passagers ou des bagages en raison de sa variabilité relativement élevée. Ce n'est qu'au cours des dernières années que Transports Canada a commencé à participer à la recherche et au développement dans le but d'évaluer la technologie de contrôle du fret aérien¹⁶⁸².

M. Whitaker a affirmé dans son témoignage qu'on ne pouvait pas contrôler toutes les marchandises manuellement tant que des mécanismes pour le faire n'étaient pas en place. Il a cité en exemple les retards occasionnés aux États-Unis lorsqu'ils ont annoncé qu'ils contrôleraient à l'avenir toutes les marchandises¹⁶⁸³. Il a attribué les retards au manque d'équipement. Quant à M^{me} Sweet, elle a affirmé que ce sont davantage les préoccupations de l'industrie relatives aux coûts qui ont retardé la mise en œuvre de cette mesure¹⁶⁸⁴. M. Whitaker a affirmé que, même s'il n'était pas facile de contrôler entièrement le fret, [traduction] « cette mesure devait certainement être mise en œuvre de façon très active¹⁶⁸⁵ ».

Une autre leçon tirée des attentats à la bombe contre Air India, c'est le danger de dépendre excessivement d'une technologie peu développée. En 1985, l'appareil radioscopique installé pour le contrôle des bagages en était à ses débuts et, selon M. Wallis, il était plus esthétique qu'efficace¹⁶⁸⁶.

En 1985, on utilisait la technologie au lieu de procéder à des fouilles manuelles et à l'appariement bagages-passagers, deux méthodes considérées plus efficaces, mais elles exigeaient beaucoup de ressources humaines et de temps. Même Transports Canada a semblé encourager l'utilisation de la technologie pour le contrôle des bagages en raison des coûts et de l'inconvénient pour les compagnies aériennes d'utiliser des moyens manuels plus lents consistant [traduction] « à apparier et à ouvrir les bagages enregistrés¹⁶⁸⁷ ».

1678 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5213.

1679 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5260

1680 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5131.

1681 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5151.

1682 Pièce P-188, p. 14.

1683 Pièce P-415.

1684 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4949.

1685 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4631.

1686 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4256-4257.

1687 Pièce P-101, CAF0581, p. 1.

Si Transports Canada est sincèrement convaincu, selon une recherche objective, qu'une technologie donnée pour contrôler le fret ne satisfait pas à la norme requise, il est de son devoir de ne pas installer cette technologie tant qu'elle ne satisfait pas à la norme. Toutefois, M. Wallis a écrit qu'une bonne technologie était bien établie et déjà en place, au moins depuis 2003¹⁶⁸⁸. M. Cartwright a semblé reconnaître que la technologie était maintenant disponible lorsqu'on lui a demandé quel était le calendrier estimé pour mettre en place des technologies de contrôle au Canada :

[Traduction]

De nos jours, des technologies sont mises à notre disposition et elles évoluent constamment.

Nous avons pour but et pour défi de mettre en place des technologies en nombre suffisant pour pouvoir satisfaire aux exigences et établir un programme. Le programme sera-t-il le même dans cinq ans? Probablement pas, mais nous avons pour objectif de le concevoir, comme nous l'avons fait pour le contrôle des bagages enregistrés, de manière à ce qu'il puisse évoluer et s'améliorer avec l'avènement de la technologie¹⁶⁸⁹.

Il est important d'éviter de trop se fier sur la technologie, mais son utilisation judicieuse représente un niveau important dans le régime global de la sûreté aérienne. Des systèmes de pointe existent déjà pour le contrôle des passagers et des bagages, et ils se sont avérés efficaces dans le cadre d'une approche de sûreté à plusieurs niveaux. L'augmentation prévue de la quantité de fret rend encore plus impératif l'aide que peuvent apporter la radioscopie et d'autres technologies.

La technologie évolue constamment. Si une bonne technologie fiable est actuellement disponible, elle doit être installée (s'il y a lieu, avec d'autres mesures pour compenser les limites de cette technologie) et considérée comme un niveau de plus dans le processus visant à assurer la sûreté du fret aérien. Étant donné les risques que pose le fret aérien pour la sûreté, le Canada ne peut se permettre d'attendre.

Mesures provisoires

Même si Transports Canada a conclu que l'équipement adéquat pour fouiller le fret n'existait pas encore, cela ne le soustrait pas à sa responsabilité d'assurer la sûreté du fret. D'autres solutions, autres que la technologie, doivent être utilisées.

¹⁶⁸⁸ Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 112.

¹⁶⁸⁹ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5207.

Air Canada applique précisément ces autres solutions pour un certain segment du fret aérien. Cette dernière est tenue de contrôler le fret « non exempté¹⁶⁹⁰ » quittant Montréal, Toronto et Vancouver à destination des États-Unis¹⁶⁹¹. M. Duguay a expliqué que, même si Air Canada n'avait pas accès à un équipement technique pour contrôler le fret, des solutions de rechange au contrôle étaient proposées, notamment la fouille manuelle. Des gardiens ont été embauchés aux trois principaux centres d'Air Canada, à savoir Vancouver, Toronto et Montréal, expressément pour fouiller manuellement le fret non exempté à destination des États-Unis¹⁶⁹². M. Duguay a affirmé dans son témoignage qu'Air Canada dépassait l'exigence américaine en contrôlant tout le fret non exempté expédié aux États-Unis¹⁶⁹³.

De toute évidence, il est possible de fouiller au moins une partie du fret aérien avant qu'il soit chargé à bord d'un aéronef. Les transporteurs aériens se sont conformés à cette exigence, lorsqu'une telle exigence était en vigueur. M. Duguay a affirmé dans son témoignage que, d'après l'analyse des menaces et des risques, les mesures utilisées pour fouiller le fret non exempté pouvaient aussi s'appliquer au fret exempté¹⁶⁹⁴.

Des mesures provisoires ont été intégrées au programme de contrôle des États-Unis en attendant l'avènement d'une technologie plus avancée. Des représentants de la TSA ont indiqué qu'à défaut d'une technologie officielle approuvée, les transporteurs aériens pourront continuer d'utiliser les technologies et les méthodes existantes décrites dans les programmes de sûreté normalisés des transporteurs aériens et les directives en matière de sûreté de la TSA. Ces mesures comprennent des fouilles manuelles, de l'équipement radioscopique, de l'équipement de DTE, des systèmes de détection d'explosifs et des équipes cynophiles¹⁶⁹⁵.

L'industrie du fret aérien s'occupe des marchandises ayant une durée de vie critique¹⁶⁹⁶. Ces marchandises représentent une source importante de revenus pour les compagnies aériennes¹⁶⁹⁷, et de nombreux intervenants de l'industrie soutiennent qu'il est difficile d'assurer le contrôle aux aéroports en raison des contraintes de temps et de la quantité des marchandises¹⁶⁹⁸. Pourtant, les transporteurs aériens semblent être en mesure de se conformer aux obligations de contrôle dans les pays où la fouille des marchandises est obligatoire;

1690 Il existe un certain nombre de critères qui permettent d'« exempter » le fret de l'exigence de contrôle. Ils sont précisés dans la réglementation canadienne ainsi que dans le programme type en matière de sûreté de la Transportation Security Administration (TSA). Les États-Unis fournissent ces critères aux transporteurs étrangers comme Air Canada. Par exemple, l'un des critères est la désignation en tant qu'expéditeur certifié. Voir le témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5252, 5254.

1691 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5253-5254.

1692 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5290.

1693 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5253.

1694 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5292.

1695 Pièce P-417, p. 53.

1696 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5203.

1697 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4246.

1698 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5187.

par exemple, au Canada, la fouille est obligatoire pour le fret non exempté à destination des États-Unis. La fouille de tout le fret aérien au Canada semble davantage être entravée par des préoccupations quant à la facilité, au confort et aux dépenses que par des préoccupations valides telles que la durée de vie critique ou la quantité des marchandises.

3.8.1.3.5 Formation inadéquate

Même si on procède à des fouilles du fret, celles-ci ne sont pas très utiles si elles sont mal faites. M^{me} Sweet a affirmé dans son témoignage que la formation insuffisante donnée aux manutentionnaires de fret a donné lieu à de mauvaises techniques de fouille et à un manque de sensibilisation sur le plan de la sûreté. Elle a souligné que les chargeurs de fret et les agents de contrôle du fret devaient mieux comprendre leurs tâches. Les manutentionnaires de fret doivent savoir ce qu'ils cherchent dans le fret et doivent aussi mieux comprendre les répercussions sur la sûreté aérienne. Elle a donné des exemples de fouilles manuelles superficielles, comme la conservation de l'emballage rétrécissable du fret en raison de la difficulté perçue de le faire ou l'inspection de seulement une boîte d'une grosse palette. M^{me} Sweet a affirmé que de telles pratiques ne garantissent nullement la sûreté du fret¹⁶⁹⁹. En plus de la formation, la supervision et la surveillance des manutentionnaires de fret sont aussi des éléments importants.

Les lacunes dans la formation ont aggravé une situation déjà préoccupante. À la suite de l'attentat contre le vol 182 d'Air India, de nouveaux programmes de formation à l'intention des agents de contrôle ont été élaborés, mais ils visaient, semble-t-il, uniquement le contrôle des passagers¹⁷⁰⁰. Cela est conforme au fait que les passagers et les bagages étaient la principale priorité à l'époque. Selon les éléments de preuve présentés, ce n'est qu'en 2001, dans la foulée des événements du 11 septembre, qu'on a commencé à examiner des programmes de formation sur le fret. En octobre de la même année, le gouvernement a annoncé une initiative visant à financer des programmes de formation à l'intention des manutentionnaires de fret afin d'appuyer la mise en œuvre de nouvelles technologies¹⁷⁰¹.

La formation qui vise la sûreté du fret aérien au Canada continue de porter essentiellement sur le contrôle, soit le processus qui s'applique lorsqu'une marchandise est présentée en vue d'être acceptée par un transporteur. En 2003, Transports Canada a révisé sa formation sur le contrôle à l'intention des employés qui jouent un rôle dans l'acceptation du fret aux aéroports de classe 1 et de classe 2. Cette révision avait pour objectif de donner aux employés les connaissances et les compétences nécessaires pour exécuter leurs tâches en tant qu'agents de contrôle du fret aérien¹⁷⁰². Toutefois, il n'a jamais été question d'une formation ayant trait à la fouille manuelle du fret aérien. Le contrôle, comme

1699 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4953-4954.

1700 Pièce P-263, p. 68, 70.

1701 Pièce P-157, p. 98 (135 p.).

1702 Pièce P-263, p. 86.

l'a expliqué M. Duguay, est le processus qui s'applique lorsqu'un expéditeur tente de faire accepter une marchandise par un agent d'un transporteur, lequel examine notamment la description de la marchandise et si l'expéditeur est connu. La fouille comprend l'examen du fret proprement dit¹⁷⁰³.

Il semble que très peu de formation soit donnée en ce qui concerne la fouille du fret au Canada. Comme on l'a déjà mentionné, la Commission a été informée que tout le fret non exempté d'Air Canada à destination des États-Unis était fouillé manuellement par des gardiens¹⁷⁰⁴. La Commission a aussi été informée que les transporteurs aériens pouvaient choisir de fouiller les marchandises dans certaines circonstances¹⁷⁰⁵. Cependant, l'absence de formation ne donne que peu de garanties que les fouilles sont faites correctement. Comme M^{me} Sweet l'a affirmé dans son témoignage : une fouille mal faite ne vaut rien¹⁷⁰⁶.

M^{me} Sweet a beaucoup parlé du système de formation sur le fret en vigueur au Royaume-Uni. Quiconque manutentionne des marchandises doit suivre une formation qui comprend une séance de formation initiale de deux jours et un cours de recyclage annuel. Elle a souligné que [traduction] « quiconque touche le fret par n'importe quel moyen » doit suivre la formation¹⁷⁰⁷.

3.8.1.3.6 Piètre contrôle de l'accès

M^{me} Sweet a indiqué dans son témoignage que les États-Unis ne contrôlent pas bien l'accès au fret aérien et elle a parlé des déficiences en ce qui concerne le contrôle des non-passagers. Elle a affirmé dans son témoignage que trop de personnes, dont les tâches n'avaient aucun lien avec les activités du fret et qui n'avaient peut-être pas fait l'objet d'un contrôle de sécurité ou d'une vérification des antécédents, avaient tout de même accès au fret¹⁷⁰⁸.

En 2005, le Government Accountability Office des États-Unis a attiré l'attention sur les risques que représentait le fret aérien pour la sûreté à cause des vérifications inadéquates des antécédents des manutentionnaires de fret et de l'expédition illégale de matières dangereuses. Le vol de marchandises était considéré comme une indication de lacunes possibles dans la sûreté du fret aérien¹⁷⁰⁹.

Le Canada partage les mêmes préoccupations. En 2007, le Comité sénatorial a indiqué qu'il était consterné par le lien possible entre le crime organisé aux aéroports et la sûreté des aéroports. Il a décrit les aéroports comme étant « truffées » de membres du crime organisé et a fait remarquer que les criminels tiraient profit des lacunes dans la sûreté. Ces mêmes lacunes pourraient aider les terroristes.

¹⁷⁰³ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5254.

¹⁷⁰⁴ Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5290.

¹⁷⁰⁵ Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4651.

¹⁷⁰⁶ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4954.

¹⁷⁰⁷ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4958.

¹⁷⁰⁸ Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4945-4946.

¹⁷⁰⁹ On a appris que, selon une estimation, le vol de marchandises aux États-Unis s'élevait à des milliards de dollars par année. Voir la pièce P-417, p. 24.

Le Comité a aussi conclu que les intérêts de certains groupes criminels et terroristes se confondaient partiellement. Voici quelques-unes des solutions proposées par le Comité : répondre aux préoccupations liées à une présence policière insuffisante, à des vérifications insuffisantes des antécédents et à un contrôle inadéquat de l'accès aux zones réglementées¹⁷¹⁰.

3.8.1.3.7 Nécessité d'apporter des améliorations

La huitième édition de l'Annexe 17, publiée en 2006, prévoit des contrôles pour le fret et pour la poste :

4.6.4 Chaque État contractant veillera à ce que les exploitants n'acceptent pas de fret ni de poste au transport à bord d'un aéronef effectuant des vols de transport commercial de passagers, à moins qu'un agent habilité ne confirme et ne réponde de contrôles de sûreté, ou à moins que ces expéditions ne soient soumises à des contrôles de sûreté appropriés.

Le Canada ne semble pas respecter les obligations que lui impose cette norme, laquelle est déjà considérée comme une norme minimale. Il n'a pas de programme en place pour les agents habilités et il n'applique aucun contrôle de sûreté pour le fret aérien.

3.8.1.4 Proposition visant un régime renforcé : Initiative de sûreté du fret aérien

Ce n'est qu'au cours des cinq dernières années que le gouvernement du Canada a publiquement reconnu que la sûreté du fret aérien laissait à désirer. En avril 2004, il a présenté sa première politique de sécurité nationale, qui considérait l'amélioration de la sûreté du fret aérien comme une priorité¹⁷¹¹.

À la suite de cette déclaration, Transports Canada a commencé à évaluer les exigences de sûreté en vigueur pour le fret aérien¹⁷¹². Il a tenu des consultations auprès des intervenants de l'industrie, évalué la sûreté du fret aérien dans d'autres pays, examiné les progrès technologiques et évalué les risques liés au fret aérien. Par conséquent, le ministère a recommandé de passer à la prochaine étape de l'Initiative, à savoir la conception et la mise à l'essai d'un programme¹⁷¹³.

Dans le budget fédéral de 2006, le gouvernement a alloué 26 millions de dollars sur deux ans pour soutenir la conception et la mise à l'essai d'un programme¹⁷¹⁴. Ces fonds visaient à appuyer les deux principaux aspects de la sûreté du fret aérien : « l'élaboration de mesures qui garantiront la sécurité [sûreté] du fret

1710 Pièce P-172, p. 7-8 (152 p.).

1711 Pièce P-418, p. 38.

1712 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5183.

1713 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5183; voir aussi la pièce P-172, p. 35, 36, 37 (152 p.).

1714 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5183.

à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'évaluation de technologies de détection¹⁷¹⁵ ». L'Initiative de sûreté du fret aérien (SFA) a été lancée en conséquence¹⁷¹⁶. Elle était dirigée par Transports Canada et appuyée par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)¹⁷¹⁷. L'Initiative avait pour but de « répondre aux menaces constantes d'actes de terrorisme, au resserrement des normes internationales de sûreté de l'aviation et aux besoins du Canada en matière de sûreté¹⁷¹⁸ ». Selon le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, cette injection de fonds a démontré l'engagement du Canada de prendre des mesures relatives à la sûreté du fret aérien et de tenir ses promesses figurant dans la politique de sécurité nationale de 2004¹⁷¹⁹.

Toutefois, d'autres intervenants étaient découragés par l'absence de progrès apparents. Dans son rapport de suivi de 2007 sur la sûreté aérienne, le Comité sénatorial a fait remarquer que « plus de cinq ans après le 11 septembre [...] la sécurité [sûreté] du fret aérien en est toujours au stade des discussions¹⁷²⁰ ».

Le Comité sénatorial était aussi découragé par l'attention apparente que portait Transports Canada aux intérêts économiques concurrents. Dans sa réponse datée du 7 juillet 2006 au rapport de 2003 du Comité sénatorial sur la sûreté aérienne, Transports Canada faisait référence à des discussions stratégiques qu'il entretenait avec des intervenants depuis 2004. Le Comité, qui a répliqué à cette réponse dans son rapport de 2006, a affirmé que l'objectif était de favoriser « le transport efficace de marchandises¹⁷²¹ » et que les consultations auprès des intervenants se résumaient à des discussions avec des personnes ayant une participation financière dans l'industrie du transport aérien. Le Comité a reconnu que les intérêts sur le plan de l'économie et de l'efficacité sont une réalité de l'industrie du fret aérien, mais il a laissé entendre que de tels intérêts pouvaient nuire à la sûreté du fret aérien. Le Comité a servi la mise en garde suivante : il ne faut pas que l'efficacité « triomphe » de la sûreté¹⁷²².

Le Comité sénatorial a tout de même trouvé encourageant le fait que Transports Canada a reconnu ouvertement l'existence de lacunes dans la sûreté du fret aérien. Même si le Comité croyait que Transports Canada avait jusque-là jugé ses points de vue comme alarmistes, dans son rapport de 2007, il a remercié le ministère d'avoir enfin consigné par écrit que « le gouvernement du Canada reconnaît l'existence de "lacunes dans la sûreté du fret aérien", lacunes que le Comité souligne depuis cinq ans¹⁷²³ ». Dans son témoignage du 19 juin 2006 présenté devant le Comité sénatorial, Louis Ranger, sous-ministre à Transports Canada, l'a également reconnu lorsqu'il a été questionné au sujet de la nouvelle initiative de sûreté du fret en affirmant ce qui suit : « Nous avons eu des préoccupations. Il y a des failles que nous devons combler¹⁷²⁴ ».

1715 Pièce P-169, p. 50 (198 p.).

1716 Pièce P-419.

1717 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 354.

1718 Pièce P-419.

1719 Pièce P-169, p. 50 (198 p.).

1720 Pièce P-172, p. 62 (152 p.).

1721 Pièce P-172, p. 36 (152 p.).

1722 Pièce P-172, p. 36 (152 p.).

1723 Pièce P-172, p. 35 (152 p.).

1724 Pièce P-172, p. 61 (152 p.).

Dans le cadre de l'Initiative de SFA, on a proposé une révision majeure du régime de sûreté du fret aérien, la toute première réalisée au Canada. Conformément à la directive budgétaire fédérale de 2006, Transports Canada a adopté une « approche en deux volets » pour améliorer la sûreté du fret aérien : renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement et amélioration du contrôle du fret. Le premier volet prévoyait l'établissement d'un régime national d'agents habilités pour assurer la sûreté du fret aérien à partir de son point d'origine jusqu'à son chargement dans un aéronef. Le fret aérien dont la sûreté avait été vérifiée de cette manière était considéré « à faible risque », ce qui était le principal objectif du renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Le deuxième volet de l'approche prévoyait l'évaluation et la mise au point de technologies et de protocoles de contrôle pour le fret aérien, en mettant l'accent sur le fret « à haut risque » ou « ciblé »¹⁷²⁵.

Ces améliorations coïncidaient à peu près avec la première vérification détaillée du régime de sûreté aérienne du Canada menée par l'OACI au printemps 2005.

3.8.1.4.1 Innovations dans le domaine de la sûreté du fret aérien aux États-Unis

L'élaboration de l'Initiative de SFA proposée au Canada coïncidait avec les améliorations apportées à la sûreté du fret aérien aux États-Unis¹⁷²⁶. Dans ce pays, la sûreté du fret aérien relève de la TSA, mise sur pied en novembre 2001 en vertu de l'*Aviation and Transportation Security Act*¹⁷²⁷. Jusqu'à tout récemment, la sûreté du fret aérien était axée sur les aéronefs de passagers¹⁷²⁸. Les transporteurs aériens ainsi que les transitaires étaient tenus d'avoir des programmes de sûreté approuvés par la TSA pour pouvoir expédier du fret à bord d'aéronefs de passagers¹⁷²⁹. En 2001, la loi exigeait le contrôle de tout le fret transporté à bord d'aéronefs de passagers et l'établissement [traduction] « le plus tôt possible » d'un système à bord des aéronefs tout-cargo permettant d'assurer le contrôle, l'inspection ou la sûreté du fret¹⁷³⁰. En mai 2006, une nouvelle réglementation sur le fret aérien a été adoptée pour améliorer la sûreté du fret aérien. Elle prévoyait entre autres d'appliquer aux aéronefs tout-cargo bon nombre des exigences de sûreté visant les aéronefs de passagers. Ces mesures découlaient de deux risques perçus par les États-Unis comme cruciaux au chapitre du fret

¹⁷²⁵ Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, paras. 354-356.

¹⁷²⁶ Les renseignements portant sur la sûreté du fret aérien aux États-Unis se limitent essentiellement à des documents probants qui proviennent en grande partie de rapports du gouvernement accessibles au public. Les audiences de la Commission ne portaient pas de manière exhaustive sur la sûreté aérienne aux États-Unis. Toutefois, la Commission estimait que les renseignements contenus dans certains documents accessibles au public fournissaient une base utile de comparaison au chapitre de la sûreté du fret aérien.

¹⁷²⁷ Pièce P-416, p. 1.

¹⁷²⁸ Pièce P-416, p. 1.

¹⁷²⁹ Pièce P-416, p. 8.

¹⁷³⁰ Pièce P-416, p. 1. Les Américains et les Canadiens donnent le même sens aux termes « contrôle » et « inspection ». Le terme « contrôle » renvoie à « l'évaluation systématique d'une personne ou d'un bien pour voir s'il représente une menace à la sûreté ». L'inspection est une méthode qui permet d'effectuer une telle évaluation, mais ce n'est pas la seule méthode. La TSA estime que l'inspection est un sous-ensemble du contrôle. Voir la pièce P-415, p. 30484.

aérien, à savoir l'utilisation du fret pour introduire un dispositif explosif à bord d'un aéronef de passagers et la prise de contrôle d'un aéronef tout-cargo et son utilisation comme une arme¹⁷³¹.

En 2002, le General Accounting Office (GAO) des États-Unis, le prédécesseur du Government Accountability Office, a rendu public un rapport dans lequel il décrivait la vulnérabilité du fret aérien aux actes de sabotage. Dans le rapport, on mentionnait que [traduction] « si des vulnérabilités existent dans le transport du fret aérien, il est possible qu'elles menacent le réseau du transport aérien¹⁷³² ». On affirmait aussi que les vulnérabilités dans la sûreté du fret aérien avaient été cernées dès 1996 par la Commission Gore et par un certain nombre d'autres études du gouvernement et de l'industrie. On y mentionnait aussi les lacunes dans les procédures de sûreté des transporteurs aériens et des transitaires, y compris les vérifications inadéquates des antécédents pour les manutentionnaires de fret et les problèmes associés à la manipulation non autorisée du fret¹⁷³³.

Tout comme au Canada, selon le rapport du GAO, les efforts déployés par les États-Unis en matière de sûreté aérienne portaient essentiellement sur l'amélioration de la sûreté des passagers et des bagages, en laissant le fret aérien vulnérable. Dans le rapport, on mentionnait que, malgré la loi qui exige le contrôle de tout le fret chargé à bord d'aéronefs de passagers, seule une quantité limitée de ce fret était contrôlée. Cela était attribuable à la grande quantité de fret transporté et au fait que le facteur temps est considéré comme un élément essentiel dans la livraison du fret¹⁷³⁴.

Dans le rapport, on indiquait que la TSA, comme la FAA avant elle, avait pris son temps pour mettre en œuvre les nombreuses recommandations de la Commission Gore et d'autres études de l'industrie. À l'instar de la Commission Gore, on soulignait dans le rapport de la GAO la nécessité d'établir un plan de sûreté global énonçant les objectifs à long terme, les cibles de rendement, les échéanciers pour apporter les améliorations à la sûreté et les critères fondés sur les risques pour classer par ordre de priorité les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs. On recommandait aussi dans le rapport d'intégrer une approche de gestion des risques dans la sûreté du fret aérien pour appuyer l'évaluation systématique et le classement par ordre de priorité des diverses améliorations de sûreté sur le plan technologique et opérationnel¹⁷³⁵.

En janvier 2003, la TSA a formé un groupe de travail composé d'intervenants de l'industrie pour examiner la sûreté du fret aérien. Il convient de noter que le groupe de travail comprenait des membres des familles des victimes du vol 103 de la Pan Am ainsi que des groupes représentant les compagnies aériennes, les pilotes, les transitaires et les organismes gouvernementaux¹⁷³⁶. En novembre 2003, la

1731 Pièce P-415, p. 30479.

1732 Pièce P-416, p. 1.

1733 Pièce P-416, p. 8.

1734 Pièce P-416, p. 20.

1735 Pièce P-416, p. 20-21.

1736 Pièce P-417, p. 17, 77.

TSA a élaboré un plan stratégique sur le fret aérien qui présentait une approche de sûreté du fret aérien à plusieurs niveaux fondée sur les menaces et gérée par les risques¹⁷³⁷. Le plan portait essentiellement sur les risques perçus relativement aux dispositifs explosifs à bord des aéronefs de passagers et au détournement d'aéronefs tout-cargo. Dans le cadre de son approche de gestion des risques, le plan comptait quatre objectifs stratégiques¹⁷³⁸ :

1. améliorer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement du fret et des expéditeurs de fret;
2. détecter le fret « à haut risque » en effectuant un contrôle préalable et en s'assurant que ce fret est entièrement inspecté;
3. déterminer la technologie à utiliser pour inspecter le fret « à haut risque »;
4. renforcer la sûreté des aéronefs tout-cargo et des zones d'activité du fret.

Le GAO a conclu que les objectifs stratégiques visant le fret aérien sont liés aux objectifs plus généraux ayant trait à la sûreté aérienne et à la sécurité intérieure figurant dans le plan stratégique pour le transport de la TSA. Ils reflètent aussi les buts du plan stratégique du département de la Sécurité intérieure, dont fait partie la TSA¹⁷³⁹.

Le gouvernement du Canada a annoncé sa politique de sécurité nationale en avril 2004 et il a désigné la sûreté du fret aérien comme une priorité¹⁷⁴⁰. Toutefois, Transports Canada n'a toujours pas de version papier d'un programme national de sûreté de l'aviation civile, comme l'exige l'Annexe 17¹⁷⁴¹. S'ajoutant à la proposition d'une nouvelle initiative de sûreté du fret aérien au Canada, un programme national de sûreté, précis et présenté sur papier, pourrait assurer une harmonisation et une conformité dans le régime de sûreté aérienne.

En novembre 2004, la TSA a publié un avis de projet de réglementation afin de solliciter les commentaires du public au sujet du projet de réglementation sur la sûreté du fret aérien. Comme le souligne le plan stratégique sur le fret aérien de la TSA, l'avis recommandait d'adopter une approche de sûreté du fret aérien fondée sur les menaces et les risques, et de concentrer les efforts de la TSA sur les deux risques critiques susmentionnés, à savoir l'utilisation du fret pour introduire un dispositif explosif à bord d'un aéronef de passagers et la prise de contrôle d'un aéronef tout-cargo et son utilisation comme une arme. Il était aussi question dans l'avis de créer un nouveau régime de sûreté pour les aéronefs tout-cargo qui se soumettent à une exigence minimale de poids,

1737 Pièce P-415, p. 30479; voir aussi la pièce P-417, p. 17-18.

1738 Pièce P-417, p.4-5.

1739 Pièce P-417, p. 18

1740 Pièce P-418, p. 38.

1741 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5017-5018.

d'exiger des contrôles de sûreté accrus pour accéder au fret et de renforcer les exigences de sûreté à l'intention des transporteurs aériens indirects¹⁷⁴², à savoir les agents habilités aux États-Unis¹⁷⁴³.

Le 26 mai 2006, le département de la Sécurité intérieure a mis en place sa règle définitive sur les exigences en matière de sûreté du fret aérien, qui a permis d'adopter les modifications réglementaires proposées dans l'avis de projet de réglementation, avec quelques petites révisions¹⁷⁴⁴. Cela a marqué les premières modifications importantes apportées à la réglementation sur le fret aérien aux États-Unis depuis 1999¹⁷⁴⁵. En plus des améliorations générales à la sûreté du fret aérien, la règle définitive cherchait à étendre aux aéronefs tout-cargo bon nombre des procédures de sûreté du fret aérien qui s'appliquaient déjà aux aéronefs de passagers¹⁷⁴⁶.

Voici quelques-unes des améliorations générales à la sûreté du fret aérien prévues par la règle définitive :

- améliorer les vérifications des antécédents pour les employés des transporteurs aériens et des transporteurs aériens indirects¹⁷⁴⁷;
- agrandir les zones désignées des aéroports où des contrôles de sûreté sont appliqués pour protéger le fret¹⁷⁴⁸;
- inclure dans le pouvoir d'inspection des transporteurs aériens octroyé par la TSA les endroits ou les zones [traduction] « en dehors des limites d'un aéroport » exploités par un agent dans le cadre des responsabilités en matière de sûreté qui incombent à un transporteur aérien;
- renforcer les dispositions sur le contrôle et l'acceptation du fret de transporteurs aériens étrangers¹⁷⁴⁹;
- renforcer les exigences liées à l'acceptation du fret aérien¹⁷⁵⁰;
- vérifier les antécédents criminels des agents de contrôle du fret qui ne possèdent pas déjà une carte d'identité pour les zones stériles;
- codifier le programme des « expéditeurs connus »¹⁷⁵¹;

1742 Pièce P-415, p. 30479.

1743 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5192.

1744 Pièce P-415, p. 30478.

1745 Pièce P-421.

1746 Pièce P-415, p. 30496.

1747 Pièce P-415, p. 30496.

1748 Pièce P-415, p. 30497.

1749 Pièce P-415, p. 30499.

1750 Pièce P-415, p. 30498.

1751 Pièce P-415, p. 30499.

- regrouper les listes des « expéditeurs connus » du secteur privé en une seule base de données centrale des « expéditeurs connus » gérée par la TSA¹⁷⁵²;
- appliquer les exigences de sûreté aux agents des transporteurs aériens indirects¹⁷⁵³;
- améliorer la formation donnée aux employés et aux agents des transporteurs aériens indirects¹⁷⁵⁴.

Certaines modifications cadraient avec l'application des fonctions de sûreté aux personnes et aux biens à bord des aéronefs tout-cargo. En voici quelques-unes :

- programmes de sûreté visant les aéronefs tout-cargo qui sont soumis à une exigence minimale de poids¹⁷⁵⁵, certains transporteurs aériens tout-cargo étrangers¹⁷⁵⁶ et les transporteurs aériens indirects fournissant du fret à des aéronefs tout-cargo¹⁷⁵⁷;
- interdiction pour les particuliers de transporter des armes, des explosifs et des dispositifs incendiaires¹⁷⁵⁸;
- prévention de l'accès non autorisé à la zone opérationnelle de l'aéronef lors du chargement et du déchargement du fret¹⁷⁵⁹.

De plus, depuis novembre 2003, conformément aux directives en matière de sûreté de la TSA, les exploitants d'aéronefs et les transporteurs aériens étrangers sont tenus d'inspecter une partie de leur fret aérien. Dans l'avis de projet de réglementation, on proposait de codifier les exigences liées à l'inspection. La loi adoptée en 2005 a triplé le pourcentage de fret qui doit être inspecté¹⁷⁶⁰. En août 2007, une loi a été adoptée pour exiger que tout le fret aérien transporté à bord des aéronefs de passagers soit contrôlé d'ici 2010¹⁷⁶¹.

Les changements proposés à la sûreté du fret aérien au Canada présentent des similitudes avec bon nombre des changements qui sont apportés, ou qui ont déjà été apportés, aux États-Unis. Le capitaine Craig Hall, directeur du Comité de la sécurité nationale de l'ALPA, a fait remarquer que [traduction] « la plupart des mesures que nous avons prises relativement au contrôle du fret sont influencées

1752 Pièce P-421, p. 1.

1753 Pièce P-415, p. 30500.

1754 Pièce P-415, p. 30501.

1755 Pièce P-415, p. 30499.

1756 Pièce P-415, p. 30479.

1757 Pièce P-415, p. 30500.

1758 Pièce P-415, p. 30496.

1759 Pièce P-415, p. 30498.

1760 Pièce P-415, p. 30479.

1761 Pièce P-422, p. 9-10.

par celles de nos amis du sud, étant donné qu'à bien des égards, notre système devra refléter le leur ». Il a affirmé que les États-Unis représentaient le partenaire commercial le plus important du Canada et que le système du Canada devra satisfaire aux normes américaines¹⁷⁶².

L'harmonisation et l'interopérabilité seront toujours des éléments importants, mais le fait que les États-Unis ne se pressent pas pour régler une question de sûreté ne doit pas dicter les progrès du Canada. Le Royaume-Uni n'a pas attendu les autres pays de la communauté européenne ou internationale avant d'adopter son programme exhaustif d'agents habilités en 1993. Le programme est devenu un modèle pour les autres pays, y compris pour le Canada. Après la publication du rapport Seaborn en 1985, le Canada n'a pas attendu les autres pays avant d'adopter son programme d'appariement passagers-bagages¹⁷⁶³.

Les programmes pour contrer les menaces peuvent être modifiés, au besoin, au fur et à mesure que les autres pays emboîtent le pas. Quoi qu'il en soit, comme M. Cartwright l'a reconnu, les programmes de contrôle du fret ne peuvent jamais demeurer statiques. De nouvelles et meilleures technologies continueront de voir le jour, mais cela ne doit pas retarder la prise de mesures de sûreté. Les meilleures procédures de sûreté disponibles doivent être mises en place en utilisant une approche à niveaux multiples pour réduire au minimum les lacunes.

3.8.1.4.2 Renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement

Pour renforcer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, Transports Canada concentre ses efforts sur deux projets. Le premier projet vise à établir un système d'agents habilités pour assurer la sûreté du fret aérien à faible risque tout au long de la chaîne d'approvisionnement¹⁷⁶⁴. Transports Canada propose un système à trois volets pour les entités habilitées qui couvrira en bout de ligne tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement, à savoir les expéditeurs, les transitaires et les transporteurs aériens¹⁷⁶⁵. Toutes les entités habilitées devront appliquer des mesures de sûreté pour le fret aérien, comme le précise Transports Canada¹⁷⁶⁶.

Le deuxième projet vise à appuyer les programmes de sûreté de la chaîne d'approvisionnement au moyen d'une base de données, connue sous le nom de Système de gestion de la chaîne d'approvisionnement sécurisée (SGCAS). Le SGCAS agira à titre de dépôt central pour l'information de l'industrie et fournira un portail pour l'industrie et le gouvernement en vue de partager de l'information. Selon Transports Canada, les données entrées dans ce système seront validées en consultant d'autres sources¹⁷⁶⁷ et elles aideront le gouvernement à identifier des partenaires sûrs et à gérer efficacement la participation au

1762 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8009.

1763 Pièce P-157, p. 66 (135 p.).

1764 Pièce P-422, p. 5; voir aussi les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 355.

1765 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5189.

1766 Pièce P-419.

1767 Pièce P-419.

programme¹⁷⁶⁸. Transports Canada prévoit évaluer l'interopérabilité du SGCAS avec diverses initiatives nationales et internationales de sûreté de la chaîne d'approvisionnement, dont le système de gestion des expéditeurs connus des États-Unis¹⁷⁶⁹.

La base de données des expéditeurs connus a été mise au point aux États-Unis en 2002¹⁷⁷⁰ pour simplifier le processus par lequel les expéditeurs, tant les particuliers que les entreprises, deviennent connus des transporteurs aériens avec qui ils traitent. Dans son rapport de 2005 sur la sûreté du fret aérien, le GAO des États-Unis a cerné des facteurs qui pourraient avoir limité l'efficacité du système. Plus particulièrement, l'information contenue dans la base de données était incomplète et possiblement peu fiable parce que la participation à la base de données était volontaire. Dans le rapport, on indiquait aussi que la TSA n'avait pris aucune mesure pour identifier les expéditeurs pouvant représenter une menace pour la sûreté¹⁷⁷¹. L'inscription obligatoire des expéditeurs connus, qui est entrée en vigueur en 2006 avec l'adoption de la règle définitive sur les exigences en matière de sûreté du fret aérien, devait corriger certains problèmes. Des préoccupations semblables à celles cernées dans le système américain pourraient être soulevées au fur et à mesure que le Canada élabore le SGCAS.

Programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement

Dans le cadre du programme canadien de sûreté de la chaîne d'approvisionnement, chaque entité habilitée sera tenue d'appliquer des procédures de sûreté pour le fret aérien à ses installations, et pendant le transport et elle devra maintenir l'intégrité du fret sûr à tous les points de transfert¹⁷⁷². En appliquant des processus de sûreté appropriés pour le fret avant son arrivée à l'aéroport, les programmes d'agents habilités en vigueur agrandissent le périmètre de l'aéroport¹⁷⁷³. Stephen Conrad, directeur de projet, Sûreté du fret aérien, à Transports Canada, a affirmé dans son témoignage qu'il n'est pas pratique pour la plupart des pays industrialisés d'attendre l'arrivée du fret à l'aéroport pour vérifier s'il est sûr. La plupart des grands centres reçoivent une grande quantité de fret et se heurtent à des contraintes de temps, d'espace et de capacité. Un goulot d'étranglement est inévitablement créé, ce qui peut entraîner des retards inacceptables pour les marchandises ayant une durée de vie critique¹⁷⁷⁴. En redirigeant certaines responsabilités se rapportant au contrôle de la sûreté du fret aérien à des points antérieurs dans la chaîne d'approvisionnement, on peut grandement réduire les goulots d'étranglement à l'aéroport¹⁷⁷⁵.

Ce programme a pour objectif de mettre en place un cadre de réglementation complet à l'échelle nationale¹⁷⁷⁶ dans lequel Transports Canada assurera la

1768 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 355.

1769 Pièce P-419.

1770 Pièce P-417, p. 76.

1771 Pièce P-417, p. 5.

1772 Pièce P-419.

1773 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5185.

1774 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5187.

1775 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5190.

1776 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5200.

surveillance et le contrôle de la conformité, soit directement ou en déléguant cette responsabilité¹⁷⁷⁷. Les expéditeurs, les transitaires et les transporteurs aériens qui participent au programme seront tenus de mettre en place des plans de sûreté et de disposer de locaux et de pratiques sûrs en conséquence¹⁷⁷⁸. Tous les expéditeurs, les transitaires et les transporteurs aériens qui participent au programme seront certifiés par Transports Canada¹⁷⁷⁹ et seront connus, respectivement, sous le nom d'« expéditeurs habilités », d'« agents habilités » et de « transporteurs aériens habilités ». Les inspecteurs de la sûreté de Transports Canada ou une combinaison d'inspecteurs et d'organisations autorisées ou certifiées par le gouvernement inspecteront les entités habilitées¹⁷⁸⁰.

Les expéditeurs représentent le point le plus éloigné de la chaîne d'approvisionnement. Ils expédient le fret et se composent de fabricants et d'exportateurs qui préparent le fret pour le transport¹⁷⁸¹. Les expéditeurs participant au programme seront tenus de « valider », lors de l'empaquetage, que le fret ne contient rien qui n'est susceptible de nuire à l'aviation civile¹⁷⁸². Au point de transfert vers une autre entité de la chaîne d'approvisionnement, comme un transitaire ou un transporteur aérien participant au programme, les expéditeurs seront tenus de certifier que tout leur fret a été contrôlé ou inspecté. Par ailleurs, les expéditeurs doivent identifier le fret qui doit être inspecté ou contrôlé¹⁷⁸³.

Les transitaires sont les intermédiaires, ils exécutent des tâches comme l'entreposage, le groupement et le transport du fret¹⁷⁸⁴. Les transporteurs aériens sont les derniers destinataires du fret avant son transport par les voies aériennes. Les transitaires et les transporteurs aériens qui participent au programme doivent vérifier que le fret est sûr lorsqu'ils l'acceptent d'une autre entité de la chaîne d'approvisionnement. S'ils détectent un manquement à la sûreté, ils doivent être en mesure de contrôler ou d'inspecter le fret¹⁷⁸⁵.

À tous les points de transfert de la chaîne d'approvisionnement, on mettra en place un processus officiel de certification de la sûreté du fret transféré et un processus officiel de vérification de la continuité de la sûreté du fret accepté. À tous les points de transfert, chaque entité habilitée doit répondre à une question : « Le fret est-il sûr¹⁷⁸⁶? » Grâce à ce processus, on peut assurer la sûreté du fret à partir de l'expéditeur et du point d'empaquetage¹⁷⁸⁷.

1777 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5200.

1778 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5189.

1779 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5190.

1780 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5200.

1781 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5184.

1782 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5189.

1783 Pièce P-189, p. 6; voir aussi la pièce P-101, CAF0827, p. 3.

1784 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5189; voir aussi la pièce P-189, p. 7.

1785 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5189.

1786 Pièce P-189, p. 7.

1787 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5190.

M. Conrad a déclaré que très peu de pays ont des programmes d'agents habilités qui incluent les expéditeurs¹⁷⁸⁸. Il a affirmé que Transports Canada estime que l'établissement d'un cadre de réglementation complet pour les expéditeurs représente un pas de plus qui permettra de « boucler la boucle » dans la chaîne d'approvisionnement¹⁷⁸⁹. La Commission convient qu'il est souhaitable de réglementer entièrement tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement.

Comme le prévoit la législation actuelle, les transporteurs aériens participant au programme proposé de sûreté de la chaîne d'approvisionnement conserveront la responsabilité première de contrôler le fret aérien, au sens le plus large du terme « contrôle »¹⁷⁹⁰. Le programme reconnaît que les transporteurs aériens peuvent disposer d'une capacité limitée pour contrôler ou fouiller le fret. Par exemple, un transporteur aérien pourrait ne pas avoir l'équipement approprié, la capacité de contrôler certains types de fret ou l'habileté d'exécuter certaines tâches ayant trait à la sûreté. Quelle que soit la raison, si un transporteur aérien n'est pas convaincu qu'une marchandise est sûre, il ne doit pas la charger à bord d'un aéronef¹⁷⁹¹.

En tant que mesure de sûreté supplémentaire, le fret aérien à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement sera aussi soumis à un contrôle et à une inspection secondaires aléatoires¹⁷⁹². En résumé, la sûreté de la chaîne d'approvisionnement pour le fret aérien comprend une série de processus de validation, de certification et de vérification exécutés par des entités habilitées, en plus de mesures de contrôle et d'inspection additionnelles superposées sur une base aléatoire et ciblée.

À l'instar des nombreuses mesures de sûreté prises dans le cadre de la règle définitive des États-Unis, le système de sûreté réglementé de la chaîne d'approvisionnement s'applique au fret aérien devant être chargé à bord des aéronefs de passagers et des aéronefs tout-cargo. De plus, comme pour le programme américain, les mesures de contrôle et d'inspection au Canada auront un objectif différent pour ce qui est des aéronefs tout-cargo, parce que les principaux risques perçus diffèrent de ceux des aéronefs de passagers. Lorsque le fret doit être transporté à bord d'un aéronef de passagers, les procédures de contrôle et d'inspection auront pour objectif de détecter et de prévenir l'introduction de dispositifs explosifs. Lorsque le fret doit être transporté à bord d'un aéronef tout-cargo, les procédures de contrôle et d'inspection auront pour objectif de détecter et d'empêcher la prise de contrôle de l'aéronef par des passagers clandestins¹⁷⁹³. Le fret qui est transféré d'un aéronef tout-cargo à un aéronef de passagers devra faire l'objet de contrôles ou d'inspections additionnels¹⁷⁹⁴.

1788 Pièce P-101, CAF0872, p. 4.

1789 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5196.

1790 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5188.

1791 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5195.

1792 Pièce P-422, p. 6-8.

1793 Pièce P-422, p. 8.

1794 Pièce P-422, p. 8.

Selon le rapport de 2005 du GAO des États-Unis, les intervenants de l'industrie ont critiqué le double objectif de la sûreté du fret aérien aux États-Unis, à savoir la prévention de l'introduction de dispositifs explosifs à bord des aéronefs de passagers et le détournement d'aéronefs tout-cargo. Selon cette critique, l'objectif ne tenait pas entièrement compte des risques éventuels que représente le fret aérien¹⁷⁹⁵. Les experts et les intervenants ont parlé de la nécessité d'examiner une troisième menace, celle d'introduire un dispositif explosif contenant une arme de destruction massive à bord d'un aéronef tout-cargo. Des représentants de la TSA ont affirmé que la TSA avait décidé de se concentrer uniquement sur deux menaces parce qu'elles constituaient les scénarios les plus probables, mais qu'elle s'occuperait tout de même de toute nouvelle menace possible au besoin. En fait, la TSA a affirmé qu'elle avait cerné et qu'elle examinait une nouvelle menace liée au fret aérien à bord des aéronefs de passagers au moment de la sortie de son rapport en 2005. Les informations concernant la menace étaient [traduction] « classées comme délicates sur le plan de la sûreté » et n'ont pas été divulguées¹⁷⁹⁶.

La Commission convient que l'objectif de sûreté au chapitre des passagers clandestins dans un aéronef tout-cargo pourrait ne pas contrer le risque additionnel que présente l'introduction d'explosifs à bord de cet appareil. Comme on l'a déjà mentionné, un désaccord existe concernant le niveau de risque que posent les aéronefs tout-cargo au Canada¹⁷⁹⁷. Transports Canada doit justifier autrement le fait qu'il se concentre uniquement sur les passagers clandestins.

1795 Pièce P-417, p. 4.

1796 Pièce P-417, p. 20-21 et note de bas de page 38.

1797 Pièce P-169, p. 49 (198 p.); témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4683.

Figure 1
Système de sûreté de la chaîne d'approvisionnement
 Pièce P-189, p. 7

Sûreté du fret aérien – aperçu du système

Expéditeur habilité Préparer le fret aérien		Expéditeur non habilité Préparer le fret aérien
Certifier le chargement et l'acheminer à titre de fret sûr	Le fret est-il sûr?	Acheminer le chargement à titre de fret inconnu
	OUI NON	
Agent habilité (intermédiaire) Entreposer, consolider ou autres tâches		Agent non habilité Entreposer, consolider ou autres tâches
	Transporteur aérien réglementé Préparer les chargements en vue de leur transport par avion	
	Le fret est-il sûr?	
	OUI NON	

Nota : Un fret aérien dont l'intégrité est compromise à un moment quelconque doit être traité comme un fret inconnu.

Même si tous les transporteurs aériens commerciaux demeurent assujettis à la réglementation officielle visant la sûreté du fret aérien, les expéditeurs et les transitaires du Canada ne seront pas tous tenus de se conformer au programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement. M. Conrad a fourni deux raisons : le coût pour l'industrie et les difficultés procédurales. Dans le cadre du programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement, les entités habilitées et Transports Canada paieront leurs propres coûts d'exploitation¹⁷⁹⁸. Pour certaines entreprises du secteur privé qui traitent un faible volume de fret aérien, les coûts pourraient être importants et, dans certains cas, inabordables¹⁷⁹⁹.

¹⁷⁹⁸ Pièce P-423, p. 11.

¹⁷⁹⁹ Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5193-5194. M. Conrad a indiqué que, selon des études, les coûts liés aux modifications à l'infrastructure et au processus de sûreté pour se conformer à certains systèmes de la chaîne d'approvisionnement se sont établis entre 20 000 et 250 000 \$.

M. Conrad a décrit l'expérience vécue par les États-Unis lorsqu'ils ont tenté de réglementer complètement les expéditeurs et les transitaires. La mise en œuvre du programme s'est avérée difficile en raison du grand nombre d'expéditeurs et des défis que représente la surveillance du niveau de sûreté d'un groupe aussi vaste¹⁸⁰⁰.

Au lieu de cela, au Canada, on mettra en place un système parallèle d'expéditeurs et de transitaires non habilités, en plus du programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Tout le fret provenant d'expéditeurs ou de transitaires non habilités sera considéré comme du fret « à haut risque » et fera l'objet de divers contrôles et de diverses inspections¹⁸⁰¹. Les expéditeurs non habilités se classeront dans l'une des trois catégories suivantes : expéditeurs inconnus (ceux qui ne sont pas connus des transitaires ou des transporteurs aériens dans le programme de la chaîne d'approvisionnement); expéditeurs connus (ceux qui sont « connus » des transitaires ou des transporteurs aériens, étant donné que cette expression est définie dans des règlements et des mesures confidentiels); et expéditeurs enregistrés (ceux [traduction] « validés par une procédure approuvée et reconnus à l'échelle nationale¹⁸⁰² »). Le fret provenant d'expéditeurs inconnus ou connus sera assujéti à des restrictions additionnelles s'il doit être envoyé à bord d'un aéronef de passagers des États-Unis¹⁸⁰³. Le fret reçu des agents non habilités sera classé dans les mêmes catégories (agents inconnus, connus et enregistrés).

Dans de nombreux cas, le fret continuera d'arriver directement à l'aéroport et devra faire l'objet de contrôles de sûreté complets. Par exemple, des particuliers peuvent se présenter à l'aéroport pour envoyer un colis. Les services au comptoir à l'aéroport offerts par de nombreuses compagnies aériennes fonctionnent bien pour ce segment de fret. M. Conrad a indiqué qu'il fallait maintenir la nécessité d'assurer la sûreté du fret à l'aéroport et la capacité de le faire. L'un des avantages d'assurer la sûreté du fret à l'aéroport, c'est l'élimination des vulnérabilités plus loin dans la chaîne d'approvisionnement. Toutefois, comme on l'a susmentionné, il ne serait pas possible de contrôler tout le fret aérien à l'aéroport, notamment dans les grandes villes¹⁸⁰⁴.

Dans le cadre des étapes de l'élaboration et de la mise à l'essai, Transports Canada a intégré en juin 2007 les transitaires au programme des agents habilités. À ce jour, près de 120 transitaires ont manifesté le désir de participer au projet et sont à divers stades du processus d'inscription¹⁸⁰⁵. Le programme des agents habilités a officiellement été lancé en juin 2008¹⁸⁰⁶.

Surveillance et contrôle de la conformité

La clé du renforcement de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, c'est que chaque entité participante, à chacun des niveaux de la chaîne

1800 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5190.

1801 Pièce P-422, p. 6.

1802 Pièce P-422, p. 6.

1803 Pièce P-422, p. 6.

1804 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5187-5188.

1805 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 358.

1806 Pièce P-419.

d'approvisionnement du fret, est tenue de rédiger et de tenir à jour un plan de sûreté détaillant ses mesures de sûreté¹⁸⁰⁷. Pendant l'étape de l'élaboration du programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement, des protocoles d'entente établiront des lignes directrices de manière à ce que les expéditeurs et les agents habilités puissent remplir cette exigence. Transports Canada a indiqué que, lorsque le programme sera entièrement mis en œuvre, cette exigence sera assujettie à une réglementation officielle « possible » en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* pour les expéditeurs habilités et à une réglementation officielle « probable » pour les agents habilités. Les transporteurs aériens doivent déjà tenir à jour des plans de sûreté conformément aux *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*, bien qu'il soit possible que ces mesures soient améliorées au fur et à mesure que le programme se développera. En outre, des modifications réglementaires devraient être apportées à la *Loi sur l'aéronautique* lors de la mise en œuvre intégrale du programme de sûreté de la chaîne d'approvisionnement¹⁸⁰⁸.

Des protocoles d'entente sont déjà mis en œuvre dans le cadre du programme des agents habilités lancé en 2008¹⁸⁰⁹. Les protocoles d'entente décrivent les responsabilités respectives de Transports Canada et des agents habilités, et ils portent essentiellement sur les plans de sûreté obligatoires. Dans le cadre de ces protocoles d'entente, le transitaire doit présenter à Transports Canada des plans de sûreté du fret aérien pour chacune de ses installations. Les plans doivent contenir les éléments prescrits par Transports Canada¹⁸¹⁰. S'il juge les plans « acceptables », Transports Canada « acceptera » les plans et le nom du transitaire sera ajouté à la liste des agents habilités¹⁸¹¹. S'il juge les plans « inacceptables », Transports Canada demandera au transitaire d'apporter des modifications aux plans. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur la teneur des plans, Transports Canada avisera le transitaire que son nom ne sera pas ajouté à la liste des agents habilités¹⁸¹².

Les agents habilités seront tenus d'avoir des locaux et des méthodes de transport sûrs¹⁸¹³, et leurs employés devront faire l'objet d'une vérification de sécurité¹⁸¹⁴. Les agents habilités doivent aussi s'assurer que tous les sous-traitants engagés pour manutentionner le fret aérien à leur place remplissent les normes de sûreté requises¹⁸¹⁵. Étant donné les risques sérieux que pose le fret aérien, il est essentiel que tous les employés *pouvant* avoir accès au fret aérien fassent l'objet d'une vérification de sécurité, que leur tâche comporte ou non un contact direct. De plus, on doit en tout temps limiter de façon adéquate l'accès au fret.

1807 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5190.

1808 Pièce P-422, p. 6-8.

1809 Pièce P-423.

1810 Les plans de sûreté du fret aérien doivent contenir les éléments figurant dans les « Éléments prescrits d'un plan de sûreté du fret aérien » de Transports Canada, qui sont modifiés de temps à autre. Voir la pièce P-423, point 5, p. 8.

1811 Pièce P-423, point 9a), p. 8.

1812 Pièce P-423, point 9b), p. 8-9.

1813 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5189.

1814 Pièce P-101, CAF0827, p. 3.

1815 Pièce P-419.

Les inspecteurs de la sûreté de Transports Canada surveilleront la conformité des plans, en donnant ou non un préavis aux agents habilités¹⁸¹⁶. Les agents habilités doivent procéder à tout le moins à une auto-vérification chaque année pour déterminer l'efficacité de leurs plans de sûreté du fret aérien et de leur mise en œuvre. Au cas où des carences seraient décelées, l'agent habilité, de concert avec Transports Canada, doit modifier ses plans de sûreté du fret aérien et les présenter de nouveau à Transports Canada¹⁸¹⁷. Si les inspecteurs de la sûreté de Transports Canada constatent le non-respect de l'un ou l'autre des plans de sûreté du fret aérien de l'agent habilité, « les parties ne doivent ménager aucun effort pour trouver un moyen de remédier à ces cas de non-conformité, soit par un amendement, soit par une mesure provisoire qui garantit un niveau de sûreté équivalent »¹⁸¹⁸. Si les parties ne peuvent s'entendre sur la manière de remédier à un cas de non-conformité, Transports Canada doit alors prévenir le transitaire de sa radiation de la liste des agents habilités¹⁸¹⁹.

Il existe une certaine confusion au sujet de la nature des protocoles d'entente. Ils renferment une disposition expresse selon laquelle ils ne sont pas contraignants : « Le protocole d'entente est une déclaration d'intention des parties qui n'entraîne pas d'obligations juridiquement contraignantes¹⁸²⁰ ». Toutefois, dans ses consignes pour remplir le protocole d'entente, Transports Canada affirme que tous les transitaires qui souhaitent participer au programme « doivent accepter de respecter les conditions du présent protocole d'entente¹⁸²¹ ».

Le caractère non contraignant des protocoles d'entente et l'utilisation vraisemblablement prudente du terme « accepter » au lieu du terme « approuver » (lorsque Transports Canada examine un plan de sûreté du fret aérien qui lui est présenté) sont troublants, notamment compte tenu des éléments de preuve présentés devant la Commission et des leçons tirées de l'attentat contre le vol 182 d'Air India. Le système actuellement en place rappelle le système qui était en vigueur en 1985 relativement aux plans de sûreté des transporteurs aériens¹⁸²². En 1985, [traduction] « il n'y avait pas assez d'inspecteurs en place pour exécuter les tâches et surveiller le grand nombre d'intervenants de l'industrie¹⁸²³ ». En 1985, le respect du système était volontaire et aucun mécanisme d'application réel n'était en place.

Le langage utilisé dans les protocoles d'entente, dans lesquels on dit que les plans de sûreté sont « acceptés », est imprécis. On ne sait pas au juste ce que ce terme signifie. Comme l'ont démontré les attentats à la bombe contre Air India, il est important que les plans de sûreté obtiennent l'*approbation* officielle de Transports Canada et que les deux parties à l'entente s'en tiennent à leurs responsabilités respectives. À tout le moins, cela exige une entente contraignante. La Commission estime que cette relation est mieux régie en vertu

1816 Pièce P-423, points 13 et 14, p. 9.

1817 Pièce P-423, point 15, p. 9.

1818 Pièce P-423, point 16, p. 9.

1819 Pièce P-423, point 19, p. 10.

1820 Pièce P-423, p. 11.

1821 Pièce P-423, p. 4.

1822 Pièce P-157, p. 54 (135 p.).

1823 Pièce P-157, p. 22 (135 p.).

d'une réglementation. Transports Canada a toutefois indiqué que les protocoles d'entente peuvent continuer de régir les exigences des plans de sûreté lorsque le programme est entièrement mis en œuvre. Sans une capacité prévue par la loi lui permettant d'appliquer les protocoles d'entente, il est difficile pour Transports Canada d'assurer une surveillance efficace, comme c'était le cas avec les plans de sûreté des transporteurs aériens avant l'attentat à la bombe contre le vol 182.

Dans le cadre du protocole d'entente, il semble que la radiation d'un agent habilité de la liste en raison d'une non-conformité ne se ferait qu'en dernier recours, après l'échec des consultations entre les deux parties. M^{me} Sweet a indiqué dans son témoignage que lorsque des mesures sont volontaires, on ne peut garantir le respect de celles-ci¹⁸²⁴. Il serait préférable d'établir un régime de réglementation.

La Commission était aussi inquiète de l'assurance de la qualité dans le système de sûreté de la chaîne d'approvisionnement. M. Conrad a affirmé que plus de 100 inspecteurs de la sûreté de l'aviation générale s'occupaient, entre autres choses, de l'inspection des procédures de sûreté du fret aérien. Neuf autres inspecteurs se chargeaient exclusivement de la sûreté du fret aérien¹⁸²⁵. Des éléments de preuve n'ont pas été présentés devant la Commission en ce qui concerne la suffisance des ressources d'inspection à Transports Canada ou la formation et l'éducation nécessaires pour que les tâches additionnelles créées par un nouveau régime de sûreté du fret aérien soient pleinement mises en œuvre. Transports Canada a laissé entendre que les organisations certifiées par le gouvernement pouvaient aider à effectuer les inspections de sûreté du fret s'appliquant aux participants de l'industrie.

Selon le rapport de 2005 du GAO des États-Unis, la TSA procède à des inspections de conformité des transporteurs aériens et des transporteurs aériens indirects. Toutefois, selon le rapport, la TSA n'avait pas [traduction] « déterminé ce qui constitue un niveau de rendement acceptable ou n'avait pas comparé le rendement des transporteurs aériens et des transporteurs aériens indirects en fonction de cette norme. De plus, elle n'avait pas analysé les résultats des inspections pour orienter systématiquement ses inspections futures vers les entités qui présentent un risque plus élevé pour la sûreté du système national de fret aérien. Elle n'avait pas non plus évalué l'efficacité des mesures d'application qu'elles avaient prises à l'encontre des transporteurs aériens et des transporteurs aériens indirects pour veiller à ce qu'ils se conforment aux exigences de sûreté du fret aérien¹⁸²⁶ ». De plus, dans le rapport, on exprimait une préoccupation selon laquelle la TSA n'avait pas défini ce qui constituait un manquement à la sûreté du fret aérien, malgré le fait qu'elle avait déjà défini les manquements dans d'autres secteurs, notamment le contrôle des passagers et de l'accès à l'aéroport.

1824 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4948.

1825 Pièce P-101, CAF0872, p. 2.

1826 Pièce P-417, p. 6.

L'Initiative de SFA n'est pas encore totalement achevée. Les préoccupations exprimées au sujet de systèmes semblables aux États-Unis peuvent fournir quelques réflexions utiles.

3.8.1.4.3 Amélioration du contrôle du fret aérien : utilisation de la technologie

Le deuxième volet de l'Initiative de SFA porte sur l'amélioration du contrôle du fret aérien¹⁸²⁷, au sens le plus large de ce terme, plus particulièrement du fret à haut risque ou du fret ciblé¹⁸²⁸. À l'heure actuelle, Transports Canada évalue et teste une technologie pour contrôler et fouiller le fret aérien¹⁸²⁹.

La nouvelle Initiative de SFA a pour objectif de contrôler ou de fouiller le fret qui est chargé à bord des aéronefs de passagers à un niveau comparable à celui du CBE¹⁸³⁰. Depuis le 1^{er} janvier 2006, tous les bagages enregistrés chargés à bord des aéronefs de passagers et en partance des 89 aéroports désignés du Canada sont contrôlés par des appareils de détection d'explosifs, comme l'exige l'Annexe 17 de la Convention de Chicago¹⁸³¹. Le processus de contrôle comprend jusqu'à cinq niveaux d'inspection et ces inspections sont réalisées par des agents de contrôle et de l'équipement « de pointe ». On compte parmi les types d'appareils disponibles le tomodensitomètre à rayons X¹⁸³².

Conformément à ses principes généraux liés à la sûreté de l'aviation civile, Transports Canada recommande une approche fondée sur le rendement pour le contrôle du fret aérien. La méthode utilisée pourrait par conséquent varier tant que le résultat final est un contrôle comparable à celui du CBE¹⁸³³.

M. Cartwright a indiqué dans son témoignage que Transports Canada avait collaboré avec les États-Unis pour déterminer l'efficacité de diverses technologies pour certaines catégories de fret¹⁸³⁴. Transports Canada a collaboré aux tests de simulation, connus sous le nom d'« évaluations de l'état de préparation de la technologie », qui consistent à mettre à l'épreuve chaque technologie en utilisant près de 5 000 objets différents dans diverses orientations pour évaluer la capacité de la technologie à détecter des dispositifs cachés. M. Cartwright a affirmé que ces tests ont exigé [traduction] « une quantité de travail et d'effort incroyable, de sorte qu'à la fin de la journée, nous savions quelle technologie convenait¹⁸³⁵ ».

M. Cartwright a affirmé qu'un ensemble de produits dans le fret peut faciliter le contrôle une fois que la bonne technologie est choisie, mais que, somme toute, le contrôle du fret aérien est beaucoup plus complexe que le CBE¹⁸³⁶.

1827 Pièce P-189, p. 3.

1828 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 356.

1829 Pièce P-422, p. 15.

1830 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5204-5205.

1831 Pièce P-169, p. 62.

1832 Pièce P-157, p. 108 (135 p.).

1833 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5204-5205.

1834 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5151.

1835 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5206.

1836 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5233.

Transports Canada a indiqué qu'il s'est engagé dans un processus en six étapes pour élaborer son programme de contrôle du fret aérien :

1. évaluer la technologie en utilisant les tests de simulation¹⁸³⁷;
2. évaluer les milieux opérationnels pour mettre à l'essai la technologie de contrôle¹⁸³⁸;
3. définir des modèles et des options de contrôle;
4. établir des projets pilotes et des bancs d'essai pour évaluer l'application de la technologie de contrôle dans le monde réel;
5. évaluer et examiner de nouveau les modèles de contrôle en fonction des résultats des projets pilotes;
6. mettre en œuvre un programme défini de contrôle du fret aérien¹⁸³⁹.

Transports Canada semble être rendu à la quatrième étape de ce processus pour le fret « non groupé », alors qu'il en est encore à la première étape pour le fret « groupé ». Il a maintenant terminé d'analyser les divers milieux opérationnels où seront évalués les technologies et les protocoles de contrôle et d'inspection pour le fret à haut risque et le fret ciblé¹⁸⁴⁰. Des modèles de contrôle pour le fret non groupé ont été conçus et un processus de validation a été entrepris, mais les technologies de contrôle pour la détection d'explosifs dans le fret groupé ou palettisé sont encore au stade expérimental. Dans ses conclusions finales, le procureur général du Canada a indiqué que, malgré la loi en vigueur aux États-Unis qui exige le contrôle de tout le fret aérien d'ici 2010¹⁸⁴¹, il est possible que l'équipement de détection d'explosifs ne puisse pas être installé d'ici là¹⁸⁴².

Des essais opérationnels sont actuellement effectués dans divers milieux du fret pour évaluer l'utilisation de divers dispositifs radioscopiques, des dispositifs de détection des traces d'explosifs et diverses solutions spécialisées¹⁸⁴³. La date de parachèvement de ces projets était fixée à mars 2009¹⁸⁴⁴. À ce moment-là, Transports Canada devrait avoir établi une « matrice des modèles de contrôle appropriés » pour les membres de l'industrie. La matrice devait comprendre

1837 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5206.

1838 Pièce P-422, p. 15.

1839 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5206.

1840 Pièce P-422, p. 15 : Il y a quelques mois, le procureur général du Canada a indiqué que les critères de sélection permettant de cerner les sites de l'industrie qui se prêtent à une évaluation des équipements de contrôle du fret aérien avaient été établis. Pour appliquer les critères de sélection, Transports Canada a procédé à trois cycles de collecte de données sur le fret (dimension, poids, produits). Voir les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 362.

1841 Pièce P-422, p. 9.

1842 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 363.

1843 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 369.

1844 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 369.

des éléments non intrusifs, dont des appareils radioscopiques, des dispositifs de détection de traces et des chiens détecteurs, pouvant être utilisés pour des catégories spéciales de fret, où une inspection manuelle pourrait endommager la marchandise¹⁸⁴⁵.

Les transporteurs aériens, les transitaires et les expéditeurs qui participent aux programmes de sûreté de la chaîne d'approvisionnement pourront prendre part aux projets d'élaboration de technologies de contrôle¹⁸⁴⁶. Comme dans le cas de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, Transports Canada intègre progressivement des aspects du programme en fonction de ses priorités¹⁸⁴⁷. Pour le moment, le programme d'élaboration de technologies de contrôle pour le fret aérien se concentre sur les éléments suivants :

- transitaires et transporteurs aériens;
- locaux situés à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre de l'aéroport;
- appariement de l'équipement et du milieu opérationnel et des caractéristiques du fret¹⁸⁴⁸.

M. Cartwright a fait remarquer que les technologies utilisées ailleurs dans la sûreté aérienne, comme le contrôle des passagers et des bagages¹⁸⁴⁹, peuvent servir pour certains aspects du contrôle du fret aérien¹⁸⁵⁰. Transports Canada a travaillé avec l'ACSTA pour mobiliser le savoir-faire acquis¹⁸⁵¹. Il a affirmé dans son témoignage qu'il est important de « corriger » les lacunes qui restent sur le plan de la sûreté au fur et à mesure que la technologie s'améliore dans d'autres secteurs en appliquant de nouveau, de manière raisonnable, autant de nouvelles technologies que possible aux « secteurs problématiques » comme le fret aérien¹⁸⁵².

Transports Canada examine de nouvelles applications possibles pour les vieilles technologies. L'une des applications examinées à l'heure actuelle pour le contrôle du fret aérien est l'activation par neutrons thermiques (ANT), qui avait déjà été utilisée comme un outil de contrôle secondaire dans au moins un pays de l'Extrême-Orient¹⁸⁵³. La technologie ANT a été mise au point avant la tragédie du vol 103 de la Pan Am pour détecter des explosifs en vrac dans les valises. Toutefois, elle avait été laissée de côté après cet attentat parce qu'elle ne pouvait pas détecter le seuil minimum d'explosifs fixé à l'époque¹⁸⁵⁴. Des améliorations ont depuis été apportées à la technologie et elle est évaluée afin d'être utilisée pour le contrôle secondaire du fret aérien¹⁸⁵⁵.

1845 Pièce P-419.

1846 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 356.

1847 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5217.

1848 Pièce P-422, p. 15.

1849 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 364.

1850 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5131.

1851 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 364.

1852 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5131.

1853 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5181-5182.

1854 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5128.

1855 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5181-5182.

Il est important de coordonner nos efforts avec ceux de nos partenaires internationaux. La coordination permet l'échange d'informations sur les progrès technologiques et la conformité avec l'un des objectifs clés de l'Initiative de SFA, soit l'harmonisation internationale¹⁸⁵⁶. Pour ce qui est de la technologie de contrôle du fret, le Canada collabore avec l'Équipe de travail technique de la Conférence européenne de l'aviation civile, le groupe de travail d'experts du secteur du transport aérien de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), et la TSA et le département de la Sécurité intérieure des États-Unis.

L'un des objectifs de l'Initiative de SFA est d'établir la méthode la plus pratique de contrôle du fret aérien et les entreprises doivent aussi être en mesure de réaliser cette méthode. M. Cartwright a soutenu que les pratiques sont viables lorsqu'elles sont perçues comme de [traduction] « bonnes pratiques commerciales »¹⁸⁵⁷. Il a souligné que le fret aérien est un secteur d'activité où le facteur temps est considéré comme un élément essentiel.

MM. Cartwright et Conrad ont reconnu qu'il sera nécessaire de porter une attention particulière à la formation pour renforcer le contrôle du fret aérien. À l'instar de tous les types de contrôles, il a été nécessaire de se protéger contre les agents de contrôle qui deviennent moins vigilants ou inattentifs¹⁸⁵⁸. Les technologies qui permettent de maintenir la vigilance des agents, comme celles utilisées pour le contrôle préembarquement et le contrôle des bagages enregistrés, semblent être tout aussi utiles pour le contrôle du fret aérien. Elles comprennent le système de projection d'images de menace (SPIM), logiciel de formation qui projette des images fictives d'objets menaçants sur l'image radioscopique d'un vrai bagage, et le X-Ray Tutor (XRT), logiciel de formation interactif pour les agents de contrôle¹⁸⁵⁹.

L'application de ces technologies qui permettent de maintenir la vigilance des agents de contrôle dans le secteur du contrôle du fret aérien est difficile parce qu'il faut les individualiser pour chaque type de fret et qu'il faut prendre en compte la variabilité géographique du fret. Par exemple, si des marchandises contenant des pièces de machines ne sont pas acheminées dans un endroit en particulier, le fait de montrer des images informatiques de ces pièces pendant la formation ne sera pas très utile. Les outils de formation doivent correspondre au type de fret. M. Conrad a indiqué que cette question fait l'objet de discussions avec d'autres pays¹⁸⁶⁰.

Transports Canada évalue actuellement le rôle que pourraient jouer les organismes gouvernementaux dans la prestation de services, y compris la possibilité pour l'ACSTA et l'ASFC de contrôler le fret aérien¹⁸⁶¹. L'ACSTA est responsable du contrôle des passagers et des bagages¹⁸⁶², mais le mandat de

1856 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5182.

1857 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5203.

1858 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5197.

1859 Pièce P-169, p. 198 (198p.) (annexe E); témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5198.

1860 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5198.

1861 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 356; voir aussi le témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5188-5189.

1862 Pièce P-169, p. 58 (198 p.).

l'ACSTA prévu par la loi n'englobe pas le contrôle du fret¹⁸⁶³. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a fait remarquer que l'ACSTA serait l'organisme tout désigné pour superviser les aspects opérationnels d'un nouveau régime de sûreté du fret aérien, notamment la validation des pratiques de contrôle des expéditeurs¹⁸⁶⁴ et l'exécution des opérations liées au contrôle¹⁸⁶⁵.

M. Cartwright a indiqué que l'on avait examiné la possibilité d'utiliser l'équipement de l'ACSTA dans le cadre des projets pilotes. Il a affirmé qu'un facteur compliquait les choses : le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DPSTA), un droit imposé aux passagers du transport aérien pour financer les mesures de sûreté, dont celles prévues par l'ACSTA¹⁸⁶⁶. Si l'ACSTA devait participer au contrôle du fret aérien, le DPSTA pourrait avoir pour résultat involontaire de financer l'utilisation de l'équipement de l'ACSTA pour le fret aérien. Il faudrait régler cette question. Toutefois, ce n'est pas une question primordiale et elle pourrait facilement être réglée au moyen d'une meilleure transparence et d'une meilleure obligation de rendre compte en ce qui concerne le DPSTA. M. Cartwright a affirmé dans son témoignage que lorsque l'équipement de contrôle de l'ACSTA est disponible, comme pendant les périodes creuses, la possibilité de le réaffecter au contrôle du fret aérien ne peut être écartée. Par exemple, l'équipement de l'ACSTA pourrait être utilisé pour contrôler le fret aux aéroports pendant la nuit, lorsque le trafic de passagers est généralement faible¹⁸⁶⁷.

M. Duguay a affirmé que l'ACSTA disposait à la fois de l'équipement et de l'expertise nécessaires pour contrôler le fret aérien et qu'elle pourrait s'en charger, au moins aux petits aéroports de classe 2¹⁸⁶⁸. Il a indiqué que les transporteurs aériens possédaient aussi l'expertise et le personnel requis, puisqu'ils étaient actuellement chargés du contrôle du fret aérien. Toutefois, il a reconnu que l'ACSTA possédait l'équipement et s'occupait déjà du contrôle des passagers et des bagages¹⁸⁶⁹. Comme on l'a déjà mentionné, Air Canada n'a pas accès, quant à elle, à l'équipement nécessaire pour contrôler le fret aérien¹⁸⁷⁰.

À la plupart des aéroports de classe 2 où Air Canada a des installations ou des comptoirs de fret, ses installations sont situées près des opérations de CBE de l'ACSTA. Étant donné que les marchandises acceptées à ces petits aéroports ont tendance à être des petits colis, ces marchandises pourraient très bien être contrôlées par l'ACSTA en utilisant l'équipement mis à sa disposition¹⁸⁷¹. Toutefois, il faudrait évaluer l'effet sur le débit de traitement aux aéroports de classe 2¹⁸⁷². M. Duguay a affirmé qu'il était même possible d'utiliser l'équipement de l'ACSTA pour contrôler le fret à certains aéroports de classe 1, mais il faudrait évaluer cette possibilité sur une base individuelle¹⁸⁷³.

1863 Pièce P-169, p. 64 (198 p.).

1864 Pièce P-169, p. 50 (198 p.).

1865 Pièce P-169, p. 64 (198 p.).

1866 Pièce P-169, p. 164 (198 p.).

1867 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5204.

1868 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5261.

1869 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5259.

1870 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5291.

1871 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5259.

1872 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5262.

1873 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5259.

Près d'un quart de siècle après la publication du rapport Seaborn, la recommandation visant à soumettre tous les petits colis à une inspection radioscopique n'avait toujours pas été mise en œuvre¹⁸⁷⁴.

M. Duguay a aussi prévu que l'ACSTA pourrait jouer un rôle dans le contrôle de marchandises de plus grande dimension dans un endroit central à l'aéroport. Avec l'arrivée d'une approche axée sur la chaîne d'approvisionnement à l'égard de la sûreté du fret aérien, il a constaté qu'il serait potentiellement avantageux d'avoir un endroit dans un aéroport où les transporteurs aériens pourraient apporter leurs expéditions pour qu'elles soient contrôlées à l'aide d'une technologie de pointe. L'ACSTA gérerait et superviserait le processus. Il faudrait un équipement de contrôle de pointe et, étant donné la grande dimension de la plupart des marchandises, son acquisition pourrait être coûteuse. Selon M. Duguay, il était logique de centraliser cet équipement pour maximiser son utilisation. À l'heure actuelle, l'Europe utilise ce modèle opérationnel¹⁸⁷⁵.

M. Conrad a affirmé que même s'il était possible pour l'ACSTA ou une autre instance gouvernementale de s'occuper d'une zone de contrôle centralisée aux grands aéroports, cette solution était plus problématique pour les moyens et petits aéroports. Il a indiqué que l'utilisation d'agents de contrôle s'occupant uniquement du fret aérien exigeait des « volumes d'échelle » qu'on ne trouve pas dans de petits emplacements et que cela n'était pas rentable. Des ressources considérables seraient nécessaires et elles seraient extrêmement complexes et difficiles à gérer sur le plan de la surveillance. On pourrait plutôt confier à des tiers, comme un transporteur aérien ou un transitaire, la responsabilité de contrôler le fret à ces emplacements de sorte qu'on pourrait profiter des avantages issus des travailleurs « polyvalents ». Il a fait remarquer que la recherche de ces gains d'efficacité était importante [traduction] « parce qu'au Canada, plus particulièrement en raison de notre population dispersée, il nous faut relever le défi de nous assurer que les petites et moyennes entreprises peuvent encore être concurrentielles dans le marché et qu'elles peuvent encore assurer des services de façon sûre et efficace¹⁸⁷⁶ ». Par conséquent, divers modèles pourraient convenir pour divers milieux.

Même à la suite de la tragédie du vol 182 d'Air India, les transporteurs aériens ont continué de s'occuper du contrôle des passagers et des bagages. Comme on l'a déjà mentionné, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déterminé qu'il s'agissait d'une grave lacune sur le plan de la sûreté, puisque la sûreté ne serait pas la première préoccupation des transporteurs¹⁸⁷⁷. Lorsque l'ACSTA a été créée après les événements du 11 septembre, les transporteurs aériens se sont vu retirer la responsabilité de contrôler les passagers et les bagages¹⁸⁷⁸.

L'ACSTA pourrait jouer un rôle primordial dans la sûreté du fret aérien. Le contrôle du fret aérien serait un prolongement naturel des tâches de contrôle qu'elle exécute déjà au chapitre des passagers, des non-passagers et des bagages.

1874 Pièce P-101, CAF0039, p. 5 (12 p.).

1875 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5261-5262.

1876 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5218.

1877 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

1878 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

L'ACSTA dispose de l'expertise, de l'équipement et du personnel spécialisé nécessaires, et elle connaît déjà les modèles de formation que Transports Canada modifierait pour le contrôle du fret aérien. L'ACSTA pourrait assurer un contrôle complet ou tout contrôle « restant » aux aéroports, notamment pour les marchandises de petite dimension. Elle pourrait aussi s'occuper de la surveillance et de l'inspection des participants de la chaîne d'approvisionnement¹⁸⁷⁹. L'ACSTA pourrait aussi assurer des services de contrôle centralisés pour les marchandises en vrac aux grands aéroports.

Aux petits aéroports, les zones de contrôle centralisées pour les marchandises de plus grande dimension pourraient être moins pratiques. Il serait peut-être encore nécessaire d'avoir des installations pour contrôler ou fouiller le fret. Il serait peut-être plus approprié pour les transitaires ou même les expéditeurs d'effectuer le contrôle et la fouille dans leurs locaux avant de grouper ou d'emballer les marchandises. Toutefois, dans le cadre du programme proposé de Transports Canada, les transporteurs aériens conserveraient la responsabilité ultime d'assurer la sûreté du fret aérien. Les transporteurs doivent avoir les moyens de s'assurer que le fret est sûr¹⁸⁸⁰.

Étant donné que le contrôle des passagers, des non-passagers, des bagages et du fret comporte des compétences qui se recoupent, il pourrait s'avérer plus efficace que l'ACSTA, plutôt que les transporteurs aériens, s'occupe du contrôle du fret. Il faudrait que Transports Canada ou un tiers assure une surveillance, peu importe l'entité – l'ACSTA ou un transporteur aérien – qui fournit le service de contrôle.

L'hypothèse des coûts semble être le seul point qui différencie les deux modes de prestation – l'ACSTA ou les transporteurs aériens – en ce qui concerne les services de contrôle aux petits aéroports. Il pourrait s'avérer dispendieux, autant pour un transporteur aérien que pour l'ACSTA, d'avoir des installations pour contrôler les marchandises de plus grande dimension aux petits aéroports. Aucun élément de preuve n'a été présenté devant la Commission sur la façon dont les coûts seraient répartis.

3.8.1.4.4 Financement

L'initiative de SFA propose d'établir un cadre de réglementation à la grandeur du pays pour un secteur de la sûreté aérienne qui a longtemps été négligé. M. Conrad a affirmé dans son témoignage que la surveillance et le contrôle de la conformité dans le cadre du nouveau régime, encore en voie d'élaboration¹⁸⁸¹, engendreraient d'importants coûts permanents¹⁸⁸². Il a fallu compter en permanence sur un financement suffisant pour assurer une sûreté rigoureuse du fret aérien.

1879 Pièce P-169, p. 50 (198 p.).

1880 Il convient de rappeler que le programme des agents habilités, s'il est mis en place comme le prévoit l'OACI, devrait permettre de limiter les vérifications effectuées par les compagnies aériennes des marchandises provenant de ces agents à une vérification « documentaire », y compris la vérification des scellés. Les marchandises présentées par des agents non habilités, p. ex. un passager qui envoie un bagage avant son vol (ce bagage deviendrait donc du fret), ou un expéditeur inconnu qui se présente à un entrepôt de fret, devront être contrôlées par la compagnie aérienne ou un organisme, peut-être l'ACSTA, qui agit pour le compte de la compagnie aérienne.

1881 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5200.

1882 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5200.

Transports Canada a désigné la viabilité financière comme l'un de ses objectifs clés dans l'élaboration de l'Initiative de SFA¹⁸⁸³. M. Conrad a reconnu que le gouvernement et l'industrie disposent de ressources limitées. Plusieurs modèles ont été examinés, dont le financement public, le financement privé et la formule utilisateur-payeur¹⁸⁸⁴.

M. Conrad a affirmé que, d'après l'expérience passée du gouvernement relativement au financement de mesures de sûreté aérienne, un modèle utilisateur-payeur était probable. Puisque l'« utilisateur » dans l'industrie du fret aérien était principalement l'expéditeur, la plupart des coûts dans ce modèle seraient assumés par l'expéditeur¹⁸⁸⁵.

Si on adopte un modèle utilisateur-payeur, il faut s'attendre à une résistance de la part de l'industrie. Cette situation s'est déjà produite avec l'adoption du DPSTA, un droit imposé aux passagers du transport aérien pour financer le renforcement des initiatives de sûreté aérienne, notamment la création de l'ACSTA. Le DPSTA est entré en vigueur en avril 2002 et des critiques acerbes ont été formulées par les intervenants de l'industrie¹⁸⁸⁶. Le Conseil des aéroports du Canada (CAC), l'ATAC, les administrations aéroportuaires et les transporteurs aériens se sont tous vivement opposés au DPSTA. Ils ont fait valoir que l'objectif du DPSTA était la protection de la sécurité nationale et que, pour cette raison, les coûts devaient être assumés par le gouvernement et non par l'industrie de l'aviation civile ou les passagers. Des préoccupations ont également été soulevées par des intervenants de l'industrie au sujet du manque de transparence et de reddition de comptes relativement à l'utilisation des fonds générés par le DPSTA¹⁸⁸⁷.

La détermination du responsable de ces coûts ne date pas d'hier. En 1993, M. Wallis avait prévu que les compagnies aériennes n'appuieraient pas immédiatement les exigences de sûreté accrues visant le fret, il a précisé que [traduction] « le transport de fret dans la soute des aéronefs de passagers représente une part importante des revenus d'une compagnie aérienne¹⁸⁸⁸ ». Purolator, la compagnie de messagerie la plus importante du Canada¹⁸⁸⁹, a abordé la question des coûts lors des consultations tenues en juin 2006 dans le cadre de l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*. Dans une lettre adressée au Secrétariat sur l'examen, le directeur de la sécurité et des affaires réglementaires de Purolator demandait au gouvernement d'assumer les coûts :

[Traduction]

Purolator est d'avis que même si les participants de l'industrie (p. ex. les transporteurs aériens, les transitaires, les expéditeurs et les aéroports) doivent se charger collectivement de faire

1883 Pièce P-189, p. 4.

1884 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5186.

1885 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5201.

1886 Pièce P-169, p. 164 (198 p.)

1887 Pièce P-169, p. 166 (198 p.)

1888 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

1889 Pièce P-191, p. 1.

respecter les mesures nationales de sûreté aérienne prévues par la loi, le gouvernement du Canada doit assumer les coûts associés à l'atteinte de ce respect, comme dans tous les dossiers de sécurité nationale.

On peut établir une distinction entre le DPSTA visant les passagers et le modèle utilisateur-payeur utilisé pour le fret aérien. Le fret aérien au Canada est essentiellement transporté à bord des aéronefs de passagers, mais il n'a pas nécessairement un lien direct avec les passagers à bord de l'appareil, contrairement aux bagages enregistrés, par exemple. Les mesures de sûreté du fret aérien peuvent apporter certains avantages aux passagers, mais la présence de fret aérien à bord d'un aéronef ne leur en apporte aucun la plupart du temps. En fait, le fret aérien transporté à bord des vols de passagers met en danger la vie des passagers et des membres d'équipage si des contrôles de sûreté adéquats ne sont pas appliqués.

Le fret aérien est transporté à bord des aéronefs de passagers pour faciliter le commerce¹⁸⁹⁰. Les transporteurs aériens n'ont manifesté que peu d'intérêt à l'égard du fret aérien jusqu'à ce que son potentiel de revenus devienne évident. Les transporteurs aériens ont alors commencé à déployer beaucoup d'efforts pour vendre la capacité de soute de leurs appareils¹⁸⁹¹. La sûreté du fret aérien profite directement à l'industrie parce qu'elle protège les marchandises de valeur contre les actes de sabotage.

La façon d'obtenir des fonds permanents pour la sûreté du fret aérien est essentielle. La sûreté du fret aérien, comme le contrôle préembarquement (CPE), le CBE et le contrôle des non-passagers, est un élément clé de la sûreté aérienne. Il est essentiel que tout programme de sûreté du fret aérien demeure intact même en cas de difficultés économiques ou politiques.

Selon une analyse fondée sur les risques, le fret aérien représente l'un des principaux secteurs de risque dans l'aviation civile¹⁸⁹². Par conséquent, malgré le nombre limité de ressources, des fonds suffisants doivent être affectés au contrôle du fret aérien, idéalement à un niveau qui reflète le principe ALARA (« niveau de risque le plus bas que l'on puisse raisonnablement atteindre »)¹⁸⁹³.

Un financement permanent octroyé à la sûreté du fret aérien a aussi des incidences sur les objectifs énoncés de Transports Canada au sujet de l'interopérabilité¹⁸⁹⁴ et de l'harmonisation internationale¹⁸⁹⁵. Le fret aérien représente une part importante du commerce du Canada et les partenaires nationaux et internationaux en viendront à se fier à un régime de sûreté du fret aérien cohérent. Les pays qui ont des programmes de sûreté du fret aérien en

1890 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

1891 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 79.

1892 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11960.

1893 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11961.

1894 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5186.

1895 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5182.

place s'attendent sans aucun doute à ce que le Canada maintienne un système comparable, et le Canada s'attendra à la réciprocité de la part des autres pays¹⁸⁹⁶.

Le Canada est membre du G8 et est l'un des pays les plus riches du monde. Transports Canada affirme que le Canada se proclame comme un leader dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile internationale¹⁸⁹⁷. Comme M. Wallis l'a fait remarquer, les pays industrialisés et riches comme le Canada devraient pouvoir appliquer des normes bien supérieures à celles du plus petit dénominateur commun de l'Annexe 17 de la Convention de Chicago. Si le Canada semble avoir de la difficulté à maintenir des fonds pour le contrôle du fret aérien, il sera extrêmement difficile de demander à des pays moins riches d'appliquer des mesures semblables.

L'IATA a récemment indiqué que l'industrie internationale des compagnies aériennes se trouve devant une perspective bien sombre : le nombre de passagers diminue en raison de l'escalade des coûts du carburant et de la tourmente économique¹⁸⁹⁸. Des mesures doivent être prises pour empêcher que les fonds octroyés à la sûreté du fret aérien ne soient supprimés pendant une période de ralentissement économique.

3.8.1.5 Appel à l'action lancé par le gouvernement du Canada

La vulnérabilité du fret aérien aux actes de sabotage et les conséquences possibles sur la sûreté aérienne ont été portées à l'attention du gouvernement dès 1980. Ce n'est pas avant 2004 que le gouvernement a officiellement reconnu la nécessité de corriger les lacunes dans le secteur de la sûreté du fret aérien. À cette époque, Transports Canada a commencé à élaborer un programme pour corriger certaines lacunes. En 2006, 26 millions de dollars ont été affectés à l'élaboration et à la mise à l'essai d'un régime renforcé de sûreté du fret aérien, qui devait être achevé en 2008-2009. En 2008, la mise à l'essai des initiatives du programme venait tout juste de commencer et la plupart des marchandises transportées à bord des aéronefs de passagers n'étaient toujours pas fouillées et elles étaient donc susceptibles de faire l'objet d'actes de sabotage. Les travaux accomplis pour améliorer la sûreté du fret aérien doivent s'accélérer.

M. Conrad a indiqué dans son témoignage que l'amélioration de la sûreté du fret aérien était une tâche compliquée, mais il a affirmé que des progrès avaient été réalisés :

[Traduction]

Beaucoup de commentaires ont été formulés selon lesquels nous devrions agir plus rapidement et [...] nous devrions prendre plus de mesures plus rapidement. Je crois qu'il est

1896 Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5183.

1897 Pièce P-419.

1898 Pièce P-424, p. 1 (2 p.).

important de souligner une chose : si des solutions très simples avaient été mises à notre disposition et que nous avions estimé qu'elles apporteraient de grands changements aujourd'hui, je crois que nous les aurions déjà adoptées. Mais, le fait est que [...] beaucoup de mesures ont été prises et je crois que nous nous sommes engagés sur une bonne voie qui nous permettra, dans un assez court délai, de réaliser d'importants progrès dans l'amélioration de la sûreté du fret aérien au Canada¹⁸⁹⁹.

De nombreuses années se sont écoulées depuis l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India et depuis l'établissement par la collectivité internationale de l'aviation civile du modèle de sûreté du fret aérien à l'intention des agents habilités. Le fret aérien au Canada peut encore être chargé à bord des aéronefs de passagers en ne subissant que peu de contrôles de sûreté. Ce n'est pas une réponse après tout ce temps de dire que le retard est justifié en raison des complexités du contrôle du fret aérien.

Le Canada a rapidement reconnu les lacunes dans le contrôle des passagers et des bagages. Lorsque l'ACSTA a été créée en 2002, elle avait pour mandat d'assurer uniquement le contrôle des passagers et de leurs bagages. Peu de temps après, en novembre 2002, le ministre des Transports a confié deux autres fonctions à l'ACSTA, et l'une d'entre elles était le contrôle des non-passagers qui entrent dans des zones réglementées des aéroports ainsi que des objets en leur possession¹⁹⁰⁰. Les non-passagers qui ont accès aux zones réglementées peuvent introduire une bombe à bord d'un aéronef.

M. Conrad a admis que le fret aérien, même s'il est reconnu comme étant vulnérable aux actes de sabotage, a été ignoré par le passé en raison du nombre limité de ressources :

[Traduction]

Cela ne revient pas à dire que nous ne reconnaissons pas un secteur de risque, mais lorsque nous examinons l'établissement des priorités et l'investissement de ressources dans ces secteurs, lorsqu'il a été question des bagages enregistrés, nous reconnaissons très certainement, en respectant les contraintes de ressources de l'époque, que nous avons dû régler cette question. Cela ne veut pas dire que nous voulions éviter de régler les risques liés au fret, mais nous avons très certainement dû prendre des décisions concernant les secteurs prioritaires à régler en fonction des restrictions budgétaires de l'époque¹⁹⁰¹.

1899 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5199.

1900 Pièce P-169, p. 57 (198 p.).

1901 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5212.

M. Leiss a indiqué que ce raisonnement ne tenait pas. On ne doit pas ignorer un secteur de risque et en gérer un autre, plus particulièrement lorsque le risque ignoré est hautement prioritaire¹⁹⁰². C'est une gestion irresponsable des risques. Même si les ressources seront toujours limitées¹⁹⁰³, tous les risques doivent être gérés à un niveau acceptable en respectant le budget alloué¹⁹⁰⁴. L'affirmation de M. Conrad semble indiquer qu'il a été décidé en toute connaissance de cause de ne pas affecter de ressources à la sûreté du fret aérien, malgré la connaissance de ce risque. Transports Canada a peut-être décidé de s'occuper du contrôle des passagers et des bagages au détriment du contrôle du fret aérien parce qu'il considérait le risque que présente le fret aérien comme acceptable. Les nombreux intervenants et experts de l'industrie qui ont témoigné devant la Commission ne seraient pas de cet avis. Le Comité sénatorial considérerait probablement la conclusion selon laquelle le risque que présente le fret aérien était acceptable comme un exemple où les préoccupations en matière d'échanges commerciaux et d'efficacité l'ont emporté à tort sur les mesures de sûreté nécessaires¹⁹⁰⁵.

M. Cartwright a affirmé dans son témoignage que de nombreux pays étaient aux prises avec des problèmes en matière de sûreté du fret aérien :

[Traduction]

Ce point que j'essayais de faire valoir, c'est qu'ils – comme bon nombre d'autres régions du monde – sont aux prises avec les mêmes problèmes que nous, c'est-à-dire la façon d'élaborer un programme cohésif et intégré, un programme qui dispose des moyens et produit le rendement que nous recherchons. Par conséquent, aurions-nous pu en faire plus? Je suis certain que oui. Pouvons-nous en faire plus? Je suis certain que nous en ferons plus. Mais, je ne suis pas certain que nous accusons autant de retard que ce qui est parfois présenté. Encore une fois, pouvons-nous en faire plus? Bien sûr, nous le pouvons. Mais [...] d'autres pays sont aux prises avec le même genre de problèmes que nous et une collaboration dans la collecte de données est nécessaire. Nous pourrions ainsi travailler à partir de données communes et prendre des décisions en se basant sur les mêmes éléments. Nous pouvons décider de ne pas prendre les mêmes décisions, mais nous les baserons sur des données communes relativement à ce qui ne fonctionne pas pour chaque type de fret¹⁹⁰⁶.

Le fait que d'autres pays n'ont pas réussi à régler les problèmes d'un secteur de la sûreté aérienne désigné par le Canada comme comportant de graves lacunes ne devrait pas déterminer le rythme des progrès que réalise le Canada quant

¹⁹⁰² Pièce P-361, onglet 1, p. 3 (12 p.).

¹⁹⁰³ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11990.

¹⁹⁰⁴ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11992.

¹⁹⁰⁵ Pièce P-172, p. 36 (152 p.).

¹⁹⁰⁶ Témoignage de Nick Cartwright, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5219- 5220.

aux politiques ou aux protocoles de sûreté et ne devrait pas non plus justifier l'inaction. De nombreux pays ont des programmes de sûreté du fret aérien en place depuis longtemps qui ont été grandement louangés. Par exemple, le Royaume-Uni avait appliqué dès 1993 un règlement pour le programme des agents habilités, et peu après le concept avait été intégré à l'Annexe 17¹⁹⁰⁷. L'harmonisation internationale en se fondant sur le plus petit dénominateur commun – dans le cas présent, l'inaction dans le dossier de la sûreté du fret aérien – n'est pas une solution acceptable pour le Canada. S'il est vrai que le Canada a « l'un des meilleurs programmes de sécurité et de sûreté aériennes au monde¹⁹⁰⁸ », il doit aller bien au-delà du plus petit dénominateur commun dans le dossier de la sûreté du fret aérien.

Des retards semblables, bien que moins longs, ont affaibli la sûreté aérienne en 1985. Comme c'est le cas aujourd'hui, Transports Canada était parfaitement au courant en 1985 des lacunes dans son système de sûreté de l'aviation et il avait [traduction] « entrepris des travaux en vue de les corriger¹⁹⁰⁹ ». Ces travaux comprenaient des initiatives législatives. À l'époque de l'attentat à la bombe contre Air India, un projet de règlement prévoyant des mesures de sûreté pour une nouvelle catégorie de vols [traduction] « comportant des risques spéciaux » circulait au sein du gouvernement depuis trois ans, mais n'avait pas été adopté¹⁹¹⁰. Si le projet de règlement avait été en vigueur en juin 1985, on l'aurait appliqué à Air India, qui faisait clairement face à une menace élevée¹⁹¹¹. De plus, au moment de l'attentat à la bombe contre Air India, un projet de loi pour modifier la *Loi sur l'aéronautique* avait été présenté devant le Parlement. Le projet de loi aurait donné au ministre des Transports le pouvoir d'établir de nouvelles procédures pour prévenir les interventions illicites dirigées contre l'aviation civile.

En juin 1985, Transports Canada collaborait avec le Conseil national de recherches « depuis un certain temps » afin de mettre au point des systèmes de détection de vapeurs d'explosifs pour contrôler les bagages enregistrés, mais on estimait que ces systèmes ne pouvaient pas encore être utilisés aux aéroports canadiens. Une situation semblable existe de nos jours, la technologie de contrôle du fret, notamment les systèmes de détection d'explosifs, est évaluée, mais la plupart des marchandises ne sont toujours pas fouillées. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a indiqué [traduction] « qu'immédiatement après la tragédie d'Air India, le ministère a accéléré le processus d'achat et d'installation de 26 appareils [de détection de vapeurs d'explosifs] aux principaux aéroports du Canada¹⁹¹² ». À la suite de l'attentat à la bombe contre Air India, le ministère a autorisé l'installation dans tout le pays de l'équipement qu'il avait jugé le 22 juin 1985 comme n'étant pas prêt à être utilisé. Il s'agit d'un avertissement pour le fret aérien. Rien n'empêche les saboteurs de s'attaquer au fret aérien au Canada, mais la technologie qui pourrait aider à empêcher ces actes de sabotage est hors service jusqu'à ce qu'elle soit améliorée.

1907 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5003.

1908 Pièce P-419.

1909 Pièce P-157, p. 55 (135 p.).

1910 Pièce P-157, p. 57 (135 p.).

1911 Pièce P-157, p. 57 (135 p.).

1912 Pièce P-157, p. 75 (135 p.).

Transports Canada a affiché ce qui suit sur son site Internet au sujet de l'Initiative de SFA :

En travaillant avec l'industrie de l'aviation et du transport du fret aérien, le but de Transports Canada est d'élaborer et d'améliorer son programme approfondi de sûreté du fret aérien qui répond aux normes les plus rigoureuses au monde, qui garantit la sécurité et la sûreté des voyageurs et qui facilite l'entrée et la sortie efficace des marchandises au Canada¹⁹¹³.

Comme M. Wallis l'a affirmé après avoir entendu les commentaires élogieux adressés aux participants d'une conférence ministérielle portant sur la sûreté aérienne, il faut passer de la parole à l'acte¹⁹¹⁴.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a indiqué que [traduction] « la lente progression des projets de sûreté continue encore d'être un facteur de risque pour le Canada parce que d'importantes lacunes connues ne sont toujours pas corrigées. Cela met en évidence la nécessité pour Transports Canada d'adopter des mesures provisoires pour corriger les lacunes connues pendant que des solutions plus globales sont élaborées¹⁹¹⁵ ».

Le Canada pourrait mettre en œuvre plusieurs mesures assez rapidement, comme l'utilisation de l'équipement de l'ACSTA pour soumettre les petits colis à une inspection radioscopique et fouiller manuellement les marchandises de plus grande dimension. Encore une fois, le gouvernement n'a pris aucune mesure décisive. L'apport d'améliorations globales à la sûreté du fret aérien peut prendre du temps, mais des procédures provisoires telles que celles mentionnées dans le présent paragraphe pourraient assurer une meilleure sûreté, même si ces procédures sont incomplètes. Au fur et à mesure que les mesures et les technologies de sûreté seront mises au point, les lacunes diminueront au chapitre de la sûreté. Entre-temps, les lacunes doivent être corrigées à l'aide des mesures mises à notre disposition.

Des mesures provisoires ayant trait à la fouille du fret aérien ont été mises en œuvre aux États-Unis en attendant qu'une technologie plus poussée soit mise au point¹⁹¹⁶. De plus, des représentants de la TSA ont indiqué qu'à défaut d'évaluations officielles des vulnérabilités et de la criticité, ils continueront d'utiliser le renseignement disponible sur les menaces, le jugement des experts et l'information au sujet des incidents terroristes passés pour choisir et classer par ordre de priorité les efforts de sûreté du fret aérien, y compris la meilleure façon de répartir le corps des inspecteurs chargés de la sûreté de la TSA¹⁹¹⁷. La TSA a aussi estimé que les inspections aléatoires du fret étaient des mesures provisoires¹⁹¹⁸.

1913 Pièce P-419.

1914 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4722.

1915 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

1916 Pièce P-417, p. 53.

1917 Pièce P-417, p. 28.

1918 Pièce P-417, p. 29.

M. Wallis a indiqué que la prise de mesures sur la sûreté du fret aérien se faisait attendre depuis longtemps :

[Traduction]

Encore une fois, ces questions font l'objet de discussions depuis un bon moment déjà. L'un des problèmes, c'est que les discussions se poursuivent et que personne n'agit. Il faut agir. En ce qui concerne le fret aérien par exemple, je crois que nous nous trouvons à un moment où des mesures doivent être prises et les gouvernements devraient se pencher sur cette opération¹⁹¹⁹.

Les intervenants de l'industrie, les experts de la sûreté aérienne et le gouvernement du Canada conviennent que la sûreté du fret aérien constitue l'un des maillons faibles dans la chaîne de la sûreté aérienne. Le gouvernement doit s'acquitter de sa responsabilité pour corriger cette lacune.

3.8.1.6 Conclusion

Les terroristes étudient les faiblesses dans la sûreté aérienne. Pendant des décennies, le fret aérien a été considéré comme une faiblesse. De nos jours, la plupart des experts et des intervenants de l'industrie considèrent le fret comme la plus importante vulnérabilité dans la sûreté de l'aviation civile. Le régime de sûreté actuel expose l'aviation civile à un grand risque. Les personnes qui présentent le fret aux fins de transport font l'objet de peu de contrôles et très peu de marchandises sont fouillées avant d'être chargées à bord d'un aéronef. Près de 80 p. 100 du fret aérien est chargé à bord d'aéronefs de passagers.

Même s'il est conscient de cette grave vulnérabilité, le gouvernement du Canada n'a pas réussi à mettre en œuvre des mesures de sûreté appropriées.

L'Initiative de SFA est prometteuse et constitue un bon départ. Un système d'agents habilités qui se fait attendre depuis longtemps pour assurer la sûreté du fret aérien le long de la chaîne d'approvisionnement, en plus de ce qui semble être un plan global pour contrôler et fouiller tout le fret aérien, contribuera grandement à la prévention des actes de sabotage. Il n'en demeure pas moins qu'on doit se souvenir des leçons tirées de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, et qu'on doit prévoir, dans la mesure du possible, et corriger rapidement les lacunes potentielles dans le nouveau régime de contrôle du fret aérien. Les modèles de prestation établis pour les services de contrôle, y compris la participation possible de l'ACSTA, doivent être examinés avec minutie. Les protocoles de formation et le contrôle de l'accès doivent être efficaces et exhaustifs.

¹⁹¹⁹ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5010.

Il est aussi essentiel d'octroyer un financement permanent pour la sûreté du fret aérien, l'un des éléments critiques de l'ensemble du régime de sûreté aérienne. On ne doit pas permettre son affaiblissement par un manque de fonds ou des circonstances politiques.

Près de trois décennies se sont écoulées depuis que la sûreté du fret aérien a été reconnue comme une préoccupation. Il faut absolument prendre des mesures provisoires pendant qu'on détermine des solutions permanentes. Comme il a été recommandé en 1985 dans le rapport Seaborn, les petits colis devraient être immédiatement soumis à une inspection radioscopique en utilisant l'équipement existant. Il faut aussi effectuer des fouilles manuelles aléatoires et ciblées du fret groupé. Transports Canada doit accélérer son programme quant à la sélection et à l'installation de la technologie permettant la fouille du fret aérien.

3.8.2 Sûreté des aéroports

À l'instar des programmes de contrôle, les mesures visant à protéger les aéroports sont essentielles. Les aéroports constituent la plaque tournante de l'aviation civile, car c'est là que l'industrie, le gouvernement et le grand public interagissent¹⁹²⁰. Presque toutes les mesures en matière de sûreté aérienne, dont le contrôle des bagages et des passagers, sont prises à l'aéroport¹⁹²¹. L'aéroport joue le rôle d'une barrière physique protégeant les aéronefs. Suivant une approche à plusieurs niveaux au chapitre de la sûreté, l'aéroport doit compléter toutes les autres mesures de sûreté et en préserver l'intégrité. Autrement, l'aéronef ainsi que les passagers et les membres d'équipage à son bord sont vulnérables.

Cependant, la Commission a appris qu'il existe depuis longtemps des lacunes dans la sûreté des aéroports canadiens. En particulier, l'accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports est mal contrôlé. Les ressources financières ont surtout été consacrées au renforcement de la sûreté des

¹⁹²⁰ Les principales organisations du gouvernement et de l'industrie sont l'exploitant de l'aéroport, Transports Canada, les transporteurs aériens, l'ACSTA, et le service de police local. Dans huit aéroports désignés de classe 1, les exigences de sûreté ont été renforcées. Par conséquent, les agents de la GRC qui s'occupent des questions de sûreté non liées au secteur du transport aérien y sont plus présents. Le SCRS a également des bureaux dans certains aéroports internationaux. En outre, les aéroports comptent de nombreux locataires, qui sont souvent des établissements commerciaux dont les activités ne sont pas liées à la sûreté aérienne. Voir la pièce P-169, p. 49-50 (202 p.).

¹⁹²¹ Dans le cadre de l'Initiative de sûreté du fret aérien (SFA), les expéditeurs et les transitaires habilités par le gouvernement devront appliquer des mesures de sûreté pour le fret aérien avant son arrivée à l'aéroport. Un tel système étendrait, en principe, le périmètre de l'aéroport en assurant la sûreté du fret aérien tout le long de la chaîne d'approvisionnement, plutôt qu'à l'aéroport même. Voir, dans l'ensemble, la pièce P-422, voir aussi le témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5185.

passagers et des bagages¹⁹²². Par conséquent, contrairement au processus de contrôle exhaustif en plusieurs étapes par lequel passent les passagers et leurs bagages à l'aérogare¹⁹²³, le processus utilisé pour les non-passagers ayant accès aux zones réglementées des aéroports et pour leurs effets personnels manque de rigueur et peut facilement être contourné¹⁹²⁴. Un périmètre de sûreté peu rigoureux permet à des véhicules et à leurs occupants d'avoir accès au côté piste de l'aéroport en ne subissant que très peu de contrôles, voire aucun¹⁹²⁵. Certains indices tendent à montrer que les déplacements de ces véhicules, une fois qu'ils se trouvent sur le terrain de l'aéroport, ne sont pas bien surveillés. Ainsi, malgré les efforts remarquables déployés pour protéger les aéronefs contre les actes de sabotage venant des passagers et des bagages, il existe encore nombre d'occasions d'introduire une bombe à bord d'un aéronef. Même les zones accessibles au grand public dans les aérogares peuvent être attaquées par des terroristes, lesquels cherchent de grands rassemblements de personnes confinées dans un espace restreint pour faire le plus de dommages possible¹⁹²⁶.

Rodney Wallis, ancien directeur de la sûreté à l'Association du transport aérien international (IATA) et consultant en sûreté de l'aviation civile internationale, a écrit que les événements du 11 septembre 2001 [traduction] « ont remis en question, plus que tout autre événement n'aurait pu le faire, l'efficacité de la sûreté aéroportuaire en Amérique du Nord¹⁹²⁷ ».

Au Canada, l'attentat à la bombe contre Air India a eu lieu le 23 juin 1985, a révélé d'importantes lacunes dans la sûreté des aéroports, y compris des problèmes liés au contrôle de l'accès, aux plans de sûreté aéroportuaire, à la sûreté du périmètre et à la sensibilisation générale à la sûreté¹⁹²⁸. En août 1985, on avait élaboré un plan d'action pour combler ces lacunes¹⁹²⁹. Les attentats

1922 En 2005, la vérificatrice générale du Canada a signalé que « le gouvernement fédéral avait insisté [dans le budget de 2001] sur le fait que les passagers présentaient le principal risque, et que le budget n'avait prévu des fonds que pour le trafic passagers ». Voir pièce P-411, p. 12. Le budget de 2009 semblait également très axé sur la sûreté des passagers et des bagages, il prévoyait des fonds pour aider l'ACSTA, laquelle était décrite simplement comme « effectuant une inspection rigoureuse et systématique des voyageurs et des bagages », et annonçant la mise en place d'un « nouveau système d'évaluation des voyageurs ». Cependant, des fonds ont également été annoncés pour soutenir un nouveau programme de sûreté pour le fret aérien. Voir la pièce P-407. En mai 2009, dans un communiqué de presse de Transports Canada, on donnait de plus amples renseignements sur la répartition des fonds consentis dans budget de 2009 à la sûreté aérienne : une somme de 2,9 millions de dollars était prévue pour élaborer des plans de sûreté aérienne, et l'accent sera mis cette année sur l'élaboration de plans de sûreté aéroportuaire. De la somme de 355,8 millions de dollars attribués à l'ACSTA, un montant de 9,2 millions de dollars servira à « contrôler l'accès et inspecter les non-passagers et les véhicules dans les zones réglementées critiques des aéroports au moyen d'une technologie d'identification biométrique ». En revanche, près de 82 millions de dollars seront utilisés pour améliorer l'équipement servant au contrôle des passagers et des bagages dans les aéroports canadiens.

1923 Voir la section 3.5, pour obtenir la description des procédures de contrôle utilisées actuellement pour les passagers et les bagages.

1924 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

1925 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 380.

1926 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

1927 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 65.

1928 Pièce P-101, CAF0695, p. 1, 3 (3 p.); voir aussi la pièce P-457, p. 11, 20 (27 p.).

1929 Pièce P-101, CAF0695, p. 3 (3 p.).

terroristes du 11 septembre ont mené à la création d'une société d'État, à savoir l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), qui a été chargée d'effectuer le contrôle des non-passagers et de mettre au point des cartes d'identité pour les zones réglementées (CIZR)¹⁹³⁰.

En dépit de ces améliorations, bon nombre des lacunes dans la sûreté des aéroports signalées en 1985 continuent d'être considérées comme des problèmes majeurs qui doivent être réglés de toute urgence¹⁹³¹.

Les faiblesses dans la sûreté des aéroports, conjuguées aux lacunes dans le fret aérien¹⁹³², les services aéronautiques aux aéroports et la sûreté de l'aviation générale¹⁹³³, ont créé un système dans lequel on applique des mesures de sûreté dignes d'une forteresse à la facette du secteur aérien la plus publique et la plus visible alors que l'aspect le moins en évidence reste exposé à d'éventuels attentats. Comme on le mentionne ailleurs dans le présent volume, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (le Comité sénatorial) a comparé la situation actuelle de la sûreté aérienne au Canada à une maison dont « la porte avant [...] est bien verrouillée, [...] [mais dont] les portes latérales et de derrière sont grand ouvertes¹⁹³⁴ ». La protection qu'offre le contrôle de sûreté complet des passagers et des bagages est amoindrie par la perméabilité de la sûreté dans d'autres secteurs d'activités aéroportuaires.

3.8.2.1 Vol 182 d'Air India : lacunes dans la sûreté des aéroports dévoilées au grand jour

La Commission a été surprise d'apprendre depuis combien de temps le gouvernement canadien était au fait de bon nombre des faiblesses dans la sûreté des aéroports qui subsistent encore aujourd'hui. L'attentat à la bombe contre le vol 182 a mis en évidence les multiples lacunes dans la sûreté aérienne, et entre autres choses, les lacunes présentes aux aéroports. Cet incident a provoqué des changements, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Dans les jours qui ont suivi l'attentat à la bombe, l'IATA, une association commerciale regroupant les compagnies internationales de transport aérien régulier du monde entier¹⁹³⁵, a convoqué une réunion extraordinaire de son comité consultatif chargé de la sûreté pour évaluer les lacunes décelées dans les procédures de sûreté¹⁹³⁶. La sûreté de l'aire de trafic était considérée comme une lacune¹⁹³⁷. L'aire de trafic est l'endroit dans un aéroport où on prépare

1930 Pièce P-169, p. 16, 67 et 73 (202 p.).

1931 Voir, par exemple, la pièce P-169, p. 58 (202 p.).

1932 Voir la section 3.8.1, pour une analyse détaillée des lacunes dans le régime actuel de la sûreté du fret aérien.

1933 Voir la section 3.8.3, pour une analyse détaillée des lacunes en matière de sûreté dans les services aéronautiques aux aéroports et dans le secteur de l'aviation générale.

1934 Pièce P-171, p. 13 (256 p.); voir aussi la pièce P-172, p. 30 (152 p.).

1935 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 102.

1936 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 5.

1937 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476-4477.

l'aéronef¹⁹³⁸. Un groupe de travail composé de spécialistes en matière de sûreté de l'aire de trafic a par la suite été établi pour étudier des mesures visant à mieux protéger cette zone contre l'infiltration par des terroristes. Le groupe de travail a présenté ses conclusions au comité chargé de la sûreté aérienne en septembre 1985¹⁹³⁹.

Après l'attentat contre le vol 182, la sûreté des aéroports est aussi devenue une priorité au Canada. Le 4 juillet 1985, le sous-ministre de Transports Canada a demandé une vérification de la sûreté aéroportuaire aux aéroports internationaux Pearson, de Vancouver et de Mirabel¹⁹⁴⁰ – les aéroports par lesquels la bombe est passée¹⁹⁴¹. Le rapport de vérification a été achevé le 24 juillet 1985¹⁹⁴², et il révélait de graves lacunes aux trois aéroports. Voici quelques-unes des lacunes communes relevées : protection insuffisante de l'aéronef, contrôle insuffisant de l'accès aux zones réglementées, lacunes dans les plans de sûreté aéroportuaire et sensibilisation insuffisante des employés au chapitre de la sûreté¹⁹⁴³. Les experts continuent de signaler que ces lacunes constituent un problème actuel.

Dans le rapport, on citait des exemples concrets d'aéronefs stationnés qui souvent n'étaient pas verrouillés ou sécurisés¹⁹⁴⁴, de plans de sûreté aéroportuaire qui n'étaient pas à jour¹⁹⁴⁵, de zones réglementées dont les portes étaient ouvertes ou non protégées¹⁹⁴⁶, de serrures faciles à forcer¹⁹⁴⁷, de clôtures de périmètre ne correspondant pas aux normes¹⁹⁴⁸ ainsi que de contrôles et d'inspections inadéquats des laissez-passer des employés¹⁹⁴⁹. On y mentionnait aussi que des passagers non contrôlés qui arrivaient d'aéroports de correspondance avaient accès aux zones « stériles » de ces grands aéroports¹⁹⁵⁰. Les cas d'atteintes à la sûreté les plus flagrants ont été constatés à l'aéroport Pearson de Toronto. Par exemple, « plusieurs milliers¹⁹⁵¹ » de laissez-passer des employés étaient introuvables, soit parce qu'ils avaient été volés, perdus ou non rendus, et des portes d'accès aux zones réglementées pouvaient facilement être déverrouillées en utilisant une carte de crédit ou la combinaison qui était inscrite sur la porte même¹⁹⁵². De plus, selon le rapport, l'accès aux aéronefs par le personnel, comme les employés des services de traiteur et les préposés à l'entretien, n'était pas surveillé de près à l'aéroport Pearson, et il n'était pas dans les pratiques courantes d'inspecter la nourriture apportée à bord d'un aéronef ou de fouiller

1938 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 59.

1939 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4476-4477.

1940 Pièce P-457, p. 3 (27 p.); le rapport de vérification produit, daté du 25 juillet 1985, portait la mention [traduction] : « Rapport rédigé à l'intention des avocats du ministère de la Justice pour évaluer la possibilité de litiges ». Voir la pièce P-457, p. 1 (27 p.).

1941 Pièce P-157, p. 11 (135 p.).

1942 Pièce P-457, p. 1 (27 p.).

1943 Pièce P-101, CAF0695, p. 1 (3 p.); voir aussi la pièce P-457, p. 11, 20 (27 p.).

1944 Pièce P-457, p. 11-12 (27 p.).

1945 Pièce P-457, p. 12 et 21 (27 p.).

1946 Pièce P-101, CAF0695, p. 1 (3 p.).

1947 Pièce P-457, p. 14 (27 p.).

1948 Pièce P-457, p. 14 (27 p.).

1949 Pièce P-457, p. 13 et 24 (27 p.).

1950 Pièce P-457, p. 18 (27 p.).

1951 Pièce P-457, p. 13 (27 p.).

1952 Pièce P-457, p. 13-14 (27 p.).

l'appareil une fois les employés de soutien sortis¹⁹⁵³. La capacité de contrôler les zones réglementées à l'aéroport Pearson avait été jugée [traduction] « très discutable¹⁹⁵⁴ » et des accès non autorisés aux aéronefs s'étaient produits¹⁹⁵⁵. Parmi les problèmes de sûreté relevés à l'aéroport de Mirabel, à Montréal, il y avait le fait que les employés travaillant dans les zones de manutention du fret ne portaient pas toujours leurs laissez-passer aéroportuaires¹⁹⁵⁶ et qu'on pouvait « accéder presque à volonté » aux zones consacrées au fret aérien¹⁹⁵⁷.

Dans la plupart des cas, le problème n'était pas l'absence totale de mesures de sûreté. Des mesures étaient bel et bien en place, mais elles ne permettaient pas de bien assurer la sûreté, ou leur application ne faisait pas l'objet d'une surveillance suffisante¹⁹⁵⁸ :

[Traduction]

[M]ême si des zones réglementées ont été délimitées et que des barrières physiques ont été érigées pour appuyer les services de police, il y a encore un risque qu'une personne puisse entrer volontairement ou involontairement dans bon nombre de ces zones¹⁹⁵⁹.

Peu après la fin de la vérification sur la sûreté aéroportuaire, l'Administration canadienne des transports aériens a adressé un mémoire, daté du 19 août 1985, au sous-ministre de Transports Canada. Le mémoire indiquait que des mesures correctives étaient prises pour corriger les lacunes décelées dans le cadre de l'examen¹⁹⁶⁰. Ces mesures comprenaient, entre autres, la réparation et l'amélioration des installations, l'accroissement des activités de surveillance et d'inspection, l'accroissement de la vigilance et le renforcement des contrôles de sûreté pour les aéronefs stationnés¹⁹⁶¹, la mise à jour des plans de sûreté aéroportuaire¹⁹⁶², et l'élaboration d'un programme de sensibilisation à la sûreté à l'intention des employés et des usagers des aéroports¹⁹⁶³. Selon le mémoire, ces mesures étaient [traduction] « prises en priorité¹⁹⁶⁴ ».

Le gouvernement du Canada a également commandé un examen plus global de la sûreté des aéroports et des compagnies aériennes au Canada. Cet examen découle directement de la tragédie du vol 182 d'Air India¹⁹⁶⁵. Les conclusions

1953 Pièce P-457, p. 20 (27 p.).

1954 Pièce P-457, p. 20 (27 p.).

1955 Pièce P-457, p. 20 (27 p.).

1956 Pièce P-457, p. 24 (27 p.).

1957 Pièce P-457, p. 23 (27 p.).

1958 Pièce P-101, CAF0695, p. 2 (3 p.).

1959 Ce commentaire portait sur les mesures de sûreté à l'aéroport international Pearson de Toronto : pièce P-457, p. 14 (27 p.).

1960 Pièce P-101, CAF0695, p. 3 (3 p.).

1961 Pièce P-101, CAF0695, p. 1-2 (3 p.).

1962 Pièce P-101, CAF0695, p. 2 (3 p.).

1963 Pièce P-101, CAF0695, p. 3 (3 p.).

1964 Pièce P-101, CAF0695, p. 3 (3 p.).

1965 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

tirées de cet examen, connu sous le nom de rapport Seaborn, ont été publiées le 24 septembre 1985. Dans le rapport, on reconnaissait que la récente vérification des aéroports de Vancouver, de Toronto et de Montréal avait révélé « certaines faiblesses en matière de sécurité [sûreté], particulièrement en ce qui a trait à l'accès non autorisé au terrain d'aviation et au côté piste de l'aérogare passagers¹⁹⁶⁶ ». Voici quelques-unes des recommandations formulées dans le rapport en vue d'améliorer la sûreté des aéroports :

- tous les employés travaillant du côté piste et toutes les autres personnes ayant accès aux zones vulnérables de l'aéroport ou de l'aéronef doivent se soumettre à des vérifications de sécurité et des antécédents criminels comme condition d'emploi;
- les employés de l'aéroport doivent en tout temps porter une pièce d'identité visible et contrôlée;
- la direction des aéroports se doit d'inculquer, en priorité, à tous les travailleurs la nécessité de se préoccuper de la sûreté de l'ensemble de l'aéroport et du terrain d'aviation;
- le public devrait être informé des mesures de sûreté en place en vue d'assurer sa protection dans les aéroports, ainsi que de ce qu'il peut faire pour contribuer à l'amélioration de la sûreté¹⁹⁶⁷.

Près de 25 ans plus tard, bon nombre des lacunes figurant dans le rapport de vérification sur la sûreté aéroportuaire et le rapport Seaborn, notamment le contrôle inadéquat de l'accès, demeurent des préoccupations urgentes et dans de nombreux cas, les solutions proposées aujourd'hui pour porter la sûreté des aéroports à un niveau satisfaisant sont les mêmes¹⁹⁶⁸. La Commission constate que, dans le budget de 2009, une somme de 2,9 millions de dollars a été annoncée pour financer l'élaboration de plans de sûreté aérienne et l'accent sera mis sur « l'élaboration de plans de sûreté aéroportuaire¹⁹⁶⁹ » en raison des projets pilotes menés dans divers aéroports au cours de la dernière année. Le budget prévoit aussi des fonds pour embaucher d'autres agents de surveillance. Presque tous les intervenants et experts recommandaient d'offrir des programmes de sensibilisation à la sûreté aux aéroports¹⁹⁷⁰ et diverses façons de contrôler l'accès aux zones réglementées¹⁹⁷¹.

Comme dans le cas de la sûreté du fret, Transports Canada était au courant des lacunes dans la sûreté des aéroports depuis plus de 20 ans¹⁹⁷². Or, contrairement

1966 Pièce P-101, CAF0039, p. 3 (12 p.).

1967 Pièce P-101, CAF0039, p. 6 (12 p.).

1968 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

1969 « Le gouvernement du Canada investit dans la sûreté aérienne » (communiqué de presse de Transports Canada, 4 mai 2009). En ligne sur le site Web de Transports Canada : <<http://www.tc.gc.ca/fra/medias/communiqués-nat-2009-h065f-3699.htm>>.

1970 Voir, par exemple, la pièce P-169, p. 58 (202 p.).

1971 Voir, par exemple, la pièce P-169, p. 69 (202 p.).

1972 Pièce P-101, CAF0695.

à la sûreté du fret, la protection des aéroports a été grandement améliorée. Cependant, les non-passagers et les autres personnes qui ont accès aux zones des aéroports interdites au public continuent de représenter un risque inacceptable. Les améliorations apportées à la sûreté n'ont pas réussi à éliminer entièrement ce risque.

3.8.2.2 Principes de base

Comme l'ont fait remarquer certains experts en sûreté aérienne qui ont témoigné devant la Commission, la sûreté commence au sol. Une fois l'avion en vol, on ne dispose que de quelques options pour contrer une menace pour la sûreté¹⁹⁷³. Cela peut sembler évident, mais on ne le répétera jamais assez. Le « sol », c'est l'aéroport, l'endroit où les mesures de sûreté doivent être prises et maintenues de façon coordonnée et de manière à ce qu'elles se renforcent mutuellement. Des niveaux de sûreté complémentaires sont nécessaires¹⁹⁷⁴. Dans son livre, *Combating Air Terrorism*, paru en 1993, M. Wallis a parlé du rôle important que jouent les aéroports dans la prévention des actes de terrorisme dans le secteur du transport aérien :

[Traduction]

Tout acte d'intervention illicite commence au sol. Pour saboter ou détourner un aéronef, il faut enfreindre les défenses de sûreté mises en place aux aéroports. C'est pour cette raison qu'une bonne partie de l'annexe portant sur la sûreté (Annexe 17) de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) se concentre sur les procédures au sol et dans les aéroports jugées nécessaires pour prévenir les actes criminels contre l'aviation civile. Il convient de noter que l'annexe définit les critères minimums requis.

Les incidents de 1985, dont le détournement du Boeing 727 de la TWA et la destruction du Boeing 747 d'Air India ont focalisé l'attention du monde sur les dispositions en matière de sûreté aux aéroports internationaux. L'accent a surtout été mis sur les lacunes identifiables¹⁹⁷⁵.

Pour atteindre son efficacité maximale, la sûreté des aéroports doit s'appuyer sur les efforts coordonnés de nombreux intervenants dans le secteur du transport aérien, dont Transports Canada, l'exploitant de l'aéroport, l'ACSTA, les

¹⁹⁷³ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4999-5000; voir aussi le témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4940.

¹⁹⁷⁴ Témoignage de Jim Marriott, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4708.

¹⁹⁷⁵ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 44. Le détournement du vol 847 de la TWA par des terroristes libanais du Hezbollah s'est produit le 14 juin 1985 au-dessus de la Méditerranée. La prise d'otages a duré deux semaines et les pirates de l'air ont réussi à négocier la libération de centaines de prisonniers au Liban et en Palestine. Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

transporteurs aériens et les services locaux de police. Pour atteindre une sûreté optimale, il faut consulter tous les groupes qui sont concernés et qui jouent un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de sûreté dans les aéroports¹⁹⁷⁶.

3.8.2.3 Aérogares en tant que cibles inopinées

Les aérogares elles-mêmes sont des cibles. Les longues files d'attente et la congestion aux comptoirs d'enregistrement et de sûreté font en sorte qu'un grand nombre de personnes sont confinées dans une zone restreinte, ce qui crée un environnement constituant une cible de choix¹⁹⁷⁷. De plus, une atteinte à la sécurité qui entraîne l'évacuation des passagers des zones sûres crée une congestion dans les zones non sûres et offre une cible inopinée¹⁹⁷⁸. Il s'agissait là du scénario qui inquiétait les autorités lorsqu'ils ont mis au jour, en août 2006 à l'aéroport de Heathrow à Londres, un complot visant à dissimuler des explosifs sous forme de liquides ou de gels dans des bagages de cabine. L'intervention rapide au chapitre de la sûreté a donné lieu à un [traduction] « chaos absolu¹⁹⁷⁹ » à l'aéroport, étant donné que de grands groupes de passagers ont été formés et rassemblés dans des tentes à l'extérieur de l'aéroport. Dans son témoignage, M. Wallis a affirmé que [traduction] « c'est le genre de réaction impulsive qu'il faut éviter parce que dès que vous les [les passagers] faites tous sortir et les mettez à découvert, vous créez une cible d'envergure pour les terroristes, si ceux-ci sont sérieux¹⁹⁸⁰ ».

De nombreux experts estiment que le sabotage d'un aéronef est l'acte que privilégient les terroristes¹⁹⁸¹ puisqu'un aéronef peut aisément être associé à l'État dont il arbore le drapeau¹⁹⁸² et que sa destruction spectaculaire en plein vol permet aux terroristes de tirer un effet de propagande plus massif¹⁹⁸³. Les aéroports sont tout de même devenus des cibles importantes depuis que le terrorisme contre l'aviation s'est répandu au milieu des années 1960¹⁹⁸⁴. Un attentat dirigé contre une aérogare envoie indubitablement un message percutant au pays dans lequel il est perpétré¹⁹⁸⁵. Plusieurs attentats importants ont été dirigés contre des aéroports :

- 1965 : Sept enfants britanniques ont été blessés par une grenade lancée dans l'aérogare de l'aéroport d'Aden au Yémen;
- 1972 : Dans ce qu'on a appelé plus tard le « massacre de l'aéroport Lod », des terroristes du Front populaire de libération de la Palestine

1976 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 52; voir aussi la pièce P-169, p. 49 (202 p.).

1977 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

1978 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

1979 Témoignage de Peter St. John, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4510.

1980 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4248.

1981 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4243; voir aussi la pièce P-169, p. 15 (202 p.).

1982 Wallis, *Lockerbie*, p. 152.

1983 Pièce P-169, p. 15 (202 p.).

1984 Pièce P-35, p. 20.

1985 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4244.

(FPLP) et de l'Armée rouge japonaise ont ouvert le feu dans l'aérogare de passagers de l'aéroport Lod (renommé plus tard Ben-Gurion), en Israël. Vingt-six personnes ont été tuées et 78 autres ont été blessées;

- 1973 : Des commandos-suicides de Septembre noir ont attaqué les aérogares de passagers de l'aéroport d'Athènes en Grèce. Trois civils ont été tués et 55 autres ont été blessés;
- 1973 : Des terroristes palestiniens ont fait sauter une bombe aux bureaux de la Pan Am à l'aéroport de Fiumicino de Rome, en Italie. Ils ont tué 32 personnes et 50 autres ont été blessées;
- 1975 : Des terroristes d'origine arabe ont attaqué l'aéroport d'Orly, à Paris, et ont pris dix otages dans les toilettes de l'aérogare;
- 1975 : Une bombe a explosé à l'aéroport LaGuardia, à New York, tuant 11 personnes et en blessant 74 autres;
- 1976 : Des terroristes du FPLP et de l'Armée rouge japonaise ont pris d'assaut une aérogare de passagers à l'aéroport d'Istanbul, en Turquie. Ils ont tué quatre personnes et en ont blessé 20 autres;
- 1985 : La Faction de l'Armée rouge (la bande à Baader) a fait sauter une bombe à l'aéroport de Francfort, trois personnes ont été tuées;
- 1985 : L'Organisation d'Abu Nidal a mené une attaque suicide à la grenade et au pistolet-mitrailleur dans des aérogares de passagers des aéroports de Rome et de Vienne. Seize personnes ont été tuées et plus de 100 autres ont été blessées¹⁹⁸⁶.

Les attentats de 1985 perpétrés aux aéroports de Rome et de Vienne visaient les comptoirs d'enregistrement d'El Al, un transporteur aérien israélien. Ces attentats ont marqué le début d'un nouveau phénomène, celui des terroristes « prêts à se sacrifier pour leur cause ». On conteste l'affirmation selon laquelle il s'agissait d'attentats-suicides¹⁹⁸⁷, puisque les terroristes ont tenté de s'enfuir, mais « l'absence d'un plan de fuite coordonné et conçu à l'avance porte à croire que les instigateurs des attentats ne voyaient aucun problème à ce que leurs forces soient éliminées après l'événement¹⁹⁸⁸ ». Autrement dit, les cerveaux de l'opération ne semblaient pas se soucier du fait que les attaquants soient tués ou capturés pendant l'attentat¹⁹⁸⁹.

¹⁹⁸⁶ Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

¹⁹⁸⁷ Selon Rodney Wallis, les terroristes n'avaient pas prévu de [traduction] « se battre jusqu'à la mort » – le mode opératoire habituel des missions suicides. Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 11.

¹⁹⁸⁸ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 11.

¹⁹⁸⁹ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 11.

Les attentats perpétrés aux aéroports de Rome et de Vienne ont amené l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)¹⁹⁹⁰ à élaborer un protocole à la *Convention de Montréal*, le traité international qui concerne les actes de sabotage contre les aéronefs. Ce traité ne contenait aucune disposition sur les attentats dirigés contre les aéroports. Le 24 février 1988, la version définitive du protocole a été achevée. Selon cette Convention, toute personne commet une infraction lorsqu'elle accomplit à l'encontre d'une personne, d'une installation ou d'un service, dans un aéroport international, un acte de violence susceptible de causer des blessures graves, des dommages ou la mort, ou lorsqu'elle détruit ou endommage des aéronefs qui ne sont pas en service à ces aéroports¹⁹⁹¹.

En ce qui concerne les attentats dirigés contre les aéroports, une certaine accalmie s'est installée depuis les incidents de 1985 survenus à Rome et à Vienne¹⁹⁹². Cependant, il est évident que les terroristes se tourneront vers d'autres cibles au fur et à mesure que les défenses de sûreté mises en place pour protéger les aéronefs, comme le contrôle des bagages et des passagers, seront renforcées¹⁹⁹³. Les aéroports représentent l'une de ces cibles¹⁹⁹⁴.

Depuis 2000, d'autres actes de sabotage ont été perpétrés dans des aéroports et on craint qu'il y en ait davantage. En 2003, une bombe dissimulée dans un sac à dos a explosé dans l'aéroport de Davao, dans le sud des Philippines, tuant 21 personnes et faisant 148 blessés. On soupçonnait le Front de libération islamique Moro d'être à l'origine de cet attentat¹⁹⁹⁵. Immédiatement après les événements du 11 septembre, l'une des principales préoccupations aux États-Unis concernait la vulnérabilité des aéroports. Les États-Unis étaient particulièrement inquiets de la facilité avec laquelle des véhicules pouvaient accéder à l'entrée principale des aéroports et de la possibilité qu'on puisse conduire un véhicule bourré d'explosifs jusqu'à l'aéroport avant de le faire sauter. Les autorités américaines ont décidé de fermer une partie des aires de stationnement à l'avant des aéroports de sorte qu'il n'était plus possible de se stationner à moins de 100 verges (91,44 mètres) de ces installations. Les associations commerciales de l'industrie aéroportuaire ont protesté à cause de la perte importante de revenus découlant de la fermeture de ces places de stationnement. L'industrie a également rejeté l'option de fouiller tous les véhicules, en raison, là aussi, des coûts. Les autorités ont tout de même fermé les places de stationnement, mais, selon Moses Aléman, spécialiste en sûreté de l'aviation civile internationale basé aux États-Unis, les inquiétudes ont semblé s'apaiser et l'interdiction touchant les véhicules a été levée¹⁹⁹⁶.

1990 Créée en 1944, l'OACI est l'organe législatif suprême au chapitre de l'aviation civile internationale. Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 91.

1991 M. Wallis a fait remarquer qu'on pouvait remettre en question la nécessité d'ajouter un tel protocole international à la Convention de Montréal, puisque les attentats armés entraînant des pertes de vie et des blessures tomberaient d'office sous le coup des lois nationales d'application criminelle. Cependant, en rattachant ces crimes à la Convention de Montréal, les États se sont vu offrir la possibilité d'extrader les contrevenants vers le pays visé par le crime. Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 12.

1992 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

1993 Pièce P-361, onglet 1, p. 8.

1994 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

1995 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

1996 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4245-4246.

Il semble que l'excès de confiance et les craintes de l'industrie à propos de la perte de revenus ont joué un rôle dans l'abandon de cette mesure de sûreté. M. Wallis a souligné que la complaisance était un problème récurrent :

[Traduction]

L'excès de confiance est un problème omniprésent [...]. [S]i rien ne se passe pendant un certain temps, un excès de confiance s'installe. Il peut s'installer au sein d'une compagnie aérienne, d'un aéroport ou des gouvernements.

Les gouvernements arrêtent de se concentrer sur la modification de lois, par exemple, après une période de calme plat. Ils ont d'autres dossiers, d'autres idées à faire passer dans le programme politique de l'heure, etc.¹⁹⁹⁷.

M. Wallis a souligné à grands traits que les questions relatives aux coûts ne doivent pas reléguer la sûreté au second plan [traduction] : « il ne faut pas permettre aux objectifs commerciaux, c'est-à-dire aux résultats financiers des compagnies, de passer avant les exigences en matière de sûreté¹⁹⁹⁸ ». Il a cité Victoria Cummock, porte-parole des victimes de désastres dont le mari est mort dans l'explosion du vol 103 de la Pan Am en 1988, qui a dit ce qui suit [traduction] : « l'histoire a montré le manque de sincérité et de volonté de la part de l'industrie du transport aérien quand vient le temps de s'occuper de la sécurité et de la sûreté au nom de ses clients ». M. Wallis a insisté sur la nécessité de ne pas tolérer une telle attitude au XXI^e siècle¹⁹⁹⁹.

L'événement que craignaient les États-Unis a fini par se produire il y a peu de temps, non pas aux États-Unis, mais en Écosse. Le 30 juin 2007, les occupants d'un véhicule utilitaire sport rempli de bidons d'essence ont délibérément fracassé les portes d'entrée de l'aérogare principale de l'aéroport de Glasgow et mis le feu à leur véhicule²⁰⁰⁰.

Même s'il faut évaluer les risques en fonction du contexte local, il est nécessaire, dans le cadre d'une approche proactive liée à la sûreté, d'évaluer en permanence les tendances du terrorisme visant le transport aérien, peu importe l'endroit où les incidents ont lieu. Selon de bons principes de gestion des risques, il faut ramener les risques importants à un niveau acceptable, tout en tenant compte

1997 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4541.

1998 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 167.

1999 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 168.

2000 Pièce P-425, p. 1-2 (5 p.).

des ressources disponibles²⁰⁰¹. Lorsque la Commission a voulu savoir si le Conseil des aéroports du Canada (CAC) avait tenté de contrer les risques rattachés à un aéroport qui offre de nombreuses cibles, elle s'est fait expliquer les nombreuses difficultés liées à la hiérarchisation des risques :

[Traduction]

[E]n ce qui concerne la sûreté, nous sommes aux prises avec un large éventail de menaces et, à notre avis, le défi que doivent relever Transports Canada, notre comité [sur la sûreté] et nos membres consiste à cerner les risques les plus élevés, ceux qui doivent être examinés en priorité.

Donc, chaque événement qui se produit met en lumière un problème sur lequel le milieu du transport aérien doit se pencher. Or, la difficulté consiste à déterminer dans quelle mesure cet événement est susceptible de se reproduire, mais également si le même procédé risque d'être utilisé de nouveau et quelles mesures les intervenants dans le secteur du transport aérien devraient prendre compte tenu de la menace²⁰⁰².

La gestion de tous les risques liés à la sûreté présente des défis, mais l'adhésion à un ensemble commun de protocoles de gestion des risques fondés sur les pratiques exemplaires dans le domaine, conjuguée à la consultation régulière de tous les intervenants concernés, aboutira à un bon régime de sûreté aérienne²⁰⁰³.

Plusieurs solutions peuvent s'offrir à chacune des lacunes en matière de sûreté. Par contre, toutes les mesures ne conviendront pas à toutes les situations. Par exemple, il peut s'avérer impossible dans les faits d'interdire aux véhicules de s'approcher de la porte d'entrée des aérogares, même s'il est probable que cette mesure renforce la sûreté, une réalité qui semble avoir été reconnue par les autorités américaines. Selon un principe reconnu depuis longtemps, les mesures de sûreté ne doivent pas nuire indûment au transport aérien²⁰⁰⁴. Cependant,

2001 [Traduction] « En ce qui concerne les objectifs de contrôle des risques, les bonnes pratiques de gestion des risques ne tolèrent *aucune lacune dans le système*. Tous les secteurs de risque doivent être gérés de façon à atteindre des objectifs de rendement correspondant à un niveau de risque acceptable établi à l'avance. Si on ne peut y parvenir dans un domaine donné, il faut soit répartir de nouveau les ressources consenties au contrôle des risques dans les domaines en question, soit octroyer de nouvelles ressources. » [Italique dans l'original] Voir la pièce P-361, onglet 1, p. 9.

2002 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8122.

2003 Pièce P-361, onglet 1, p. 8-10; voir aussi la section 3.3, qui décrit la gestion des risques dans l'aviation civile.

2004 Dans le rapport Seaborn de 1985, on reconnaissait qu'on « ne devrait pas permettre à la menace terroriste d'entraver indûment les activités quotidiennes normales, y compris les voyages par avion ». On reconnaissait aussi que les passagers aériens sont vulnérables aux actes de terrorisme. La sûreté aérienne doit donc se fonder sur des mesures efficaces et efficientes. Voir la pièce P-101, CAF0039, p. 8 (12 p.).

les préoccupations de l'industrie ne doivent pas empêcher la prise de mesures de sûreté nécessaires. Il faut établir un équilibre bien réfléchi entre la sûreté et les besoins de l'industrie. Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada, a expliqué la manière dont la sûreté et les autres facteurs sont examinés :

[Traduction]

Dans tout ce que nous faisons dans le domaine de la sûreté, nous examinons toujours le « triangle », comme je l'appelle. La sûreté [...] est notre objectif suprême. [...] [N]ous devons créer un climat propice à une saine gestion des affaires, c'est le secteur dans lequel travaillent nos collègues du transport aérien. Et [...] il faut tenir compte des droits et des valeurs des citoyens du Canada [...]. [D]evant une situation concernant la sûreté, [...] les répercussions sur les affaires des transporteurs aériens ne sont pas pertinentes pour nous, car ce qui vient en premier, c'est notre engagement à veiller à la sûreté et à la sécurité des passagers.

[N]otre travail consiste à prévenir les actes d'intervention illicite, et la sûreté des passagers passe avant les affaires²⁰⁰⁵.

La Commission a entendu parler de solutions possibles aussi radicales que le réaménagement des aérogares. D'autres solutions supposeraient la mise en place de mesures de sûreté pour réduire le nombre de passagers regroupés dans un endroit donné²⁰⁰⁶. Les administrations aéroportuaires dans certains pays interdisent à quiconque n'est pas un passager d'entrer dans l'aérogare²⁰⁰⁷. Les comités de sûreté aéroportuaire doivent aussi réévaluer les procédures d'évacuation d'urgence pour éviter que de grandes foules se forment dans les zones non sûres²⁰⁰⁸.

3.8.2.4 Prix du piètre contrôle de l'accès

Le contrôle de l'accès, la sûreté du périmètre et la protection des installations sont des éléments essentiels à la sûreté des aéroports et peuvent avoir une influence directe sur la sûreté des aéronefs et, par conséquent, sur celle des passagers²⁰⁰⁹. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), un comité consultatif formé d'experts indépendants, a convenu dans un rapport publié en 2006 que : les points d'accès aux zones réglementées et au côté piste de l'aéroport « – passant par l'aérogare, à partir de l'aire de trafic où se fait le chargement jusqu'au périmètre extérieur qui entoure le terrain d'aviation, en

2005 Témoignage de Jean Barrette, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4567.

2006 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

2007 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4244.

2008 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

2009 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 87.

passant par les portes d'embarquement ou les installations des locataires, à pied ou à bord d'un véhicule – doivent être rigoureusement protégés en tout temps²⁰¹⁰ ». Toutes les zones opérationnelles de l'aéroport, particulièrement l'aire de trafic, doivent être protégées contre l'infiltration de terroristes. L'aire de trafic, qui fait partie du tarmac de l'aéroport, a été reconnue comme [traduction] « le maillon faible d'un aéroport²⁰¹¹ ». Cette dernière est située juste à côté de l'aérogare où la plupart des aéronefs se stationnent²⁰¹². Le ravitaillement et l'entretien des aéronefs, qui sont de plus en plus gros, requièrent davantage de véhicules, d'équipements et d'employés, ce qui rend difficile le maintien de contrôles de sûreté rigoureux autour des aéronefs²⁰¹³:

[Traduction]

Il y a beaucoup de va-et-vient autour d'un aéronef qui se fait préparer pour un vol, d'où une grande confusion. Il faut beaucoup de véhicules et d'employés pour le ravitailler et l'entretenir. Des mécaniciens, des traiteurs, des préposés à l'entretien, des préposés au ravitaillement ainsi que les personnes qui vident les réservoirs d'eaux usées circulent, à un moment ou à un autre, à l'intérieur ou autour de l'appareil lorsqu'il se trouve dans l'aire de trafic. Un terroriste, ou son complice, peut profiter de cette commotion pour introduire un dispositif explosif ou une arme dans l'aéronef. On sait par expérience que cette méthode a été utilisée à maintes reprises pour équiper des terroristes qui ont réussi à franchir sans encombre les mesures de contrôle de l'aéroport pour ensuite récupérer leurs armes une fois à bord de l'appareil²⁰¹⁴.

Les terroristes ont profité des mesures de contrôle inadéquates appliquées aux aéroports pour attaquer des aéronefs au sol :

- 1968 : Le Front populaire de libération de la Palestine a lancé une attaque à l'arme automatique sur un aéronef d'El Al à l'aéroport d'Athènes, en Grèce. Une personne a été tuée;
- 1969 : Des terroristes palestiniens ont attaqué un Boeing 707 de la compagnie El Al à Zurich, en Suisse, en utilisant des armes automatiques. Ils ont mitraillé le fuselage et tué le pilote ainsi que trois passagers;
- 1986 : Des terroristes ont violé le périmètre de sûreté de l'aéroport de Karachi au Pakistan et se sont emparés d'un Boeing 747 de la Pan American dans lequel embarquaient des passagers. Ils ont tué 22 personnes et blessé plus de 100 autres²⁰¹⁵.

2010 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2011 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 77.

2012 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 77.

2013 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 70-71.

2014 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 59.

2015 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

Les terroristes qui ont perpétré l'attentat de 1986 à l'aéroport de Karachi s'étaient habillés de manière à ressembler aux gardes de l'aéroport. Ils ont mis la main sur un véhicule semblable à ceux utilisés par l'administration aéroportuaire et se sont rendus à un point de contrôle à l'entrée du côté piste de l'aéroport. Malgré les règles de sûreté qui exigeaient la vérification des cartes d'identité, on leur a simplement fait signe d'entrer, leur donnant ainsi libre accès à l'aéronef²⁰¹⁶.

La probabilité qu'un attentat semblable se produise au Canada peut sembler bien mince. Toutefois, compte tenu de l'expérience du Canada en matière de terrorisme aérien, de la sûreté du périmètre qui a été désignée en 1985 comme une importante préoccupation, après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, et du récent incident survenu à l'aéroport international Pearson de Toronto, il y aurait matière à s'inquiéter davantage. Selon les médias, après des mois de préparation, le 29 mars 2009, le sénateur Colin Kenny, le président du Comité sénatorial, et le ministre des Transports, l'honorable John Baird, se sont introduits subrepticement dans l'aéroport international Pearson. Ils se sont rendus jusqu'au périmètre de l'aéroport dans une fourgonnette de police, ils ont débarqué du véhicule et ont rapidement trouvé une entrée non protégée par laquelle ils sont passés, sans avoir à s'identifier. Ils se sont ensuite promenés sur le tarmac de l'aéroport en se mêlant aux employés de l'aéroport. Les deux intrus portaient une casquette de baseball et le sénateur avait [traduction] « un gilet orange de signaleur et transportait bien en vue une planchette à pince et un assortiment de cartes d'identité et de clés d'hôtel, qui ne correspondaient nullement à celles utilisées dans le secteur de la sûreté aérienne²⁰¹⁷ ». Même s'ils ont parlé avec des employés de l'aéroport, dont des essenciers et des bagagistes, leur présence sur le tarmac, une zone réglementée, n'a jamais été remise en question. L'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto (GTAA) leur avait évidemment remis des laissez-passer pour visiteur valides, mais ils n'ont pas été vérifiés et on ne leur a jamais demandé de quitter la zone. Le sénateur Kenny aurait dit que ces laissez-passer [traduction] « n'autorisaient pas l'accès au tarmac²⁰¹⁸ ».

Le « test d'infiltration » impromptu organisé par le sénateur Kenny et le ministre Baird reproduisait, sous de nombreux aspects, les méthodes utilisées par les terroristes lors de l'incident de l'aéroport de Karachi en 1986.

Six mois avant cette infiltration, la Commission a entendu le témoignage du directeur de la sécurité publique de la GTAA. Il expliquait l'approche utilisée pour assurer la sûreté du périmètre à l'aéroport international Pearson :

2016 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 87.

2017 Colin Freeze, « Operation Tarmac: politicians go undercover to expose security flaws at Pearson » *The Globe and Mail* (2 avril 2009), en ligne : < <http://web.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20090402.KENNY02//TPStory/National> > (article portant sur la visite de l'aéroport Pearson par le sénateur Kenny et le ministre Baird).

2018 Selon l'article de journal, des agents de la GRC ont accompagné le sénateur Kenny et le ministre Baird tout au long de la visite. Les agents leur avaient donné un briefing avant leur intrusion, mais ceux-ci ne les auraient pas orientés dans leur vagabondage sur le tarmac de l'aéroport. Voir l'article de Colin Freeze, « Operation Tarmac: politicians go undercover to expose security flaws at Pearson », *The Globe and Mail*, 2 avril 2009. En ligne : < <http://web.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20090402.KENNY02//TPStory/National> >.

[Traduction]

Nous avons adopté un système par niveaux pour toutes nos mesures de sûreté afin, essentiellement, d'avoir les bonnes personnes au bon endroit, au bon moment. En ce qui concerne la sûreté du périmètre, cela signifie que toutes les personnes se trouvant sur le terrain d'aviation sont responsables des vérifications à l'intérieur du périmètre. Nos normes sont donc, par la seule nature de notre organisation, plus élevées que celles fixées par Transports Canada.

C'était notre choix. Nous effectuons des contrôles plus fréquents, et les agents de sûreté ne sont pas les seuls à vérifier le périmètre. [Les équipes cynophiles] effectuent des contrôles de sûreté. Le groupe chargé des opérations sur le terrain s'occupe des contrôles de sûreté du côté piste, et il s'agit d'un contrôle aléatoire du périmètre pour déceler, évidemment, les trous dans la clôture, mais aussi pour voir s'il y a, par exemple, des traces de pneus ou des personnes qui traînent dans les parages²⁰¹⁹.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a admis que la sûreté ne peut jamais être absolue, mais qu'il faut l'élever à un niveau acceptable, en fonction du niveau relatif de risques²⁰²⁰.

Dans son livre, M. Wallis parle d'une série d'incidents qui se sont produits entre 1998 et 2000 où des passagers clandestins avaient été découverts dans le logement de train avant et le train d'atterrissage d'aéronefs appartenant à la British Airways, à leur retour au Royaume-Uni. Selon M. Wallis, aucun de ces passagers clandestins n'avait menacé la sûreté des aéronefs, mais leur présence révélait l'existence d'une grave lacune en matière de sûreté :

[Traduction]

S'il est possible pour ces réfugiés potentiels d'accéder à un aéronef sans se faire repérer, qu'en est-il des terroristes qui pourraient facilement placer un dispositif explosif improvisé dans cet endroit très vulnérable? Un mécanisme pourrait être réglé pour faire exploser un dispositif à tout moment pendant le vol de l'aéronef, y compris au-dessus d'une grosse métropole²⁰²¹.

Les mesures de défense d'un aéroport doivent le protéger contre un large éventail d'attaquants éventuels²⁰²². Les terroristes peuvent parfois prétendre

2019 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8130-8131.

2020 Pièce P-169, p. 36 (202 p.); voir aussi la section 3.3, qui décrit la gestion des risques dans la sûreté de l'aviation civile.

2021 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 89.

2022 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 51.

faire partie du personnel de l'aéroport ou ils peuvent « persuader » des employés légitimes de devenir des terroristes. Pour cette raison, il faut contrôler, dans les faits, l'accès aux zones réglementées et au côté piste des aéroports²⁰²³. Parmi les non-passagers, on trouve entre autres les employés des aéroports, des sociétés aériennes, de l'ACSTA, des organismes gouvernementaux, des commerces de détail et des restaurants ainsi que les employés des fournisseurs de service sous contrat à l'une de ces entités²⁰²⁴. Comme on l'a déjà mentionné, l'aire de trafic est l'un des points les plus vulnérables :

[Traduction]

Lorsqu'un aéronef arrive ou qu'on le prépare pour le départ, l'aire de trafic devient une véritable ruche. Plus l'aéronef est gros, plus grand est le nombre d'employés de l'aéroport et de véhicules de ravitaillement et d'entretien qui doivent entrer dans la zone. Ceux-ci doivent tous être supervisés et faire l'objet d'un contrôle de sécurité. Il faut protéger l'aéronef contre un accès non autorisé²⁰²⁵.

L'histoire du terrorisme aérien met en lumière le risque que représentent les employés ayant des privilèges d'accès aux aéroports. Le cas soupçonné le plus ancien remonte à 1955. Il s'agissait d'un attentat à la bombe contre un Lockheed 749A d'Air India. Une bombe a explosé au moment où l'aéronef survolait la mer de Chine méridionale. Seulement trois des dix-neuf passagers ont survécu. Le vol était parti de Hong Kong et transportait des délégués et des journalistes chinois à une conférence en Indonésie. Un préposé à l'entretien chinois aurait été soudoyé pour placer un dispositif incendiaire dans le logement de train d'atterrissage droit. Cet incident montre comment un employé d'un aéroport peut aider à saboter un aéronef. Le terrorisme politique était le motif apparent. L'attentat visait peut-être le premier ministre chinois, mais son programme de voyage avait été gardé secret, et il a pris l'avion trois jours plus tard²⁰²⁶.

En 1986, une bombe a explosé à bord d'un Lockheed 1011 d'Air Lanka qui se trouvait au sol à l'aéroport de Colombo. Plus de 20 passagers qui embarquaient à son bord ont été tués. Un agent des douanes qui avait accès aux fournitures de l'appareil et que l'on croyait être un sympathisant du mouvement séparatiste tamoul a été accusé de sabotage. Le dispositif avait été placé dans le lot de bord, qui est chargé dans chaque aéronef et qui contient du matériel technique essentiel pour faciliter l'entretien d'urgence dans les aéroports étrangers²⁰²⁷. En décembre 1987, un employé licencié de la compagnie aérienne US Air qui en voulait à son ancien superviseur et à son ancienne compagnie a embarqué

2023 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 91.

2024 Pièce P-169, p. 67 (202 p.).

2025 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 77.

2026 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

2027 Voir l'Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

à bord d'un aéronef de la US Air à Los Angeles. Il avait conservé son insigne d'identité qui lui permettait d'accéder au côté piste de l'aéroport. Il a atteint l'aéronef simplement en passant par les points de contrôle. Les agents de contrôle le connaissaient, mais ils ne savaient apparemment pas qu'il avait été licencié. On croit qu'il a utilisé un revolver qu'il avait dissimulé pour tuer son ancien superviseur et l'équipage de conduite, ce qui a entraîné l'écrasement de l'aéronef. Les 43 passagers sont morts²⁰²⁸.

L'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am en décembre 1988 s'est amorcé par une atteinte à la sûreté du côté piste commise par un ancien cadre d'une compagnie aérienne qui était chargé de la sûreté. Les procédures d'enregistrement habituelles n'avaient pas été appliquées à la valise qui contenait la bombe parce que l'auteur de l'attentat, un ancien chef de la sûreté de la Libyan Arab Airlines²⁰²⁹, avait des liens avec la compagnie aérienne. Il avait donc accès à la zone de tri des bagages de l'aéroport de Malte et, ultimement, aux étiquettes des bagages. Il a apposé une étiquette de correspondance intercompagnies sur la valise²⁰³⁰, qui a d'abord été chargée à bord de l'aéronef d'Air Malta et ensuite transférée à bord de l'appareil de la Pan Am à Francfort. Après une escale et un changement d'aéronef à l'aéroport de Heathrow à Londres, la bombe a explosé au-dessus de Lockerbie, en Écosse. Les 259 passagers à bord de l'appareil sont morts et 11 personnes au sol ont été tuées par les débris de l'aéronef²⁰³¹.

Comme le montrent ces incidents liés à la sûreté aérienne, un contrôle rigoureux de l'accès aux aéroports, notamment de la sûreté du périmètre, est essentiel. Seuls les véhicules et les personnes qui ont obtenu une autorisation pour accéder aux zones réglementées ou au côté piste des aéroports devraient pouvoir y accéder²⁰³². Pourtant, comme l'histoire le révèle, même les personnes que l'on croit connaître ou que l'on pense dignes de confiance peuvent nuire à l'aviation civile.

3.8.2.5 Contrôle de l'accès aux aéroports canadiens

En dépit du besoin reconnu d'avoir une sûreté robuste aux aéroports, et malgré les mesures déjà prises afin d'améliorer la protection des aéroports, beaucoup de témoins ont déclaré à la Commission que le contrôle de l'accès aux aéroports canadiens représentait l'une des principales lacunes de l'aviation civile à cet égard²⁰³³. Parmi les principales préoccupations, les témoins ont indiqué le contrôle inadéquat des non-passagers et la faiblesse de la sûreté du périmètre²⁰³⁴. En 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a effectué un examen des activités et de la loi habilitante de l'ACSTA. Le Comité

²⁰²⁸ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 51.

²⁰²⁹ L'auteur de l'attentat était aussi un agent du service du renseignement du gouvernement libyen. En 2001, il a été trouvé coupable de meurtre dans le cas de l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am et a reçu une sentence de 27 ans de prison. Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 38.

²⁰³⁰ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4516.

²⁰³¹ Voir la section 2.3, qui fournit une analyse détaillée de l'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am.

²⁰³² Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 156.

²⁰³³ Voir, par exemple, la pièce P-169, p. 57-58 (202 p.).

²⁰³⁴ Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4626; voir aussi la pièce P-169, p. 57-58 (202 p.).

s'est dit préoccupé à propos de la facilité avec laquelle des personnes non autorisées pouvaient pénétrer dans des zones réglementées des aéroports, qualifiant même cette situation de « grave lacune »²⁰³⁵ dans le système de défense du Canada contre le terrorisme aérien. Dans leurs rapports, le Comité sénatorial²⁰³⁶ et la vérificatrice générale du Canada²⁰³⁷ se disent entièrement d'accord avec cet énoncé.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a indiqué que l'accès non autorisé constitue un problème particulièrement grave dans les grands aéroports qui emploient des dizaines de milliers d'employés nommés à long terme, temporaires et occasionnels. Ces employés comprennent les manutentionnaires de bagages, les proposés à l'entretien des avions et les employés des traiteurs, des entreprises de fret et des commerces de détail²⁰³⁸. À l'aéroport le plus achalandé du Canada, l'aéroport international Pearson à Toronto, plus de 45 000 employés avaient un accès légitime aux zones réglementées²⁰³⁹.

Dans les grands aéroports, beaucoup de zones étaient laissées sans surveillance ou encore ouvertes, ce qui fait que des gens pouvaient y circuler sans qu'on leur pose de questions ou sans faire l'objet d'un contrôle quelconque. Ces zones comprennent des endroits critiques comme le tarmac, les hangars pour les aéronefs, les installations des traiteurs et le périmètre de l'aéroport²⁰⁴⁰. Les véhicules qui pénétraient dans le périmètre n'étaient pas fouillés²⁰⁴¹. Même si elle n'a permis que de recueillir des données anecdotiques, l'intrusion organisée par le sénateur Kenny et le ministre Baird à l'aéroport international Pearson a fait ressortir certaines de ces graves lacunes au chapitre de la sûreté²⁰⁴². La Commission est préoccupée par ces rapports.

Ces critiques au sujet de la sûreté des aéroports rappellent les préoccupations soulevées dès 1985 et réitérées au moment où des mesures ont été prises en vue d'améliorer le contrôle de l'accès aux différentes zones après les événements du 11 septembre. Le 5 novembre 2002, l'ACSTA, à ce moment-là une nouvelle autorité en matière de contrôle, est devenue responsable du contrôle aléatoire des non-passagers demandant l'accès à des zones réglementées des aéroports, ainsi que du contrôle aléatoire des objets en leur possession²⁰⁴³. En outre, l'ACSTA s'est vu attribuer la responsabilité de concevoir une carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR), qui utilise des données biométriques afin d'améliorer et de remplacer le laissez-passer de zone réglementée (LPZR) utilisé

2035 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2036 Pièce P-172, p. 31 (152 p.).

2037 Pièce P-173, p. 4-5.

2038 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2039 Pièce P-169, p. 31 (202 p.).

2040 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2041 Pièce P-172, p. 22 et 24 (152 p.).

2042 Colin Freeze, « Operation Tarmac: politicians go undercover to expose security flaws at Pearson » (article portant sur la visite du sénateur Kenny et du ministre Baird à l'aéroport international Pearson de Toronto) *The Globe and Mail* (2 avril 2009), en ligne : <http://web.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20090402.KENNY02//TPStory/National> >.

2043 Pièce P-169, p. 61 (202 p.); voir aussi les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 373

jusqu'à-là²⁰⁴⁴. Le contrôle des non-passagers se fait maintenant aléatoirement à des endroits temporaires ou permanents des points d'entrée aux zones réglementées. Les activités se rapportant au contrôle des non-passagers se concentrent actuellement sur les points d'accès aux zones réglementées des aéroports, où la circulation du personnel est plus importante²⁰⁴⁵. Dans les plus grands aéroports de classe 1, l'ACSTA utilise une combinaison de points de contrôle permanents des non-passagers et d'équipes « itinérantes » d'agents de contrôle qui se déplacent entre divers points d'accès pour « accroître le caractère imprévisible du programme »²⁰⁴⁶. À compter de 2006, six points permanents de contrôle des non-passagers dans les aéroports canadiens de classe 1 étaient équipés de portiques de détection d'objets métalliques²⁰⁴⁷. Cela voulait dire que la majorité des portes donnant accès aux zones réglementées n'avaient pas de points de contrôle fixes des non-passagers. L'équipe de contrôle des non-passagers utilisait plutôt un chariot mobile équipé de détecteurs à main d'objets métalliques et se déplaçait au hasard d'une porte d'accès à une autre pour contrôler les points d'accès qui n'avaient pas de portiques fixes de détection d'objets métalliques²⁰⁴⁸. Les objets que transportaient les non-passagers pouvaient être contrôlés par des appareils de radioscopie ou des détecteurs de traces d'explosifs (DTE). Des fouilles secondaires pouvaient être faites pour contrôler les objets suspects. Les non-passagers qui refusaient d'être fouillés n'étaient pas autorisés à pénétrer dans la zone réglementée²⁰⁴⁹. Au moment de rédiger son rapport, la Commission ignorait combien de points permanents de contrôle des non-passagers étaient en place dans les aéroports.

La sûreté du périmètre est la responsabilité de l'exploitant de l'aéroport²⁰⁵⁰. Dans ses conclusions finales, le procureur général du Canada a indiqué que les véhicules « ne font l'objet d'une inspection visuelle superficielle qu'à un nombre limité de portes d'accès des véhicules²⁰⁵¹ ». À l'heure actuelle, les agents de contrôle de l'ACSTA ne fouillent pas les véhicules qui entrent dans une zone réglementée²⁰⁵². Toutefois, en juillet 2006, Transports Canada a déclaré au Comité sénatorial qu'il collaborait avec l'ACSTA « à l'élaboration des stratégies visant la fouille des véhicules²⁰⁵³ ». Dans ses conclusions finales, le procureur général du Canada a également mentionné que Transports Canada et l'ACSTA s'occupent ensemble de proposer des améliorations au contrôle des non-passagers et aux techniques de fouille des véhicules dans les aéroports de classe 1²⁰⁵⁴.

2044 Pièce P-169, p. 73 (202 p.); voir aussi la pièce P-101, CAF0858, p. 1 (10 p.).

2045 Pièce P-273, p. 34; voir aussi les Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 377.

2046 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 377; voir aussi la pièce P-169, p. 67 (202 p.).

2047 Selon le rapport, les six points permanents de contrôle des non-passagers étaient situés à Calgary (2), Halifax (1), Winnipeg (2) et Edmonton (1). Voir la pièce P-172, p. 23-24 (152 p.); voir aussi la pièce P-173, p. 30.

2048 Pièce P-173, p. 30.

2049 Pièce P-169, p. 67-68 (202 p.).

2050 Pièce P-169, p. 57 (202 p.).

2051 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 380.

2052 Pièce P-169, p. 67-68 (202 p.).

2053 Pièce P-172, p. 22 (152 p.).

2054 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 382.

Selon les procédures de contrôle des non-passagers mises en place, l'ACSTA est tenue de soumettre à un contrôle aléatoire les non-passagers et les articles en leur possession avant de leur donner accès aux zones réglementées²⁰⁵⁵ dans les 29 aéroports de classe 1 et de classe 2²⁰⁵⁶, mais elle a été vivement critiquée. On s'accordait généralement à reconnaître que le contrôle des non-passagers était nécessaire, mais on craignait qu'avec ce contrôle aléatoire, un grand nombre de personnes ne seraient pas vérifiées, dont certaines avec des intentions malveillantes. Pour certains, cette lacune remettait en question l'efficacité du programme de contrôle des non-passagers dans son ensemble.

Dans son rapport de 2007 sur la sûreté des aéroports canadiens, le Comité sénatorial a conclu que le contrôle aléatoire des non-passagers correspondait dans les faits à un contrôle « rare »²⁰⁵⁷. En 2006, Transports Canada a déclaré qu'environ 2 300 employés d'aéroport étaient contrôlés chaque jour dans les 89 aéroports du pays. Toutefois, le Comité sénatorial a appris pendant les audiences que seulement la moitié de ce nombre, soit quelque 1 200 employés, faisait chaque jour l'objet d'un contrôle sur un total d'environ 100 000 employés²⁰⁵⁸. Le Comité a souligné que ce nombre correspond à « un [peu] plus que 1 p. 100 des non-passagers entrant dans les zones réglementées²⁰⁵⁹ ». La Commission note que même si Transports Canada estime que 2 300 employés font l'objet d'un contrôle chaque jour, ce nombre représente un pourcentage étonnamment faible des personnes qui ont accès aux zones réglementées dans les aéroports.

En outre, le Comité sénatorial a entendu des témoignages alarmants sur la façon dont des employés échappaient au processus de contrôle. Par exemple, au moyen de téléphones cellulaires, des employés avertissaient d'autres employés de la tenue d'un contrôle des non-passagers²⁰⁶⁰. De plus, le programme de contrôle des non-passagers ne fonctionnait pas 24 heures sur 24. En 2006, Transports Canada a informé le Comité que les heures de fonctionnement du programme de contrôle des non-passagers de l'ACSTA allaient être augmentées « dans le but d'accroître le niveau de service²⁰⁶¹ ». Mais même là, les services de contrôle des non-passagers ne sont pas offerts 24 heures sur 24. Le Comité a laissé entendre que les non-passagers souhaitant accéder aux zones réglementées pouvaient contourner le processus de contrôle en se présentant à ces zones aux heures au cours desquelles aucun contrôle n'est effectué²⁰⁶². Dans ses conclusions finales à la Commission en 2008, le procureur général du Canada a déclaré que dans les huit aéroports de classe 1, les heures de contrôle des non-passagers varient de 16 à 20 heures par jour²⁰⁶³. La décision de pénétrer dans les zones réglementées pendant les heures où le contrôle des

2055 Pièce P-169, p. 67 (202 p.).

2056 Pièce P-173, p. 10.

2057 Pièce P-172, p. 19 (152 p.).

2058 Pièce P-172, p. 31-32 (152 p.).

2059 Pièce P-172, p. 24 (152 p.).

2060 Pièce P-172, p. 24 (152 p.).

2061 Pièce P-172, p. 23 (152 p.).

2062 Pièce P-172, p. 25 (152 p.).

2063 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 376.

non-passagers ne fonctionne pas élimine la faible possibilité d'être sélectionné au hasard pour un contrôle. Le Comité sénatorial a conclu qu'il n'y a aucune garantie que les contrôles aléatoires soient fréquents, ni que les employés rusés ne peuvent pas éviter tout simplement ces contrôles²⁰⁶⁴. De tous les problèmes de sûreté dans les aéroports que le Comité sénatorial a relevés, le contrôle des non-passagers était le plus inquiétant [traduction] : « S'il y a une chose que [...] le Comité pouvait régler dès demain, ce serait le contrôle des non-passagers²⁰⁶⁵ ».

Dans son rapport d'examen spécial de l'ACSTA de 2006, la vérificatrice générale du Canada a elle aussi retenu le contrôle des non-passagers comme un programme à améliorer :

Le contrôle des non-passagers est un autre aspect préoccupant. Les mesures de sûreté exigent que l'ACSTA contrôle les non-passagers aléatoirement à tous les points d'accès aux zones réglementées. L'ACSTA n'effectue pas de contrôle aux points d'accès aux zones réglementées qui se trouvent à l'extérieur des terminaux aériens des aéroports. Le nombre limité de points de contrôle fixes pour le contrôle au hasard des non-passagers et le fait que les points de contrôle « mobiles » sont aléatoires permettent aux non-passagers d'éviter les contrôles²⁰⁶⁶.

Pour aborder les préoccupations soulevées, le Comité sénatorial a recommandé que toutes les personnes et tous les véhicules soient contrôlés chaque fois qu'ils tentent d'accéder à une zone réglementée²⁰⁶⁷. Le Comité a également recommandé un contrôle aléatoire des non-passagers qui quittent une zone réglementée (principalement pour détecter les activités criminelles, et non les actes terroristes). Chaque jour, au moins 10 p. 100 des non-passagers qui quittent une zone seraient contrôlés²⁰⁶⁸. Actuellement, il ne se fait aucun contrôle des non-passagers qui quittent une zone réglementée.

Certains experts et intervenants désapprouvent le contrôle total des non-passagers. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné qu'au Canada 89 aéroports sont désignés pour les besoins des services de contrôle de l'ACSTA. Il s'agit d'installations allant [traduction] « d'aéroports comme l'aéroport Pearson de Toronto, l'un des plus fréquentés et des plus importants aéroports internationaux, aux petits aéroports comme ceux d'Iqaluit et de Campbell River²⁰⁶⁹ ». Compte tenu de cette diversité, le Comité s'est opposé à une approche unique applicable à tous les aéroports canadiens²⁰⁷⁰. Il a plutôt préconisé une

2064 Pièce P-172, p. 24 (152 p.).

2065 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4687.

2066 Pièce P-173, p. 5.

2067 Pièce P-172, p. 24 (152 p.).

2068 Pièce P-172, p. 26 (152 p.).

2069 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4627.

2070 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4627.

approche différenciée basée sur le risque. Pour les grands aéroports, le Comité a recommandé un contrôle des non-passagers [traduction] « aléatoire continu », décrit comme suit :

[Traduction]

Le [contrôle des non-passagers aléatoire continu] signifie que [...] tous les points d'entrée auront un accès contrôlé, [...] mais que ce contrôle se fera aléatoirement. Les employés ne sauront donc pas s'ils seront contrôlés ou non, et nous croyons que cette méthode atteindrait le but visé²⁰⁷¹.

Le Comité a recommandé de continuer à mettre l'accent sur les grands aéroports – tous des aéroports de classe 1, ainsi que sur certains aéroports de classe 2, en fonction du risque – où le risque est jugé le plus élevé²⁰⁷². Le Comité a expliqué que, comme les aéroports les plus achalandés emploient des dizaines de milliers de travailleurs, ceux-ci ne se connaissent pas tous. Il a recommandé que le contrôle des non-passagers aléatoire soit en place en permanence à tous les points d'entrée²⁰⁷³. Comme l'a indiqué un des membres du Comité, Chern Heed, dans son témoignage, cette façon de procéder suffirait à diminuer le risque et réduirait les exigences de dotation pour le contrôle des non-passagers :

[Traduction]

Lorsqu'un employé d'aéroport a été contrôlé dix fois pendant la journée, ils [les agents de contrôle] finissent par le connaître. Nous estimons que les risques sont considérablement moins élevés dans un tel cas que si, pour sept des dix fois où il est entré dans une zone réglementée, il n'avait pas été contrôlé²⁰⁷⁴.

Pour les petits aéroports où il y a moins d'employés et où [traduction] « tout le monde se connaît », le Comité a jugé que, une fois mise en vigueur, la carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR), avec ses données biométriques, suffirait. Selon le Comité, dans certains petits aéroports, l'ajout du contrôle des non-passagers aux responsabilités des agents de contrôle de l'ACSTA constituerait une dépense exorbitante²⁰⁷⁵. Le Comité a affirmé que le recours à une sensibilisation énergique à la sûreté dans les petits aéroports, plutôt qu'au contrôle des non-passagers, offrirait un niveau de sûreté équivalent²⁰⁷⁶.

2071 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4627.

2072 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4627.

2073 En d'autres mots, l'ACSTA serait « continuellement présente » à tous les points d'entrée des zones réglementées de l'aéroport pour assurer un contrôle aléatoire des non-passagers. Voir la pièce P-169, p. 69 (202 p.).

2074 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4628.

2075 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4628.

2076 Pièce P-169, p. 68 (202 p.).

Le Comité a recommandé de mettre fin au contrôle des non-passagers dans les aéroports de classe 2 lorsque le système de CIZR avec données biométriques sera en vigueur et d'introduire le contrôle des non-passagers selon les besoins dans les aéroports de classe 2 et « Autres », lorsqu'une analyse des menaces indique que ce contrôle est nécessaire²⁰⁷⁷.

Yves Duguay, directeur de la sûreté chez Air Canada, n'a pas appuyé le contrôle total des non-passagers. Il a indiqué dans son témoignage que le maintien de la sûreté à un niveau si élevé en tout temps favoriserait le laisser-aller, et non la vigilance, chez les agents de contrôle. M. Duguay a aussi soulevé une éventuelle préoccupation sur le plan de la logistique – l'arrivée, par exemple, de 1 500 employés en même temps au début de leur quart de travail dans un grand aéroport, ce qui présenterait des défis pour le contrôle. Comme le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, M. Duguay a vu le contrôle aléatoire continu des non-passagers comme une mesure de sûreté supplémentaire dans les aéroports qui aurait un effet dissuasif suffisant. Il a en outre recommandé un contrôle aléatoire des non-passagers qui quittent des zones réglementées²⁰⁷⁸.

M. Wallis a décrit le contrôle de l'accès comme une mesure [traduction] « absolument vitale²⁰⁷⁹ » et a précisé que toutes les personnes obtenant l'accès à des zones réglementées doivent faire l'objet d'un contrôle de sûreté et doivent être supervisées²⁰⁸⁰. La sûreté de l'aire de trafic, et au bout du compte de l'aéronef, l'exige.

[Traduction]

La zone opérationnelle d'un aéroport, par exemple l'aire de trafic, a toujours été le maillon faible d'un aéroport. Il faut la protéger. Et je ne crois pas que le contrôle aléatoire soit une mesure acceptable. J'estime que chaque personne qui passe du côté ville au côté piste devrait faire l'objet d'un contrôle. Absolument²⁰⁸¹.

M. Wallis a précisé dans son témoignage qu'il ne serait pas souhaitable d'exempter des employés du contrôle simplement parce qu'ils sont « connus ». Ce genre d'hypothèse erronée a eu des résultats épouvantables pour l'aviation civile. L'agent des douanes qui a introduit une bombe à bord d'un aéronef d'Air Lanka à l'aéroport de Colombo en 1986 en est un exemple. L'agent en question était une personne en situation d'autorité connue de tous qui avait accès à l'aire de trafic, mais qui n'avait pas fait l'objet d'un contrôle et qui a, par la suite, détruit un aéronef²⁰⁸². M. Wallis a déclaré que si l'aéronef avait été en vol, [traduction] « les résultats auraient été aussi catastrophiques que ceux de la tragédie d'Air India²⁰⁸³ ». En décembre 1987, comme on l'a déjà mentionné, un ancien

2077 Pièce P-169, p. 69 (202 p.).

2078 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5263-5264.

2079 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5000.

2080 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 77.

2081 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5036.

2082 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5041.

2083 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5041.

employé de la US Air, connu des autres employés à l'aéroport international de Los Angeles, a réussi à contourner les contrôles de sécurité en utilisant une carte d'identité de la compagnie aérienne qu'il n'avait pas rendue au moment de son licenciement et à monter à bord d'un aéronef avec une arme à feu chargée. Pendant le vol, il a tiré sur un autre passager, sur son ancien superviseur et sur les pilotes, entraînant l'avion dans un plongeon fatal et causant la mort de 43 personnes²⁰⁸⁴. L'attentat à la bombe contre le vol 103 de la Pan Am faisait également intervenir un ancien employé du secteur du transport aérien – un cadre d'une compagnie aérienne qui était chargé de la sûreté – dont les actes ont causé la destruction d'un aéronef en plein vol et la mort de 270 personnes.

Certains intervenants ont affirmé que les vérifications des antécédents qui sont effectuées avant que les employés puissent accéder aux zones réglementées constituent une protection supplémentaire, et que les employés qui ont déjà fait l'objet de ce genre de vérifications ne devraient pas avoir besoin de contrôles aussi approfondis que d'autres personnes²⁰⁸⁵, comme les passagers qui arrivent « de nulle part » avec un billet en main et qui ne sont connues de personne²⁰⁸⁶.

Tous les employés qui doivent avoir accès aux zones réglementées, qu'ils travaillent à un aéroport en particulier ou qu'ils se promènent entre différents aéroports, comme c'est le cas des équipages d'aéronef et des préposés à l'entretien, sont tenus de détenir un laissez-passer de zone réglementée (LPZR), comme le prévoient la *Loi sur l'aéronautique* et les règlements, mesures et arrêtés qui s'y rapportent. Les administrations aéroportuaires délivrent les LPZR, mais uniquement aux personnes ayant une habilitation de sécurité valide de Transports Canada²⁰⁸⁷.

Dans son rapport sur la sûreté des aéroports de 2003, le Comité sénatorial a conclu que, trop souvent, les laissez-passer n'étaient pas vérifiés, que la contrefaçon pouvait être un problème, et qu'il ne semblait pas y avoir de contrôle adéquat du retour des laissez-passer des employés dont l'emploi à un aéroport prend fin²⁰⁸⁸. Ce sont là certains des problèmes qui étaient ressortis en 1985 dans le cadre de la vérification de la sûreté aéroportuaire effectuée après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India.

Bien que les vérifications des antécédents puissent rehausser la confiance dans les employés des aéroports, il y a quand même lieu de se préoccuper du caractère adéquat du processus de vérification des antécédents. Par exemple, la Commission a appris que depuis 2006 Transports Canada ne vérifie plus la solvabilité des personnes qui veulent obtenir une habilitation de sécurité. Pourtant, comme l'a indiqué M. Heed dans son témoignage, la vérification de la fiabilité peut permettre d'identifier les personnes susceptibles d'être influencées :

2084 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5041; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 2-3.

2085 Pièce P-252, onglet 1, p. 4.

2086 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8150.

2087 Pièce P-169, p. 67 (202 p.).

2088 Pièce P-171, p. 74.

[Traduction]

[E]n particulier, beaucoup de vols sont perpétrés dans un aéroport, et les antécédents en matière de crédit d'une personne révèlent les chances que cette personne prendrait si elle avait besoin d'argent et indiquent si elle peut facilement être influencée. C'est pourquoi nous estimons que les antécédents en matière de crédit sont un important indicateur du risque que représente la personne sur le plan de la sûreté²⁰⁸⁹.

Ces faits sont d'autant plus inquiétants à la lumière des rapports sur l'étendue et l'augmentation du crime organisé dans les aéroports canadiens²⁰⁹⁰. Le crime organisé se fonde sur les lacunes dans la sûreté des aéroports, exploite les mêmes faiblesses humaines qui rendent possibles les activités terroristes et peut même avoir des liens directs avec le terrorisme, étant donné que certains groupes du crime organisé peuvent financer le terrorisme²⁰⁹¹. Si des voleurs et des contrebandiers peuvent abuser des lacunes en matière de sûreté, il en est de même des terroristes²⁰⁹². Dans un rapport de 2008 intitulé *Projet Spawn*, la GRC a conclu que 58 groupes du crime organisé avaient infiltré ou exploitaient les huit aéroports de classe 1 pour leurs activités criminelles²⁰⁹³. Beaucoup de membres de la collectivité de l'aviation civile ont tendance à différencier les activités criminelles des activités terroristes²⁰⁹⁴, mais un examen indépendant de la sûreté des aéroports mené en Australie en 2005 et intitulé *Wheeler Report* (le rapport Wheeler) a révélé une possibilité de relation symbiotique entre les deux :

[Traduction]

Le terrorisme et la criminalité sont des éléments distincts qui peuvent toutefois se chevaucher. D'après lui, à la base, une culture de sûreté superficielle ou d'infractions criminelles mineures peut permettre aux terroristes de tirer parti des points faibles de la sûreté aéroportuaire²⁰⁹⁵.

Dans son rapport, la GRC a déclaré que le principal mode opératoire des groupes du crime organisé dans les aéroports consiste à cibler les employés des aéroports afin d'obtenir leur aide :

2089 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4641.

2090 Pièce P-172, p. 7 (152 p.); voir aussi la pièce P-434, p. 12; voir également le rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre 1.

2091 Pièce P-172, p. 7-8 (152 p.).

2092 Pièce P-172, p. 7 (152 p.).

2093 Pièce P-434, p. 9.

2094 Voir, par exemple, le témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8140-8141.

2095 Selon le rapport intitulé *The Independent Review of Airport Security and Policing for the Government of Australia* (le rapport Wheeler), septembre 2005. Voir la pièce P-169, p. 51 (202 p.).

Les groupes du crime organisé tenteront d'exploiter les aéroports en corrompant des employés déjà en poste ou en intégrant des associés criminels aux effectifs de l'aéroport. C'est connu, les réseaux de criminels offrent des pots-de-vin aux employés afin que ces derniers ferment les yeux sur la criminalité ou participent à des activités criminelles, y compris le trafic de drogues ou le vol. La réussite des groupes du crime organisé œuvrant dans les aéroports repose sur leur capacité à profiter des lacunes en matière de sécurité [sûreté] pour transporter les marchandises de contrebande sans attirer l'attention²⁰⁹⁶.

Selon le rapport de la GRC, certains employés d'aéroport possédant un LPZR, et ayant donc accès aux zones réglementées, étaient directement liés au crime organisé. Presque la moitié des 298 employés mentionnés dans le rapport avaient été impliqués dans des activités criminelles dans des aéroports canadiens, la majorité dans les trois plus grands aéroports. Bon nombre d'entre eux avaient accès aux zones les plus vulnérables de l'aéroport :

Plus de la moitié des employés figurant dans ce rapport travaillaient pour des compagnies de services au sol qui s'affairaient autour des aéronefs ou dans les terminaux des aéroports, ou occupaient des postes comme manutentionnaires de bagages, préposés d'aire de trafic, manutentionnaires de fret, traiteurs ou préposés à l'avitaillement. Les personnes qui occupent ces types d'emploi ont largement accès aux aéronefs et aux bagages, deux modes qui peuvent être utilisés pour faire le trafic de marchandises illicites. Parmi les autres secteurs d'emploi touchés, l'on trouve les compagnies de sécurité [...] et des entreprises qui se spécialisent dans les services aux passagers offerts dans le terminal²⁰⁹⁷.

Ces employés peuvent également être exploités à des fins terroristes. Comme le dit le rapport Wheeler :

Le personnel peut être acheté pour ignorer la criminalité ou peut accepter d'importantes sommes d'argent pour collaborer au trafic de drogues ou à des vols. Une fois qu'ils se sont compromis, ces employés pourraient ne pas être en mesure de résister aux terroristes. Tout employé d'aéroport qui ne fait pas l'objet d'une vérification approfondie des antécédents et de fouilles périodiques constitue un maillon faible potentiel dans la chaîne de sécurité²⁰⁹⁸.

2096 Pièce P-434, p. 2.

2097 Pièce P-434, p. 15.

2098 Pièce P-434, p. 15.

Dans son rapport, la GRC indique aussi qu'il faut de toute évidence « surveiller de près l'accès des employés aux zones réglementées et établir si ces derniers y accèdent de manière inhabituelle²⁰⁹⁹ ».

En dépit des activités illégales qui peuvent être réalisées dans l'aire de trafic des aéroports, une condamnation en vertu d'une infraction au criminel n'est pas un obstacle en soi pour l'obtention de l'habilitation de sécurité en matière de transport²¹⁰⁰. En 2004, la vérificatrice générale du Canada a constaté que, parmi les personnes à qui Transports Canada avait accordé l'autorisation requise pour travailler dans des zones réglementées des aéroports, certains avaient un casier judiciaire, d'autres étaient impliqués dans des complots criminels, tandis que d'autres avaient des liens avec des criminels notoires²¹⁰¹. Transports Canada a commencé à exiger des renseignements supplémentaires pour l'étude des demandes de laissez-passer de sécurité²¹⁰². Malgré cela, dans le rapport *Le Point* de 2009, la vérificatrice générale du Canada évoquait les constatations du rapport de la GRC de 2008 – à savoir que les activités criminelles constituent toujours un problème important dans les aéroports canadiens –, et concluait que les progrès de Transports Canada à cet égard étaient insatisfaisants²¹⁰³.

Dans son rapport de 2009, la vérificatrice générale a souligné que le processus d'évaluation des habilitations de sécurité a été retardé par un échange incomplet de renseignements entre la GRC et Transports Canada. Les deux organisations omettaient inutilement de fournir des renseignements importants. La vérificatrice a en outre critiqué Transports Canada parce qu'il n'avait pas établi de critères pour l'octroi d'habilitations de sécurité aux personnes ayant eu des liens avec des criminels, et qu'il avait décidé de traiter les demandes problématiques au cas par cas. Aucun critère ne permettait de distinguer les demandeurs dont les infractions antérieures pouvaient indiquer un risque accru pour la sûreté d'avec ceux qui avaient commis des infractions moins graves. Par exemple, Transports Canada avait accordé un laissez-passer à une personne qui avait été déclarée coupable de voies de fait et d'infractions relatives aux armes, et qui faisait l'objet d'une enquête portant sur un meurtre lié au trafic de stupéfiants dans un grand aéroport²¹⁰⁴.

Dans son rapport de 2008, la GRC a déclaré que sa capacité de déterminer l'étendue de l'infiltration criminelle dans les aéroports canadiens avait été réduite parce que Transports Canada n'avait pas fourni de données relatives au

2099 Pièce P-434, p. 15.

2100 Pièce P-434, p. 17.

2101 Les représentants de Transports Canada ont affirmé qu'aux termes d'un article de la *Loi sur l'aéronautique*, on peut seulement retirer un laissez-passer de sécurité si cela vise la « prévention des atteintes illicites à l'aviation civile » et que, conformément à des ententes internationales, ces atteintes se limitent aux activités telles que le détournement d'avion et le sabotage. Les représentants de Transports Canada conviennent que le fait de transporter des stupéfiants en les dissimulant dans un aéronef pourrait être considéré comme une atteinte illicite. Toutefois, ils ne pensent pas qu'ils ont un rôle à jouer pour empêcher les organisations criminelles de s'infiltrer dans les aéroports. Voir le rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre 1.

2102 Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre 1.

2103 Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre 1.

2104 Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre 1.

pourcentage d'employés possédant un casier judiciaire et à la nature des crimes perpétrés. Plus particulièrement, les données sur les employés titulaires d'une CIZR ayant un casier judiciaire auraient facilité l'évaluation faite par la GRC²¹⁰⁵. L'incapacité de la GRC à obtenir ces données et les autres préoccupations au sujet du partage de renseignements sont inquiétantes.

En plus de critiquer la qualité du processus d'habilitation de sécurité, le Comité sénatorial a soulevé des préoccupations au sujet de la fréquence à laquelle Transports Canada effectuait les vérifications des antécédents une fois qu'un laissez-passer a été délivré. Les vérifications se faisaient seulement une fois tous les cinq ans. Toutefois, des préoccupations relatives à la criminalité et la possibilité que les circonstances particulières à chaque employé changent rapidement ont incité le Comité à recommander des vérifications des antécédents tous les trois ans²¹⁰⁶. L'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA) a cependant souligné que l'intervalle de cinq ans entre les vérifications des antécédents correspond à ce qui se fait dans d'autres secteurs où le travail comporte des tâches de nature délicate, comme à la GRC, et que l'obligation de faire des vérifications des antécédents plus rapprochées pourrait exercer une pression excessive sur un système de sécurité qui comporte déjà de longs délais²¹⁰⁷.

La protection du périmètre des aéroports est un aspect essentiel de la sûreté aérienne auquel les autorités canadiennes n'ont pas accordé suffisamment d'attention²¹⁰⁸. Selon M. Wallis :

[Traduction]

[D]ans le cas du Canada, [...] si j'avais à établir une liste des mesures prioritaires à prendre, la sûreté du périmètre et le contrôle de l'accès occuperaient les deux premières places²¹⁰⁹.

La fouille des véhicules dans le cadre de la sûreté du périmètre ne relève pas de l'ACSTA. L'ensemble des fonctions liées à la sûreté du périmètre relèvent des administrations aéroportuaires. Fred Jones, vice-président, Opérations et affaires juridiques, au Conseil des aéroports du Canada (CAC), a indiqué dans son témoignage que la réglementation relative à la sûreté du périmètre varie d'un aéroport à l'autre, en fonction de facteurs comme la taille de l'aéroport. Les exigences en matière de clôture diffèrent, et certains petits aéroports n'ont même pas de clôture. M. Jones a indiqué dans son témoignage que d'autres

2105 Pièce P-434, p. 5.

2106 Pièce P-172, p. 17-18 (152 p.).

2107 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7956-7957; Jim Bertram, directeur de la sécurité publique à la GTAA, a aussi souligné que le temps d'attente pour obtenir une habilitation de sécurité est inquiétant en raison de l'incidence qu'il peut avoir sur la sûreté lorsque des employés à qui on demande de travailler dans des zones réglementées n'ont pas encore eu l'habilitation de sécurité nécessaire. Voir aussi le témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8141.

2108 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2109 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5001.

mesures peuvent être prises pour protéger le périmètre, notamment des patrouilles à pied ou en voiture et la surveillance vidéo. Il a précisé que, dans les grands aéroports, la surveillance de la clôture délimitant le périmètre pouvait présenter un défi²¹¹⁰.

Jim Bertram, directeur de la sécurité publique à la GTAA, a souligné qu'une fouille complète d'un véhicule peut prendre de dix à quinze minutes. À un aéroport de la taille de l'aéroport international Pearson, quelque 5 000 véhicules traversent le périmètre chaque jour. Une fouille complète de chacun des véhicules causerait d'importants retards. C'est pourquoi la GTAA a favorisé une approche axée sur la gestion des risques²¹¹¹ pour la fouille des véhicules. Les véhicules qui sont « inconnus » sont fouillés, alors que ceux qui sont « connus » ne le sont pas²¹¹².

M. Wallis a admis que la fouille des véhicules présentait un défi pour les grands aéroports, mais il a insisté sur l'importance de contrôler adéquatement tous les véhicules avant de les autoriser à accéder au terrain de l'aéroport. Selon M. Wallis, il ne suffit pas que l'occupant d'un véhicule ait un LPZR pour qu'on lui permette d'entrer :

[Traduction]

Il serait inutile de contrôler les employés qui accèdent au côté piste si on leur permet d'y accéder dans un véhicule qui n'a pas été vérifié ou qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle de sûreté.

Il faut donc vérifier le véhicule et analyser les problèmes opérationnels qui y seront associés. Vous ne voulez pas qu'une file d'attente se forme pendant qu'un agent fouille chaque véhicule²¹¹³.

Certains véhicules, comme ceux qui servent au ravitaillement d'un aéronef, devraient faire l'objet d'un contrôle de sûreté à l'extérieur de l'aéroport et devraient ensuite être scellés convenablement. Dans le périmètre de l'aéroport, on ne devrait se limiter qu'à une fouille de la cabine du véhicule²¹¹⁴.

L'objectif est d'empêcher en tout temps que des personnes dangereuses et des armes puissent accéder au côté piste de l'aéroport.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné que la sûreté du périmètre, comme le contrôle de l'accès, était considérée comme une préoccupation dans le rapport Seaborn de 1985²¹¹⁵. Cette lacune persiste et

2110 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8129.

2111 Voir la section 3.3, qui fournit une analyse détaillée de la gestion des risques dans la sûreté de l'aviation civile.

2112 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8135.

2113 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5037.

2114 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5037.

2115 Témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4640.

elle doit être corrigée. Le Comité a recommandé que tous les véhicules qui entrent dans les zones réglementées des aéroports de classe 1 soient fouillés ou supervisés par l'ACSTA, conformément à ses normes et ses procédures²¹¹⁶. Le Comité a aussi recommandé le contrôle des non-passagers et des véhicules en plus d'un contrôle beaucoup plus rigoureux de l'accès aux grands aéroports. Plus particulièrement, il a indiqué qu'il faudrait étendre le contrôle des non-passagers et des véhicules au-delà des limites des aéroports de classe 1²¹¹⁷.

M. Wallis a fortement recommandé le contrôle de tous les non-passagers aux points d'entrée des zones réglementées. Il a ajouté que le contrôle des non-passagers doit continuer d'être appliqué aux aéroports de classe 2 où le système de LPZR est entièrement opérationnel en raison de la nécessité de contrôler les objets apportés dans les zones réglementées :

[Traduction]

Le LPZR indique qui est où, mais ne dit pas qui est où avec quoi. En d'autres mots, si des gens veulent accéder à une zone vulnérable de l'aéroport, indépendamment de la pièce d'identité qu'ils ont en leur possession, ils devraient être contrôlés²¹¹⁸.

M. Wallis a déclaré que le contrôle des non-passagers lorsqu'ils quittent les zones réglementées a permis de réduire les activités criminelles comme le vol et la contrebande. Il a affirmé que ce genre de contrôle peut avoir un effet dissuasif lorsque ces activités criminelles constituent une préoccupation, comme c'est le cas dans beaucoup d'aéroports canadiens.

M. Wallis a écrit que [traduction] « dans la plupart des pays développés, les employés, y compris l'équipage d'aéronef, sont tenus depuis des années de faire l'objet d'un contrôle lorsqu'ils sont du côté piste ». Dès 1985, l'Association du transport aérien international (IATA) et d'autres associations internationales du secteur privé ont pressé l'OACI de rendre obligatoire le contrôle de tous les employés en pareils cas²¹¹⁹. Conformément à l'Annexe 17, l'annexe sur la sûreté de la Convention relative à l'aviation civile internationale (la « Convention de Chicago »), « une proportion²¹²⁰ » des non-passagers qui ont accès à des zones réglementées, ainsi que les articles qu'ils transportent, doivent être contrôlés. Bien que la proportion ne soit pas précisée, la norme de sûreté prévoit que cette proportion devrait être déterminée « sur la base » de l'évaluation des risques²¹²¹.

2116 Pièce P-169, p. 58 et 69 (202 p.).

2117 Pièce P-169, p. 68 (202 p.).

2118 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5039.

2119 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 51.

2120 Pièce P-181, p. 4-1, art. 4.2.6.

2121 Pièce P-181, p. 4-1, art. 4.2.6.

Selon l'IATA, aucun groupe d'employés ne devrait obtenir une dérogation générale du contrôle. Toutefois, plutôt que de recommander une « approche unique », elle préconise le contrôle des employés à l'aide d'un système à multiples niveaux selon les fonctions de leur poste et leurs lieux de travail. Le système reposerait sur des mesures détaillées de validation, de dissuasion et de détection des employés visant à minimiser les possibilités que des employés malveillants d'aéroports ou de compagnies aériennes introduisent des bombes ou d'autres armes à bord d'un aéronef ou dans un bagage de passagers. L'IATA a souligné qu'aucun processus de sûreté indépendant ne pourrait contrôler ces employés de manière efficace et fiable. La sûreté doit avoir des niveaux multiples. L'IATA a en outre préconisé que le contrôle des non-passagers soit fondé sur une évaluation appropriée des risques²¹²².

Certains aéroports à l'étranger ont réussi à instaurer un contrôle total des non-passagers. Au Royaume-Uni, les principaux aéroports contrôlent tous les non-passagers et les véhicules qui entrent dans les zones réglementées. Les États-Unis envisagent eux-aussi de passer, dans les grands aéroports, du contrôle partiel des non-passagers au contrôle total des non-passagers. Transports Canada doit travailler en étroite collaboration avec les aéroports et l'ACSTA pour améliorer le contrôle de l'accès au moyen du contrôle des non-passagers. Une mise en œuvre complète du LPZR et une amélioration de la sensibilisation à la sûreté, dans le cadre d'une approche de sûreté à niveaux multiples, seraient aussi des mesures utiles.

3.8.2.5.1 Supervision des personnes n'ayant pas de cote de sécurité

Il arrive que de nouveaux employés ou des employés nommés à court terme travaillent dans des zones réglementées avant d'avoir obtenu leur habilitation de sécurité et leur laissez-passer de zone réglementée (LPZR). Ces employés obtiennent un laissez-passer temporaire et doivent être escortés en tout temps par un détenteur de LPZR²¹²³. Le Comité sénatorial considère cette situation comme problématique car un employé « autorisé » peut être responsable de plusieurs employés « non autorisés »²¹²⁴. Le Comité a précisé que le ratio des employés d'aéroport « autorisés » qui escortent ou supervisent des employés non autorisés pouvait être aussi élevé qu'un employé autorisé pour dix à quinze employés non autorisés. Il a demandé à ce que ce ratio soit réduit à un employé pour cinq personnes²¹²⁵. Toutefois, le capitaine Craig Hall, directeur du Comité de la sécurité nationale de l'ALPA, s'est opposé à l'établissement d'un ratio ferme. Par exemple, si des ouvriers de la construction travaillaient dans une zone confinée ou clôturée, un ratio de 1 pour 20 pourrait suffire à garantir la sûreté. Par contre, si un petit groupe faisait une visite guidée, un ratio de 1 pour 2 ou même de 1 pour 1 serait peut-être plus approprié²¹²⁶. Il faut déterminer au cas par cas le niveau de supervision qui convient pour les personnes n'ayant pas d'habilitation de sécurité qui accèdent à des zones réglementées.

2122 Pièce P-258, onglet 1, p. 13.

2123 Pièce P-169, p. 67 (202 p.).

2124 Pièce P-171, p. 72-73.

2125 Pièce P-172, p. 18 (152 p.).

2126 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7961.

3.8.2.5.2 Carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR)

En novembre 2002, le ministre des Transports a confié à l'ACSTA la responsabilité d'élaborer et de mettre en place un laissez-passer renforcé pour les zones réglementées : la carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR). Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a jugé que la CIZR assurerait un contrôle efficace de l'accès. Cette carte utilise des données biométriques. Si une forte culture de sensibilisation à la sûreté était instaurée au même moment, elle complèterait efficacement la CIZR²¹²⁷. Les données biométriques « certifient » (prouvent) l'identité d'une personne en mesurant une caractéristique physique d'une personne et en comparant cette mesure à un modèle créé pour la même caractéristique²¹²⁸. La CIZR fonctionne avec la technologie des cartes à puce, qui utilise une puce d'ordinateur comprenant un microprocesseur et une mémoire, pour stocker deux types de données biométriques : les modèles d'empreintes digitales et d'iris. Les modèles sont générés par des algorithmes qui codent des traits distinctifs à partir d'images de l'iris et des empreintes digitales d'une personne. Et surtout, les modèles ne peuvent pas être utilisés pour recréer les images de l'iris ou des empreintes digitales²¹²⁹. Transports Canada qualifie la CIZR de carte d'identité sûre pour le personnel du transport aérien, y compris pour les équipages de conduite, les préposés au ravitaillement, les traiteurs et les autres personnes devant avoir accès aux zones réglementées dans les principaux aéroports²¹³⁰. Lorsque le programme sera entièrement opérationnel, quelque 120 000 employés du secteur du transport aérien auront une CIZR²¹³¹.

La CIZR garantit trois choses : elle vérifie l'identité du détenteur de la carte, son habilitation de sécurité et son droit de se trouver dans une zone réglementée en particulier. Le capitaine Hall estime que le programme de CIZR est l'un des meilleurs au monde²¹³².

Dans son rapport de 2006, Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déclaré que la mise en œuvre intégrale du programme de CIZR a été retardée en raison d'un manque de ressources et d'un cadre de réglementation insuffisant²¹³³. La vérificatrice générale a conclu que les retards dans la mise en place du système augmentent les risques²¹³⁴. La Commission souligne que des modifications ont été apportées au *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, qui renferme maintenant des dispositions sur le programme de CIZR²¹³⁵.

Selon le rapport sur l'ACSTA rédigé par la vérificatrice générale en 2006, la CIZR était en place et opérationnelle dans sept aéroports de classe 2 et dans un aéroport de classe 1 même si les non-passagers n'y étaient pas tous inscrits. La mise en place dans les 21 autres aéroports de classe 1 et de classe 2 était en

2127 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2128 Pièce P-101, CAF0858, p. 1 (10 p.).

2129 Pièce P-101, CAF0858, p. 2 (10 p.).

2130 Pièce P-101, CAF0858, p. 1 (10 p.).

2131 Pièce P-101, CAF0858, p. 2 (10 p.).

2132 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 7952.

2133 Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2134 Pièce P-173, p. 5.

2135 *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, DORS/2000-111, art. 37-53.

cours²¹³⁶. Une fois mis en œuvre aux 29 aéroports de classe 1 et de classe 2, la CIZR pourra servir dans plusieurs aéroports et permettra de valider l'identité du détenteur d'une CIZR à n'importe quel aéroport participant²¹³⁷.

Les CIZR sont délivrées par les exploitants des différents aéroports, mais elles sont activées par l'ACSTA, qui gèrera un système national de vérification de l'identité qui pourra être mis à jour presque instantanément et qui donnera une confirmation de l'habilitation de sécurité de la personne par Transports Canada. Si elle est avisée d'un accès non autorisé à une zone réglementée ou d'une infraction à l'habilitation de sécurité, l'ACSTA pourra, encore presque instantanément, désactiver la carte, qui ne sera plus fonctionnelle²¹³⁸. Lorsque l'ACSTA aura terminé la mise en place du système de CIZR, la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien du système sera transférée à Transports Canada²¹³⁹.

Pour entrer dans une zone réglementée, l'employé doit insérer la CIZR dans un lecteur et fournir la donnée biométrique requise – soit le balayage de son iris ou de ses empreintes digitales. Chaque exploitant d'aéroport peut choisir d'utiliser une clé d'accès pour l'utilisation de la CIZR. En pareil cas, le lecteur de CIZR est relié à un point d'accès d'une zone réglementée. Le point d'accès s'ouvre lorsque l'identité du détenteur et l'autorisation d'entrer sont confirmées. Les points d'entrée peuvent être surveillés par le personnel de l'aéroport ou par des enceintes à doubles portes automatiques qui isolent le détenteur de la carte pendant le processus de confirmation. Que les points d'entrée soient supervisés par le personnel de l'aéroport ou par des contrôles mécaniques, les détenteurs de CIZR seront tous soumis à un contrôle des non-passagers effectué par les agents de contrôle de l'ACSTA lorsqu'ils se présentent à un point d'entrée d'une zone réglementée²¹⁴⁰.

Il est aussi possible d'intégrer dans une même CIZR des clés d'accès à plusieurs aéroports afin de faciliter les déplacements du personnel du secteur du transport aérien, comme les équipages de conduite, qui ont besoin d'accéder à des zones réglementées dans différents aéroports pour les besoins de leur travail. Les exploitants d'aéroport ont souligné la nécessité d'assurer un contrôle rigoureux de l'accès aux zones réglementées, mais des représentants des équipages de conduite ont insisté sur l'importance d'un accès facile, rapide et fiable. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* était persuadé que le système de CIZR pourra donner l'assurance et la rapidité voulues pour confirmer l'identité des titulaires partout au pays et qu'il pourrait par conséquent jeter les bases d'un système de laissez-passer efficace pour l'accès à tous les aéroports ou à certains d'entre eux au Canada²¹⁴¹. Le Comité a recommandé que la CIZR soit mise en œuvre dans tous les aéroports désignés du Canada, et non seulement dans les 29 plus grands²¹⁴².

2136 Pièce P-173, p. 10.

2137 Pièce P-169, p. 74 (202 p.).

2138 Pièce P-169, p. 74 (202 p.).

2139 Pièce P-101, CAF0871, p. 1 (4 p.).

2140 Pièce P-169, p. 74 (202 p.).

2141 Pièce P-169, p. 74 (202 p.).

2142 Pièce P-169, p. 75 (202 p.).

Le Comité a également recommandé de mettre fin au contrôle des non-passagers aux aéroports de classe 2 lorsque le système de CIZR sera entièrement opérationnel. Le Comité a recommandé de mettre en place ce type de contrôle selon les besoins, en fonction d'une analyse des menaces²¹⁴³. Le Comité a conclu que dans les aéroports de la classe « Autres », où les employés se connaissent généralement, l'utilisation de la CIZR visant à contrôler électroniquement l'entrée dans les zones sûres, combinée à une meilleure sensibilisation à la sûreté, permettrait d'atteindre un niveau de sûreté approprié. Mais même là, le Comité a recommandé que l'ACSTA soit préparée à mettre en place le contrôle des non-passagers dans les aéroports de classe 2 et de classe « Autres » si une analyse des menaces le justifie²¹⁴⁴.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné que le budget fédéral de 2006 prévoyait des fonds supplémentaires afin d'étendre le système de CIZR aux services aéronautiques aux aéroports en 2006-2007 et au périmètre des aéroports en 2007-2008, lorsque les exigences réglementaires seront en vigueur²¹⁴⁵.

Le Comité sénatorial a jugé que la CIZR ne suffisait pas. Il a recommandé de mettre en place des « barrières géographiques²¹⁴⁶ », qui supposeraient l'utilisation de laissez-passer pouvant non seulement confirmer l'identité, mais aussi tenir un registre de l'heure où une personne a tenté d'entrer ou de quitter une zone réglementée. Ce système permettrait de suivre tous les déplacements inhabituels et de surveiller les tentatives d'accès aux zones non autorisées.

Transports Canada a examiné la possibilité de mettre en place un système de « barrières géographiques », mais en est arrivé à la conclusion que ce système générerait seulement des gains limités sur le plan de la sûreté et a donc décidé de ne pas l'adopter. M. Barrette a indiqué dans son témoignage que ce système pouvait suivre les employés qui portent leur laissez-passer, mais pas ceux qui l'enlèvent²¹⁴⁷. En 2007, alors que le programme de CIZR était implanté, le Comité sénatorial a préconisé d'étendre ce programme au périmètre de sûreté (notamment aux points d'accès des véhicules, aux services aéronautiques aux aéroports et aux installations des locataires et de le mettre en œuvre plus rapidement²¹⁴⁸. La Commission est d'accord pour donner la priorité à l'élargissement du programme de CIZR.

3.8.2.5.3 Promotion d'une culture de la sensibilisation à la sûreté

Le public ne voit pas la plupart des mesures de sûreté qui sont en place aux aéroports. Le contrôle de l'accès, y compris la sûreté du périmètre, a une

2143 Pièce P-169, p. 69 (202 p.).

2144 Pièce P-169, p. 69 (202 p.).

2145 Remarque : La Commission n'a pas eu la confirmation que la CIZR a été étendue aux services aéronautiques aux aéroports ou au périmètre des aéroports. Pièce P-169, p. 58 (202 p.).

2146 Pièce P-172, p. 20 (152 p.).

2147 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4815.

2148 Pièce P-172, p. 32 (152 p.).

incidence majeure sur la sûreté mais se fait surtout hors de la vue du public²¹⁴⁹. Les responsabilités à cet égard sont réparties entre plusieurs intervenants – principalement l'administration aéroportuaire, Transports Canada, l'ACSTA, les transporteurs aériens et la police locale²¹⁵⁰. Par exemple, l'ACSTA est chargée du contrôle des non-passagers et l'exploitant de l'aéroport s'occupe de contrôler l'accès aux zones réglementées, y compris la sûreté du périmètre, et de délivrer les CIZR aux employés de l'aéroport²¹⁵¹. Le grand nombre d'intervenants qui jouent un rôle dans la sûreté aéroportuaire rend nécessaire l'adoption d'un processus efficace afin d'intégrer des efforts en ce sens²¹⁵². Dans son rapport de 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné des problèmes sur le plan de la coordination des activités de sûreté :

Les discussions avec les administrations aéroportuaires et les différents corps policiers ont fait ressortir le manque de clarté, d'uniformité et de coordination des activités de sûreté aérienne. Le rapport publié en 2005 par l'honorable Bob Rae, intitulé *Leçons à retenir*, fait état de problèmes similaires en 1985 concernant l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Tous les intervenants ont intérêt à ce que l'on assure la sûreté des aéroports²¹⁵³.

Plusieurs mesures peuvent améliorer l'uniformité et la coordination de la sûreté aérienne, dont l'établissement d'un programme écrit de sûreté aéroportuaire et la mise en place d'un comité de sûreté d'aéroport, comme le prévoit l'Annexe 17 de la Convention de Chicago²¹⁵⁴. Les programmes de sensibilisation à la sûreté constituent une troisième mesure.

Programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire

Dans le contexte de la sûreté aérienne, certains estiment que le mot « culture » est un terme nébuleux qui regroupe plusieurs initiatives liées à l'éducation et à la sensibilisation, ainsi qu'au partage des renseignements²¹⁵⁵.

Transports Canada s'affaire à adopter un modèle appelé Système de gestion de la sûreté (SGSu) dont l'objet est de créer une culture de la sûreté plus répandue dans le secteur du transport aérien²¹⁵⁶. Tous les participants, indépendamment de leur rôle respectif, seraient responsables du maintien de la sûreté. La responsabilité de la sûreté ne relèverait pas uniquement d'un département en particulier de l'aéroport. Chacun jouerait un rôle dans ce

2149 Wallis, *How Safe Are Our Skies?*, p. 87.

2150 Pièce P-169, p. 49 (202 p.).

2151 Pièce P-169, p. 67 (202 p.).

2152 Pièce P-169, p. 47 (202 p.).

2153 Pièce P-169, p. 48 (202 p.).

2154 Voir la section 3.2.2.2.1, qui traite des programmes de sûreté aéroportuaire et des comités de sûreté d'aéroport dans le contexte des questions de surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile.

2155 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8112.

2156 Témoignage de Jim Marriott, vol. 37, 31 mai 2007, p. 4544-4545.

système, en offrant une protection dans son propre secteur de responsabilité, et en étant toujours vigilant relativement aux atteintes à la sûreté dans les autres secteurs²¹⁵⁷. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a insisté sur l'importance d'une culture de sûreté qui fait intervenir tous les membres du milieu aéroportuaire, où tous les employés unissent leurs efforts en se faisant « les yeux et les oreilles de la sûreté aérienne²¹⁵⁸ ». Le Comité a laissé entendre qu'on devrait même encourager des membres de la collectivité à l'extérieur de l'aéroport à participer.

Selon le Comité, un programme efficace de surveillance de la sûreté aéroportuaire comprendrait plusieurs éléments :

- un plan opérationnel intégré;
- des évaluations de la menace proactives et méthodiques;
- des communications opportunes et appropriées;
- une coopération opérationnelle;
- une responsabilisation s'étendant à tous les niveaux du processus²¹⁵⁹.

En outre, le Comité a recommandé à tous les aéroports de mettre en place un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté²¹⁶⁰. Ce genre de programme fonctionne essentiellement comme un programme de « surveillance de quartier ». Ces programmes seraient orientés par les comités de sûreté aéroportuaire, qui échangeraient régulièrement des renseignements utiles avec le personnel de première ligne. Le Comité a indiqué que certains aéroports avaient déjà mis en place des programmes de sensibilisation à la sûreté. Le Comité a fait l'éloge du programme d'action pour la sûreté aéroportuaire *iWatch* mis en œuvre à l'aéroport international de Halifax²¹⁶¹. Ce programme encourage tout le monde de l'aéroport à être vigilant et à signaler les risques potentiels pour la sûreté. Le programme en place à Halifax a été adopté par d'autres aéroports, notamment ceux de Calgary et de Vancouver²¹⁶².

M. Bertram a indiqué dans son témoignage que le programme de gestion de la sûreté à l'aéroport international Pearson ne se limitait pas à la sensibilisation à la sûreté. Il a décrit une approche à trois volets qui comprend la conception, l'exécution et l'éducation (y compris la sensibilisation à la sûreté). Tous les employés qui obtiennent une CIZR doivent suivre une formation de deux heures sur la sensibilisation à la sûreté. Cette formation comprend un enseignement

2157 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8111-8112.

2158 Pièce P-169, p. 48 (202 p.).

2159 Pièce P-169, p. 48 (202 p.).

2160 Pièce P-169, p. 48 (202 p.).

2161 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8111-8112.

2162 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8112.

en classe et un examen, ainsi qu'une formation particulière pour les employés travaillant dans des secteurs spécialisés, comme le contrôle de la circulation aérienne et les opérations de l'aérogare. L'objectif consiste à créer un climat où la sûreté n'est pas un département, mais plutôt une façon de penser²¹⁶³.

Il faut continuer à favoriser les programmes de sensibilisation à la sûreté. Ces programmes peuvent empêcher une baisse de la vigilance. La Commission souligne toutefois que le besoin d'un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté avait été mentionné dans le cadre de la vérification de la sûreté aéroportuaire effectuée en 1985 après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Un document conceptuel avait alors été élaboré afin d'accroître la sensibilisation à la sûreté chez les travailleurs et les utilisateurs des aéroports²¹⁶⁴. En outre, en 1985, on a indiqué dans le rapport Seaborn que les voyageurs ont un rôle à jouer dans le maintien de la sûreté aérienne. En effet, M. Seaborn a recommandé que le public soit informé des mesures de sûreté en place en vue d'assurer sa protection dans les aéroports et à bord de l'aéronef, ainsi que de la contribution du public à l'accroissement de la sûreté²¹⁶⁵.

3.8.2.6 Conclusion

La sûreté des aéroports est une composante essentielle d'un régime efficace de sûreté de l'aviation civile. En 1985, peu après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, un examen de la sûreté dans les aéroports canadiens a permis de relever de graves lacunes, dont un contrôle inadéquat de l'accès aux zones réglementées des aéroports et une sûreté inefficace du périmètre. En 2009, le contrôle de l'accès et la sûreté du périmètre sont encore d'importantes vulnérabilités exigeant une attention immédiate. Un piètre contrôle du côté piste de l'aéroport rend l'avion vulnérable aux actes de sabotage, une leçon que l'histoire du terrorisme aérien nous a bien des fois apprise.

Les menaces à la sûreté peuvent venir autant de l'extérieur du milieu aéroportuaire que de l'intérieur. La participation répandue au crime organisé dans les aéroports, particulièrement ceux qui desservent les plus grandes villes, confirme que la sûreté des aéroports présente d'importantes lacunes. Bon nombre des lacunes dans la sûreté facilitent la présence du crime organisé aux aéroports et les terroristes peuvent tirer profit de ces lacunes.

Après les événements du 11 septembre 2001, de nouvelles mesures de sûreté – le contrôle des non-passagers et la CIZR – ont été mises en place pour corriger certaines lacunes dans le contrôle de l'accès. La CIZR offre une protection supplémentaire nécessaire à la matrice de sûreté aérienne. Toutefois, il reste à la mettre en application partout au Canada. Le contrôle des non-passagers est aussi une mesure de sûreté fondamentale, mais la façon dont il a été mis en place permet à certaines personnes de contourner complètement ce processus.

²¹⁶³ Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8112-8113.

²¹⁶⁴ Pièce P-101, CAF0695.

²¹⁶⁵ Pièce P-101, CAF0039, p. 6 (12 p.).

La Commission demande instamment qu'un contrôle total des non-passagers se fasse dans tous les aéroports de classe 1 et de classe 2 lorsque des personnes accèdent à des zones réglementées, et qu'un contrôle aléatoire des non-passagers soit assuré aux aéroports de classe 1 lorsque des personnes quittent des zones réglementées. Le contrôle des non-passagers devrait être étendu à la fouille des véhicules qui accèdent aux zones réglementées des aéroports de classe 1. La fouille des véhicules devrait se faire dans les aéroports de classe 2 lorsqu'une évaluation des risques le justifie. L'ACSTA est l'autorité de contrôle compétente et elle s'occupe du contrôle des non-passagers et des fouilles de véhicules. L'ACSTA devrait donner la priorité à la mise en œuvre de la CIZR dans les 89 aéroports désignés du Canada. Elle devrait aussi, en priorité, appliquer le système de CIZR à l'extérieur des aérogares, c'est-à-dire au périmètre de l'aéroport, notamment aux points d'accès des véhicules, aux services aéronautiques aux aéroports et aux installations des locataires.

Si on renforce les mesures de sûreté visant la protection des aéronefs, les terroristes pourraient essayer de tirer profit des autres lacunes dans la sûreté des aéroports. Les zones publiques des aérogares sont vulnérables aux attentats puisqu'elles constituent des cibles inopinées lorsque des foules y sont rassemblées. Les aérogares sont actuellement peu protégées.

3.8.3 Exploitants de services aéronautiques aux aéroports et aviation générale

Les exploitants de services aéronautiques aux aéroports (FBO) et le secteur de l'aviation générale (AG) sont en grande partie non réglementés. Ils représentent une grave vulnérabilité sur le plan de la sûreté²¹⁶⁶. Les FBO assurent des vols nolisés et des vols d'affaires²¹⁶⁷, tandis que le secteur de l'AG offre des aéronefs privés pour des vols récréatifs, d'affaires²¹⁶⁸ et nolisés²¹⁶⁹, ainsi que pour des services spécialisés, comme des leçons de pilotage et du travail aérien²¹⁷⁰. Leurs installations sont souvent situées en périphérie des aéroports désignés²¹⁷¹ et ils mènent habituellement leurs activités dans des aérogares distinctes²¹⁷².

Pour ce qui est des vols commerciaux réguliers²¹⁷³, les passagers et les bagages doivent subir de nombreux contrôles²¹⁷⁴. Il n'existe aucune exigence de ce genre pour les vols exploités par le secteur de l'AG ou les FBO. Les passagers et les

2166 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2167 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2168 Pièce P-101, CAF0828, p. 7.

2169 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 416.

2170 Pièce P-101, CAF0828, p. 7.

2171 Au Canada, 89 aéroports ont été désignés pour recevoir des services de contrôle de l'ACSTA, ce qui représente environ 99 p. 100 de tous les passagers. Des 89 aéroports désignés, 9 sont de classe 1 (aéroports principaux), 20 sont de classe 2 (aéroports de transit) et 60 appartiennent à la classe Autre (petits aéroports). L'ACSTA n'est pas présente dans les aéroports non désignés. Voir la pièce P-169, p. 99, 195 (198 p.); voir aussi la pièce P-172, p. 64 (152 p.).

2172 Pièce 157, p. 120 (135 p.).

2173 Les passagers de vols « réguliers » achètent un siège. Les passagers de vols « non réguliers » ne paient pas, il s'agit par exemple des passagers sur des vols nolisés pour affaires ou pour des équipes sportives. Voir le témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8150.

2174 Voir la section 3.5.3, qui décrit les procédures et la technologie existantes pour contrôler les passagers et les bagages.

bagages qui embarquent dans les avions ne font l'objet d'aucun contrôle²¹⁷⁵. Il n'est donc pas surprenant que la majorité des installations des FBO et de l'AG n'ont pas la capacité de procéder à des contrôles²¹⁷⁶ et sont souvent mal sécurisées²¹⁷⁷.

Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), a témoigné que l'absence de contrôle aux installations des FBO et de l'AG se justifiait souvent parce que les équipages et les passagers étaient généralement des « entités connues »²¹⁷⁸. Par exemple, nombre de ces installations exploitent des vols non réguliers pour affaires ou pour des équipes sportives à bord desquels les membres d'équipage et les passagers peuvent voyager maintes fois. Les passagers sont habituellement autorisés par leur employeur ou leur gérant d'équipe qui les connaissent bien. On estime que ces passagers représentent un risque beaucoup moins élevé qu'un « inconnu qui arrive de nulle part »²¹⁷⁹ avec un billet d'avion pour un vol commercial régulier²¹⁸⁰. Air Canada affrète des vols pour les équipes sportives nationales qui voyagent d'un FBO non contrôlé à un autre au pays, et qui n'ont habituellement pas besoin de prendre une correspondance à un autre aéroport. Air Canada ne considère pas que ces vols nolisés représentent un risque élevé et n'estime donc pas nécessaire de prendre beaucoup de mesures de sûreté²¹⁸¹.

Certains experts ont remis en question la confiance envers ces vols en raison des menaces antérieures contre l'aviation civile²¹⁸². D'autres personnes ont convenu que de nombreux vols nolisés posaient probablement peu de risques, mais ont néanmoins demandé l'adoption de mesures de sûreté, mais d'une ampleur moindre qu'un « contrôle multiniveau intégral »²¹⁸³. Jamais les experts n'ont été d'accord qu'on ne contrôle pas complètement les passagers et les bagages.

De nombreuses installations des FBO et de l'AG offrent effectivement d'autres services d'aviation civile qui présentent des niveaux potentiellement élevés de risques connus. Certaines installations ont commencé à offrir des vols commerciaux réguliers²¹⁸⁴ qui viennent souvent concurrencer les services offerts par de grandes compagnies aériennes exploitant des vols dans les principales aéroports. La popularité croissante de ces vols signifie que le nombre de passagers ayant recours à des FBO et au secteur de l'AG augmente. Une augmentation des passagers entraîne une augmentation des risques²¹⁸⁵. Nombre d'aéronefs de grande taille sont utilisés par les FBO et le secteur de l'AG,

2175 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 402; voir aussi la pièce P-157, p. 120 (135 p.).

2176 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4632.

2177 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8148.

2178 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4632.

2179 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8150.

2180 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8150, 8165; voir aussi le témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5265-5266.

2181 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5266.

2182 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5039-5040.

2183 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2184 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 402.

2185 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

notamment des gros-porteurs qui peuvent transporter d'importantes réserves de carburant²¹⁸⁶, des centaines de passagers²¹⁸⁷ et une quantité considérable de fret²¹⁸⁸. Il y a lieu de craindre que les terroristes, en plus de cibler ces installations et ces aéronefs pour les saboter, pourraient détourner des aéronefs pour commettre des attentats-suicides ou répandre des armes chimiques ou biologiques²¹⁸⁹. En l'absence d'un régime de sûreté exhaustif, les activités des FBO et de l'AG présentent de nombreuses possibilités pour les terroristes.

Tant les experts que les intervenants ont signalé la contradiction entre les exigences de contrôle aux aéroports désignés et celles imposées aux FBO et au secteur de l'AG²¹⁹⁰. Fred Jones, vice-président des Opérations et des Affaires juridiques pour le Conseil des aéroports du Canada (CAC), a déclaré que le CAC avait attiré l'attention de Transports Canada sur la question, soulignant le traitement incohérent d'un type de vol pratiquement semblable :

[Traduction]

Nos membres étaient préoccupés [...] par le fait que des activités régulières de l'aérogare faisaient l'objet de toute la gamme de mesures de sûreté aériennes et aéroportuaires tandis que d'autres activités régulières visant le même type d'aéronef, mais offertes par des exploitants de services aéronautiques aux aéroports, étaient dispensées de nombre des mesures de sûreté existantes s'appliquant à l'intérieur et aux alentours de l'aérogare²¹⁹¹.

Les risques de sûreté que représentent les installations des FBO et de l'AG ne sont toutefois pas limités aux passagers et aux bagages non contrôlés. Des passagers non contrôlés en provenance d'aéroports non désignés ou ayant utilisé les services d'un FBO peuvent arriver à un aéroport désigné afin de prendre un vol régulier. C'est ce qui se passe souvent dans le nord du Canada. Cette situation peut entraîner une violation de la sûreté des zones « stériles », soit les zones des aéroports où les passagers et les bagages ont déjà été contrôlés. Transports Canada a expliqué qu'il existait des mesures servant à empêcher le mélange des passagers contrôlés et non contrôlés dans ce genre de situation²¹⁹², mais que ces mesures ne sont pas toujours rigoureusement suivies, notamment aux petits aéroports. Des passagers non contrôlés des FBO et de l'AG se sont déjà mélangés à des passagers contrôlés dans des zones stériles, notamment sur les aires de trafic, violant ainsi l'intégrité des zones sécurisées²¹⁹³. À l'un des aéroports régionaux, deux groupes de passagers ont été séparés simplement par une

2186 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2187 Pièce P-157, p. 120 (135 p.).

2188 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4695.

2189 Pièce P-169, p. 51 (198 p.); voir aussi le témoignage de Jacques Bourgault, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4633.

2190 Voir, par exemple, la pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2191 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8148.

2192 Pièce P-172, p. 63-64 (152 p.).

2193 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

simple « ligne invisible »²¹⁹⁴. Dans son rapport de 2006, le Comité consultatif de l'examen sur la *Loi de l'ACSTA* a recommandé de procéder au contrôle exhaustif des passagers et des bagages devant prendre une correspondance à bord d'un vol régulier s'ils n'avaient fait l'objet d'aucun contrôle à leur point d'origine²¹⁹⁵. La Commission convient que cette recommandation doit devenir obligatoire. La séparation en tout temps des passagers contrôlés et non contrôlés est l'un des fondements de la sûreté de l'aviation civile.

Lorsque les installations des FBO et de l'AG sont situées dans des aéroports désignés, l'accès aux zones non autorisées ou réglementées pose également problème :

[Traduction]

Chaque fois que vous avez une piste et que d'un côté il y a des vols commerciaux et de l'autre, des vols de FBO ou d'affaires [...] vous devez composer avec des joueurs totalement différents qui peuvent tous se promener dans l'aire de trafic. Ils peuvent circuler au sol. Ils peuvent y utiliser leurs véhicules [...] car ils disposent d'une marge de manœuvre pour avoir un accès aux zones sécurisées qu'on ne veut pas leur donner²¹⁹⁶.

L'aéroport international Pearson de Toronto abrite des installations de FBO et de l'AG dans ses zones réglementées²¹⁹⁷. L'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto estime que, puisque l'accès aux zones réglementées de l'aéroport Pearson est régi par des contrôles de sûreté, celui-ci est protégé contre les menaces qui pourraient provenir des installations peu sécurisées des FBO et de l'AG. Les véhicules qui entrent dans des zones réglementées de l'aéroport Pearson doivent être escortés et seules les personnes munies d'une carte d'identité en bonne et due forme peuvent être admises²¹⁹⁸. Cependant, cette confiance à l'égard des contrôles de sûreté n'est peut-être pas justifiée. L'efficacité de leur application suscite une grande inquiétude. En effet, l'accès aux zones réglementées des aéroports est moins qu'adéquatement contrôlé²¹⁹⁹. Le piètre contrôle de l'accès à l'aéroport Pearson a récemment été révélé lorsque le ministre des Transports et le président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) sont entrés de façon illicite dans des zones réglementées sans qu'on ne leur pose de questions²²⁰⁰.

2194 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2195 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2196 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4984.

2197 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8164.

2198 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8149-8150.

2199 Voir la section 3.8.2, qui traite en détail des lacunes dans le contrôle des non-passagers et de l'accès aux zones réglementées des aéroports. Voir aussi la pièce P-169, p. 53-54 (198 p.); pièce P-172, p. 19 (152 p.).

2200 Colin Freeze, « Operation Tarmac: politicians go undercover to expose security flaws at Pearson » *The Globe and Mail* (2 avril 2009), en ligne : *The Globe and Mail* <<http://web.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20090402.KENNY02//TPStory/National>>.

De récents rapports de la GRC²²⁰¹, de la vérificatrice générale du Canada²²⁰² et du Comité sénatorial²²⁰³ sur les activités criminelles aux aéroports de classe 1 démontrent la nature poreuse de la sûreté côté piste aux aéroports désignés. Les organisations criminelles profitent des manquements persistants dans la sûreté des aéroports pour sévir²²⁰⁴. Le laxisme au niveau de la sûreté et la présence de personnes non contrôlées dans les installations des FBO et de l'AG adjacentes aux zones réglementées des aéroports augmentent le risque d'interférence illicite avec l'aviation civile.

Les risques que posent un accès non autorisé aux zones réglementées sont amplifiés parce que, même si les FBO et l'AG surveillent leurs points d'accès aux zones réglementées, les outils réglementaires pour appliquer la surveillance sont limités. L'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto, qui gère l'aéroport international Pearson de Toronto, est l'autorité en matière de contrôle d'accès pour tous les locataires de l'aéroport²²⁰⁵. Les locataires peuvent avoir signé des baux vieux de plus de dix ans qu'ils n'ont pas adaptés aux changements dans les exigences relatives à la sûreté. Les administrations aéroportuaires ne peuvent avoir recours à aucun mécanisme juridique, autre que les dispositions des baux, pour obliger les locataires à se conformer aux exigences, y compris celles sur la surveillance des points d'accès. Les administrations aéroportuaires doivent plutôt s'en remettre à Transports Canada pour l'exécution de la loi²²⁰⁶. Le CAC a qualifié cette situation de lacune en matière de sûreté et a clairement soutenu que le mécanisme de surveillance appliqué par les administrations aéroportuaires devait avoir plus de [traduction] « mordant » afin que ces dernières puissent mieux assurer le respect des exigences qui relèvent de leur mandat²²⁰⁷.

Finalement, du point de vue de la gestion du risque²²⁰⁸, le fait de décider que certaines personnes représentent un risque minime pour l'aviation civile simplement parce qu'elles sont « connues », sans que la communauté de la sûreté de l'aviation civile ne procède à un contrôle officiel, est troublant. La Commission a entendu l'opinion selon laquelle les passagers de nombreux vols nolisés pour affaires ou pour les équipes sportives sont considérés dignes de confiance simplement car ils sont des clients établis, connus de l'équipage et du personnel de sûreté de la compagnie aérienne qu'ils utilisent régulièrement pour voyager²²⁰⁹.

Il est arrivé que des particuliers ayant fait l'objet d'une évaluation soignée et d'une vérification de sûreté par la collectivité de la sûreté de l'aviation civile, se sont révélés dangereux pour l'aviation civile. L'attentat à la bombe contre le vol

2201 Pièce P-434, p. 2.

2202 Voir le rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2009, chapitre 1.

2203 Pièce P-172, p. 7 (152 p.).

2204 Pièce P-172, p. 7 (152 p.).

2205 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8163.

2206 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8163-8164.

2207 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8161.

2208 Voir la section 3.3, qui porte sur le processus décisionnel de gestion du risque dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

2209 Témoignage de Jim Bertram, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8164-8165; voir aussi le témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5265-5266.

103 de la Pan Am en décembre 1988 a été fomenté par l'ancien chef de la sûreté de la Libyan Arab Airlines²²¹⁰, qui a utilisé ses connaissances pour contourner les procédures régulières d'enregistrement des bagages à l'aéroport Luqa de Malte. Selon Rodney Wallis, consultant en sûreté de l'aviation civile internationale, [traduction] « l'implication directe (plutôt que la coercition) du personnel des compagnies aériennes ayant les connaissances et l'accès nécessaires pour attaquer des aéronefs en raison de leur rôle légitime représente le pire scénario possible pour les gouvernements légitimes en ce qui concerne les attaques contre des cibles de l'aviation civile²²¹¹ ». Il existe d'autres exemples d'incidents dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile qui impliquent des travailleurs des aéroports « connus »²²¹². Selon Chern Heed, membre du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, un concept analogue utilisé pendant longtemps pour la sûreté du fret aérien au Canada, soit celui de l'« expéditeur connu²²¹³ », est complètement déficient en tant qu'outil de sûreté²²¹⁴. Kathleen Sweet, experte en sûreté de l'aviation civile internationale, a témoigné que la méthode de contrôle où l'on dit « je le connais, il ne présente aucun danger » ne peut être considérée comme un outil de sûreté adéquat²²¹⁵.

Les vulnérabilités sur le plan de la sûreté des FBO et du secteur de l'AG semblent avoir été rendues publiques pour la première fois dans le rapport du Comité sénatorial de janvier 2003 intitulé *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens*, même si les intervenants avaient demandé des mesures en 2002²²¹⁶. Le rapport signale que des mesures très visibles visant à renforcer la sûreté aérienne ont été adoptées dans certains domaines, mais qu'il subsiste des lacunes persistantes en coulisse. Par exemple, « les avions privés et leurs passagers ne sont soumis à presque aucune exigence de sécurité »²²¹⁷. En 2007, le Comité sénatorial a rapporté que peu de choses avaient changé et que les FBO et le secteur de l'AG ne faisaient encore l'objet de « pratiquement aucun examen »²²¹⁸:

[Traduction]

Vous pouvez vous promener dans ces installations sans être identifié. Vous pouvez monter à bord d'un vol nolisé sans être fouillé, sans jamais avoir à montrer une pièce d'identité

2210 Wallis, *Lockerbie*, p. 59.

2211 Wallis, *Lockerbie*, p. 38.

2212 En 1955, un préposé au nettoyage d'aéronefs aurait été soudoyé afin de placer un dispositif incendiaire dans le logement de train d'un aéronef; et, en 1986, un agent de douane ayant accès à l'aire de trafic a été accusé d'avoir placé une bombe à bord d'un aéronef d'Air Lanka. Voir Appendice A, Chronologie : Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile.

2213 Lorsqu'on accepte du fret à bord d'un aéronef de passagers sans aucun contrôle de sûreté parce que l'expéditeur entretient une relation d'affaires établie avec la compagnie aérienne et est, par conséquent, considéré comme un « agent habilité » : témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4630.

2214 Témoignage de Chern Heed, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4650.

2215 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4959-4960.

2216 Pièce P-101, CAF0847, p. 6 (17 p.).

2217 Pièce P-171, p. 11 (281 p.).

2218 Pièce P-172, p. 63 (152 p.).

[...] Même si un manifeste de passagers est remis au pilote de l'avion, les bagages ne sont pas contrôlés et les personnes à bord de l'aéronef ne sont pas jumelées au manifeste de passagers; il semble donc que ce soit un secteur extrêmement vulnérable²²¹⁹.

Les terroristes pourraient facilement exploiter les manquements dont on a beaucoup parlé²²²⁰ dans la sûreté des FBO et de l'AG afin d'accéder aux aéronefs et aux zones réglementées des aéroports. Par exemple, un terroriste pourrait simplement se faire passer pour un passager.

Transports Canada a reconnu les lacunes dans la sûreté des FBO et du secteur de l'AG, et a consulté les intervenants. Il a rédigé une proposition qui, de l'avis de certains intervenants, est une tentative légitime pour trouver un équilibre entre les préoccupations des FBO et du secteur de l'AG, et le besoin d'éliminer les menaces à la sûreté dirigées contre eux²²²¹. Or, pour l'instant, ces installations ne sont pas suffisamment protégées, et leurs passagers et leurs bagages ne sont pas contrôlés.

M. Wallis a témoigné que les passagers et les bagages provenant d'installations des FBO et de l'AG doivent faire l'objet d'un contrôle, particulièrement aux endroits où il y a des correspondances avec des points de transit principaux²²²². Le gouvernement fédéral ayant annoncé que les passagers et les bagages étaient l'une des priorités de sa stratégie en matière de sûreté aérienne²²²³, il est surprenant que l'on ne se soit pas exhaustivement attaqué aux problèmes de sûreté du secteur. De plus, en raison des attentats du 11 septembre, le risque que des individus prennent le contrôle d'un aéronef afin de s'en servir comme une arme est connu²²²⁴. Une approche de sûreté multiniveau et axée sur le risque exige qu'on protège adéquatement tous les domaines exposés au risque²²²⁵. Même s'il n'est pas nécessaire d'établir un niveau de sûreté équivalent à celui des aéroports de classe 1 à toutes les installations des FBO et de l'AG, il faut augmenter le niveau de sûreté actuel.

3.8.3.1 Amélioration de la sûreté et réponse aux besoins de l'industrie

En 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a recommandé de porter une attention particulière aux FBO et au secteur de l'AG, et de le réglementer plus rigoureusement. Le Comité consultatif a signalé que de nombreuses petites entreprises du secteur de l'AG représentaient un faible risque sur le plan de la sûreté et que des règles plus sévères de la part du gouvernement pourraient entraîner des coûts démesurément élevés. Tout

2219 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4696.

2220 Pièce P-172, p. 63 (152 p.); voir aussi la pièce P-169, p. 47 et la pièce P-171, p. 11 (281 p.).

2221 Témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8149.

2222 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5039.

2223 Pièce P-411, p. 12; voir aussi la pièce P-101, CAF0872, p. 2.

2224 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4632.

2225 Pièce P-361, onglet 1, p. 9; voir aussi la section 3.3, qui porte sur le processus décisionnel de gestion du risque dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

comme les experts, les intervenants ont remarqué que des mesures de sûreté trop intrusives ou coûteuses pourraient porter préjudice à l'industrie²²²⁶. Le capitaine Craig Hall, directeur du Comité de la sécurité nationale de l'Air Line Pilots Association, International (ALPA), qui prône le contrôle des passagers et des bagages aux installations des FBO et de l'AG, a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

[N]ous ne devons jamais oublier que les mesures ne doivent pas être punitives au point de détruire l'industrie, mais nous devons tout de même prendre les mesures qui s'imposent²²²⁷.

M. Hall a témoigné que les préoccupations en matière de sûreté ne doivent pas être prises à la légère²²²⁸. Dans le même ordre d'idées, M. Whitaker a déclaré pour sa part qu'il fallait trouver un équilibre entre les besoins en matière de sûreté et les besoins de l'industrie²²²⁹.

En 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a recommandé d'appliquer le contrôle des passagers aux FBO si l'ampleur de leurs activités le justifiait²²³⁰. M^{me} Sweet a témoigné qu'il fallait porter une attention particulière à tous les éléments du risque dans une situation donnée, et non seulement à la taille de l'aéroport. Par exemple, un petit aéroport dans un endroit isolé pourrait représenter un risque élevé s'il est situé proche d'une infrastructure essentielle, comme une centrale nucléaire ou une usine de fabrication de produits chimiques²²³¹. En 2007, le Comité sénatorial a recommandé de fouiller toutes les personnes et tous les véhicules, y compris les aéronefs privés, dans l'ensemble des installations des FBO situées dans les 89 aéroports désignés du Canada²²³². Les intervenants ont en général convenu qu'avant de prendre une décision sur le contrôle des passagers commerciaux à bord d'aéronefs en partance d'installations situées à l'extérieur des aéroports, ce qui est actuellement envisagé par Transports Canada, il faut d'abord effectuer des analyses de la menace, de la vulnérabilité, des évaluations du risque et des coûts-avantages²²³³.

Transports Canada a signalé que de nombreux FBO et exploitants d'autres installations avaient pris des mesures, même sans avoir d'obligation relative à la sûreté, afin d'améliorer la sûreté physique et d'atténuer le risque grâce à une campagne de sensibilisation à la sûreté²²³⁴. La collectivité de l'AG a mis en œuvre des initiatives de sensibilisation à la sûreté afin d'encourager une approche appariée à la « surveillance de quartier ». Il s'agit, entre autres, de

2226 Pièce P-101, CAF0847, p. 7.

2227 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8017.

2228 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8016.

2229 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 5484.

2230 Pièce P-169, p. 52 (198 p.).

2231 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4985.

2232 Pièce P-172, p. 65 (152 p.).

2233 Pièce P-101, CAF0847, p. 7.

2234 Pièce P-101, CAF0847, p. 8.

gérer les clés des aéronefs et des installations, de verrouiller ou de sécuriser l'équipement, et de prendre en note et dénoncer toute activité suspecte. M^{me} Sweet a recommandé à chaque installation de FBO et de l'AG d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de sûreté²²³⁵ et de se tenir au courant des activités de sûreté dans les aéroports²²³⁶.

Une culture de sensibilisation à la sûreté, un fondement souhaité et nécessaire pour améliorer la sûreté, peut être suffisante pour de petits établissements où le risque pour la sûreté est faible. Toutefois, la sensibilisation à la sûreté à elle seule n'est pas suffisante pour les FBO et le secteur de l'AG en général.

L'emplacement comme tel du contrôle et l'autorité qui en sera responsable soulèvent des problèmes logistiques²²³⁷. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* et le Comité sénatorial étaient tous deux d'avis que l'ACSTA était l'organisme tout désigné pour surveiller le contrôle de sûreté s'il devait s'étendre aux FBO et au secteur de l'AG²²³⁸. Le mandat actuel de l'ACSTA en ce qui a trait au contrôle ne comprend pas les vols des FBO et du secteur de l'AG²²³⁹.

Certains intervenants étaient préoccupés par le fait que, sans ressources additionnelles, le contrôle des FBO pourrait surcharger l'ACSTA et celle-ci pourrait ne pas être en mesure de répondre aux besoins de certains FBO, qui mènent leurs activités 24 heures sur 24. Ils ont proposé que l'ACSTA envisage d'offrir une formation aux employés responsables de la sûreté qui se trouvent déjà dans des installations comme celles des FBO en vue de les autoriser à effectuer des fouilles à titre d'agents de l'ACSTA. Cette dernière a par ailleurs déclaré que des fonds additionnels seraient nécessaires pour former ces employés et qu'un tel accord exigerait une analyse approfondie²²⁴⁰.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a conclu qu'il ne fallait pas ignorer les lacunes dans la sûreté des FBO et de l'AG, car « les questions et les risques sont trop nombreux »²²⁴¹. La Commission est d'accord.

3.8.3.2. Transports Canada : mesures trop peu nombreuses

Transports Canada a reconnu que l'absence de contrôle dans les secteurs des FBO et de l'AG, posait un risque pour la sûreté, mais s'est fait lent à y répondre. Entre-temps, les FBO et le secteur de l'AG sont restés relativement sans protection et vulnérables aux attaques²²⁴².

À la fin de 2002, les intervenants canadiens du secteur de l'aviation ont recommandé à Transports Canada de se pencher sur la sûreté des FBO et de

2235 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4985.

2236 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4986.

2237 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2238 Pièce P-169, p. 52 (198 p.); voir aussi la pièce P-172, p. 63 (152 p.).

2239 Pièce P-101, CAF0847, p. 4.

2240 Pièce P-101, CAF0847, p. 8 (17 p.).

2241 Pièce P-169, 51-52 (198 p.).

2242 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

l'AG²²⁴³, ce qu'il a fait au printemps 2004. Il a entrepris un examen des vols commerciaux non contrôlés, dans le but d'uniformiser davantage les mesures de sûreté pour l'ensemble des activités commerciales. Dans le cadre de son examen, le ministère a tenu de vastes consultations auprès des intervenants²²⁴⁴, entrepris une évaluation du risque²²⁴⁵ et étudié la façon dont les autres pays abordaient le problème²²⁴⁶. Il a également analysé les effets de changements potentiels sur les activités de l'industrie, ainsi que sur la prestation de services de contrôle et le financement²²⁴⁷.

En septembre 2005, les intervenants ont reçu des recommandations préliminaires²²⁴⁸ et d'autres consultations ont eu lieu au printemps 2006²²⁴⁹. De nombreux intervenants ont appuyé les recommandations ou n'étaient ni pour ni contre, tandis que d'autres s'inquiétaient des répercussions importantes sur les plans financier et opérationnel, particulièrement pour les vols nolisés privés²²⁵⁰. Nombre d'intervenants ont proposé de permettre aux affréteurs de personnaliser la façon dont ils se conforment aux règles afin de tenir compte des caractéristiques parfois uniques de leurs activités²²⁵¹.

En juillet 2006, Transports Canada a mentionné qu'il prévoyait mettre en œuvre graduellement les exigences relatives au contrôle dans les installations des FBO dès le début de 2007. Le procureur général du Canada a toutefois signalé que les efforts étaient entravés par la demande de financement additionnel de l'ACSTA²²⁵².

Les améliorations à la sûreté du secteur de l'AG ont connu un sort semblable. En 2002 et en 2003, des avis de Transports Canada ont été distribués dans le milieu de l'AG afin d'offrir une orientation à l'égard des mesures de sûreté²²⁵³. Toutefois, ce n'est qu'en 2007 qu'une « équipe spéciale » de l'AG a été mise sur pied pour examiner les questions de sûreté portant sur l'aviation générale au

2243 Pièce P-101, CAF0847, p. 6 (17 p.).

2244 Pièce P-101, CAF0847, p. 1-2 (17 p.).

2245 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 408. Les procédures actuelles de Transports Canada relativement à l'évaluation et à la gestion du risque ont été remises en question. La Commission n'a reçu aucune copie d'évaluation du risque visant les FBO ou le secteur de l'AG. Voir, d'une manière générale, la section 3.3, qui porte sur les procédures de gestion du risque dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et le processus utilisé par Transports Canada.

2246 Transports Canada a signalé que la communauté internationale avait également reconnu la vulnérabilité des FBO et du secteur de l'AG et avait pris des mesures pour améliorer la sûreté dans de telles installations. Les pays du G8, notamment, ont fait part de leur engagement envers l'élaboration de normes internationales pour améliorer la sûreté des FBO et de l'AG. En Europe, certains FBO font l'objet de contrôles effectués en grande partie par les exploitants d'aéroport. Aux États-Unis, il existe une forte séparation entre les activités des FBO et le trafic commercial habituel. Voir la pièce P-101, CAF0847, p. 6; voir aussi la pièce P-101, CAF0827, p. 7.

2247 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 408.

2248 Les recommandations sont considérées comme des renseignements de sûreté sensibles et ne peuvent être rendues publiques.

2249 Pièce P-101, CAF0847, p. 11.

2250 Pièce P-101, CAF0851, p. 13.

2251 Pièce P-101, CAF0847, p. 12.

2252 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, paras. 412, 413.

2253 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, para. 417.

Canada. En mai 2008, Transports Canada a signalé que l'équipe spéciale de l'AG s'était « réunie à plusieurs reprises jusqu'ici et [prévoyait] de nouvelles réunions au besoin pour faire avancer le dossier »²²⁵⁴.

En 2006, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a souligné que la mise en œuvre de mesures pour combler les lacunes dans la sûreté des FBO et de l'AG prenait trop de temps, mais il a reconnu que la conception et l'application d'un régime de sûreté dans le domaine étaient complexes²²⁵⁵. L'année suivante, le Comité sénatorial a également critiqué les retards :

Fini de tergiverser! Les exploitants de services aéronautiques en périphérie des aéroports présentent autant de danger que les exploitants de terminaux de passagers et de fret. Des appareils relativement gros décollent de ces installations. Sans contrôle, comment empêcher un terroriste de prendre les commandes de ces appareils et de foncer sur une installation²²⁵⁶?

3.8.3.3 Conclusion

Les FBO et le secteur de l'AG doivent respecter peu d'exigences en matière de sûreté. Il arrive parfois qu'ils utilisent de gros aéronefs et transportent une quantité importante de passagers. Pourtant, les FBO et le secteur de l'AG ne sont pas obligés de contrôler les passagers et leurs bagages, et en général leurs locaux ne font pas l'objet de mesures de sûreté. Les terroristes cherchent naturellement les faiblesses. Les installations des FBO et de l'AG, qui sont relativement non protégées, constituent des cibles de choix. L'utilisation d'aéronefs comme armes constitue un risque considérable pour la sûreté en raison d'un accès pratiquement libre à ces derniers.

Les installations des FBO et de l'AG ont été identifiées comme des cibles particulièrement vulnérables aux attentats terroristes dès 2002, mais encore aucune mesure de sûreté n'a été mise en œuvre. Pour ce qui est du secteur de l'AG, l'amélioration des mesures de sûreté est encore à l'étape des discussions. Comme l'a fait remarquer le Comité sénatorial, il faut cesser de tergiverser. Il faut au minimum contrôler les passagers et les bagages aux installations des FBO et de l'AG situées dans les locaux des aéroports offrant des correspondances avec les aéroports désignés. Les installations doivent être sécurisées et avoir leur propre plan de sûreté écrit. La formation est nécessaire pour favoriser une culture de sensibilisation à la sûreté.

L'ACSTA est l'autorité de contrôle adéquate, puisque qu'elle remplit déjà ce rôle aux principales aéroports. Le gouvernement doit modifier les règles et offrir un financement adéquat pour les mesures de sûreté, qui doivent être mises en

²²⁵⁴ Pièce P-101, CAF0827, p. 9 (19 p.).

²²⁵⁵ Pièce P-157, p. 120 (135 p.).

²²⁵⁶ Pièce P-172, p. 65 (152 p.).

œuvre en fonction du risque, en tenant compte du fait que chaque installation des FBO et de l'AG peut être exposée à des risques différents. Ces mesures combleront une importante lacune sur le plan de la sûreté et contribueront à l'approche multiniveau nécessaire pour un régime de sûreté efficace dans l'ensemble de l'aviation civile.

3.9 Obligation de mise en garde et transparence en matière de sûreté de l'aviation

Bien que le gouvernement du Canada ait su qu'Air India était visée par de nombreuses menaces au cours de l'année ayant précédé l'attentat à la bombe contre Air India²²⁵⁷, il n'en a pas informé le public. En juin 1985, le gouvernement était également au fait des lacunes dans les mesures de sûreté de la compagnie aérienne. Lors des audiences de la Commission, Transports Canada a déclaré qu'il n'avait ni le pouvoir ni l'obligation de veiller à ce qu'Air India mette en place des mesures de contrôle adéquates au moment des attentats à la bombe. Dale Mattson, de Transports Canada, gestionnaire de la Sécurité et de la Sûreté à l'aéroport international Pearson en 1985, a également affirmé qu'il n'y avait aucune obligation réglementaire de mettre le public en garde contre les menaces visant les compagnies aériennes ou les lacunes dans les procédures appliquées par les transporteurs aériens²²⁵⁸. Le gouvernement avait effectivement décidé de laisser certains aspects essentiels de la mise en œuvre des mesures de sûreté et de la prise de décision entre les mains d'entreprises privées : les compagnies aériennes et leurs compagnies de sécurité.

Même si le gouvernement n'avait pas, comme il l'a déclaré, la capacité de mettre en vigueur des mesures de sûreté adéquates en 1985, il avait sans conteste l'obligation de faire part au public voyageur de certaines informations sur la sûreté et les menaces dirigées contre Air India. Les voyageurs auraient alors pu prendre des décisions éclairées quant à leur voyage. Lors de la phase 1 des travaux de la Commission, les membres des familles des victimes ont soulevé cette question précise, et demandé s'il aurait dû y avoir en 1985 un système d'alerte destiné à informer le public des menaces visant les compagnies aériennes, et si un tel système serait encore nécessaire de nos jours²²⁵⁹. Tout au long des travaux de la Commission, la nécessité d'accroître la transparence en matière de sûreté de l'aviation civile a été évoquée à maintes reprises, de même que d'autres questions relatives à la préservation de la sécurité nationale, à la protection du secteur du transport aérien et à la nécessité de prévenir les alertes infondées.

En raison de la communication déficiente de l'information sur les menaces en 1985, certains intervenants du domaine de l'aviation civile n'étaient pas au courant de la menace grandissante à l'endroit d'Air India. S'ils avaient obtenu l'information, les conséquences auraient pu être tout autres et les victimes auraient pu être épargnées. Plus particulièrement, les transporteurs aériens qui avaient des passagers et des bagages en correspondance avec des vols d'Air India

²²⁵⁷ Voir le volume deux, partie 1, Avant l'attentat à la bombe, section 1.12, Un *crescendo* de menaces.

²²⁵⁸ Témoignage de Dale Mattson, vol. 29, 16 mai 2007, p. 3258-3259.

²²⁵⁹ À titre d'exemple, voir le témoignage de Perviz Madon, vol. 6, 4 octobre 2006, p. 601.

n'ont pas été informés de la menace visant cette compagnie, alors qu'ils auraient probablement modifié leurs opérations de sûreté dans le cas contraire. Il est presque certain que si l'alerte avait été donnée à Canadien Pacific Air (CP Air), la demande de faire transférer le bagage de « M. Singh » sur le vol 182 d'Air India malgré l'absence de réservation à ce nom aurait été examinée avec une plus grande vigilance, en dépit d'une culture d'entreprise axée sur la satisfaction de la clientèle²²⁶⁰. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*)²²⁶¹ a conclu que l'information sur la menace n'avait pas été communiquée adéquatement en 1985 :

[Traduction]

Ce récit quelque peu embrouillé met en lumière une faiblesse cruciale dans la chaîne de communication des renseignements. Même lorsque des renseignements faisant état de menaces semblables à celle qui s'est tragiquement concrétisée le 23 juin 1985 étaient connus au préalable, le lien avec les instances autorisées à prendre les mesures de sûreté appropriées demeurait problématique. Le problème de la communication inadéquate des renseignements sur la menace n'a jamais été aussi manifeste que dans la façon dont deux valises contenant des bombes ont été chargées à bord de deux vols de CP Air, puis transférées sur les vols d'un transporteur aérien à haut risque. L'histoire de la préposée à l'enregistrement de CP Air à Vancouver qui, harcelée par un passager s'étant présenté sous le nom de « M. Singh », a finalement autorisé le transfert du bagage en cause sur le vol de correspondance 182 d'Air India [...] est maintenant bien connue. Si tous les transporteurs aériens au Canada ayant des vols de correspondance avec Air India avaient su que cette compagnie faisait l'objet d'une alerte de sécurité spéciale, la préposée de CP Air aurait pu exercer une plus grande prudence. Si, comme ce serait le cas aujourd'hui, Transports Canada avait donné l'ordre à toutes les compagnies aériennes de n'autoriser aucun transfert intercompagnies des bagages avec Air India, les deux individus en question auraient pu se voir dissuadés au comptoir d'enregistrement de CP Air. Il semble toutefois que les pratiques en place en 1985 ne prévoyaient pas la communication des avertissements de menace aux autres aéroports et compagnies aériennes ayant des vols de correspondance²²⁶².

2260 Pièce P-157, p. 64-65 (135 p.).

2261 Le Comité a été chargé de faire un examen quinquennal de la *Loi sur l'ACSTA*. Le ministre des Transports a également enjoint au Comité de « se pencher sur les mesures qui ont été prises depuis 1985 pour remédier aux manquements à la sûreté aérienne qui ont été relevés dans l'attaque à la bombe dirigée contre le vol 182 d'Air India, surtout en ce qui a trait au contrôle des passagers et de leurs bagages » et de « formuler, à l'intention du ministre, des avis quant aux changements nécessaires dans les lois, règlements et pratiques applicables » : pièce P-157, p. 11 (135 p.).

2262 Pièce P-157, p. 50 (135 p.).

En 1985, en raison de la primauté accordée au secret et au principe du « besoin de savoir », de l'information importante n'a pas pu être communiquée à ceux qui en auraient eu besoin, en particulier le personnel de première ligne appelé à prendre des décisions cruciales et immédiates. Comme l'a déclaré le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, [traduction] « [l]a tragédie d'Air India illustre ce qui se produit lorsque le souci excessif du secret prend le pas sur la prise de décisions opérationnelles judicieuses²²⁶³ ».

Bon nombre de gens recommandent désormais l'adoption urgente d'un nouveau principe, celui du « besoin d'échanger » en matière de renseignements de sécurité, tout en reconnaissant la nécessité de préserver le secret lorsque nécessaire, et de respecter toute mise en garde connexe²²⁶⁴. Il est clair que le public doit être considéré comme une partie prenante dans la sûreté de l'aviation civile. La question de savoir quelle quantité d'information sur les risques et les lacunes des mesures de sûreté peut et devrait être communiquée au public sera fonction de la nature de la menace, des risques potentiels associés à la divulgation et de la nécessité d'éviter les perturbations au sein du secteur aéronautique, sur lequel le public compte.

3.9.1 Système d'alerte au public en cas de menaces envers des compagnies aériennes

Les membres des familles des victimes ont déclaré que si l'information sur les menaces contre Air India avait été rendue publique en 1985, au moins un certain nombre de victimes auraient choisi de ne pas voyager avec ce transporteur²²⁶⁵. Au cours des audiences de la Commission, plusieurs experts de la sûreté de l'aviation civile et représentants des intervenants ont été interrogés sur la nécessité d'implanter un système d'alerte visant à faire part au public des menaces visant les compagnies aériennes. Ils ont largement rejeté l'idée d'un tel système, lequel ne serait selon eux ni souhaitable ni réalisable.

Même l'idée d'un système général servant à informer le public des niveaux de menace contre le pays dans son ensemble a été rejetée, car ce système serait peu pratique²²⁶⁶. Reg Whitaker, président du Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*, a déclaré que le système d'alerte par code de couleurs mis en place par le département de la Sécurité intérieure aux États-Unis²²⁶⁷ après les attentats terroristes de 2001 était un échec et, dans une certaine mesure, un

2263 Pièce P-157, p. 50 (135 p.).

2264 Pièce P-169, p. 39 (198 p.).

2265 À titre d'exemple, voir le témoignage de Perviz Madon, vol. 6, 4 octobre 2006, p. 601.

2266 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

2267 Le système de code de couleurs indiquant le niveau de la menace conçu par le département de la Sécurité intérieure des États-Unis [traduction] « est utilisé pour communiquer avec les responsables de la sécurité publique et avec la population en général, en s'appuyant sur un système de couleurs correspondant aux menaces, afin que des mesures de protection puissent être mises en œuvre pour réduire la probabilité ou les conséquences d'un attentat ». Le fait de hausser le niveau de menace a des effets d'ordre économique, physique et psychologique sur le pays. En vue d'atténuer les risques, le système d'alerte du département de la Sécurité intérieure peut indiquer un niveau d'alerte plus élevé dans certaines régions géographiques ou secteurs d'activité, selon l'information particulière relative à la menace : US Department of Homeland Security, *Homeland Security Advisory System*, en ligne : département de la Sécurité intérieure des États-Unis <http://www.dhs.gov/xinfoshare/programs/Copy_of_press_release_0046.shtm> (site consulté le 3 novembre 2009).

objet de dérision²²⁶⁸. Il a affirmé au cours de son témoignage qu'après un certain temps, la plupart des gens avaient cessé de prêter attention aux niveaux de menace indiqués et que le système perdrait de son efficacité²²⁶⁹. Lorsqu'on lui a demandé si un système similaire devrait être adopté au Canada, M. Whitaker a répondu [traduction] : « absolument pas²²⁷⁰ ».

Rodney Wallis, expert en sûreté de l'aviation civile internationale et ancien directeur de la Sûreté à l'Association du transport aérien international (IATA), a étudié la question de la publication des avertissements relatifs aux menaces contre les compagnies aériennes dans son ouvrage intitulé *Combating Air Terrorism*, publié en 1993. Avant l'attentat à la bombe commis contre le vol 103 de la Pan American (Pan Am) en décembre 1988²²⁷¹, a-t-il écrit, l'information sur la menace précise contre la Pan Am avait fait l'objet d'une diffusion restreinte²²⁷² :

[Traduction]

Beaucoup de choses ont été écrites et diffusées au sujet de l'avertissement d'Helsinki. L'information avait été transmise à d'autres ambassades américaines et au moins l'une d'entre elles (celle de Moscou) avait affiché les renseignements sur un tableau d'affichage, ce qui avait permis aux personnes ayant pris connaissance des faits et ayant l'intention de se rendre aux États-Unis en avion de revoir leurs plans de voyage s'ils le désiraient. De façon générale, l'information avait été diffusée au sein de la communauté d'Américains installés dans la capitale russe, formée de quelque deux mille personnes. Elle n'avait pas été communiquée librement dans les autres pays. Il s'agit d'un point sur lequel les familles et les proches des victimes sont revenus encore et encore, bien que l'enquête menée par une commission présidentielle spécialement mise sur pied n'ait pas permis de savoir si certains passagers avaient changé leurs plans après avoir été mis au courant de la menace. La question d'informer ou de ne pas informer est néanmoins devenue l'objet d'un débat international²²⁷³.

2268 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

2269 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

2270 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

2271 L'attentat à la bombe commis contre le vol 103 de la Pan Am est généralement considéré comme un acte terroriste inspiré par un acte antérieur, ses auteurs ayant employé la même méthode de sabotage que les auteurs de l'attentat contre le vol 182 d'Air India. Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 26.

2272 Une menace contre la Pan Am avait été proférée le 5 décembre 1988, au cours d'un appel téléphonique à l'ambassade des États-Unis à Helsinki avertissant qu'un attentat à la bombe aurait lieu « dans les deux prochaines semaines », contre un aéronef de la Pan Am effectuant un vol entre Francfort et les États-Unis. L'auteur de l'appel donnait des renseignements détaillés sur les personnes qui commettraient le crime et sur la méthodologie qu'elles avaient l'intention d'employer. Les experts ont convenu qu'il s'agissait d'une menace détaillée à prendre très au sérieux, mais les autorités gouvernementales de la Finlande et des États-Unis ont par après estimé qu'il s'agissait d'un canular. Le vol 103 de la Pan Am a été détruit par une bombe le 21 décembre 1988; l'attentat a fait 270 victimes. Voir Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 26-28.

2273 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 28.

M. Wallis est venu à la conclusion que les systèmes d'alerte au public n'atteignent pas le but fixé car, paradoxalement, ils peuvent encourager le terrorisme. La communication au public des menaces à l'endroit des compagnies aériennes vise à informer la population, et elle peut dissuader celle-ci de voyager. Tablant sur cette réaction, les terroristes pourraient user de la menace comme d'une arme à même de détourner la clientèle d'une compagnie aérienne. Cela entraînerait des répercussions non seulement sur la viabilité de la compagnie visée, mais potentiellement sur l'ensemble du secteur du transport aérien. La perspective de voir augmenter le nombre de fausses alertes et d'inciter des individus à imiter des actes ayant déjà été posés diminuerait encore davantage la valeur de tels systèmes d'alerte. En définitive, le secteur aéronautique et le public seraient tous deux victimes :

[Traduction]

La règle générale doit être de *ne pas* rendre publiques les menaces contre les compagnies aériennes. Premièrement, les divulguer équivaldrait à donner une nouvelle arme aux terroristes. Ces derniers n'auraient alors qu'à préférer une menace par téléphone pour détourner les clients d'une compagnie aérienne donnée, tenant pour acquis que les gens ayant l'intention de voyager réagiraient comme le prévoient les partisans de la politique de la divulgation. Employée comme une arme, cette méthode pourrait décimer les services de transport aérien d'un pays sans que les auteurs des canulars ne soient mis en cause. Deuxièmement, la communication à un vaste public des menaces à la bombe aurait pour effet de multiplier par centaines le nombre de faux appels à la bombe reçus par les compagnies aériennes chaque année. Comme le personnel des services ambulanciers et d'incendie le sait trop bien, de nombreux mésadaptés retirent un certain plaisir pervers de tels actes. Les compagnies aériennes souffrent des agissements de ces individus. Les actes posés par des « imitateurs » augmenteraient de façon exponentielle si les menaces étaient rendues publiques. Au bout du compte, les victimes sont évidemment les passagers²²⁷⁴.

M. Whitaker a également rejeté un système d'alerte au public avertissant des menaces contre les compagnies aériennes parce qu'il serait [traduction] « difficilement applicable²²⁷⁵ ». Il a soutenu qu'il n'était pas nécessaire d'avertir la population si une menace précise visait un vol en particulier, car des mesures de sûreté adéquates étaient déjà en place au Canada. L'aéronef visé serait interdit de vol ou d'autres mesures appropriées seraient prises²²⁷⁶. M. Wallis en convenait, et il a fait remarquer que dans les cas où des mesures de sûreté supplémentaires

²²⁷⁴ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 28-29 [Italique dans l'original].

²²⁷⁵ Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

²²⁷⁶ Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

seraient appliquées, les passagers auraient conscience du problème et auraient besoin d'avoir l'assurance que des procédures appropriées sont en place pour les protéger²²⁷⁷. Les passagers pourraient modifier leur itinéraire, et ce, [traduction] « sans le battage qu'aurait entraîné une diffusion générale et sans que les auteurs des menaces n'en retirent une grande satisfaction²²⁷⁸ ». Selon M. Whitaker, un système d'alerte visant à informer le public des menaces non précises serait peu pratique, principalement en raison de motifs commerciaux :

[Traduction]

[S]'il y a menace précise, le vol ne décollera pas. Si la menace n'est pas précise, on ne peut pas diffuser d'alertes et d'avis aux consommateurs qui auraient des effets considérables sur la [...] viabilité commerciale de compagnies aériennes entières [...] sur la base de renseignements spéculatifs²²⁷⁹.

Bien que la sûreté ait toujours été l'objectif principal, les représentants de Transports Canada ont fait savoir qu'il fallait souvent tenir compte d'un « triangle » de facteurs lors de la mise en place de mesures de sûreté, soit l'efficacité des mesures de sûreté, le bon fonctionnement de l'industrie aéronautique et le respect des droits de la personne²²⁸⁰. Lors de son témoignage, M. Whitaker a affirmé qu'un système d'alerte au public ne permettait pas de trouver un juste milieu entre les préoccupations en matière de sûreté et celles de l'industrie.

L'avocat de l'Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India a reconnu que les alertes au public avaient peu d'avantages dans le cas de menaces purement spéculatives. Toutefois, il a émis des doutes sur l'opportunité de favoriser la protection globale des intérêts commerciaux des compagnies aériennes au détriment de la sûreté du public voyageur. L'avocat a soutenu qu'une menace non précise pouvait parfois justifier une alerte au public de la part du gouvernement, à la suite de quoi certaines personnes pouvaient choisir de ne pas voler avec un transporteur aérien donné. Par exemple, une menace pourrait être reconnue par les organismes compétents en matière de sécurité nationale et par la compagnie aérienne visée, mais n'être dirigée contre aucun vol en particulier²²⁸¹. De même, le grand public peut ne pas connaître le contexte

2277 M. Wallis a également fait remarquer que, à cette époque-là du moins, les alertes à la bombe dirigées contre les compagnies aériennes étaient extrêmement fréquentes. Une étude sur les alertes à la bombe effectuée par des compagnies aériennes aux États-Unis pendant une période de dix ans, de la fin des années 1970 au début des années 1980, a permis de constater que [traduction] « aucune alerte n'avait jamais mené à la découverte d'une bombe. Plus de dix mille cas ont été étudiés » : Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 29-30.

2278 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 30.

2279 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

2280 Témoignage de Jean Barrette, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4567.

2281 M. Norm Boxall, l'avocat de l'Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India, a posé la question suivante [traduction] : « Je pourrais comprendre que le public ne soit pas alerté s'il s'agit d'une situation purement spéculative. Mais si nous nous trouvons dans une situation où la GRC reconnaît la menace, où le SCRS reconnaît la menace, où la compagnie aérienne elle-même reconnaît la menace et affirme qu'il s'agit bel et bien d'une menace [...] pourquoi le public n'aurait-il pas le droit de savoir? Pourquoi devons-nous protéger les intérêts commerciaux de la compagnie aérienne visée? Pourquoi le client ne serait-il pas informé de la menace? » : transcriptions, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4612.

de menaces élevées dans lequel évoluent régulièrement certaines compagnies. Lors des audiences de la Commission, on s'est demandé s'il fallait aviser le public, les billettistes et les agents de voyage lorsque des menaces sont assez précises pour justifier la prise de mesures de sûreté renforcées.

Certains experts se sont opposés à la mise sur pied d'un système général d'alerte au public géré par le gouvernement, mais n'étaient pas contre l'idée de diffuser une certaine quantité d'informations sur les menaces au-delà d'un seuil donné²²⁸². Dans son témoignage, M. Whitaker a affirmé que les billettistes devraient être avertis lors d'une telle situation, de la même façon qu'en 1985, CP Air et les autres transporteurs aériens dont les passagers avaient un vol de correspondance avec Air India auraient dû être prévenus de la menace importante qui visait alors ce transporteur²²⁸³. Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a déclaré que Transports Canada donnerait désormais des directives aux transporteurs aériens²²⁸⁴. M. Whitaker a avancé que le principe même des alertes au public n'était pas contestable en soi, mais qu'un tel système serait irréalisable²²⁸⁵. Il a mis en doute la pertinence de la publication, par le gouvernement, d'alertes visant des compagnies aériennes en particulier si les renseignements ne sont pas précis, étant donné que ces alertes pourraient nuire à la compétitivité et à la viabilité des compagnies²²⁸⁶. Il n'a fait aucun commentaire à savoir s'il convenait d'informer les agents de voyage des menaces non précises à l'endroit des compagnies aériennes²²⁸⁷.

Un avocat des familles a toutefois pointé une incohérence potentielle, le gouvernement du Canada ayant déjà ce qui lui semblait être un système similaire d'alerte au public, soit les conseils aux voyageurs à l'étranger. Ceux-ci informent les voyageurs des situations à l'étranger qui présentent des risques pour leur sécurité²²⁸⁸, donnent un aperçu historique des menaces auxquelles certains pays ont été exposés et énoncent les menaces futures auxquelles des pays peuvent s'attendre. Les conseils ont pour but d'aider le public à prendre des décisions éclairées en vue de réduire les risques au minimum durant les séjours à l'étranger.

Lors de son témoignage, M. Whitaker a déclaré que les avertissements formulés à propos de l'ensemble d'un pays étaient différents du point de vue qualitatif de ceux visant une compagnie aérienne précise exploitée à titre d'entreprise privée au Canada. Il a convenu que les conseils aux voyageurs relatifs à certaines destinations à l'étranger pouvaient avoir l'effet non désiré de détourner les

2282 Témoignage de Michael Hennessey, vol. 14, 8 novembre 2006, p. 1357; témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12015.

2283 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4613.

2284 Pièce P-157, p. 50 (135 p.).

2285 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4607-4608.

2286 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4593.

2287 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4613.

2288 Interrogatoire de Reg Whitaker par M^e Anand, transcriptions, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4605-4606.

Voir également Affaires étrangères et Commerce international Canada, « Conseils aux voyageurs et Avertissements », en ligne : Affaires étrangères et Commerce international Canada <http://www.voyage.gc.ca/countries_pays/menu-fra.asp> (site consulté le 3 novembre 2009).

voyageurs de certaines compagnies aériennes²²⁸⁹, mais a souligné qu'émettre « un avis au consommateur » disant qu'une compagnie aérienne est plus à risque que d'autres avait [traduction] « des incidences considérables » pour un gouvernement²²⁹⁰.

M. Wallis a convenu que, si l'on peut s'attendre à ce que les gouvernements publient des conseils aux voyageurs à propos de pays où la sécurité pose problème, envisager la possibilité que des gouvernements mettent le public en garde contre des compagnies aériennes visées par des menaces équivaldrait à [traduction] « s'aventurer sur un terrain glissant²²⁹¹ ». Il a déclaré qu'il faudrait que les circonstances soient « plutôt impérieuses » pour qu'un gouvernement publie une alerte visant une compagnie aérienne en particulier, et que jusqu'à ce jour, aucune situation n'avait justifié une telle alerte selon lui²²⁹². Dans son ouvrage daté de 1993, il écrivait que de tels avertissements pouvaient en réalité faire cesser les activités d'une compagnie aérienne²²⁹³.

M. William Leiss, expert en gestion des risques, avait une conception différente du rôle qui revient au gouvernement. Dans son témoignage, il a déclaré que l'obligation de mettre le public en garde est une question importante dans le domaine de la gestion des risques. Transports Canada ayant l'autorité absolue sur l'espace aérien canadien, le ministère avait sans doute l'obligation de rendre publique l'information cruciale sur les menaces, surtout lorsqu'une compagnie aérienne ne prend pas les mesures de sûreté adéquates. Néanmoins, il était largement d'accord avec M. Wallis quant au fait que seules des circonstances particulières justifieraient la diffusion d'une mise en garde par le gouvernement²²⁹⁴.

Dans ses conclusions finales, le procureur général du Canada s'est dit préoccupé de ce que la Commission n'avait pas entendu assez de témoignages pour trancher la question de savoir si les représentants du gouvernement avaient l'obligation juridique ou morale de mettre le public en garde. Le procureur général a soutenu qu'une enquête approfondie serait nécessaire pour déterminer :

- si et quand le public est jamais averti de menaces contre un transporteur aérien au Canada;
- si d'autres pays imposent à leurs gouvernements l'obligation d'émettre de tels avertissements;
- la politique et les répercussions juridiques de l'avertissement du public, notamment la responsabilité envers les transporteurs aériens dont les activités sont compromises par des renseignements purement spéculatifs ou protégés²²⁹⁵.

2289 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4606.

2290 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4606.

2291 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5062.

2292 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5063.

2293 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5063.

2294 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12015.

2295 Conclusions finales du procureur général du Canada, Vol. II, paras. 258, 261.

Les experts qui se sont prononcés devant la Commission ont accordé une grande importance aux considérations d'ordre commercial, et se sont opposés à la mise en place d'un système général d'alerte au public relatif aux menaces contre les compagnies aériennes. Certains ont convenu qu'une alerte au public pourrait être justifiée au-delà d'un certain seuil de menace, mais la fixation du seuil a posé des difficultés. De l'avis général, il serait difficile de trouver l'équilibre entre sûreté et efficacité, du moins d'après la compréhension qu'avaient les intervenants du système d'alerte proposé. Bref, le système d'alerte au public n'a pas trouvé un large appui chez les experts de la sûreté aérienne.

3.9.2 Information du public : nécessité d'une transparence accrue en matière de sûreté de l'aviation civile

Tous reconnaissent toutefois que si on ne fait pas de publicité, il faudrait être plus transparent au sujet des mesures prises pour améliorer la sûreté de l'aviation afin que le public soit plus en confiance²²⁹⁶.

Cela dit, le secret demeure nécessaire pour empêcher que les terroristes découvrent certaines mesures de sûreté²²⁹⁷. La *Loi sur l'aéronautique*²²⁹⁸ assure le secret en interdisant la communication des renseignements détaillés sur ces mesures :

4.79 (1) Sauf si le ministre soustrait la mesure de sûreté à l'application du présent paragraphe [...], seule la personne qui a pris la mesure peut en communiquer la teneur, sauf si la communication est soit légalement exigée, soit nécessaire pour la rendre efficace.

Cependant, l'obligation de rendre compte dans le domaine de la sûreté de l'aviation est également importante. La Commission a entendu de nombreux experts et intervenants qui se disaient préoccupés par la part excessive faite au secret en matière de sûreté de l'aviation²²⁹⁹. La Commission a été consternée d'apprendre que le gouvernement connaissait depuis longtemps l'existence de bon nombre de lacunes importantes dans la sûreté de l'aviation civile – plus particulièrement celles ayant trait au fret aérien²³⁰⁰, à la sûreté côté piste²³⁰¹, aux services aéronautiques aux aéroports et au secteur de l'aviation générale²³⁰² – mais qu'il n'avait pas réussi à y remédier, après des décennies dans certains cas. La nécessité du secret ne doit pas servir à protéger le gouvernement ni empêcher la communication raisonnable au public de certains aspects du programme de sûreté de l'aviation. Le public doit être assuré que les mesures de sûreté renforcent bel et bien la sûreté et que les ressources sont dépensées

²²⁹⁶ Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4602-4603.

²²⁹⁷ Voir le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4603.

²²⁹⁸ L.R.C. 1985, c. A-2.

²²⁹⁹ À titre d'exemple, voir la pièce P-172, p. 72-76 (152 p.).

²³⁰⁰ Voir la section 3.8.1, qui traite des lacunes dans la sûreté du fret aérien.

²³⁰¹ Voir la section 3.8.2, qui traite des lacunes dans la sûreté des aéroports.

²³⁰² Voir la section 3.8.3, qui traite des lacunes dans la sûreté des services aéronautiques aux aéroports et dans le secteur de l'aviation générale.

de façon justifiée et réparties judicieusement. Une meilleure sensibilisation du public à l'efficacité des mesures de sûreté pourrait également avoir un effet dissuasif sur le terrorisme²³⁰³.

La Commission reconnaît la nécessité de trouver le juste équilibre entre le secret et la confiance du public. Pour ce faire, il faut d'une part communiquer de l'information au public pour le rassurer sur la rigueur du système de sûreté, et d'autre part, protéger l'information qui, entre de mauvaises mains, pourrait causer du tort à l'aviation. Les experts de la sûreté de l'aviation ont proposé divers moyens pour atteindre cet équilibre, mais ont convenu dans l'ensemble qu'il faudrait faire montre d'une plus grande transparence quant à plusieurs aspects de la sûreté de l'aviation. Voici quelques-unes des politiques et des mesures au sujet desquelles le public devrait être mieux renseigné :

- Les méthodologies de gestion des risques et les risques justifiant la répartition des ressources;
- La raison d'être de la mise sur pied du Programme de protection des passagers, les critères de sélection utilisés pour l'ajout de noms à la Liste des personnes précisées (LPP) et le processus de retrait d'un nom de la liste;
- Les utilisations d'une technologie « envahissante »;
- La collecte et l'utilisation des droits imposés aux usagers, comme le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA).

À propos de la gestion des risques, la Commission a entendu affirmer que le gouvernement et les intervenants devraient fournir au public suffisamment d'information, sans toutefois compromettre la sécurité nationale, sur la méthodologie employée pour évaluer et gérer les risques liés à la sûreté de l'aviation, afin de justifier la manière dont les ressources sont réparties. De tels renseignements pourraient renforcer la confiance à l'égard des institutions publiques responsables de la sûreté de l'aviation civile²³⁰⁴. Comme M. Leiss l'a dit lors de son témoignage :

[Traduction]

Je crois qu'une quantité suffisante de témoignages – selon ce que j'ai entendu à la Commission, du moins – donnent à penser que nous devons accroître l'obligation de rendre compte, ce qui nous [permettrait] de savoir avec plus de certitude que les exigences d'une approche de la gestion des risques et d'une approche décisionnelle fondée sur les risques sont respectées par toutes les parties, à tous égards [...]²³⁰⁵.

²³⁰³ À titre d'exemple, voir le témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5282. Voir aussi le témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8072.

²³⁰⁴ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11960-11961.

²³⁰⁵ Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 12010.

La commissaire à la protection de la vie privée du Canada, M^{me} Jennifer Stoddart, a dit lors de son témoignage qu'il faudrait communiquer davantage d'information à propos des mesures de sûreté intrusives susceptibles de violer les droits de la personne²³⁰⁶. Par exemple, le Programme de protection des passagers a suscité la critique de la part des experts²³⁰⁷, à cause du peu de renseignements communiqués à propos de sa raison d'être, des critères de sélection vagues utilisés pour choisir les personnes à ajouter à la LPP²³⁰⁸ et du manque de précisions sur le processus de réexamen²³⁰⁹. M^{me} Stoddart a dit craindre que des mesures envahissantes puissent être employées à d'autres fins que la sûreté, comme l'utilisation de la technologie d'identification par radiofréquence (IRF) sur les cartes d'embarquement par les détaillants aéroportuaires, pour suivre les déplacements des passagers dans l'aérogare. Elle a déclaré que lorsque les mesures de sûreté sont employées à d'autres fins que la sûreté, les passagers doivent être correctement informés pour qu'on soit certain qu'ils se soumettent à ces mesures de leur plein gré et y consentent totalement²³¹⁰.

Les intervenants se sont vivement opposés au principe de l'utilisation éventuelle des droits imposés aux passagers pour financer la sûreté de l'aviation et ont exigé que, dans le cas où le gouvernement irait malgré tout de l'avant, ce dernier présente un compte rendu en bonne et due forme de la collecte et de l'utilisation de ces droits. Les intervenants voulaient obtenir l'assurance que les fonds seraient investis uniquement dans la sûreté de l'aviation et ne serviraient pas à subventionner d'autres modes de transport, comme le transport maritime ou ferroviaire²³¹¹. Le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA), prélevé auprès des passagers à seule fin de financer la sûreté de l'aviation, a été décrié par beaucoup, parce qu'il n'y a pas de reddition de compte détaillée sur sa collecte et son utilisation et qu'il est impossible de savoir où sont investis les fonds recueillis au bout du compte²³¹².

La question de savoir si les résultats des essais d'infiltration devaient être rendus publics a également soulevé la controverse. Ces essais menés par Transports Canada visent à tester le système de contrôle de sûreté. Des objets interdits, comme des armes à feu, des couteaux et des explosifs, ou des répliques de ces objets, sont subrepticement passés aux points de contrôle de sûreté pour voir s'ils seront détectés au cours du processus. Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) qui, de manière générale, souhaitait que le public soit mieux informé des lacunes en matière de sûreté de l'aviation civile²³¹³, a fait observer que les résultats des essais étaient régulièrement rendus publics avant le 11 septembre 2001, mais qu'ils ne l'ont plus été après cette date²³¹⁴. Le Comité a déclaré que selon des hauts fonctionnaires du gouvernement, le taux d'échec de ces essais d'infiltration – le

2306 Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9072-9073.

2307 Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9016-9017.

2308 Témoignage de David Lyon, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4870.

2309 Pièce P-278, onglet 6, p. 15.

2310 Témoignage de Jennifer Stoddart, vol. 72, 6 novembre 2007, p. 9067-9068.

2311 À titre d'exemple, voir le témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8139.

2312 Pièce P-169, p. 164 à 167 (198 p.).

2313 Pièce P-172, p. 74 (152 p.).

2314 Pièce P-172, p. 75 (152 p.).

pourcentage d'objets interdits non détectés par les contrôles – se situait « dans les deux chiffres ». Faisant remarquer que « si le public connaissait les vrais chiffres, les gens réclameraient des mesures »²³¹⁵, le Comité sénatorial s'est dit fortement en faveur de la divulgation des résultats des essais d'infiltration :

[Traduction]

[N]ous sommes très préoccupés par le fait que les Canadiens ne sont pas informés des [résultats des essais], et ce, pour deux raisons. Premièrement, nous croyons que les Canadiens ont le droit de décider, en disposant du plus d'information possible, à quels risques ils décident de s'exposer. Deuxièmement, le processus de contrôle des personnes coûte énormément d'argent et les Canadiens ont le droit de savoir s'il est efficace ou non. C'est pourquoi nous croyons que ces résultats devraient être rendus publics²³¹⁶.

M. Wallis et M. Yves Duguay, directeur principal de la sûreté chez Air Canada et président du Comité sur la sûreté de l'IATA, se sont tous deux opposés à la divulgation des résultats des essais d'infiltration²³¹⁷. Selon eux, les rendre publics soulèverait l'inquiétude au sein de la population, sans raison valable, en plus d'attirer l'attention des individus mal intentionnés sur les possibles faiblesses des mesures de sûreté. Le gouvernement du Canada a invoqué le risque d'exposer les lacunes pour justifier son refus de rendre publics les résultats de ces essais²³¹⁸.

Le Comité sénatorial a fait valoir que la divulgation des résultats ne poserait plus problème si elle avait lieu de six à dix mois après les essais, ou après tout autre délai raisonnable jugé nécessaire pour corriger les lacunes détectées dans le système²³¹⁹. M. Wallis a déclaré qu'il pourrait admettre la publication d'une telle information uniquement à ces deux conditions : la correction des lacunes et l'écoulement d'un délai après l'essai²³²⁰. Le sénateur Colin Kenny, président du Comité sénatorial, a affirmé à la Commission que la divulgation au public avait pour avantage de tenir la population informée et d'inciter le gouvernement à remédier aux lacunes en temps opportun, et de manière efficace :

[Traduction]

[N]ous avons l'impression que sans ce niveau de transparence, les représentants n'auraient pas la motivation nécessaire pour s'attaquer au problème et le régler.

²³¹⁵ Pièce P-172, p. 75 (152 p.).

²³¹⁶ Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4673.

²³¹⁷ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5050; témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5284.

²³¹⁸ Pièce P-172, p. 75 (152 p.).

²³¹⁹ Pièce P-172, p. 75-76 (152 p.).

²³²⁰ Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5050.

Honnêtement, nous pensons que si le public était renseigné de façon régulière, disons deux fois par année, dans les délais adéquats que nous suggérons, la population serait scandalisée de devoir passer par ce processus long et lourd s'il ne s'avère efficace que 80 p. 100 du temps, et nous croyons que cela constituerait une solide motivation à améliorer le système, à le perfectionner. Nous ne nous attendrions jamais à ce qu'il soit parfait, mais nous estimons qu'une certaine dose de pression devrait être exercée à son endroit, et nous ne voyons pas pourquoi seuls quelques fonctionnaires connaîtraient la fréquence à laquelle le système fait défaut²³²¹.

M. Duguay n'était pas d'accord avec cette approche, car selon lui le risque d'attirer l'attention des terroristes sur les points faibles potentiels est plus grand que les avantages retirés d'une meilleure sensibilisation du public. Il a affirmé qu'un modèle pour l'assurance de la qualité axé sur les mesures de supervision, comme la formation d'appoint, permettait plus efficacement de remédier aux échecs constatés lors des essais d'infiltration²³²².

La voie à prendre pour diffuser d'importants renseignements de sécurité aux destinataires les mieux appropriés est un sujet de préoccupation constant. Lors d'une séance d'information à l'intention du personnel de la Commission, Transports Canada a fait remarquer que le secteur de l'aviation générale²³²³, l'un des points les plus faibles sur le plan de la sûreté²³²⁴, reçoit des conseils sur la sûreté qui ne sont pas nécessairement fournis aux transporteurs commerciaux. Transports Canada a expliqué que c'était pour éviter les alertes infondées qui peuvent se déclarer lorsqu'un trop grand nombre de personnes obtiennent trop d'information. Il est important de trouver le juste équilibre pour faire en sorte que « chaque personne reçoive les renseignements dont elle a besoin²³²⁵ », compte tenu de la menace. Ce faisant, il fallait aussi tenir compte des risques inhérents à l'importance excessive accordée au secret, qui a eu de lourdes conséquences en juin 1985, où certains renseignements n'ont pas été transmis aux transporteurs aériens dont les passagers avaient un vol de correspondance avec Air India. Si CP Air avait été au fait du niveau élevé de menace planant contre Air India, il est presque certain que ses employés auraient examiné avec plus de circonspection la demande de transférer à bord du vol 182 d'Air India le bagage de « M. Singh », pour lequel ce dernier n'avait pas de réservation. De même, l'information importante sur les menaces à la sûreté et les mesures de sûreté doit être communiquée au public de manière à favoriser la sécurité globale.

Les représentants de Transports Canada ont dit à la Commission que le ministère avait pour politique de tenir le public informé des mesures de

2321 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4674.

2322 Témoignage de Yves Duguay, vol. 43, 14 juin 2007, p. 5284.

2323 Le secteur de l'aviation générale englobe l'exploitation d'aéronefs privés à des fins de loisirs, d'affaires et de services aériens spécialisés. Voir la pièce P-101, CAF0827, p. 7 (19 p.).

2324 Voir la section 3.8.3, qui traite des manquements à la sûreté dans le secteur de l'aviation générale.

2325 Pièce P-101, CAF0827, p. 8 (19 p.).

sûreté, et qu'il y parvenait de façon efficace sans compromettre la sécurité nationale²³²⁶. La menace posée par les explosifs liquides et en gel en août 2006 a été citée à titre d'exemple. À l'époque, une vaste campagne d'information publique avait été lancée pour renseigner les passagers sur les nouvelles mesures de contrôle préembarquement mises en place littéralement du jour au lendemain. Transports Canada et l'ACSTA avaient tous deux rapidement conçu des documents d'information à l'intention des transporteurs aériens et du public. Les représentants de Transports Canada ont reconnu que la population avait besoin de renseignements sur la menace posée par les explosifs liquides et en gel et sur les mesures de sûreté additionnelles requises aux points de contrôle²³²⁷. L'information avait été communiquée sans que soient révélés des secrets qui auraient pu servir à des malfaiteurs. Par exemple, les renseignements fournis au public ne faisaient pas mention du type ni de la quantité d'explosifs qu'il faut pour endommager un aéronef, [traduction] « pour des raisons de sûreté évidentes²³²⁸ ».

Jean Barrette, directeur des Opérations de sûreté à Transports Canada, a expliqué que l'initiative de communication entreprise au moment où planait la menace des explosifs liquides et en gel était un exemple parmi d'autres témoignant de la volonté de Transports Canada de tenir le public informé des questions de sûreté. Le ministère [traduction] « renseignait le public²³²⁹ », particulièrement depuis le 11 septembre 2001, à l'aide d'une vaste gamme de documents visant à sensibiliser la population aux mesures de sûreté et à la nécessité de toujours faire preuve de vigilance à l'égard du terrorisme²³³⁰.

Malgré tout, il se pourrait que le public n'ait pas une connaissance suffisante d'un grand nombre des mesures de sûreté. Même dans le cas où l'information lui est fournie, elle ne l'est peut-être pas toujours à temps. Le terrorisme sème la peur, et il peut être rassurant pour le public voyageur de savoir que certaines mesures sont en place pour contrer les différents types de menaces, comme celle posée par les explosifs liquides et en gel. Le surintendant Alphonse MacNeil, officier responsable du Programme canadien de protection des transporteurs aériens, en vertu duquel des agents de sûreté en civil communément appelés « policiers de l'air » prennent place à bord de certains aéronefs de passagers, a reconnu qu'il était nécessaire de faire mieux connaître le programme, ce qui pourrait accroître la confiance du public tout en ayant un effet dissuasif²³³¹. Lors de son témoignage, il a déclaré que l'information pourrait être révélée au public sans que la sécurité nationale ne soit compromise [traduction] : « [N]ous voulons que le public voyageur canadien sache que le programme de policiers de l'air existe au Canada [...] et que nous nous trouvons à bord des avions. Nous ne pouvons cependant révéler à bord desquels précisément²³³². »

2326 Témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4826-4827.

2327 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4842.

2328 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4842.

2329 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4843.

2330 Témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4843.

2331 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8072.

2332 Témoignage d'Alphonse MacNeil, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8071-8072.

L'avocat de l'Association des familles des victimes du vol 182 d'Air India a invité les témoins à étudier la possibilité, pour les compagnies aériennes, de vanter leurs mesures de sûreté accrues dans la publicité, en particulier si un système d'alerte au public relatif aux menaces contre les compagnies aériennes était mis sur pied. En fait, en 1985, en raison de la persistance des interventions illicites à caractère politique contre l'aviation civile dans le monde, M. Wallis s'est demandé si les compagnies aériennes ne pourraient pas mettre au point un programme d'analyse du risque politique et vendre ce service aux clients, un concept nouveau à l'époque²³³³. M. Whitaker a convenu que les compagnies aériennes pourraient se servir de leurs mesures de sûreté comme arguments de vente, de la même façon que les constructeurs d'automobiles mettent de l'avant dans les publicités leurs caractéristiques de sécurité, comme les coussins gonflables. Il a affirmé que certaines compagnies aériennes le faisaient déjà, comme El Al en Israël, mais que la décision d'évoquer les mesures de sûreté dans la publicité revenait aux transporteurs aériens²³³⁴.

Selon M. Whitaker, le public sait déjà que certaines compagnies aériennes, comme Air India et El Al, sont plus à risque que d'autres en raison des mesures de sûreté accrues régulièrement employées par ces transporteurs. Les passagers qui prennent un vol d'El Al savent qu'ils doivent se présenter à l'aéroport beaucoup plus tôt que pour un vol avec d'autres compagnies aériennes, car le processus de contrôle d'El Al est plus rigoureux. M. Whitaker a déclaré que [traduction] « ces passagers comprennent et acceptent sans doute qu'ils obtiennent une meilleure garantie de sûreté en se soumettant à ce processus plus intensif²³³⁵ ». Cet exemple illustre également la difficulté de trouver le juste équilibre entre sûreté et efficacité du transport aérien. Lorsque les risques semblent plus élevés, les inconvénients additionnels peuvent être à la fois nécessaires et tolérés par les passagers, surtout si ces derniers ont été bien sensibilisés aux questions de sûreté.

L'établissement de rapports indépendants est essentiel. La Commission est très satisfaite des examens de la sûreté de l'aviation effectués par le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*²³³⁶, par le Comité sénatorial²³³⁷ et par la vérificatrice générale du Canada²³³⁸. Leur travail a grandement aidé la Commission à comprendre les forces et les faiblesses actuelles du système de sûreté. Il est nécessaire de poursuivre la conduite de tels examens, et il importe tout particulièrement que le Comité sénatorial et la vérificatrice générale continuent de surveiller l'efficacité des mesures de sûreté. Étant donné la nature sans cesse changeante du terrorisme aérien et l'absence de correction en bonne et due forme des lacunes dans la sûreté de l'aviation civile, la Commission recommande que soit mené tous les cinq ans un examen global et indépendant du régime de sûreté de l'aviation civile, semblable à celui réalisé par le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*. La reddition de compte du gouvernement du Canada en sera accrue et le public sera mieux informé sur les questions de sûreté.

2333 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4295.

2334 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4612.

2335 Témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4606.

2336 Pièce P-169.

2337 Pièces P-171 et P-172.

2338 Pièce P-173.

3.9.3 Conclusion

Les experts de la sûreté de l'aviation et les représentants des intervenants qui ont témoigné à la Commission se sont largement opposés à l'instauration d'une obligation de mise en garde du public contre les menaces visant les compagnies aériennes. Une telle obligation a été considérée comme peu pratique et susceptible d'ouvrir la voie aux abus de la part des terroristes et autres individus souhaitant semer le désordre. Une obligation de mise en garde pourrait effectivement avoir pour effet de faire cesser les activités d'une compagnie aérienne visée.

Par ailleurs, il n'était pas non plus considéré approprié que le gouvernement se charge de mettre le public en garde, particulièrement dans le cas de menaces purement spéculatives. Seules des circonstances exceptionnelles pourraient justifier une alerte au public, et les experts ont eu du mal à s'entendre sur le seuil à adopter. Il faudrait faire davantage d'études pour déterminer comment le gouvernement pourrait s'acquitter de cette obligation de façon à accroître la sûreté et la confiance du public voyageur et à respecter les intérêts commerciaux. Les questions à mettre à l'étude comprennent les politiques et les répercussions juridiques de l'obligation de mise en garde, comme la responsabilité à l'égard des compagnies aériennes touchées, les conséquences sur le plan commercial et le seuil approprié au-delà duquel le public devrait être mis en garde. Le concept de l'obligation de mise en garde est intéressant, mais son application pourrait être problématique.

En général, une plus grande transparence est requise en matière de sûreté de l'aviation pour rehausser la confiance à l'égard du système, pour faire en sorte que les ressources soient réparties efficacement et que les intervenants du gouvernement et de l'industrie demeurent responsables de la gestion de leur mandat de sûreté. Il est nécessaire de parvenir à un meilleur équilibre entre la confidentialité et la communication suffisante d'information au public.

Certains experts de la sûreté de l'aviation se sont opposés à la divulgation des résultats des essais d'infiltration en invoquant des inquiétudes soulevées par la révélation de renseignements de sécurité délicats. D'autres ont avancé que la divulgation d'un minimum d'information, notamment des mesures prises pour remédier aux faiblesses, pourrait accroître la confiance du public à l'égard du système canadien de sûreté aérienne. La divulgation publique de tels résultats en matière de sûreté pourrait également inciter les responsables à corriger les lacunes en temps utile et de façon efficace.

Après avoir minutieusement pesé les risques d'attirer l'attention des terroristes sur les points faibles potentiels et les avantages d'une meilleure sensibilisation du public, la Commission ne recommande pas la divulgation des résultats des essais d'infiltration. Toutefois, si on décide de les publier, la publication devrait avoir lieu après un délai suffisamment long pour permettre la correction des déficiences détectées dans le système.

L'établissement de rapports indépendants par des instances comme le Comité sénatorial et la vérificatrice générale du Canada doit se poursuivre. Étant donné

que le domaine de la sûreté de l'aviation civile est en constante évolution et que le gouvernement tarde à corriger les lacunes sur le plan de la sûreté, un examen officiel et indépendant de la sûreté de l'aviation civile au Canada devrait être mené tous les cinq ans.

3.10 Financement de la sûreté de l'aviation

3.10.1 Efficacité par rapport au coût : juste équilibre, souplesse et démarche axée sur la gestion des risques

Les mesures destinées à garantir la sûreté optimale de l'aviation civile doivent souvent être adaptées aux besoins commerciaux du secteur²³³⁹. En 1985, le rapport Seaborn a fait état de la difficulté de concilier la sûreté et le déroulement sans entraves des activités commerciales :

On ne devrait pas permettre à la menace terroriste d'entraver indûment les activités quotidiennes normales, y compris les voyages par avion. Toutefois, il faut reconnaître que les passagers aériens sont vulnérables aux actes terroristes et aux incidents semblables. Il est donc très important que la sécurité aérienne se fonde sur des mesures efficaces et efficientes de sécurité, utilisées de façon courante, en matière d'inspection de sécurité d'un grand nombre de personnes, de leurs bagages, ainsi que des marchandises et du courrier. À mesure que la menace s'accroît, il est nécessaire d'accroître également les inspections minutieuses, ce qui occasionne en conséquence des inconvénients proportionnels pour les voyageurs. Toutefois, il est essentiel d'assurer une norme de sécurité de base dont l'application diligente répondra à la nécessité d'exploiter un système aérien sûr et efficace²³⁴⁰.

Ce rapport commandé par suite des attentats à la bombe contre Air India, reconnaît « la nécessité d'un équilibre raisonnable entre la circulation efficace des passagers et l'assurance de leur sécurité »²³⁴¹. Il souligne l'importance de « moyens pratiques d'améliorer la sécurité des aéroports et des transporteurs aériens²³⁴²». Cette démarche est encore utilisée aujourd'hui²³⁴³. L'Annexe 17 à la Convention sur l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) précise qu'il faut assurer l'efficacité sur le plan de la sûreté aérienne et des voyages par avion, tout à la fois²³⁴⁴.

2339 La sûreté et le déroulement sans entrave des activités commerciales sont deux dimensions du « triangle » de sûreté, la troisième étant le respect des droits et des valeurs des Canadiens. Voir le témoignage de Jean Barrette, vol. 40, 5 juin 2007, p. 4893.

2340 Pièce P-101, CAF0039, p. 8 (12 p.).

2341 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

2342 Pièce P-101, CAF0039, p. 1 (12 p.).

2343 Pièce P-169, p. 19 (198 p.).

2344 « Chaque État contractant établira et mettra en œuvre un programme national écrit de sûreté de l'aviation civile destiné à protéger les opérations de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, au moyen de règlements, de pratiques et de procédures qui tiennent compte de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité des vols. » : pièce P-181, p. 3-1, art. 3.1.1.

La difficulté de concilier sûreté et efficacité transparait souvent lorsqu'il est question de coût et de commodité. Les ressources des administrations publiques et de l'industrie ne sont pas illimitées et les mesures de sûreté peuvent être coûteuses. En 1985, le coût de mesures de sûreté pour les transporteurs privés et leurs objectifs de service à la clientèle ont joué un rôle dans la décision prise par Air India d'utiliser une technologie inefficace pour le contrôle des bagages enregistrés, au lieu de procéder à l'appariement bagages-passagers. Il était reconnu qu'en situation de menace élevée, l'appariement manuel bagages-passagers pouvait empêcher le chargement de bagages si leur propriétaire ne se présentait pas à l'embarquement, mais cette méthode prend du temps et est peu commode²³⁴⁵. À l'époque, le contrôle des passagers et des bagages incombait aux transporteurs aériens, entités à but lucratif pour lesquelles la sûreté n'est pas la préoccupation prioritaire²³⁴⁶. Transports Canada était toutefois au courant de la décision de ne pas appairer les passagers et leurs bagages²³⁴⁷. La preuve mène à conclure qu'en 1985, vu la menace qui pesait sur Air India, ce transporteur n'a pas fait un « compromis raisonnable » entre les coûts et le confort des passagers, d'une part, et la sûreté, d'autre part.

Les préoccupations des transporteurs privés ne doivent pas l'emporter sur les mesures de sûreté qui s'imposent ou qui sont appropriées. Cependant, les responsables de la surveillance de la sûreté de l'aviation civile prétendent que cette situation existe et, qu'en conséquence, la sûreté de l'aviation présente des failles importantes. Selon Kathleen Sweet, experte-conseil en sûreté de l'aviation civile internationale, la forte opposition de l'industrie aux nouvelles prescriptions en matière de sûreté du fret aérien aux États-Unis a eu pour effet de retarder la mise en œuvre d'importantes nouvelles mesures. Les compagnies aériennes de passagers, les transporteurs de fret seulement et les transitaires ont protesté contre le coût trop élevé des mesures. M^{me} Sweet a signalé, toutefois, que les transporteurs aériens d'Europe et d'Asie parviennent à demeurer rentables en dépit de l'obligation de se conformer à des prescriptions rigoureuses en matière de contrôle radioscopique du fret aérien²³⁴⁸.

Au Canada aussi, d'aucuns craignent que l'efficacité soit privilégiée au détriment de la sûreté. Dans le rapport qu'il a publié en 2003, intitulé *Le mythe de la sécurité dans les aéroports du Canada*, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (Comité sénatorial) a recommandé que le fret et le courrier soient soumis à un contrôle complet²³⁴⁹. Encore aujourd'hui, le fret et le courrier échappent à un contrôle régulier au Canada²³⁵⁰, même s'il a été reconnu dès 1980 que les deux sont vulnérables au sabotage. Dans sa réponse officielle à la recommandation du Comité sénatorial, Transports Canada a reconnu la faille que représente le fret aérien, affirmant que le ministère avait entrepris des discussions stratégiques avec des intervenants et qu'on avait prévu des projets pilotes afin d'atténuer les risques et de « favoriser le transport efficace

2345 Pièce P-101, CAF0581, p. 1-2; voir aussi, pièce P-101, CAF0637, p. 14-15.

2346 Pièce P-157, p. 67 (135 p.).

2347 Pièce P-101, CAF0581, p. 1-2.

2348 Lufthansa et Singapore Airlines sont les exemples donnés : témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4948-4949.

2349 Pièce P-171, p. 63 (281 p.).

2350 Pièce P-169, p. 48-49 (198 p.).

de marchandises à l'échelle nationale et internationale²³⁵¹ ». L'Initiative de sûreté du fret aérien (SFA) proposée par Transports Canada a pour objectif avoué de faciliter le commerce par l'élimination des entraves à la libre circulation²³⁵². Le Comité sénatorial a jugé beaucoup trop long le temps qu'il a fallu pour renforcer la sûreté du fret aérien et s'est inquiété de la possibilité que la recherche de l'efficacité ne l'emporte sur celle de la sûreté²³⁵³.

La haute direction de Transports Canada a expliqué que le coût est [traduction] « une préoccupation constante²³⁵⁴ » lorsqu'il s'agit d'élaborer des mesures pour la sûreté de l'aviation, mais que la sécurité et la sûreté des passagers étaient son principal souci²³⁵⁵. Transports Canada consulte les intervenants, généralement les administrations des aéroports et les transporteurs aériens, à qui il incombe ultimement d'appliquer les exigences réglementaires. Les avis des intervenants au sujet des répercussions sur le coût [traduction] « aident le ministère à procéder à une évaluation détaillée des coûts par rapport aux avantages pour la sûreté [...] et à éclairer les décisions pour savoir si [...] les prescriptions de sûreté [proposées] doivent être ajustées ou modifiées d'une façon quelconque²³⁵⁶ ».

Il ne fait aucun doute qu'il faut limiter les dépenses, mais les experts et les intervenants qui ont témoigné devant la Commission étaient convaincus qu'il était possible de trouver des mesures de sûreté efficaces sur le plan des coûts et qu'il n'y avait aucune raison de retarder la mise en œuvre de mesures importantes. M^{me} Sweet a témoigné qu'une sûreté efficace n'était pas nécessairement coûteuse :

[Traduction]

[I]l faut avoir en place, au sol, des mesures de nature préventive [...] qui s'appuient sur le bon sens et ne coûtent pas une fortune. À mon avis, il y a tant de petites choses que l'on peut faire, mais qui sont négligées, pour garantir la sûreté des aéroports, des installations aéroportuaires et des aéronefs avant le décollage. Il y a certains moyens technologiques que nous devons évidemment prendre, parce que la technologie est utile à bien des égards, mais je ne partage pas du tout l'avis qu'elle est une solution miracle aux problèmes de la sûreté de l'aviation. Elle n'est pas une solution en soi, mais un élément de solution. Il s'agit d'une ressource et il faut l'utiliser de manière appropriée. Franchement, je crois qu'aucun pays du monde n'utilise toutes les ressources à sa disposition²³⁵⁷.

M^{me} Sweet a cité l'exemple des chiens détecteurs d'explosifs qui sont un moyen moins coûteux de contrôler le fret aérien que ne l'est la technologie de pointe.

2351 Pièce P-172, p. 35 (152 p.).

2352 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5184.

2353 Pièce P-172, p. 36-37 (152 p.).

2354 Témoignage de Jean Barrette, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4567.

2355 Témoignage de Jean Barrette, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4567.

2356 Témoignage de Jim Marriott, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4566.

2357 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4940-4941.

Il est vrai que les chiens ont une courte durée d'attention et qu'il leur faut des pauses fréquentes, mais ils sont un moyen peu coûteux et très efficace, du moins pour contrôler aléatoirement le fret :

[Traduction]

Pour le contrôle de grandes quantités de fret palettisé, il est possible d'utiliser des chiens détecteurs. Aussi incroyable que cela puisse être, il en coûte 10 000 \$ pour les entraîner, mais ils seront utiles de 10 à 12 ans. Si vous avez un bon instructeur, un bon maître-chien, le chien fera bien son travail. Les chiens détecteurs sont efficaces. Vous savez, ils peuvent reconnaître à l'odeur entre 5 000 et 7 000 composés organiques ou chimiques différents, et même plus. Je conseille l'utilisation de chiens détecteurs²³⁵⁸.

Rodney Wallis, expert en sûreté de l'aviation civile internationale, est aussi d'avis qu'une sûreté appropriée peut être économique et qu'il n'est pas toujours nécessaire d'utiliser une technologie coûteuse. Il a témoigné que bon nombre des pays en développement n'ont pas les moyens d'acquérir la technologie la plus avancée et que [traduction] « le moyen sans doute le plus efficace de garantir la sûreté consiste à faire appel à des personnes bien encadrées, ce qui est très peu coûteux. Il n'y a donc aucune raison de ne pas trouver de solutions à la plupart des problèmes de sûreté [dans l'Est] qui soient aussi efficaces qu'elles le sont dans l'Ouest²³⁵⁹ ». Il a ajouté, toutefois, qu'il faut recourir à la technologie pour pouvoir contrôler un très grand nombre de passagers²³⁶⁰. Il a admis que des chiens détecteurs bien entraînés sont un moyen peu coûteux et efficace de contrôler le fret aérien, surtout lorsque les ressources sont limitées. Cependant, il a affirmé qu'il n'était pas viable de n'utiliser que des chiens détecteurs dans un grand aéroport. En raison du volume de fret à contrôler, l'utilisation de la technologie est incontournable²³⁶¹.

Dans son témoignage, M. Wallis a dit qu'il est indispensable d'avoir la possibilité d'affecter les ressources disponibles en fonction des besoins en matière de sûreté de l'aviation civile²³⁶². Par exemple, il existe différentes méthodes d'appariement bagages-passagers²³⁶³. Lorsque les ressources sont abondantes, cette opération peut être accomplie à l'aide de systèmes automatisés, mais lorsque les ressources sont limitées, elle peut être accomplie manuellement avec la même efficacité.

Il faut absolument des mesures de sûreté axées sur le rendement ou sur les résultats, qui définissent les résultats attendus mais non les moyens d'y parvenir²³⁶⁴, pour que le régime de sûreté de l'aviation civile ait la souplesse

2358 Témoignage de Kathleen Sweet, vol. 41, 6 juin 2007, p. 4954-4955.

2359 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4292.

2360 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 36, 30 mai 2007, p. 4292.

2361 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5007.

2362 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5007.

2363 Pièce P-101, CAF0827, p. 16-17 (19 p.).

2364 Pièce P-101, CAF0827, p. 17 (19 p.).

voulue. Cette souplesse favorise l'adoption de mesures efficaces sur le plan des coûts. Après l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, la réglementation canadienne en matière de sûreté de l'aviation est devenue beaucoup plus prescriptive et des mesures réglementaires détaillées, telles que l'appariement bagages-passagers, ont été adoptées. La réglementation prescriptive a été renforcée après les attentats du 11 septembre 2001²³⁶⁵.

Une réglementation visant un objectif aussi important peut-elle devenir trop prescriptive? Selon le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA*), le cadre réglementaire, du moins tel qu'il s'applique à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), est trop prescriptif. « Il stipule dans le menu détail ce qui doit être fait et par qui, dans certaines circonstances, en précisant la manière de s'y prendre²³⁶⁶. » L'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, qui ordonnait à l'ACSTA de suivre un processus pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle²³⁶⁷, était très détaillé; il ne laissait guère de latitude à l'ACSTA pour prendre des décisions opérationnelles, déployer des ressources de façon efficace ou mettre au point des moyens novateurs d'atteindre ses objectifs²³⁶⁸.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a signalé que les contraintes budgétaires imposées à l'ACSTA, en sa qualité d'organisme public, pouvaient aussi influencer sur les résultats en matière de contrôle de sécurité, par exemple parce que les crédits budgétaires peuvent difficilement être ajustés en fonction des variations du nombre de passagers²³⁶⁹. Le Comité consultatif a également signalé qu'en raison des efforts déployés par les terroristes pour esquiver les mesures de sûreté en place, le régime de sûreté de l'aviation doit permettre de prédire la nature d'attaques futures, d'évaluer les risques, d'établir un ordre de priorité et de trouver des solutions pratiques²³⁷⁰. Il a ajouté que le cadre réglementaire prescriptif auquel l'ACSTA doit se conformer à l'heure actuelle pouvait être plus coûteux et moins efficace, surtout lorsqu'une certaine souplesse est requise²³⁷¹.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a affirmé que, puisque les ressources ne sont pas illimitées et que certaines mesures de sûreté coûtent cher, les décisions prises doivent reposer sur une solide évaluation des risques²³⁷². Par exemple, les petits aéroports peu achalandés où le risque est faible étaient assujettis aux mêmes exigences en matière de contrôle de sûreté que les grands aéroports de classe 1. Ce manque de souplesse peut se révéler coûteux pour l'ACSTA et les petits aéroports. Le Comité consultatif a avancé que, si une évaluation des risques révélait que la sûreté peut être assurée de manière plus

2365 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

2366 Pièce P-169, p. 86 (198 p.).

2367 Pièce P-157, p. 114 (135 p.).

2368 Pièce P-169, p. 87 (198 p.).

2369 Pièce P-169, p. 109 (198 p.).

2370 Pièce P-169, p. 151 (198 p.).

2371 Pièce P-169, p. 87 (198 p.).

2372 Pièce P-169, p. 151 (198 p.).

souple, il pourrait être justifié d'établir des exigences plus rigoureuses pour les aéroports de classe 1 et de permettre des mesures de remplacement efficaces sur le plan des coûts dans les petits aéroports. Le Comité consultatif a précisé que de tels changements avaient été apportés aux mesures de sûreté dans des domaines autres que celui du contrôle. Il a conclu que si l'ACSTA avait plus de latitude relativement aux mesures de contrôle dans les petits aéroports, il serait possible de réduire les coûts et de réaffecter des ressources aux aéroports plus achalandés, de manière à améliorer les services aux voyageurs sans affaiblir la sûreté²³⁷³.

Un cadre réglementaire trop prescriptif peut faire croître les menaces à la sûreté. Les procédures de sûreté obligatoires et hautement normalisées peuvent facilement devenir prévisibles, si bien qu'une personne observant le système assez longtemps pourrait arriver à le contourner. Cette rigidité peut aussi ralentir l'adoption de nouvelles mesures ou de nouveaux appareils. Dans un contexte où les menaces à la sûreté de l'aviation civile ne cessent de changer, il faut un système pouvant s'adapter²³⁷⁴. Le Comité consultatif a recommandé que Transports Canada accorde la priorité à l'adoption d'une démarche de réglementation et de surveillance de la conformité qui est axée davantage sur le rendement ou les résultats que ne l'est le régime réglementaire en vigueur²³⁷⁵.

Par suite de la consultation des intervenants dans le cadre de l'Examen de la réglementation en matière de sûreté aérienne, Transports Canada a précisé qu'il préférerait une démarche axée davantage sur le rendement²³⁷⁶. Cet examen avait pour objectif établi la révision de la structure du cadre réglementaire en matière de sûreté aérienne, ses méthodes et sa teneur²³⁷⁷. De janvier à avril 2008, Transports Canada a organisé des séances de consultation avec les intervenants au Canada pour les renseigner sur l'examen. Les observations recueillies comprenaient un appel à l'assouplissement du régime réglementaire et la reconnaissance de la diversité de l'industrie et du fait qu'il faut pouvoir apporter des changements. Cependant, Transports Canada a aussi précisé que le secteur du transport aérien préfère parfois un régime prescriptif d'un point de vue commercial, parce que les coûts sont alors plus prévisibles²³⁷⁸.

Par exemple, Stephen Conrad, de Transports Canada, a expliqué que l'un des principaux objectifs de l'initiative proposée par Transports Canada visant à renforcer la sûreté du fret aérien était d'adopter une démarche de réglementation axée sur le rendement. Le ministre a admis toutefois qu'il fallait aussi prévoir certaines mesures prescriptives²³⁷⁹. Ici aussi, il fallait trouver un juste milieu.

2373 Pièce P-169, p. 91 (198 p.).

2374 Pièce P-169, p. 87 (198 p.).

2375 Pièce P-169, p. 92 (198 p.).

2376 Pièce P-101, CAF0827, p. 16 (19 p.).

2377 L'examen avait entre autres pour objet de définir les questions sur le plan juridique et de déterminer les modifications devant être apportées à la *Loi sur l'aéronautique* et à la *Loi sur l'ACSTA* ainsi qu'aux instruments de réglementation connexes, y compris les mesures, les ordonnances et le système d'alerte et d'intervention : pièce P-101, CAF0835, p. 6-7 (35 p.).

2378 Pièce P-101, CAF0827, p. 17 (19 p.).

2379 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5185.

En 1985, l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India a eu lieu sous un régime réglementaire qui était généralement axé sur le rendement²³⁸⁰. Il y avait peu de prescriptions et les résultats attendus étaient définis de manière vague.

En ce qui concerne l'Initiative de SFA proposée, M. Conrad a témoigné que, de l'avis de Transports Canada, il fallait adopter une démarche mixte :

[Traduction]

On se demande si la réglementation doit être axée sur le rendement ou si elle doit être prescriptive et, à notre avis, la réglementation doit s'inspirer des deux approches. Nous progressons de systèmes de gestion de la sûreté vers une réglementation axée davantage sur le rendement, mais, dans certains domaines très techniques ou très complexes, il faudra toujours recourir à des prescriptions et veiller à un juste équilibre pour qu'il y ait une certaine souplesse et que l'industrie puisse trouver des solutions uniques et novatrices aux problèmes qui se présentent²³⁸¹.

Les résultats à obtenir doivent être décrits en détail et il peut s'avérer nécessaire de prescrire plus précisément les moyens de les atteindre. Une surveillance vigilante contribuera à garantir la conformité à la réglementation. Une réglementation souple, représentant un équilibre entre les prescriptions et les mesures axées sur le rendement, sera porteuse de solutions aux problèmes de sûreté de l'aviation civile, qui sont efficaces sur le plan des coûts.

L'application de solides principes de prise de décisions dans le cadre de la gestion du risque²³⁸² contribuera également à un juste compromis entre la sûreté et l'efficacité. Le processus décisionnel de gestion du risque vise expressément, entre autres, la meilleure affectation possible du budget de gestion du risque en dépensant les fonds le plus efficacement possible²³⁸³. Les pratiques appropriées de gestion du risque permettent d'analyser tous les risques et d'en dresser l'ordre d'importance de manière systématique, afin d'allouer en conséquence les ressources limitées :

[Traduction]

La gestion du risque dont une personne est chargée entraîne des coûts. Comme les ressources sont toujours limitées, le « budget pour les risques » dont un organisme dispose doit être alloué d'une manière justifiable à la gestion de tous les

2380 Pièce P-169, p. 91 (198 p.).

2381 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5185-5186.

2382 Voir la section 3.3, pour une analyse complète du processus décisionnel de gestion du risque dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

2383 Pièce P-361, onglet 1, p. 3.

risques possibles. Le principe de l'efficacité (les meilleurs résultats possible par unité dépensée) est applicable dans les circonstances actuelles, à la condition de ne jamais lésiner sur les moyens pris en cas de risque important. Autrement dit, il est supposé, par le public et selon les bonnes pratiques commerciales, que les sociétés et les administrations publiques contrôlent les risques précisés de façon à ce qu'ils atteignent un niveau « acceptable »²³⁸⁴.

William Leiss, expert en gestion du risque dont les services ont été retenus par la Commission, a soutenu que des pratiques de gestion du risque efficaces sur le plan des coûts devaient être adoptées tant par les administrations publiques que par tous les intervenants du domaine de la sûreté de l'aviation civile, et qu'elles devaient reposer sur des méthodes courantes inspirées des pratiques exemplaires généralement reconnues, étant donné que la sûreté est une responsabilité partagée²³⁸⁵. La concertation de toutes les entités et la complémentarité de leurs efforts contribueront à maintenir le coût de la sûreté de l'aviation civile à un niveau abordable. Les consultations ayant eu lieu lors de l'élaboration des mesures de sûreté²³⁸⁶ peuvent servir dans ce processus. En outre, il faudrait discuter de l'adoption de mesures de sûreté efficaces sur le plan des coûts durant les réunions ordinaires du Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation (GCSA) et des comités techniques et groupes de travail qui s'y rattachent²³⁸⁷.

Il y a toutefois lieu de douter que des pratiques de gestion du risque aient été systématiquement appliquées, à ce jour, pour analyser tous les risques²³⁸⁸ ou que les intervenants aient harmonisé leurs processus²³⁸⁹. Dans un rapport de 2005 présentant son examen de l'Initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme du gouvernement du Canada, la vérificatrice générale du Canada a formulé la recommandation suivante : « Transports Canada devrait effectuer une analyse officielle des menaces et des risques touchant l'ensemble du système de transport aérien »²³⁹⁰ et se servir des résultats obtenus pour déployer des ressources²³⁹¹. En 2006, Transports Canada a mis au point une méthode officielle d'analyse du risque²³⁹².

Un processus de gestion du risque est efficace lorsque le système de sûreté mis en place ne présente aucune faille²³⁹³. Or, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a constaté qu'il restait des failles critiques dans certains domaines, dont le fret aérien et l'accès au côté piste et aux zones réglementées

2384 Pièce P-361, onglet 1, p. 9.

2385 Pièce P-361, onglet 1, p. 8.

2386 Témoignage de Jim Marriott, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4566.

2387 Pièce P-101, CAF0859, p. 2-3 (44 p.).

2388 Témoignage de William Leiss, vol. 91, 7 décembre 2007, p. 11990.

2389 Pièce P-101, CAF0873, p. 4 (6 p.).

2390 Pièce P-411, p. 12.

2391 Pièce P-411, p. 12.

2392 Pièce P-101, CAF0873, p. 3 (6 p.).

2393 Pièce P-361, onglet 1, p. 9.

des aéroports, et que les passagers continuaient donc d'être exposés au danger considérable de sabotage²³⁹⁴. Transports Canada a pris des mesures destinées à resserrer le contrôle des passagers et des bagages.

M. Wallis a désapprouvé le Programme de protection des passagers, liste canadienne d'interdiction de vol qui est entrée en vigueur en juin 2007²³⁹⁵. M. Wallis, qui a cité en exemple les nombreuses difficultés posées par ce type de liste aux États-Unis, s'est interrogé sur la raison et l'efficacité du Programme de protection des passagers et, partant, sur l'utilité d'y affecter des ressources déjà limitées :

[Traduction]

Nous sommes tous au courant des difficultés liées à la liste [américaine] et je me demande vraiment pourquoi aller de l'avant ici et établir une telle liste. Je n'y vois pas d'utilité.

[...]

[C]ette mesure entraînera des dépenses. Elle a peut-être [déjà] coûté très cher jusqu'à maintenant, mais il faudra dépenser davantage pour administrer cette mesure et je crois que les ressources restent limitées dans tout champ d'activité; je suis d'avis que cet argent est dépensé improprement et qu'il pourrait mieux servir à aller de l'avant dans un autre domaine de la sûreté nécessitant une intervention immédiate²³⁹⁶.

Cette analyse des coûts doit tenir compte d'un autre coût important, celui des incidents liés à la sûreté de l'aviation.

3.10.2 Nécessité d'assurer un financement suffisant

Les ressources ne sont pas illimitées, même en périodes d'excédent budgétaire. Quelle que soit la conjoncture économique, les fonds pour la sûreté de l'aviation doivent être suffisants pour couvrir la protection contre tout risque important et pour garantir un niveau de sûreté acceptable dans l'ensemble. Autrement dit, il doit y avoir suffisamment de fonds pour maintenir le risque global à un niveau acceptable. Or, il subsiste des failles sur le plan du fret aérien²³⁹⁷, des services aéronautiques aux aéroports (FBO) et de l'aviation générale²³⁹⁸, ainsi que du contrôle des zones réglementées et publiques des aéroports²³⁹⁹. Manifestement, le risque global n'a pas été ramené à un niveau acceptable. Actuellement,

2394 Pièce P-169, p. 68-69 (198 p.).

2395 Pièce P-278, onglet 15, p. 1.

2396 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 41, 6 juin 2007, p. 5021.

2397 Pièce P-169, p. 48 (198 p.).

2398 Pièce P-169, p. 51 (198 p.).

2399 Pièce P-169, p. 53, 65-66 (198 p.).

une trop grande part des ressources est affectée au contrôle des passagers et des bagages²⁴⁰⁰, si bien que d'autres aspects importants du système restent vulnérables.

Un régime de sûreté de l'aviation civile qui permette d'affronter tous les risques lorsque le niveau de menace est normal et de réagir lorsque ce niveau est élevé suppose un financement suffisant à long terme. Par suite des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a alloué, dans le budget, 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour renforcer la sûreté aérienne. Il a également fait adopter la *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien*²⁴⁰¹, laquelle a instauré, à compter d'avril 2002, le paiement de ce droit qui sert à financer plusieurs initiatives touchant la sûreté de l'aviation, dont :

- l'amélioration du régime réglementaire;
- l'embauche d'inspecteurs de la sûreté supplémentaires par Transports Canada;
- le renforcement des portes des postes de pilotage dans les aéronefs de passagers;
- le renforcement de la présence policière aux aéroports;
- l'établissement du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) de la Gendarmerie du Canada (GRC);
- la création de l'ACSTA pour assurer le contrôle des passagers et des bagages²⁴⁰².

Des 2,2 milliards de dollars prévus au budget de 2001, 88 p. 100 ont servi à couvrir les trois dernières initiatives susmentionnées²⁴⁰³.

L'intention du gouvernement était d'utiliser les recettes tirées du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) afin de financer les initiatives de renforcement de la sûreté sur une période de cinq ans. Or la Commission a appris qu'il n'y avait aucun mécanisme reliant directement le DSPTA et les dépenses engagées ensuite pour la sûreté. Le DSPTA est administré par le ministère des Finances et les montants perçus sont versés directement au Trésor. Les dépenses effectuées pour la sûreté de l'aviation, dont celles liées aux activités de l'ACSTA, sont déterminées par voie de crédits parlementaires²⁴⁰⁴. Comme il est

2400 Pièce P-411, p. 12.

2401 L.C. 2002, c. 9, art. 5.

2402 Pièce P-169, p. 164 (198 p.).

2403 Pièce P-169, p. 164 (198 p.).

2404 Pièce P-169, p. 164-165 (198 p.); voir aussi le témoignage de Pierre Cyr, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4798.

impossible de suivre l'utilisation des recettes tirées du DSPTA, les intervenants ont peu confiance que ces recettes sont ultimement ou entièrement investies dans la sûreté de l'aviation²⁴⁰⁵.

La plupart des intervenants de l'industrie, notamment le Conseil des aéroports du Canada (CAC), l'Association du transport aérien du Canada (ATAC)²⁴⁰⁶, l'Association des pilotes de ligne, Internationale (ALPA)²⁴⁰⁷, les autorités aéroportuaires et les transporteurs aériens²⁴⁰⁸, ont exprimé vivement leur opposition au DSPTA. Ils ont fait valoir qu'il faudrait que le DSPTA soit administré de manière transparente et qu'il faudrait en rendre compte de manière détaillée et l'investir uniquement dans le secteur du transport aérien²⁴⁰⁹. Ils ont également soutenu que le DSPTA désavantage injustement ce secteur du fait qu'un droit comparable n'est pas perçu pour les autres modes de transport qui sont tout aussi vulnérables à des attaques terroristes²⁴¹⁰. Surtout, comme l'a soutenu le capitaine Craig Hall, directeur du Comité de la sécurité nationale de l'ALPA, la sûreté de l'aviation civile est une question relevant de la sécurité nationale et il appartiendrait au gouvernement fédéral d'en assumer tous les coûts :

[Traduction]

[Q]ue ce soit les attentats du 11 septembre, la tragédie d'Air India, l'explosion du vol 103 de la Pan Am ou tout autre acte absolument horrible [...] il ne s'agissait pas d'attaques visant l'aviation à proprement parler.

Elles ne visaient pas non plus les personnes à bord de l'aéronef, le transporteur aérien, ni même les immeubles détruits dans le cas du 11 septembre. Ces attaques avaient pour cible véritable notre mode de vie, ce qui nous tient à cœur en tant que nation et peuple. Pour [...] cette raison, il s'agit de sécurité nationale et, à notre avis, il revient au gouvernement fédéral de supporter le coût de la sûreté tout comme il le fait pour la police nationale [...] et pour les forces armées.

Le coût de la sûreté ne devrait pas être imposé aux passagers sous forme d'un droit; cela est [...] tout à fait inapproprié [...] Il s'agit de sécurité nationale et le coût doit être supporté par le gouvernement fédéral²⁴¹¹.

Il y a longtemps qu'est débattue la question de savoir qui doit supporter le coût de la sûreté de l'aviation. Durant les années 1980, l'Association du transport aérien international (IATA) a fait valoir que les compagnies aériennes n'avaient

2405 Pièce P-169, p. 168 (198 p.).

2406 Pièce P-169, p. 166 (198 p.).

2407 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8004.

2408 Pièce P-169, p. 166 (198 p.).

2409 Pièce P-169, p. 166 (198 p.).

2410 Pièce P-169, p. 166 (198 p.).

2411 Témoignage de Craig Hall, vol. 64, 23 octobre 2007, p. 8003-8004.

pas à financer les mesures de sûreté parce que le gouvernement était la cible véritable lors d'un attentat contre un aéronef. Ce qui fait de ce dernier une cible, c'est qu'il arbore le drapeau national et ainsi, il [traduction] « représente en quelque sorte le pays²⁴¹² » que visent en fait les terroristes :

[Traduction]

Les actes de terrorisme commis contre l'aviation civile du milieu à la fin des années 1980 sont incontestablement de nature politique. Ils sont sans aucun doute perpétrés par des organisations politiques clandestines contre des États. L'aéronef qui fait l'objet d'un attentat représente le gouvernement du pays où cet appareil est immatriculé et non pas les actionnaires de la compagnie aérienne²⁴¹³.

M. Wallis a aussi témoigné qu'un attentat dans une aérogare d'un pays cible est porteur d'un puissant message politique²⁴¹⁴.

En réponse à l'argument suivant lequel le gouvernement devrait prendre en charge le coût de la sûreté de l'aviation civile, le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a signalé que les passagers et l'industrie de l'aviation civile sont les principaux bénéficiaires des mesures de sûreté et que le coût de ces mesures leur incombe donc. Le renforcement des mesures de sûreté confère en outre au secteur du transport aérien un important avantage économique et, en l'absence de ces mesures, les consommateurs pourraient choisir un autre mode de transport, ce qui pourrait réduire la viabilité économique de certains transporteurs aériens. Le Comité consultatif a soutenu que le coût des mesures de sûreté doit être perçu comme un élément du coût des affaires dans l'aviation civile²⁴¹⁵. Il a aussi avancé que le DSPTA ne représentait qu'une faible part des coûts supplémentaires acquittés par les passagers à l'achat d'un billet et qu'il avait une incidence négligeable sur leur décision d'achat²⁴¹⁶.

Le Comité consultatif a analysé les arguments au sujet du DSPTA et conclu que la perception d'un droit distinct pour financer les mesures de sûreté était compatible avec les pratiques internationales et n'était pas déraisonnable. Aux États-Unis, les passagers et les transporteurs aériens paient un droit de sûreté. En 2005, ces droits ont permis à la Transportation Security Administration (TSA) de récupérer environ 43 p. 100 de ses dépenses liées à la sûreté. En Europe, les mesures de sûreté sont financées par les intervenants, dont les administrations des aéroports, les transporteurs aériens et les passagers, de même que par

2412 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4243.

2413 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 1.

2414 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4244.

2415 Pièce P-169, p. 166-167 (198 p.).

2416 Le Comité consultatif a donné l'exemple suivant : pour un billet aller-retour entre Ottawa et Toronto, un passager paierait 415 \$ plus 70 \$ en droits et frais, incluant le DSPTA. Sur un montant total de 485 \$, le DSPTA de 9,90 \$ représente quelque 2 p. 100 : pièce P-169, p. 167 (198 p.).

les États eux-mêmes²⁴¹⁷. Le Comité consultatif a recommandé la publication annuelle de l'information sur le DSPTA. Il a conclu que la transparence pouvait être améliorée par la ventilation des dépenses par programme ou par ministère, et qu'il serait aussi utile de faire état des dépenses en immobilisations en fonction des crédits alloués plutôt qu'en fonction de la valeur amortie²⁴¹⁸. Le Comité sénatorial a lui aussi recommandé que soit produit un compte rendu détaillé de la provenance du DSPTA et de la façon dont il est dépensé²⁴¹⁹, entre autres que les recettes et dépenses soient ventilées selon l'aéroport et que le gouvernement rende compte chaque année de la pertinence du droit imposé²⁴²⁰.

Les intervenants ont fait valoir que, si un DSPTA continuait d'être perçu, les recettes résultantes devraient être ventilées de manière parfaitement transparente et investies uniquement dans le secteur du transport aérien, et non pas dans un autre mode de transport²⁴²¹. Elles ont soutenu que les recettes du DSPTA devaient être imputées en totalité ou en partie aux crédits de l'ACSTA, de sorte que le financement de l'ACSTA serait directement lié à l'augmentation du nombre de passagers et de la charge de travail qui en découle²⁴²². L'excédent pourrait servir à financer les coûts liés à des agents de contrôle supplémentaires, à améliorer le matériel et à dédommager les aéroports pour le manque à gagner associé à l'espace occupé par les points de contrôle préembarquement (CPE)²⁴²³.

Le Comité consultatif sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* et le Comité sénatorial ont tous deux signalé la forte baisse du DSPTA depuis son instauration. En 2002, les passagers payaient un DSPTA de 24 \$ pour un vol aller-retour intérieur, continental ou international²⁴²⁴. Le taux du DSPTA a été progressivement abaissé dans les budgets fédéraux de 2003, 2004 et 2005. En 2006, il est tombé à 9,90 \$ pour un vol aller-retour intérieur, à 16,84 \$ pour un vol aller-retour continental et à 17 \$ pour un vol aller-retour international²⁴²⁵. Depuis avril 2009, le droit est de 9,80 \$, 16,68 \$ et 17 \$ respectivement²⁴²⁶. Selon le Comité consultatif, ces diminutions sont la conséquence de consultations avec des intervenants, de rapports préparés par des experts-conseils indépendants, de nouvelles prévisions quant à la croissance du nombre de passagers, de rapports annuels de l'ACSTA révélant des fonds d'administration non dépensés et d'examen consécutifs des recettes et des dépenses²⁴²⁷. Le Comité sénatorial estime toutefois que les baisses successives du DSPTA donnent à penser que le gouvernement percevait

2417 Pièce P-169, p. 167 (198 p.), note 5.

2418 Pièce P-169, p. 169 (198 p.).

2419 Pièce P-172, p. 80 et 96 (152 p.).

2420 Pièce P-172, p. 82 (152 p.).

2421 Voir, par exemple, le témoignage de Fred Jones, vol. 65, 24 octobre 2007, p. 8139.

2422 Pièce p-169, p. 169 (198 p.).

2423 Pièce P-169, p. 169 (198 p.).

2424 Ce montant comprenait la taxe d'accise (à savoir la TPS ou la part fédérale de la taxe de vente harmonisée) applicable en vertu de l'article 165(1) de la *Loi sur la taxe d'accise* : pièce P-172, p. 78 (152 p.); voir aussi la pièce P-169, p. 165 (198 p.).

2425 Pièce P-172, p. 77 (152 p.).

2426 *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien*, L.C. 2002, c. 9, art. 5, art. 12(1) et 12(2).

2427 Pièce P-169, p. 164-165 (198 p.).

plus de fonds qu'il ne lui en fallait pour financer la sûreté de l'aviation²⁴²⁸. Il a précisé que quelque 25 p. 100 seulement des améliorations requises à la sûreté aéroportuaire avaient été apportées en 2007. Il s'est demandé s'il y avait lieu de réduire le DSPTA, si la raison de la lente progression des améliorations est un manque de fonds²⁴²⁹.

Depuis, le gouvernement a décidé de maintenir le DSPTA pour financer les mesures de sûreté aérienne et d'utiliser l'excédent pour couvrir l'augmentation des coûts de fonctionnement et certaines dépenses en immobilisations à venir. Il s'est également engagé à examiner périodiquement ce droit et à rendre compte des résultats de ces examens²⁴³⁰.

Il faudra prévoir un financement initial, puis un financement continu, à l'égard des mesures destinées à corriger les failles actuelles du système de sûreté de l'aviation. Par exemple, dans le cadre de l'Initiative de SFA proposée, Transports Canada a examiné quelle forme de financement (par le gouvernement, par l'industrie ou par les utilisateurs) garantirait le mieux la continuité du programme²⁴³¹. Moses Aléman, expert en sûreté de l'aviation civile, a précisé que le transport de fret à bord d'aéronefs de passagers est une source de recettes très importante pour la plupart des compagnies aériennes du monde, à tel point que bon nombre d'entre elles feraient faillite sans cette source de recettes²⁴³². M. Conrad a témoigné que le mode de financement par les utilisateurs serait vraisemblablement celui retenu. Pour ce qui est du fret aérien, la plus grande part du coût supplémentaire serait supportée par l'expéditeur, lequel serait considéré comme l'utilisateur final²⁴³³.

Selon la preuve qui lui a été présentée, la Commission a conclu que la sûreté de l'aviation civile était une dimension fondamentale de la sécurité nationale. Pour cette raison, le gouvernement doit être la principale source de financement. La sûreté de l'aviation civile est toutefois une responsabilité partagée. Il faut recourir à d'autres sources de financement, dont l'industrie et les utilisateurs finaux, lorsqu'il est raisonnable et nécessaire de le faire. Si le financement ne provient pas du gouvernement, les droits perçus et leur utilisation doivent être méticuleusement comptabilisés et les données rendues accessibles au public.

3.10.3 Conclusion

Il importe de trouver un compromis raisonnable entre le besoin d'une sûreté optimale et la viabilité du secteur du transport aérien. Les informations rassemblées laissent croire que de solides pratiques de gestion du risque et une réglementation souple peuvent faciliter la recherche de solutions économiques et renforcer la sûreté. Un régime de sûreté de l'aviation efficace sur le plan

2428 Témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4676.

2429 Pièce P-172, p. 78 (152 p.); voir aussi le témoignage de Colin Kenny, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4676.

2430 Pièce P-169, p. 170 (198 p.).

2431 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5186.

2432 Témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4246.

2433 Témoignage de Stephen Conrad, vol. 42, 13 juin 2007, p. 5201.

des coûts repose nécessairement sur des pratiques exemplaires de gestion du risque, lesquelles visent l'allocation des ressources limitées d'une manière qui atténue le plus possible le risque global. Non seulement la souplesse que rend possible une démarche axée davantage sur le rendement et les résultats permet de réagir aux menaces à la sûreté de l'aviation civile qui ne cessent de changer, mais cette souplesse contribue en outre à la diminution des coûts. Cependant, un régime trop fortement axé sur le rendement, tout comme un régime trop prescriptif, peut affaiblir la sûreté. Il faut un équilibre sur ce plan aussi. Il faut mettre en place une surveillance réglementaire rigoureuse pour garantir l'atteinte des objectifs particuliers en matière de sûreté.

Il faut prévoir un financement régulier et continu pour maintenir le degré de sûreté à un niveau acceptable. Les administrations publiques doivent faire preuve de vigilance en périodes de restrictions budgétaires, afin de garantir un niveau de financement qui tient compte de l'importance fondamentale de la sûreté aérienne. Il peut être nécessaire de faire appel à plusieurs sources de financement, dont les administrations publiques, l'industrie ou les utilisateurs, mais les décisions à ce sujet sont définitivement de nature politique. Quelle que soit la démarche retenue, elle doit reposer sur des principes et être transparente et cohérente.

Épilogue

Les recommandations formulées dans le présent volume touchent les menaces courantes à la sûreté aérienne, mais ces menaces évoluent sans cesse. C'est donc dire que d'autres mesures de sûreté, qui ne sont pas visées par ces recommandations, s'avéreront peut-être nécessaires dans l'avenir. D'ailleurs, un incident qui s'est produit après la rédaction de ce volume nous en apporte la preuve.

Le 25 décembre 2009, un avion de la compagnie Northwest Airlines qui avait quitté Amsterdam à destination de Detroit a échappé de justesse à la catastrophe : l'un de ses passagers qui voulait déclencher une explosion a en effet échoué dans sa tentative. Ce dernier, qui dissimulait des explosifs dans ses sous-vêtements, avait réussi malgré tout à monter à bord de l'appareil, à Amsterdam. Au moment où l'avion approchait de Detroit, le passager aurait tenté de déclencher l'explosif, mais il n'est parvenu qu'à causer quelques flammes. D'autres passagers et des membres de l'équipage l'ont alors maîtrisé, et l'avion a pu se poser en toute sécurité.

Le président des États-Unis, Barack Obama, a immédiatement ordonné la tenue d'une enquête. Le rapport d'enquête a révélé d'importantes lacunes sur le plan de la sûreté :

[Traduction]

[L]e gouvernement américain détenait des informations – dans l'ensemble du système – qui auraient peut-être pu lui permettre de mettre au jour ce complot et d'éviter l'attentat. Il ne s'agit donc pas d'un problème de collecte ou de mise en commun de renseignements, mais plutôt de l'incapacité à établir des liens et à comprendre les renseignements que nous avons déjà en main¹.

Le gouvernement du Canada a réagi à l'incident de la Northwest Airlines. Dans un communiqué diffusé le 5 janvier 2010, il a annoncé l'installation de scanners corporels dans les grands aéroports canadiens à titre de solution de rechange pour les passagers qui ne veulent pas se soumettre à la fouille manuelle². Le scanner corporel est censé améliorer la capacité de détection des objets dissimulés sous les vêtements. Le communiqué annonçait en outre que le gouvernement allait lancer sous peu une « demande de propositions » pour

¹ The White House, Office of the Press Secretary, allocution du président sur l'amélioration du renseignement et le renforcement de la sûreté aérienne, 7 janvier 2010 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-strengthening-intelligence-and-aviation-security>.

² Transports Canada, communiqué de presse intitulé « Le gouvernement du Canada investit dans des mesures de contrôle au moyen de scanners corporels et d'observation du comportement en vue de renforcer davantage la sûreté aux aéroports canadiens » : <http://www.tc.gc.ca/fra/medias/communiqués-2010-h002f-5794.htm>.

l'observation du comportement des passagers, dans le cadre des mesures de contrôle dans les grands aéroports du pays.

Le communiqué passait sous silence le problème de fond qui avait abouti à l'incident du 25 décembre, à savoir que le gouvernement américain n'avait pas été en mesure de traiter les renseignements de sécurité qu'il possédait au sujet du passager, lesquels auraient pu conduire à son arrestation avant même qu'il ne monte dans l'avion.

L'affaire de la Northwest Airlines met en lumière le constat exposé au volume un, comme quoi les menaces terroristes évoluent sans cesse, de sorte qu'il faut assurer l'adaptabilité des mesures de sûreté. Des passagers ont déjà tenté des attentats-suicides pour détruire des avions, mais la méthode utilisée dans ce cas-ci pour cacher les explosifs était innovatrice. L'évolution des paramètres de la menace met en évidence l'importance de recourir à une approche à niveaux multiples en matière de sûreté, afin que tout individu mal intentionné qui franchirait le premier niveau soit détecté à un autre niveau. Malheureusement, cet incident démontre également que, même avec une approche multiniveau, il est presque impossible de garantir la sûreté absolue. De plus, l'effet cumulé des lacunes à différents niveaux – par exemple dans l'échange et l'analyse des renseignements ou dans le contrôle des passagers – peut créer des points de vulnérabilité dangereux. La Northwest Airlines peut s'estimer chanceuse que ce fameux incident ne se soit pas terminé de façon tragique.

VOLUME QUATRE

SÛRETÉ DE L'AVIATION

CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS

3.2.2 Surveillance de la sûreté de l'aviation au Canada

Comme le gouvernement, la Commission estime que la sûreté de l'aviation civile nationale devrait demeurer la responsabilité de Transports Canada. Elle formule les recommandations suivantes relativement à la surveillance de la sûreté de l'aviation :

Recommandation 1

1. Le régime de réglementation du Canada doit être conforme aux normes énoncées à l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) et il devrait respecter les pratiques recommandées dans cette annexe.
 - 1.1. Les normes exposées à l'Annexe 17 doivent être considérées comme les normes minimales que le Canada devrait respecter, voire excéder. Il n'y aurait donc pas lieu pour le Canada de demander à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) des dérogations aux normes de l'Annexe 17.
 - 1.2. En plus de se fonder sur l'Annexe 17, le régime national de réglementation du Canada doit s'inspirer des pratiques exemplaires à l'échelle internationale et tenir compte du contexte unique de la menace au Canada.
 - 1.3. Transports Canada doit assurer une surveillance rigoureuse du respect de la réglementation de la part des intervenants de l'aviation civile en veillant à la réalisation périodique d'inspections, d'essais, de vérifications et d'activités d'application des règlements par un corps d'inspecteurs doté de ressources suffisantes, adéquatement formées et qualifiées.

Recommandation 2

2. Conformément à l'Annexe 17, Transports Canada devrait exposer par écrit et mettre en œuvre un programme national de sûreté de l'aviation civile unique, dont le but sera de protéger l'aviation civile dans son ensemble contre les actes illicites.
 - 2.1. Le programme national de sûreté de l'aviation civile devrait préciser

la liste complète des instruments, des mesures, des politiques, des pratiques et des procédures d'ordre législatif, de même que les rôles et les responsabilités de Transports Canada, des exploitants d'aéroport, des transporteurs aériens, des services aéronautiques aux aéroports, du secteur de l'aviation générale, de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), des services de police locaux, des locataires des aéroports, des traiteurs et de tout autre intervenant chargé d'appliquer des aspects quelconques du programme.

- 2.2. Transports Canada devrait exiger que tous les intervenants ayant des responsabilités liées à la sûreté de l'aviation civile, énumérés à la recommandation 2.1, exposent par écrit et mettent en œuvre des programmes de sûreté qui s'appliquent à leurs activités et répondent aux exigences du programme national de sûreté de l'aviation civile. À tout le moins, ces programmes devraient prévoir des mesures visant la prévention de tout accès non autorisé, l'attribution des fonctions liées à la sûreté, une procédure d'intervention en cas de menace et d'infraction à la sûreté et une procédure pour l'examen et la mise à jour périodiques des programmes.
- 2.3. Transports Canada devrait exiger que tous les programmes des intervenants de l'aviation civile lui soient soumis aux fins d'approbation.

Recommandation 3

3. La Commission estime que la coordination des activités de sûreté des divers intervenants responsables de la sûreté de l'aviation civile au sein de l'industrie et du gouvernement devrait encore être assurée par l'intermédiaire du Groupe consultatif sur la sûreté de l'aviation (GCSA), ce qui satisfait à l'exigence de l'Annexe 17 concernant l'établissement d'un comité national sur la sûreté de l'aviation. Le GCSA doit continuer à favoriser la collaboration, la définition d'objectifs et de visions unifiés de même que l'adoption de solutions communes aux problèmes de sûreté de l'aviation.
 - 3.1. Transports Canada devrait exiger que tous les aéroports mettent sur pied un comité de sûreté pour appuyer la mise en œuvre de leurs programmes respectifs de sûreté aéroportuaire.
 - 3.2. Il faudrait envisager la participation du conseiller à la sécurité nationale aux discussions et aux décisions du GCSA liées à la sûreté de l'aviation civile.

Recommandation 4

4. En plus d'être conforme aux normes de l'Annexe 17, le régime de réglementation, pour être suffisamment rigoureux, devrait respecter un certain nombre de principes fondamentaux :
 - a. L'évaluation éclairée, en continu, des menaces passées, présentes et futures contre l'aviation civile et l'adaptation proactive du régime au besoin, en temps utile;
 - b. Le respect d'un protocole national approprié pour la gestion des risques, décrit plus en détail à la recommandation 6;
 - c. L'adoption de mesures, de politiques, de pratiques et de procédures de sûreté efficaces qui comportent de multiples niveaux et qui se recoupent, et intègrent ainsi des redondances permettant de tenir compte de tous les risques importants;
 - d. Le recours à une approche de la réglementation souple axée sur le rendement, selon laquelle les objectifs sont fixés en fonction des normes les plus strictes qui soient, mais à une approche plus normative dans les cas où la complexité et le contexte l'exigent;
 - e. La planification rigoureuse des interventions d'urgence, qui s'accompagne de rôles et responsabilités bien définis;
 - f. L'instauration d'une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante.

Recommandation 5

5. La Commission recommande de prévoir un examen approfondi du régime de sûreté de l'aviation civile, qui serait réalisé par des experts indépendants tous les cinq ans.

3.3 Gestion des risques dans le domaine de la sûreté de l'aviation

Recommandation 6

6. Transports Canada devrait s'assurer que tous les secteurs présentant des risques pour la sûreté de l'aviation civile au Canada font l'objet de mesures acceptables de maîtrise des risques. Pour ce faire, Transports Canada devrait adopter un protocole national de gestion des risques fondé sur les pratiques exemplaires dans le domaine, protocole ayant pour norme

de rendement l'amélioration continue et débouchant sur les niveaux de risque les plus bas que l'on puisse raisonnablement obtenir dans tous les secteurs pertinents. Là où le niveau de risque ne serait toujours pas acceptable, des ressources devraient être affectées ou réaffectées de manière prioritaire, afin de gérer adéquatement le risque.

- 6.1. Pour que la communication soit claire et que les divers intervenants puissent mieux se comprendre, Transports Canada devrait exiger des responsables de la sûreté de l'aviation civile qu'ils adoptent des protocoles communs de gestion des risques, conformes au protocole national. Transports Canada devrait exiger que tous les intervenants :
 - a. fournissent, dans les programmes de sûreté qu'ils lui soumettent aux fins d'acceptation ou d'approbation, une description détaillée du protocole de gestion des risques employé dans le cadre de leurs activités;
 - b. appliquent systématiquement ces protocoles de gestion des risques lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures, des politiques, des pratiques et des procédures de sûreté de l'aviation dans le cadre de leurs activités;
 - c. favorisent la coordination du processus décisionnel en matière de gestion des risques pour la sûreté de l'aviation civile, plus précisément en entretenant un dialogue suivi avec Transports Canada et les autres intervenants au sein du GCSA et de ses comités techniques, entre autres, pour assurer la clarté, la précision et l'uniformité de la terminologie et des méthodes.
- 6.2. Le ministre des Transports devrait attester chaque année que le régime de sûreté de l'aviation civile au Canada est assorti des éléments suivants :
 - a. un ensemble commun de protocoles fondés sur les pratiques exemplaires dans le domaine, pour assurer la gestion des risques;
 - b. une norme de rendement axée sur l'amélioration continue permettant d'arriver aux niveaux de risque les plus bas que l'on puisse raisonnablement obtenir dans tous les secteurs pertinents;
 - c. des mesures acceptables de maîtrise des risques dans tous les secteurs de risque.

- 6.3. Il serait bon que le vérificateur général du Canada évalue périodiquement la pertinence du protocole de gestion des risques de Transports Canada pour la sûreté de l'aviation civile.

Recommandation 7

7. Il ne devrait pas y avoir de lacune importante dans la sûreté de l'aviation civile. Lorsqu'une lacune importante est cernée, les meilleures mesures possible doivent être prises pour gérer les risques en attendant que des mesures permanentes soient mises en place, y compris grâce aux avancées technologiques.
 - 7.1. Le régime de sûreté de l'aviation civile doit permettre la réaffectation des ressources disponibles de façon à ce que toutes les menaces importantes pesant sur l'aviation civile soient adéquatement gérées et qu'aucune menace en particulier, comme celle que représentent les passagers et les bagages, ne retienne démesurément l'attention.
 - 7.2. Dès qu'ils sont disponibles, les nouveaux appareils et les nouvelles mesures qui permettraient le mieux de réagir aux menaces non gérées devraient être déployés dans les plus brefs délais.
 - 7.3. Si l'on décide, à l'issue d'un processus systématique de gestion des risques, de ne pas appliquer des mesures pour gérer une menace donnée, il faudrait néanmoins prévoir des mesures qui pourront être prises rapidement en cas d'urgence, advenant que la menace devienne imminente.
 - 7.4. Les initiatives législatives visant à améliorer la sûreté de l'aviation civile ne devraient pas se prolonger indûment.

Recommandation 8

8. Transports Canada et les autres intervenants responsables de la sûreté de l'aviation civile devraient favoriser l'instauration d'une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante. À cet égard, une vaste campagne de sensibilisation devrait être mise sur pied pour mieux faire connaître aux membres du public les mesures qui visent à assurer leur protection et le rôle qu'ils peuvent jouer dans la promotion de la sûreté de l'aviation civile.

3.4 Utilisation du renseignement dans la sûreté de l'aviation

Recommandation 9

9. Transports Canada doit fournir en temps opportun des renseignements pertinents et utilisables aux intervenants de l'aviation civile. Les principaux destinataires en sont les exploitants des aéroports, les transporteurs aériens, les pilotes, l'ACSTA, les services aéronautiques aux aéroports et les installations d'aviation générale.
 - 9.1. Transports Canada devrait s'inspirer du principe du « besoin d'échanger » et collaborer plus étroitement avec les principaux intervenants pour veiller à ce qu'ils reçoivent les renseignements dont ils ont besoin.
 - 9.2. Les intervenants du secteur de l'aviation devraient donner à Transports Canada leur avis sur la qualité des renseignements qu'ils reçoivent et faire savoir au ministère s'ils les obtiennent en temps voulu. Lorsque des préoccupations sont soulevées, les intéressés devraient collaborer afin de trouver la meilleure solution possible.
 - 9.3. Les intervenants du secteur de l'aviation devraient être tenus au courant non seulement des menaces touchant les aéroports et les transporteurs aériens, mais aussi de l'évolution du contexte général de la menace. Des séances d'information à l'intention de tous les intervenants, y compris les travailleurs de première ligne, devraient être tenues régulièrement.

3.5 Contrôle des passagers et des bagages

Recommandation 10

10. Les méthodes actuelles de contrôle préembarquement traitent de tous les aspects, mais il y a lieu d'en améliorer l'application.
 - 10.1. Bien qu'elle ait amélioré la capacité d'assurer un contrôle préembarquement efficace, il ne faudrait jamais se fier exclusivement à la technologie.
 - 10.2. Le choix des mesures et des technologies à utiliser pour le contrôle des passagers devrait être fonction de l'incidence sur les droits individuels, y compris le droit à la vie privée et les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. En particulier, si l'on envisage de recourir aux techniques d'analyse du comportement pour le contrôle préembarquement, il faut

alors examiner de près les expériences en la matière à l'échelle internationale. Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux préoccupations soulevées relativement au risque de profilage racial, ethnique et religieux. Si un tel programme est mis en place, les questions suivantes doivent être étudiées au préalable :

- l'efficacité de la mesure; les compétences, la formation (initiale et continue) et l'évaluation des personnes qui seraient chargées de l'analyse; les exigences en matière de surveillance.

- 10.3. Compte tenu de l'importance de la règle voulant qu'il n'y ait « pas d'embarquement sans fouille » et de l'incidence potentielle des mesures de sûreté sur les droits individuels, Transports Canada et le CPVP devraient collaborer à la mise au point d'un outil ou de critères précis qui peuvent être appliqués de façon systématique aux mesures de sûreté proposées.

Recommandation 11

11. Bien que le système à niveaux multiples en place pour le contrôle des bagages enregistrés soit très complet, il convient d'améliorer la sûreté des bagages enregistrés à certains points de vue.
 - 11.1. Aucun bagage ne devrait être chargé à bord d'un aéronef avant que l'appariement bagages-passagers n'ait été effectué. Les bagages en correspondance intercompagnies, notamment, doivent toujours faire l'objet d'une procédure rigoureuse d'appariement bagages-passagers avant d'être chargés à bord d'un aéronef.
 - 11.2. Il faudrait déterminer si les sanctions administratives pécuniaires imposées actuellement en cas de non-respect de la procédure d'appariement bagages-passagers exercent un effet dissuasif suffisant et sont à la mesure de la gravité des conséquences possibles.
 - 11.3. Bien qu'elle ait amélioré la capacité d'assurer un contrôle efficace des bagages enregistrés, il ne faudrait jamais se fier exclusivement à la technologie.

3.6 Utilisation de la technologie

Recommandation 12

12. Transports Canada devrait s'assurer que toute technologie de contrôle employée pour garantir la sûreté de l'aviation civile est fiable et efficace compte tenu de l'usage qui doit en être fait. Cela suppose que la technologie soit évaluée non seulement pendant les étapes du développement et de la mise en place, mais également de façon continue lorsqu'elle est appliquée.

12.1. Transports Canada devrait veiller à ce que tous les agents de contrôle qui utilisent l'équipement reçoivent une formation adéquate et que des évaluations soient faites régulièrement pour confirmer qu'ils ont toujours les compétences voulues.

12.2. Transports Canada devrait veiller à ce que l'équipement de contrôle soit entretenu convenablement.

Recommandation 13

13. Le recours à des chiens détecteurs d'explosifs pour remplir le mandat de l'ACSTA devrait être évalué et étendu au besoin. Il faudrait se pencher sur le rôle potentiel des chiens détecteurs d'explosifs en ce qui concerne :

- a. le contrôle préembarquement et le contrôle des bagages enregistrés;
- b. le contrôle du fret aérien;
- c. la sécurité du périmètre, y compris le contrôle des véhicules.

3.7 Agents de contrôle

Recommandation 14

14. L'ACSTA devrait mettre au point et appliquer des solutions durables pour régler les problèmes touchant la sélection de fournisseurs de services de contrôle dûment qualifiés ainsi que le recrutement, le maintien en poste, la formation et la surveillance d'agents de contrôle compétents. Il s'agit d'assurer un contrôle de sûreté de la plus haute qualité possible au Canada pour tous les volets du mandat de l'ACSTA en matière de contrôle et de réduire les risques connexes relatifs à la sûreté.

- 14.1. Eu égard à la documentation détaillée et volumineuse que doivent maîtriser les agents de contrôle afin de bien accomplir leurs fonctions de contrôle, il faudrait envisager de préciser une exigence minimale en matière d'études dans les Normes de désignation des agents de contrôle.
- 14.2. Afin de réduire les problèmes liés au maintien en poste, il faudrait offrir aux agents de contrôle une rémunération et des avantages sociaux à la mesure de l'importance de leurs fonctions pour la sécurité des voyageurs.
- 14.3. En raison des exigences des fonctions des agents de contrôle, lesquels accomplissent un travail particulièrement répétitif, stressant et monotone qui n'aboutit que rarement à la détection d'articles interdits, l'ACSTA devrait prendre des mesures pour que ces agents comprennent bien l'importance de leur mission et qu'ils aient meilleur moral :
 - a. Il y aurait lieu d'envisager l'établissement d'une structure d'emploi qui offre des possibilités d'avancement;
 - b. Il y aurait également lieu de songer à tenir des séances d'information périodiques à l'intention des agents de contrôle, particulièrement aux aéroports de classe 1, afin de leur faire des comptes rendus sur les activités du renseignement, de même que de les informer sur les articles interdits, les moyens de dissimulation et la teneur des récents bulletins de Transports Canada.
- 14.4. Les tâches des agents de contrôle devraient se limiter à la prévention des actes illicites contre l'aviation civile. Ces agents ne devraient pas être chargés d'effectuer des fouilles visant à détecter les articles de contrebande ou autres pouvant intéresser les organismes d'application de la loi, si ces articles ne sont pas liés au mandat de l'ACSTA.
- 14.5. Compte tenu de l'évolution constante des menaces contre l'aviation civile, une formation continue, adaptée aux circonstances, devrait être offerte aux agents de contrôle. La formation initiale, la formation continue et le recyclage doivent permettre l'acquisition de connaissances utiles sur la détection des dispositifs explosifs improvisés, y compris les nouvelles techniques.

- 14.6. Il faudrait instaurer et maintenir une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante grâce à une formation en ce sens offerte aux agents de contrôle.
- 14.7. L'ACSTA devrait continuer à recourir à des outils de formation ayant pour effet d'accroître la motivation, tels que le X-Ray Tutor (X-RT) et le Système de projection d'images de menace (SPIM).
- 14.8. Dès qu'une lacune est constatée chez un agent de contrôle, des mesures devraient être prises, soit principalement une formation additionnelle, pour que cet agent acquière les compétences voulues.
- 14.9. Transports Canada devrait définir à l'intention de l'ACSTA des normes de rendement claires et uniformes à l'échelle du système, en fonction desquelles la conformité et l'efficacité peuvent être évaluées, de même que le taux d'échec aux essais d'infiltration. Il faudrait élaborer des mesures du rendement qui permettent de déterminer si le rendement de l'ACSTA est satisfaisant ou non :
 - a. À cet égard, Transports Canada et l'ACSTA devraient s'entendre sur le seuil d'échec des essais d'infiltration et les éléments précis qui constituent un échec;
 - b. Devant les échecs aux essais d'infiltration, l'ACSTA devrait insister sur le recyclage. Elle devrait également documenter promptement les mesures correctives qui ont été prises et transmettre en temps opportun des réponses écrites aux lettres de rappel à l'ordre de Transports Canada et aux demandes de renseignements connexes.
- 14.10. Lorsque le vérificateur général du Canada le juge nécessaire, le Bureau du vérificateur général du Canada devrait examiner les changements apportés par l'ACSTA pour régler les problèmes liés au recrutement, au maintien en poste, à la formation, aux évaluations et à la surveillance des agents de contrôle.

3.8.1 Fret aérien

Recommandation 15

15. Un système global de contrôle du fret aérien (y compris le courrier) destiné à être transporté à bord d'aéronefs de passagers ou d'aéronefs tout-cargo devrait être mis en place sans tarder. Le système canadien fondé sur l'expéditeur connu devrait être abandonné dès que possible, pour être remplacé par un système d'agents habilités conforme aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale. Au moment de concevoir et de mettre en place le système de contrôle du fret aérien, le gouvernement du Canada devrait chercher à excéder les exigences minimales de l'Annexe 17, et chercher à appliquer les normes les plus élevées possible en matière de sûreté du fret aérien.
 - 15.1. La Commission appuie l'Initiative de sûreté du fret aérien que propose Transports Canada et recommande qu'elle soit mise en œuvre en priorité.
 - 15.2. Selon le nouveau régime, tout fret aérien devant être chargé à bord d'un aéronef de passagers devrait faire l'objet d'un contrôle (radioscopique) comparable à celui auquel sont soumis actuellement les bagages enregistrés.
 - 15.3. Le fret aérien devant être chargé à bord d'un aéronef tout-cargo devrait obligatoirement faire l'objet d'un contrôle déterminé en fonction du risque. Le fret aérien transféré d'un aéronef tout-cargo à un aéronef de passagers devrait être soumis à un contrôle additionnel conforme aux exigences imposées lors du chargement du fret aérien à bord des aéronefs de passagers.
 - 15.4. Le contrôle du fret aérien chargé à bord des aéronefs de passagers et des aéronefs tout-cargo devrait être adapté sans tarder en fonction du risque posé par toute menace nouvelle ou non gérée se rattachant au fret aérien.
 - 15.5. L'évaluation et la validation des technologies permettant le contrôle du fret groupé ou du vrac devraient être accélérées.
 - 15.6. Aux aéroports de classe 1, il faudrait envisager la mise en place d'un service de contrôle centralisé qui serait chargé de l'ensemble du fret aérien à contrôler.

- 15.7. L'ACSTA, qui a en matière de contrôle un mandat précis, de l'expertise, de l'équipement et du personnel spécialisé, est l'autorité toute désignée pour la prestation des services de contrôle du fret aux aéroports. Elle pourrait également jouer un rôle dans la surveillance et la vérification des services de contrôle du fret aérien assurés par les agents habilités. Le mandat de l'ACSTA devrait être élargi dans la loi et inclure le contrôle du fret aérien.
- 15.8. Il faut veiller tout particulièrement à offrir une formation initiale et une formation de recyclage adéquates à toutes les personnes qui s'occupent du contrôle du fret aérien. La formation devrait comprendre une évaluation rigoureuse des compétences requises. Le développement et l'implantation d'outils de formation assistée par ordinateur et d'outils de contrôle pour le fret aérien devraient être accélérés.
- 15.9. Transports Canada devrait employer un nombre suffisant d'inspecteurs de la sûreté dûment formés et qualifiés pour assurer l'application du nouveau régime de réglementation de la sûreté du fret aérien, notamment les inspections, les évaluations et les vérifications requises.
- 15.10. Le financement de l'Initiative de sûreté du fret aérien doit permettre d'assurer la viabilité financière du programme et de répondre aux menaces nouvelles ou non gérées.
- 15.11. Le ministre des Transports devrait présenter au Parlement des rapports d'étape annuels sur les améliorations apportées dans le domaine de la sûreté du fret aérien, et ce, pendant les cinq années suivant la publication du rapport de la Commission.

Recommandation 16

16. Le nouveau régime de sûreté du fret aérien doit être régi par une loi. Les rôles et responsabilités ne devraient pas être définis par des protocoles d'entente non exécutoires. En outre, le régime de sûreté devrait être établi conformément aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale.
 - 16.1. La loi devrait prévoir entre autres :
 - a. des dispositions sur les programmes de sûreté exigés de tous les agents habilités, qui devront être approuvés par Transports Canada;

- b. des définitions claires de la terminologie applicable au régime de sûreté du fret aérien, y compris les termes « contrôle », « inspection » et « fouille »;
- c. des mesures et des technologies de contrôle de la sûreté du fret aérien;
- d. les exigences en matière de contrôle que devront respecter tous les agents habilités, qu'il s'agisse d'expéditeurs, de transitaires ou de transporteurs aériens;
- e. les exigences en matière de formation auxquelles devront satisfaire tous les agents habilités, leurs employés et leurs sous-traitants;
- f. l'obligation d'assurer un niveau précis de sûreté dans les installations hors aéroport où le fret est manutentionné et entreposé et où il pourrait être accessible;
- g. l'obligation d'assurer un niveau précis de sûreté des véhicules circulant en dehors de l'aéroport pour transporter le fret aérien au point de transbordement définitif;
- h. l'obligation d'assurer un accès et des contrôles de sûreté appropriés en ce qui concerne le fret aérien lorsqu'il se trouve dans les installations de l'aéroport, pendant le transport jusqu'à l'aéronef et pendant le chargement à bord de l'aéronef;
- i. l'obligation d'obtenir une habilitation de sécurité/ en matière de transport, ce qui comprend la vérification du crédit, pour tous les travailleurs qui ont ou qui pourraient avoir accès au fret aérien entre le point de réception et le point de transbordement, y compris les sous-traitants engagés pour la manutention du fret au nom d'un agent habilité;
- j. l'utilisation d'un système, par Transports Canada ou l'agent que désigne le ministère, pour l'inspection, l'évaluation, la vérification et l'application;
- k. des modalités d'application, y compris l'imposition de sanctions administratives pécuniaires et autres qui soient à la mesure des conséquences du non-respect.

- 16.2. Les programmes de sûreté des agents habilités devraient décrire toutes les mesures, les pratiques, les politiques et les procédures applicables à la sûreté du fret aérien qui ont été ou qui seront mises en œuvre par l'agent habilité, y compris les programmes de sensibilisation à la sûreté et les protocoles de gestion des risques.

Recommandation 17

17. Un régime de sûreté de la chaîne d'approvisionnement devrait également être établi pour régir les autres marchandises de non-passagers (comme les marchandises des magasins et des services de traiteur) qui sont souvent préparées en dehors des installations de l'aéroport avant d'être transportées pour être chargées à bord d'un aéronef.

3.8.2 Sûreté des aéroports

Recommandation 18

18. Le contrôle des non-passagers (CNP, à savoir le contrôle des non-passagers et de leurs effets personnels) devrait être amélioré dans tous les aéroports désignés du Canada, de manière prioritaire.
 - 18.1. Un CNP universel (100 p. 100) devrait être effectué à l'entrée des zones réglementées dans les aéroports de la classe 1 et de la classe 2, tandis qu'un CNP aléatoire devrait être effectué à la sortie des zones réglementées des aéroports de classe 1.
 - 18.2. Un CNP à l'entrée des zones réglementées des aéroports de la classe « Autres » et à la sortie des zones réglementées des aéroports de la classe 2 et de la classe « Autres » devrait être effectué au besoin, selon les risques.

Recommandation 19

19. La sûreté du périmètre devrait être resserrée dans tous les aéroports désignés du Canada, de manière prioritaire.
 - 19.1. La sûreté du périmètre devrait être rehaussée au moyen de barrières physiques et technologiques et d'une surveillance appropriée, selon les risques.
 - 19.2. Transports Canada devrait réaliser des essais d'infiltration dans le périmètre des aéroports.

Recommandation 20

20. Tous les véhicules accédant au côté piste et aux zones réglementées des aéroports de classe 1 devraient faire l'objet d'une fouille complète, y compris un CNP universel pour les occupants. Pour ce qui est des aéroports de classe 2, les véhicules devraient faire l'objet d'une fouille au besoin, selon les risques.
- 20.1. Lorsque des mesures de sûreté de la chaîne d'approvisionnement ont été appliquées aux véhicules, la fouille peut se limiter aux parties du véhicule qui n'ont pas été sécurisées et devrait inclure un CNP universel pour les occupants.
- 20.2. Le mandat de l'ACSTA devrait être élargi en priorité et inclure les fouilles de véhicules et le contrôle de leurs occupants conformément à la présente recommandation. Le financement nécessaire à cette fin devrait être fourni à l'ACSTA.

Recommandation 21

21. La carte d'identité de zone réglementée (CIZR) devrait être utilisée aux 89 aéroports désignés du Canada, de manière prioritaire, et son application devrait être étendue au périmètre de sécurité, notamment les aires d'accès des véhicules, les services aéronautiques aux aéroports et les installations des locataires.
- 21.1. Les CIZR, les laissez-passer de zone réglementée et les laissez-passer temporaires ou de visiteurs doivent être portés bien en vue en tout temps par les personnes qui accèdent aux zones réglementées et au côté piste de l'aéroport.
- 21.2. Tous les dispositifs de contrôle de l'accès, dont les CIZR et les laissez-passer de zone réglementée, doivent être mis en place de façon à éviter le « passage en double », le « talonnage » et tout autre moyen d'accès non autorisé.
- 21.3. Les CIZR et les laissez-passer de zone réglementée, de même que les uniformes et tout autre article d'identification aéroportuaire détenu par les anciens employés de l'aéroport doivent être répertoriés, récupérés et/ou désactivés avec diligence. Il faudrait imposer des sanctions appropriées lorsqu'ils ne sont pas rendus.

Recommandation 22

22. Dans le cas des installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale attenants à un aéroport désigné, l'accès au côté piste et aux zones réglementées de l'aéroport devrait être contrôlé de manière stricte au moyen de la CIZR biométrique, d'un CNP universel et de fouilles des véhicules.

Recommandation 23

23. Transports Canada devrait améliorer ses politiques et procédures régissant la délivrance des habilitations de sécurité en matière de transport.

23.1. Conformément aux recommandations du vérificateur général du Canada, Transports Canada et la GRC devraient intensifier l'échange d'informations sur les personnes qui présentent une telle demande d'habilitation pour travailler dans des aéroports.

23.2. Transports Canada devrait établir un processus officiel, y compris des critères précis, pour l'examen des demandes d'habilitation de sécurité présentées par des personnes qui ont un casier judiciaire.

23.3. Transports Canada devrait recommencer à effectuer des vérifications du crédit dans le cadre du processus d'habilitation de sécurité en matière de transport avant de délivrer une CIZR aux non-passagers qui ont besoin d'accéder aux zones réglementées des aéroports.

23.4. Transports Canada devrait prendre des mesures pour réduire le délai de traitement des demandes d'habilitation de sécurité en matière de transport.

Recommandation 24

24. Des mesures de sûreté devraient être élaborées et mises en œuvre pour protéger les aires publiques des aérogares aux aéroports de classe 1, en fonction des risques.

Recommandation 25

25. Tous les aéroports devraient élaborer et mettre en œuvre un programme permettant d'assurer la sensibilisation à la sûreté et une vigilance constante, lequel devrait prévoir la formation de tous les employés qui travaillent dans une aérogare et du côté piste.

3.8.3 Exploitants de services aéronautiques aux aéroports et aviation générale

Recommandation 26

26. Dans le cas des vols en partance d'installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale qui desservent des aéroports désignés ou qui sont attenantes aux aéroports désignés, il faut de toute urgence prendre des mesures pour que tous les passagers, les bagages de cabine et les bagages enregistrés soient soumis à un contrôle comparable à celui dont font l'objet les passagers et les bagages des vols commerciaux réguliers.
- 26.1. Il faut, également de toute urgence, soumettre les non-passagers accédant à de telles installations à un contrôle acceptable, en fonction de protocoles appropriés de gestion des risques;
- 26.2. Toutes les marchandises de non-passagers (y compris le fret aérien) qui doivent être chargées à bord d'aéronefs en partance de telles installations doivent faire l'objet d'un contrôle acceptable, en fonction de protocoles appropriés de gestion des risques.
- 26.3. Les responsables de toutes les installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale devraient, en priorité, élaborer et mettre en place un programme permettant d'assurer la sensibilisation à la sûreté et une vigilance constante, qui repose sur une approche de la sûreté inspirée du concept de la « surveillance de quartier ». Un programme de formation connexe doit être élaboré et mis en œuvre pour tout le personnel afin de favoriser l'instauration d'une culture misant sur la sensibilisation à la sûreté et la vigilance constante.
- 26.4. L'ACSTA est l'autorité toute désignée pour surveiller les services de contrôle de la sûreté aux installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale. Si les ressources de l'ACSTA (personnel, équipement et formation) sont mises à contribution, un financement public additionnel devrait être fourni au besoin.
- 26.5. Les exigences en matière de sûreté de l'aviation applicables aux installations de services aéronautiques aux aéroports et d'aviation générale devraient être exposées dans la loi.

3.9 Obligation de mise en garde et transparence en matière de sûreté de l'aviation

Recommandation 27

27. La capacité d'élaborer un système efficace pour avertir le public des menaces à l'égard des entreprises de transport aérien doit être étudiée plus à fond. Il convient de se pencher notamment sur les points suivants :
- a. l'expérience à l'échelle internationale du recours à de tels systèmes;
 - b. les circonstances dans lesquelles le public a été averti d'une menace au Canada;
 - c. le juste équilibre entre les impératifs de la sûreté et les intérêts de l'industrie, dans le cas qui nous occupe;
 - d. le juste équilibre entre la nécessité d'assurer la confidentialité et la nécessité de stimuler la confiance du public, dans le cas qui nous occupe;
 - e. le seuil au-delà duquel un avertissement au public devrait être diffusé;
 - f. les incidences stratégiques et juridiques, y compris les pertes que pourraient subir les transporteurs aériens dont les activités risquent d'être compromises.

Recommandation 28

28. De manière générale, il faut faire preuve de plus de transparence dans le secteur de l'aviation civile, et ce, afin de stimuler la confiance à l'égard du réseau, de pouvoir montrer que les ressources sont affectées judicieusement et de garantir que le gouvernement et les acteurs de l'industrie demeurent responsables de la saine gestion de ce mandat.

- 28.1. La Commission déconseille la publication des résultats des essais d'infiltration. Si l'on décide de publier ces résultats, ceux-ci ne devraient être rendus publics qu'après un délai qui aura permis de parer aux points faibles du réseau qui sont ressortis.

3.10 Financement de la sûreté de l'aviation

Recommandation 29

29. Puisqu'il s'agit d'une fonction fondamentale qui se rattache directement à la sécurité nationale, le régime de sûreté de l'aviation civile du Canada doit bénéficier d'un financement régulier et soutenu, quelle que soit la conjoncture économique, afin que la sûreté puisse être maintenue à un niveau acceptable en tout temps.

29.1. Le financement de la sûreté de l'aviation civile devrait être tiré principalement de sources gouvernementales.

29.2. Le financement devrait être affecté en priorité aux secteurs où la maîtrise des risques n'est pas suffisante, notamment la sûreté du fret aérien et le contrôle de l'accès au côté piste et aux zones réglementées des aéroports.

29.3. Si des fonds additionnels sont jugés nécessaires à la mise en œuvre d'initiatives liées à la sûreté des passagers et des bagages, la Commission est en faveur du maintien de la perception du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA). Toutefois :

- a. la perception, la garde et le versement du DSPTA doivent être assujettis à des méthodes comptables rigoureuses, exhaustives et transparentes. Toutes les recettes provenant de la perception du DSPTA doivent pouvoir être retracées et doivent être utilisées uniquement dans l'intérêt de la sûreté de l'aviation civile;
- b. il est recommandé de dresser un rapport annuel exposant les recettes liées au DSPTA ainsi que les dépenses par programme ou ministère, selon le cas;
- c. l'ACSTA devrait être la principale bénéficiaire des fonds tirés de la perception du DSPTA.

APPENDICE A

CHRONOLOGIE :

Importants actes d'intervention illicite dans l'aviation civile

1931	
21 février	Tout premier acte attesté de terrorisme contre l'aviation commerciale. Au Pérou, un groupe de révolutionnaires péruviens détourne un aéronef transportant du courrier de la Pan American Airways dans le but de répandre des tracts par la voie des airs. Il n'y a aucun mort ¹ .
1933	
10 octobre	Premier acte de sabotage prouvé de l'histoire de l'aviation commerciale. Écrasement d'un Boeing 247 de la United Airlines en partance de Cleveland (Ohio) et à destination de Chicago (Illinois). L'appareil est détruit par un dispositif explosif à base de nitroglycérine, vraisemblablement muni d'un mécanisme de retardement. La bombe aurait été placée à bord de l'appareil, peut-être dissimulée dans un colis à l'emballage brun. Les 7 personnes à bord périssent ² .
1948	
6 avril	Premier cas de détournement lié à une fuite vers l'Ouest de personnes habitant derrière le rideau de fer. Un appareil de la CSA quittant Prague à destination de Bratislava (Tchécoslovaquie) est détourné par les trois quarts des 26 personnes à bord. L'aéronef se pose en toute sécurité dans une zone américaine de l'Allemagne, près de Munich ³ .
1949	
9 septembre	Près de Sault-au-Cochon (Québec), une bombe explose dans la soute à bagages avant d'un DC-3 de la Quebec Airways (Canadien Pacifique) et coûte la vie à 23 personnes. Albert Guay et deux complices (le fabricant de la bombe et la personne qui a apporté le colis contenant la bombe pour qu'il soit chargé à bord de l'aéronef) sont jugés coupables et exécutés ⁴ . L'épouse de M. Guay avait une assurance dont celui-ci était le bénéficiaire. L'attentat à la bombe perpétré afin de bénéficier frauduleusement de l'assurance par recours au meurtre ou au suicide est devenu une forme fréquente de sabotage d'un aéronef durant les années 1950 et 1960.

¹ Pièce P-448, p. 10.

² Pièce P-448, p. 10.

³ Pièce P-448, p. 10.

⁴ Pièce P-35, p. 40; pièce P-147, p. 14.

1950	
13 avril	Une bombe explose dans les toilettes d'un aéronef de la British European Airways qui avait quitté Londres à destination de Paris. Parmi les 32 personnes à bord de l'appareil, un membre d'équipage est gravement blessé. L'appareil atterrit sans autre incident ⁵ .
1952	
24 septembre	Une bombe explose dans une valise chargée à bord d'un appareil qui avait quitté Mexico à destination d'Oaxaca de Juarez (Mexique). Deux passagers sont blessés ⁶ .
1955	
11 avril	Une bombe explose dans un Lockheed 749A appartenant à la Air India International. L'appareil en provenance de Hong Kong et transportant des délégués et des journalistes chinois à une conférence à Bandung (Indonésie) s'écrase dans la mer de Chine méridionale. Il semble qu'un préposé chinois chargé du nettoyage de l'aéronef ait été soudoyé pour placer un dispositif incendiaire dans le logement de train d'atterrissage droit. Il s'agit du premier exemple de recours à un employé d'aéroport pour saboter un avion. Seulement 3 des 19 personnes à bord survivent. Le terrorisme à des fins politiques aurait été à l'origine de cet acte de sabotage ⁷ . Le premier ministre de Chine, M. Zhou Enlai, aurait été la cible de cet acte de sabotage. Le programme de voyage du premier ministre avait été gardé secret et il a quitté la Chine trois jours plus tard ⁸ .
1 ^{er} novembre ⁹	Un appareil de la United Airlines explose au-dessus de Longmont (Colorado), ce qui coûte la vie aux 44 personnes à bord. Une bombe avait été chargée à bord de l'appareil par un saboteur qui avait souscrit une assurance sur la vie de sa mère, laquelle était à bord. Il se serait inspiré de l'attentat perpétré au Québec par Albert Guay, en 1949 ¹⁰ .

⁵ Pièce P-448, p. 13.

⁶ Pièce P-448, p. 14.

⁷ Pièce P-448, p. 15.

⁸ Pièce P-447, p. 1.

⁹ Pièce P-447, p. 2.

¹⁰ Pièce P-448, p. 94-95.

1956	
4 mars et 27 avril	Des attentats à la bombe commis par l'organisation chypriote grecque EOKA contre l'autorité britannique à Chypre mènent à la destruction d'un aéronef britannique ¹¹ au moyen d'un dispositif explosif placé dans la soute à fret pendant que l'avion était stationné à l'aéroport de Nicosie, le 4 mars 1956. Le 27 avril 1956, un Dakota est détruit ¹² .
1959	
	Un aéronef de la Pan Am est détourné pendant un coup d'État au Pérou ¹³ .
	Raúl Castro détourne un avion cubain assurant un vol intérieur. Il s'agit du premier détournement d'un appareil à des fins politiques ¹⁴ .
	Le Mouvement du 26 juillet détourne un avion de ligne cubain et le force à tenter un atterrissage de nuit dans un terrain d'aviation éloigné de Cuba. L'appareil s'écrase, entraînant la mort de 17 des 20 personnes à bord ¹⁵ .
8 septembre	Une bombe dans une valise est la cause soupçonnée de l'explosion en plein vol d'un Douglas DC-3 au Mexique. L'appareil atterrit sans incident. Le saboteur est éjecté de l'avion durant l'explosion et il est la seule personne tuée. Sept autres personnes sont blessées ¹⁶ .
1960	
6 janvier	Une explosion a lieu en vol dans la cabine passagers d'un aéronef de la National Airlines. L'explosion sous un siège cause l'écrasement du DC-6B en Caroline du Nord. Les 34 personnes à bord périssent. Les autorités soupçonnent qu'il s'agit d'un suicide en vue de percevoir le montant d'une assurance ¹⁷ .

11 Pièce P-35, p. 40.

12 Pièce P-35, p. 40.

13 Pièce P-35, p. 40.

14 Pièce P-35, p. 40.

15 Pièce P-35, p. 40.

16 Pièce P-448, p. 17.

17 Pièce P-448, p. 96-98.

1961	
1 ^{er} mai ¹⁸	Le tout premier détournement réussi d'un appareil d'un transporteur américain sur l'île communiste de Cuba. Abntulio Ramirez Ortiz ¹⁹ , né à Porto Rico, menace d'une arme à feu le pilote d'un Convair 440 de la National Airlines ²⁰ pour l'obliger à l'emmener à La Havane où il trouve asile. Il est condamné à vingt ans d'emprisonnement à son retour aux États-Unis en 1975 ²¹ .
10 mai	Un appareil d'Air France s'écrase dans le Sahara, entraînant la mort des 78 personnes à bord. La compagnie aérienne estime que la cause la plus probable est celle d'un sabotage à l'aide de nitrocellulose ²² .
1962	
22 mai	Premier sabotage réussi d'un avion à réaction commercial. Un Boeing 707 de la Continental Airlines s'écrase à la frontière entre l'Iowa et le Missouri (États-Unis) et les 45 personnes à bord perdent la vie. L'écrasement est attribuable à l'explosion de la dynamite placée dans la corbeille à essuie-mains utilisée dans les toilettes de l'appareil ²³ .
1965	
	L'explosion d'une grenade dans l'aérogare d'Aden (Yémen) blesse 7 enfants britanniques ²⁴ .
1966	
	Des nationalistes du mouvement « El Condor » détournent un aéronef argentin de Buenos Aires sur les Malouines, qui sont sous autorité britannique, pour attirer l'attention sur la revendication du retour de ces îles à l'Argentine. Les nationalistes libèrent leurs otages et sont renvoyés en Argentine par les autorités britanniques ²⁵ .
22 novembre ²⁶	Un Douglas DC-3 d'Aden Airways explose en plein vol près d'Aden (Yémen), entraînant la mort des 30 personnes à bord. La bombe se trouvait dans un bagage à main apporté dans la cabine ²⁷ .

18 Pièce P-448, p. 18.

19 Pièce P-35, p. 40.

20 Pièce P-448, p. 18.

21 Pièce P-35, p. 40.

22 Pièce P-448, p. 18-19.

23 Pièce P-448, p. 98.

24 Pièce P-35, p. 40.

25 Pièce P-35, p. 41.

26 Pièce P-448, p. 170.

27 Pièce P-448, p. 21.

1967	
30 juin	L'appareil à destination d'Ibiza (Espagne), à bord duquel se trouve Moïse Tshombe, chef rebelle kantagais, est détourné sur l'Algérie, dans une tentative d'extrader ce dernier vers le Congo, son pays natal. Il est assigné à résidence en Algérie jusqu'à sa mort, deux ans plus tard ²⁸ .
12 octobre ²⁹	Une bombe explose dans la cabine passagers d'un Comet de la British European Airways alors qu'il survole la Méditerranée. L'appareil est détruit et les 66 personnes à bord perdent la vie ³⁰ .
1968	
21 février	À l'occasion du premier détournement réussi d'un avion de ligne commercial américain depuis 1961, un DC-8 de Delta Airlines est forcé de se rendre à La Havane (Cuba), où le pirate de l'air obtient l'asile politique ³¹ . Ce détournement est suivi de plusieurs autres actes de même nature commis en 1968 contre des appareils des États-Unis et d'autres pays. À cela s'ajoutent des tentatives ratées de détourner des avions sur Cuba. Les détournements sur Cuba se multiplient tout au long des deux décennies qui suivent ³² .
23 juillet	Des sympathisants du Front populaire de libération de la Palestine capturent un Boeing 707 d'El Al à Rome (Italie) et le détournent sur l'Algérie, où ils tiennent 32 passagers juifs en otage durant cinq semaines ³³ . Il s'agit du premier détournement d'un vol commercial sur ou depuis le Moyen-Orient ³⁴ .

²⁸ Pièce P-35, p. 41.

²⁹ Pièce P-448, p. 119.

³⁰ Pièce P-448, p. 119.

³¹ Pièce P-35, p. 41.

³² Par exemple : 12 mars, National; 21 mars, Avensa (Venezuela); 19 juin, Viasa (Venezuela); 29 juin, Southeast; 1^{er} juillet, Northwest; 17 juillet, National; 20 septembre, Eastern; 22 septembre, Avianca (Colombie); 6 octobre, Aeromaya (Mexique); 4 novembre, National; 18 novembre, Mexicana (Mexique); 23 novembre, Eastern; 24 novembre, Eastern; 30 novembre, Eastern; 11 décembre, TWA; 19 décembre, Eastern. Pièce P-448, p. 23-25.

³³ Pièce P-35, p. 41; voir aussi la pièce P-263, onglet 4.

³⁴ Pièce P-448, p. 67.

26 décembre

Un Israélien est tué lors d'une attaque à l'arme automatique perpétrée par le Front populaire de libération de la Palestine contre un appareil d'El Al à l'aéroport d'Athènes (Grèce). Deux terroristes sont capturés, puis relâchés par le gouvernement grec à la suite du détournement d'un aéronef grec à Beyrouth. Trois jours après l'attentat à Athènes, en représailles, des commandos israéliens font exploser 13 avions de ligne arabes à l'aéroport de Beyrouth (Liban)³⁵.

1969

18 février

Des terroristes palestiniens attaquent un Boeing 707 d'El Al sur la piste à l'aéroport de Zurich (Suisse), mitraillant le fuselage et tuant le pilote et trois passagers. Un policier du ciel/gardien de sécurité israélien riposte et tue l'un des terroristes³⁶.

29 août

Des membres du Front populaire de libération de la Palestine détournent un appareil de la Trans World Airlines (TWA) sur Damas (Syrie), peu après son départ de Rome (Italie). Tous les passagers et les membres d'équipage sont libérés sains et saufs, mais les terroristes font exploser une bombe dans le poste de pilotage³⁷. Les pirates de l'air sont dirigés par Leila Khaled qui dirigera aussi le groupe responsable des événements à l'ancien aéroport britannique désaffecté de Dawson's Field en 1970.

22 décembre

Un Douglas DC-6B d'Air Vietnam, assurant un vol intérieur régulier entre Saïgon et Da Nang dans le Sud-Vietnam, est fortement endommagé par une explosion dans la cabine durant la descente, lors de l'escale à Nha Trang. La plupart des 34 personnes qui perdent la vie étaient au sol. Dix des personnes à bord de l'aéronef périssent et 67 survivent. La bombe a explosé près des toilettes avant du côté gauche de l'appareil³⁸.

³⁵ Pièce P-35, p. 41; voir aussi la pièce P-448, p. 67.

³⁶ Pièce P-35, p. 41.

³⁷ Pièce P-35, p. 41.

³⁸ Pièce P-448, p. 121-122.

1970	
21 février	<p>Peu après le décollage, un appareil de Swissair signale une explosion possible dans le compartiment arrière, puis s'écrase dans une forêt, entraînant la mort des 47 personnes à bord. Des terroristes arabes sont soupçonnés d'être les auteurs de l'explosion³⁹.</p>
	<p>Trois terroristes arabes tentent de détourner un Boeing 707 d'El Al à l'aéroport de Munich (Allemagne), mais ils sont repoussés par le pilote, qui en vient aux coups avec l'un des terroristes, dans le salon de l'aérogare. Un Israélien meurt et 11 autres personnes sont blessées⁴⁰.</p>
6 septembre ⁴¹	<p>Des membres du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) réalisent le premier détournement coordonné de plusieurs aéronefs, lequel donne lieu aux événements de Dawson's Field, en Jordanie. Un appareil de la TWA et de Swissair et, trois jours plus tard, un autre de la BOAC, transportant plus de 300 otages, sont détournés par le FPLP sur une ancienne base aérienne britannique désaffectée dans le désert de Jordanie⁴². Le VC-10 de la BOAC est capturé à la suite de l'arrestation de la chef, Leila Khaled, lors de la tentative ratée de détournement d'un appareil d'El Al, l'une des cibles dans le plan initial. L'aéronef de la BOAC est détourné pour en faire une monnaie d'échange contre la libération de M^{me} Khaled, détenue à Londres. Deux autres membres du groupe terroriste FPLP qui n'ont pas réussi à monter à bord de l'aéronef d'El Al à Amsterdam, décident, de manière inopinée, de capturer un Boeing 747 de la Pan Am et de le détourner sur Le Caire, où il est détruit après la remise en liberté des passagers. Les gouvernements de l'Allemagne, de la Suisse et du Royaume-Uni acquiescent tous aux exigences du FPLP et libèrent un certain nombre de terroristes qu'ils détiennent en prison, dont Leila Khaled⁴³. Ces événements représentent, de l'avis général, le début du terrorisme aérien moderne⁴⁴.</p>

39 Pièce P-448, p. 68-69.

40 Pièce P-35, p. 42.

41 Selon la pièce P-448, les dates pertinentes sont du 6 au 12 septembre 1970; voir p. 70.

42 Témoignage de Rodney Wallis, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4207-4208.

43 Pièce P-35, p. 42.

44 Pièce P-259 : Rodney Wallis, *Combating Air Terrorism* (New York, Brassey's, 1993), p. 92 [Wallis, *Combating Air Terrorism*].

1971

12 et 13 novembre

Un terroriste prétendant être membre de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) détourne le vol 812 d'Air Canada qui avait quitté Vancouver à destination de Toronto. Il prend le contrôle de l'appareil à l'aide d'un fusil de chasse à canon scié et prétend avoir en sa possession de la dynamite. L'appareil se pose deux fois à Grand Falls (Montana), la première pour le ravitaillement en carburant et un paiement en argent, et la deuxième pour la libération de tous les passagers⁴⁵.

26 décembre⁴⁶

Patrick Critton, membre d'un groupe pour l'affranchissement des Noirs (République de la Nouvelle Afrique)⁴⁷, détourne le vol 932 d'Air Canada qui avait quitté Thunder Bay à destination de Toronto (Ontario). Il aurait brandi une arme de poing et une grenade et aurait exigé d'être transporté à Cuba⁴⁸.

1972

7 et 8 mars

Dans le cadre d'une tentative d'extorsion, la Trans World Airlines est informée que des bombes ont été chargées à bord de quatre de ses aéronefs. Une bombe est découverte à bord de l'aéronef assurant le vol 7, une liaison transcontinentale intérieure entre New York et Los Angeles. Le 8 mars, une autre bombe explose dans le poste de pilotage d'un Boeing 707 alors qu'il se trouve au sol à Las Vegas (Nevada). Il n'y a aucun blessé. Bien que les auteurs aient exigé un paiement de 2 millions de dollars, ils n'ont rien reçu et aucun suspect n'est appréhendé⁴⁹.

9 mai

Un avion de la compagnie aérienne belge Sabena est détourné, après son départ de Vienne, sur l'aéroport Ben-Gurion à Tel-Aviv (Israël), où des commandos israéliens le prennent d'assaut⁵⁰. Quatre membres du groupe terroriste palestinien Septembre noir sont tués à bord de l'appareil et les otages sont libérés. Un passager et cinq soldats israéliens perdent la vie⁵¹.

45 Pièce P-448, p. 100.

46 Pièce P-488, p. 37.

47 Pièce P-147, p. 10.

48 Pièce P-35, p. 42.

49 Pièce P-448, p. 128.

50 Pièce P-147, p. 11.

51 Pièce P-35, p. 42.

16 août	Un dispositif dissimulé dans un tourne-disque explose dans la soute à bagages arrière d'un Boeing 707 d'El Al, peu de temps après son décollage de Rome (Italie) à destination de Tel-Aviv (Israël). L'appareil se pose sans autre incident. Aucune des 153 personnes à bord n'est blessée gravement ⁵² .
30 mai	Le « massacre de l'aéroport Lod » a lieu lorsque des terroristes du Front populaire de libération de la Palestine et de l'Armée rouge japonaise ouvrent le feu dans l'aérogare Lod (qui porte maintenant le nom d'aéroport Ben-Gurion), en Israël. Vingt-six civils sont tués et 78 autres sont blessés ⁵³ .
29 octobre	Quatre pirates de l'air, recherchés pour le meurtre d'un directeur de banque et d'un policier au cours d'un vol de banque raté, tuent un préposé aux billets et blessent un préposé à l'aire de trafic alors qu'ils tentent de monter à bord d'un Boeing 727 de la Eastern Airlines. Ils exigent d'être transportés à Cuba ⁵⁴ .
10 novembre	Le détournement sur Cuba le plus long et peut-être le plus éprouvant est celui de l'aéronef assurant le vol 49 de la Southern Airways. Le DC-9, détourné par trois fuyitifs aux États-Unis, se pose dans plusieurs villes des États-Unis ainsi qu'à Toronto, avant d'atterrir à La Havane (Cuba). L'incident dure 30 heures. À un moment donné, l'aéronef a survolé la maison de campagne du président américain, Richard Nixon, et, à un autre, les pirates de l'air ont menacé de faire écraser l'aéronef contre la centrale nucléaire d'Oak Ridge (Tennessee) ⁵⁵ .
8 décembre	Le Front de libération de l'Érythrée tente sans succès de détourner un Boeing 720B de la Ethiopian Airlines pendant qu'il assure la liaison entre Addis-Abeba et Asmara. Des gardes de sécurité tuent sept pirates de l'air, dont deux femmes. L'aéronef retourne sans autre incident à Addis-Abeba ⁵⁶ .

52 Pièce P-448, p. 74.

53 Pièce P-147, p. 22.

54 Pièce P-447, p. 3.

55 Pièce P-448, p. 38.

56 Pièce P-448, p. 56.

1973	
5 août	Des commandos-suicides de Septembre noir attaquent l'aérogare de l'aéroport d'Athènes (Grèce). Trois civils périssent et 55 personnes sont blessées.
17 novembre	Des terroristes palestiniens font sauter une bombe aux bureaux de la Pan Am à l'aéroport de Fiumicino à Rome. L'explosion fait 32 morts et 50 blessés. Les terroristes prennent ensuite en otage sept policiers italiens et détournent un avion sur Athènes (Grèce). Après avoir tué un otage, ils se rendent au Koweït. Ils finissent par se livrer ⁵⁷ .
1974	
	Un DC-10 britannique en partance de Dubaï (Émirats arabes unis) est détourné par des terroristes du Front du refus palestinien. L'appareil atterrit en Tunisie, où un passager allemand est tué ⁵⁸ .
26 août	Un dispositif explosif fait défaut et un incendie est découvert dans la soute à bagages avant d'un Boeing 707 assurant le vol 841 de la TWA en partance d'Athènes, après son atterrissage à Rome. Personne n'est blessé, mais ce même vol est de nouveau ciblé par des terroristes à peine deux semaines plus tard ⁵⁹ .
8 septembre ⁶⁰	Une bombe explose dans la soute à bagages ⁶¹ du vol 841 de la TWA alors que l'aéronef survole la mer Ionienne au large de la Grèce. Les 88 personnes à bord, à savoir 79 passagers et 9 membres d'équipage, sont tuées ⁶² . L'auteur de cet attentat est le Front populaire de libération de la Palestine ⁶³ . La bombe avait été chargée à bord de l'aéronef à Athènes, dont l'aéroport est reconnu pour le manque de rigueur de ses mesures de sûreté. Par la suite, la TWA a instauré une politique selon laquelle tous les bagages devaient être inspectés avant d'être chargés à bord des aéronefs ⁶⁴ .

⁵⁷ Pièce P-35, p. 42; voir aussi la pièce P-263, onglet 4.

⁵⁸ Pièce P-263, onglet 4.

⁵⁹ Pièce P-448, p. 76.

⁶⁰ Pièce P-448, p. 76.

⁶¹ Pièce P-35, p. 42.

⁶² Pièce P-448, p. 76.

⁶³ Pièce P-35, p. 42.

⁶⁴ Pièce P-448, p. 75-76.

1975	
13 janvier	Un missile lancé contre un Boeing 707 d'El Al percute un DC-9 stationné à l'aéroport d'Orly à Paris et perce le fuselage de cet avion. Trois personnes, dont un membre d'équipage, sont légèrement blessées. Les 148 personnes à bord du Boeing 707 sont toutes saines et sauvées ⁶⁵ .
	Des terroristes d'origine arabe attaquent l'aéroport d'Orly à Paris (France) et prennent 10 otages dans des toilettes de l'aérogare. Finalement, le gouvernement français fournit aux terroristes un avion pour qu'ils se rendent à Bagdad (Iraq) ⁶⁶ .
29 décembre	Une bombe qui explose à l'aéroport LaGuardia de New York fait 11 morts et 74 blessés.
1976	
27 juin	Un aéronef d'Air France est détourné par un groupe constitué de terroristes de l'organisation allemande Baader-Meinhof et du Front populaire de libération de la Palestine. L'équipage de cet aéronef est forcé de se rendre à l'aéroport d'Entebbe (Ouganda). Les terroristes tiennent en otage les 258 passagers et membres d'équipage, mais tous les passagers d'origine non israélienne sont par la suite libérés. Le 3 juillet, des commandos israéliens se rendent en Ouganda par avion et libèrent les otages qui restent. Tous les terroristes sont tués au cours de l'opération de sauvetage, de même que 3 passagers, 1 commando israélien et au moins 20 soldats ougandais ⁶⁷ .
	Des terroristes du Front populaire de libération de la Palestine et de l'Armée rouge japonaise lancent une attaque dans une aérogare de l'aéroport d'Istanbul (Turquie) au cours de laquelle 4 civils sont tués et 20 personnes sont blessées ⁶⁸ .
	Un aéronef de la TWA qui avait quitté New York à destination de Paris est détourné par des terroristes croates qui prennent 93 personnes en otage. Les terroristes se rendent aux autorités à Paris et libèrent les otages ⁶⁹ .

⁶⁵ Pièce P-448, p. 77.

⁶⁶ Pièce P-35, p. 43; voir aussi la pièce P-263, onglet 4.

⁶⁷ Pièce P-35, p. 43; voir aussi la pièce P-448, p. 77.

⁶⁸ Pièce P-35, p. 43.

⁶⁹ Pièce p-35, p. 43.

6 octobre

Un aéronef de la Cubana Airlines assurant le vol 455 s'écrase au large de la Barbade, causant la mort des 73 personnes à bord. L'écrasement est attribué à la détonation d'explosifs laissés à bord par des passagers qui avaient quitté l'appareil à son escale à la Barbade. Les auteurs de l'attentat sont des expatriés cubains anticastristes⁷⁰. Dix ans plus tard, deux hommes sont condamnés à 20 ans d'emprisonnement pour le rôle qu'ils ont joué dans cet écrasement⁷¹.

197713 octobre⁷²

Durant quatre jours, quatre terroristes palestiniens détournent un Boeing 737 de la compagnie allemande Lufthansa sur plusieurs destinations au Moyen-Orient. Après l'assassinat du pilote par les terroristes, l'aéronef est pris d'assaut par des commandos antiterroristes allemands appuyés par deux membres de l'unité d'élite SAS (Special Air Service) de l'armée britannique, lors de l'atterrissage de l'aéronef à Mogadiscio (Somalie). Les 90 otages sont libérés et 3 terroristes sont tués⁷³.

1978

19 février

Des terroristes arabes ayant détourné un aéronef à l'aéroport de Larnaca (Chypre) se voient refuser l'autorisation d'atterrir dans un certain nombre de capitales arabes et retournent à Larnaca. Des commandos venus d'Égypte par avion tentent de prendre l'appareil d'assaut sans l'autorisation du gouvernement chypriote, ce qui donne lieu à un échange de tirs avec des troupes chypriotes. Quinze commandos égyptiens, 7 soldats chypriotes et 1 caméraman allemand sont tués⁷⁴.

20 août

Une agente de bord d'El Al est tuée lors d'une embuscade tendue par le Front populaire de libération de la Palestine contre l'autocar transportant les membres d'équipage, devant l'hôtel Europa, à Londres (Royaume-Uni)⁷⁵.

71 Pièce P-448, p. 136.

72 Pièce P-447, p. 4.

73 Pièce P-263, onglet 4.

74 Pièce P-35, p. 43

75 Pièce P-263, onglet 4.

Douze personnes sont blessées lorsqu'une bombe explose à bord d'un aéronef de la American Airlines aux États-Unis. L'attentat est attribué à un homme surnommé l'« Unabomber »⁷⁶.

Un aéronef d'Air Florida assurant la liaison entre Key West et Miami (États-Unis) est détourné par 7 Cubains sur Cuba, où les otages sont libérés et les pirates de l'air arrêtés. Six autres aéronefs américains sont détournés au cours du mois qui suit. Tous les passagers de ces vols sont libérés sains et saufs⁷⁷.

Trois passagers sont tués lorsque des Cubains détournent un aéronef au Pérou. Ils exigent d'être transportés aux États-Unis⁷⁸.

Le président de la United Airlines est blessé lors d'un attentat à la bombe à Chicago qui est attribué à l'« Unabomber »⁷⁹.

Quatre terroristes iraniens sont tués lorsque les forces de sécurité turques prennent d'assaut un aéronef de la Turkish Airlines après son atterrissage dans l'est de la Turquie. Les terroristes tuent un des 155 otages⁸⁰.

1979

27 août

Une bombe détruit les bureaux de la Turkish Airlines à Francfort (Allemagne). Une personne est blessée. L'attentat est revendiqué plus tard par l'Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie (ASALA)⁸¹.

1980

27 juin

Un avion bi-réacteur Douglas DC-9 est détruit au-dessus de la mer Tyrrhénienne, entraînant la mort des 81 personnes à bord. On estime que la cause probable de l'écrasement est l'explosion d'un dispositif placé entre la paroi externe des toilettes et le revêtement de l'appareil. L'attentat n'a jamais été revendiqué, mais il pourrait être lié à une vague d'actes terroristes attribués à des extrémistes de droite en Italie⁸².

⁷⁶ Pièce P-35, p. 44.

⁷⁷ Pièce P-35, p. 44.

⁷⁸ Pièce P-35, p. 44.

⁷⁹ Pièce P-35, p. 44.

⁸⁰ Pièce P-35, p. 44; voir aussi la pièce P-147, p. 14.

⁸¹ Pièce P-263, onglet 4.

⁸² Pièce P-448, p. 143-144.

21 décembre	Un aéronef s'écrase peu de temps après le décollage en Colombie, causant la mort des 70 personnes à bord. Une matière explosive, apparemment de la nitroglycérine placée dans des toilettes situées à l'arrière de l'appareil, serait à l'origine de cet écrasement ⁸³ .
1982	
20 février	Un dispositif explosif dissimulé dans une valise est à l'origine de l'explosion d'un tapis mécanique à l'aéroport international de Managua (Nicaragua). La valise avait été déchargée d'un Boeing 737 ⁸⁴ .
11 août	Un dispositif explose sous un siège de la partie arrière de la cabine d'un Boeing 747 de la Pan American World Airways qui survole l'océan Pacifique. Parmi les 285 personnes à bord, 1 passager, un garçon de 16 ans, perd la vie et 15 autres personnes sont blessées. L'appareil se pose en toute sécurité en dépit d'un trou dans le plancher de la cabine et d'une décompression rapide. Le Palestinien responsable de cet attentat à la bombe est arrêté et poursuivi en justice en Grèce ⁸⁵ .
1983	
19 août	Un dispositif incendiaire endommage fortement un Boeing 727 de la Syrian Arab Airlines au sol à Rome, peu de temps avant son départ prévu pour Damas (Syrie). Toutes les personnes à bord sont évacuées sans blessure ⁸⁶ . Le dispositif explosif improvisé avait été placé sous un siège dans la cabine. Cette méthode reproduit celle qui avait été utilisée contre l'appareil de la Pan Am en août 1982 et sera ensuite reprise contre un appareil de la TWA en 1985.
23 septembre	Un Boeing 737 Advanced de la Gulf Air assurant le vol 771 s'écrase dans le désert près d'Abu Dhabi. Les 111 personnes à bord périssent. Les éléments de preuve laissent croire à un acte de sabotage. Un bagage avait été enregistré par une personne qui détenait un billet, mais cette dernière n'est jamais montée à bord de l'avion ⁸⁷ .

83 Pièce P-448, p. 145.

84 Pièce P-448, p. 147.

85 Pièce P-448, p. 81.

86 Pièce P-448, p. 81-82.

87 Pièce P-448, p. 82.

1984	
18 janvier	<p>Un Boeing 747 d'Air France survolant le Pakistan est fortement endommagé par une explosion dans la soute à fret. Il atterrit sans autre incident.</p> <p>Des terroristes chiites irakiens soutenus par l'Iran détournent un aéronef koweïtien assurant la liaison entre Dubaï et le Pakistan. L'aéronef atterrit de force dans la capitale iranienne Téhéran; deux Américains sont assassinés. Les terroristes se rendent aux autorités iraniennes, puis sont relâchés⁸⁸.</p>
1985	
4 avril	<p>Une roquette est lancée contre un Boeing 727 de la Alia Jordanian Airlines alors qu'il décolle d'Athènes (Grèce) pour se rendre à Amman (Jordanie). La roquette n'explose pas et l'appareil ne subit que de légers dommages⁸⁹.</p> <p>Des terroristes du Hezbollah sont à l'origine de l'explosion d'une bombe dans les bureaux de la American Airlines à Copenhague⁹⁰.</p> <p>La Faction de l'Armée rouge fait exploser une bombe à l'aéroport de Francfort (Allemagne). Trois personnes perdent la vie⁹¹.</p>
14 juin	<p>Un Boeing 727 de la TWA assurant le vol 847 entre Athènes et Rome et transportant 8 membres d'équipage et 145 passagers est détourné sur Beyrouth par deux terroristes libanais du Hezbollah. C'est le début d'une prise d'otages qui va durer deux semaines durant lesquelles l'appareil se rend deux fois à Alger (Algérie). Les pirates de l'air exigent la libération de prisonniers détenus au Koweït ainsi que de 700 prisonniers musulmans chiites détenus dans des prisons israéliennes et libanaises. Les terroristes tuent un nageur de la US Navy et prennent en otage 39 passagers lorsque les autorités refusent d'acquiescer à leurs demandes. Ils libèrent finalement les otages après que le gouvernement américain eut fait des pressions sur les autorités israéliennes pour qu'elles libèrent des centaines de prisonniers libanais et palestiniens⁹².</p>

88 Pièce P-35, p. 44.

89 Pièce P-448, p. 85.

90 Pièce P-263, onglet 4.

91 Pièce P-35, p. 44.

92 Pièce P-35, p. 44; voir aussi la pièce P-448, p. 85-86.

23 juin

Une bombe explose à bord d'un Boeing 747 d'Air India (vol 182) au-dessus de l'océan Atlantique. Les 329 personnes à bord périssent. Des terroristes sikhs sont tenus responsables de la tragédie, qui, à l'époque, est le pire attentat terroriste de l'histoire⁹³. La bombe se trouvait dans un bagage non accompagné transféré d'un vol de CP Air à un vol d'Air India, en dépit du fait que le détenteur de billet n'avait pas de réservation sur le vol d'Air India.

23 juin

Deux bagagistes sont tués à l'aéroport de Narita à Tokyo par une explosion attribuée à des extrémistes sikhs. La bombe, qui a explosé dans l'aire de transit, se trouvait dans un bagage non accompagné qui avait été déchargé d'un vol de CP Air en provenance de Vancouver et qui devait être transféré dans le vol 301 d'Air India⁹⁴.

26 novembre

Un Boeing 727 d'Egyptair qui avait quitté Athènes à destination du Caire est détourné sur Malte. Il y a échange de coups de feu en vol entre les pirates de l'air et des policiers du ciel. Une fois l'appareil au sol, les terroristes font feu sur 5 passagers dont 2 perdent la vie. Des commandos égyptiens de la Force 777 prennent d'assaut l'aéronef. L'échange de tirs et la détonation d'explosifs par les terroristes à bord de l'appareil causent la mort de 57 passagers⁹⁵.

27 décembre

Des membres de l'organisation terroriste d'Abu Nidal lancent une attaque à la grenade et au pistolet-mitrailleur dans des aéroports de Rome et de Vienne. Seize personnes sont tuées et plus de 100 civils sont blessés⁹⁶.

93 Pièce P-35, p. 45.

94 Pièce P-35, p. 45; voir aussi la pièce P-147, p. 31.

95 Pièce P-35, p. 45.

96 Pièce P-35, p. 45; voir aussi le témoignage de Moses Aléman, vol. 35, 29 mai 2007, p. 4227.

1986	
2 avril	Une bombe explose à bord d'un Boeing 727 de la Trans World Airways qui assure la liaison entre Rome et Athènes. Quatre passagers, dont un bébé, sont tués lorsqu'ils sont éjectés de l'appareil à 10 000 pieds d'altitude. On croit qu'une passagère a fabriqué une bombe à l'aide d'explosifs plastiques et qu'elle l'a laissée sous son siège. Elle était montée à bord au Caire et était descendue à Athènes. Par la suite, l'appareil a poursuivi sa route vers Rome. La bombe a explosé pendant son voyage de retour ⁹⁷ .
17 avril	Des explosifs plastiques sont placés dans le bagage à main d'une Irlandaise, à son insu, laquelle doit prendre un vol d'El Al en partance de Londres (Royaume-Uni) et à destination de Tel-Aviv (Israël). La bombe, qui n'est pas détectée par l'appareil radioscopique à l'aéroport de Heathrow, est découverte au contrôle secondaire mis en place par El Al. L'attentat avait été planifié par le fiancé de la dame qui a, par la suite, été arrêté et condamné à 45 ans d'emprisonnement ⁹⁸ .
3 mai	Une bombe explose à bord d'un Lockheed 1011 d'Air Lanka stationné à l'aéroport de Colombo. Vingt passagers qui embarquaient à bord de l'appareil sont tués. Un agent des douanes ayant accès aux fournitures de l'appareil et qui aurait partagé les visées du mouvement séparatiste tamoul est accusé de sabotage. Le dispositif avait été placé dans le lot de bord, qui est chargé dans chaque aéronef et qui contient du matériel technique essentiel pour faciliter l'entretien d'urgence dans les aéroports étrangers ⁹⁹ .
Août	Des rebelles en lutte contre le gouvernement du Soudan abattent un appareil en vol à l'aide d'un missile sol-air (SAM-7). Soixante personnes perdent la vie ¹⁰⁰ .

⁹⁷ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 12-13.

⁹⁸ Pièce P-448, p. 87- 88.

⁹⁹ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 14.

¹⁰⁰ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 14.

5 septembre

Des terroristes s'emparent d'un Boeing 747 de la Pan American à l'aéroport de Karachi. Vingt-deux personnes perdent la vie et plus de 100 personnes sont blessées¹⁰¹. Vêtus d'uniformes ressemblant à ceux des gardes de l'aéroport, ces terroristes ont mis la main sur un véhicule semblable à ceux utilisés par l'administration aéroportuaire. Ils ont pu ainsi franchir d'un signe de la main, sans être questionnés, le point de contrôle leur donnant un accès libre au côté piste où se trouvait l'appareil et où s'opérait l'embarquement¹⁰².

25 décembre

Un Boeing 737 iraquien est détourné et détruit en vol au cours d'un échange de tirs entre les terroristes et des gardes de sécurité. Des grenades sont lancées et des coups de feu sont échangés au-dessus des corps des passagers. Soixante et onze personnes perdent la vie¹⁰³.

1987

Mai

Un employé d'une entreprise de manutention s'empare d'un aéronef d'Air New Zealand au sol à l'aéroport de Nandi aux Fidji¹⁰⁴. On réussit à persuader le pirate de l'air potentiel de ne pas détourner l'aéronef.

29 novembre

Un aéronef de la Korean Air assurant le vol 858 entre Bagdad et Séoul est détruit en vol au-dessus de la mer d'Andaman. Les 115 personnes à bord perdent la vie. Deux passagers membres du Parti des travailleurs de la Corée du Nord ont laissé un explosif liquide ayant l'apparence d'une bouteille d'alcool dans un espace de rangement supérieur lorsqu'ils ont quitté l'appareil lors d'une escale. Le mécanisme de retardement avait été réglé pour que le dispositif explose durant l'étape suivante de l'aéronef¹⁰⁵.

10 décembre

Un aéronef de la US Air devant assurer la liaison entre Los Angeles et San Francisco est détruit par un ancien employé monté à bord de l'appareil dans l'intention d'abattre son ancien supérieur, qui est passager. Il abat le pilote, ce qui cause l'écrasement de l'appareil et la mort des 43 personnes à bord.

¹⁰¹ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 2.

¹⁰² Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 15.

¹⁰³ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 17.

¹⁰⁴ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 2.

¹⁰⁵ Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 18-19.

19881^{er} mars

Un dispositif explosif détruit un aéronef de la Commercial Airways (Comair) assurant le vol 206, une liaison intérieure d'Afrique du Sud entre Phalaborwa et Johannesburg. L'appareil s'écrase au sud-ouest de l'aéroport Jan-Smuts où il devait atterrir. Les 17 personnes à bord perdent la vie. Des tests confirment que l'explosif était composé de nitroglycérine et de nitrate d'ammonium. L'auteur de l'acte n'a jamais été identifié, mais un porte-documents que l'on savait avoir été chargé à bord à Phalaborwa n'a jamais été retrouvé. À l'époque, il n'était pas obligatoire de contrôler les bagages de cabine au point de départ. À la suite de cette tragédie, il a été recommandé de prendre de toute urgence des mesures devant empêcher l'introduction de marchandises dangereuses à bord des aéronefs dans les aéroports n'ayant pas des services de sûreté adéquats¹⁰⁶.

5 avril

Des terroristes s'emparent d'un Boeing 747 de la Kuwait Airways, ayant à son bord 97 passagers et 15 membres d'équipage, et le détournent sur Mashhad (Iran), où certains otages, dont tous les passagers britanniques, sont libérés avant que l'appareil ne reparte pour Chypre. Le gouvernement du Koweït refuse les demandes des pirates de l'air chiïtes soutenus par l'Iran, qui souhaitent la libération de 17 terroristes condamnés. Deux passagers sont abattus tandis que l'appareil est au sol à Chypre et les pirates de l'air sont autorisés à s'envoler vers l'Algérie, où le reste des otages sont libérés sains et saufs et où les terroristes ne sont pas arrêtés¹⁰⁷.

21 décembre

Un Boeing 747 de la Pan Am assurant le vol 103 explose au-dessus de Lockerbie (Écosse) à la suite de la déflagration d'une bombe dissimulée dans un bagage non accompagné transféré à bord de l'appareil de la Pan Am à l'aéroport de Francfort (Allemagne). Les 259 personnes à bord de l'aéronef et 11 personnes au sol sont tuées par l'explosion. Abdelbasset Ali Mohamad Al-Megrahi, chef de la sûreté de la Libyan Arab Airlines et supposé membre du Service de renseignement libyen, a été jugé coupable par un tribunal d'Écosse siégeant à La Haye¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Pièce P-448, p. 158.

¹⁰⁷ Pièce P-35, p. 45; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 19-23.

¹⁰⁸ Pièce P-35, p. 45; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 26-27.

1989	
19 septembre ¹⁰⁹	Un DC-10 de la société française UTA explose en vol au-dessus du Sahara et les 171 personnes à bord perdent la vie. Des explosifs plastiques avaient été dissimulés dans le bagage d'un passager ¹¹⁰ congolais monté à Brazzaville (Congo) et descendu lorsque l'appareil a fait escale à Ndjamena. Il semble que cet attentat, le pire acte de sabotage contre une compagnie aérienne européenne, ait été motivé par l'appui donné par la France à certains éléments opposés au gouvernement de la Libye et/ou aux forces antisyriennes au Liban ¹¹¹ . Le gouvernement de la France a délivré des mandats pour l'arrestation de quatre Libyens ¹¹² .
Novembre	Un Boeing 727 d'Avianca assurant un vol intérieur entre Bogotá (Colombie) et Cali est détruit. Cet attentat a entraîné la mort de 107 personnes et il est revendiqué par des personnes qui auraient des liens avec un cartel colombien de la drogue ¹¹³ .
23 novembre	Un fil mal raccordé aurait empêché l'explosion d'une bombe chargée dans la soute à bagages d'un Boeing 747 de la Saudi Arabian Airlines assurant le vol 367 entre Islamabad (Pakistan) et Riyad (Arabie saoudite) et survolant la mer d'Arabie. L'appareil transportait 339 personnes. Par la suite, dix passagers sont arrêtés pour leur rôle dans ce qui aurait été une mission-suicide ¹¹⁴ .
27 novembre	Un dispositif fait exploser en vol un Boeing 727 d'Avianca assurant la liaison entre Bogotá (Colombie) et Cali. Les 107 personnes à bord périssent. Cet acte de sabotage serait lié à un cartel de la drogue ¹¹⁵ .
1994	
	Le président du Rwanda, Juvenel Habyarimana, qui revenait d'une réunion régionale des chefs de gouvernement, est tué lorsque son avion est abattu par un missile sol-air alors qu'il s'approche de l'aéroport de Kigali ¹¹⁶ .

109 Pièce P-448, p. 990.

110 Pièce P-35, p. 45; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 39-40.

111 Pièce P-448, p. 90-91.

112 Pièce P-35, p. 45; voir aussi Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 39-40.

113 Wallis, *Combating Air Terrorism*, p. 41.

114 Pièce P-448, p. 91.

115 Pièce P-448, p. 160.

116 Pièce P-35, p. 45.

19 juillet

On croit qu'un acte de terrorisme lié à la situation au Moyen-Orient serait à l'origine de l'écrasement d'un aéronef près de Colón (Panama), peu après le décollage. Les 21 personnes à bord perdent la vie¹¹⁷.

11 décembre

Une bombe explose sous un siège de la cabine d'un Boeing 747 de la Philippine Airlines assurant la liaison entre Manille (Philippines) et Tokyo (Japon). Le passager qui occupe le siège est tué et 10 des 292 autres personnes à bord sont blessées. L'appareil atterrit sans autre incident à Okinawa (Japon). Cet attentat à la bombe aurait été un « essai » en vue de faire exploser une douzaine d'avions de ligne américains assurant des vols transpacifiques, afin de punir les États-Unis pour leur appui continu à Israël. Le principal saboteur dans ce complot a été jugé coupable plus tard par un tribunal américain¹¹⁸.

24 décembre¹¹⁹

Un aéronef d'Air France assurant le vol 8969 entre Alger et Paris est détourné par l'organisation terroriste algérienne Groupe islamiste armé (GIA). Les quatre pirates de l'air embarquent à bord de l'appareil déguisés en agents de sécurité d'Air Algérie. Les autorités retardent le départ de l'appareil, mais sont contraintes d'autoriser le décollage lorsque les pirates de l'air tuent 2 des 227 personnes à bord. Le gouvernement de la France décide de ne pas autoriser l'appareil à s'approcher de Paris parce que son consulat à Oran (Algérie) avait reçu des renseignements l'informant du projet de faire exploser l'appareil au-dessus de Paris. Les membres d'équipage convainquent les terroristes qu'il faut faire le plein de l'appareil à Marseille. Une fois l'appareil au sol, des heures de négociations s'ensuivent au cours desquelles les terroristes exigent du carburant. Des commandos du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) de France prennent l'appareil d'assaut et, après un échange de tirs de 20 minutes, ils réussissent à libérer les 161 passagers qui restent (certains avaient déjà été libérés pendant les négociations) et 3 membres d'équipage¹²⁰.

117 Pièce P-448, p. 92.

118 Pièce P-448, p. 92-93.

119 Pièce P-263, onglet 4.

120 Pièce P-263, onglet 4.

Des conspirateurs réussissent à passer les contrôles de sûreté en ayant en leur possession des composants servant à fabriquer un dispositif explosif improvisé, puis ils montent à bord du vol 434 de la Philippine Airlines. Ils assemblent le dispositif explosif dans les toilettes de l'appareil et règlent le mécanisme de retardement pour que le dispositif explose quatre heures plus tard, durant la prochaine étape du vol. L'explosion tue une personne et perce un trou dans le plancher de l'aéronef. L'appareil est forcé d'atterrir d'urgence¹²¹.

1996

24 février

Deux avions de chasse MiG cubains abattent un petit avion transportant quatre exilés cubains de l'organisation « Frères du secours », au-dessus du golfe du Mexique¹²².

Août

Six dissidents irakiens détournent sur Stansted (Royaume-Uni) un Airbus A310 de la Sudan Airways qui assure la liaison entre Khartoum et la Jordanie. À la suite de négociations avec les autorités britanniques, les pirates de l'air libèrent les 13 membres d'équipage et les 180 passagers sains et saufs¹²³.

23 novembre

Un Boeing 767 de la Ethiopian Airways assurant la liaison entre Addis-Abeba et Nairobi est détourné sur l'Australie par trois ex-détenus. L'appareil tombe en panne de carburant et s'abîme dans l'océan Indien, près des îles Comores. Cent vingt-trois personnes à bord périssent. Cinquante-deux personnes, dont deux des pirates de l'air, survivent¹²⁴.

2001

11 septembre

Quatre aéronefs de passagers assurant des liaisons intérieures sont détournés et deux d'entre eux percutent délibérément les tours du World Trade Center à New York, provoquant leur effondrement moins d'une heure après le choc. Le troisième appareil est dirigé contre le Pentagone à Arlington (Virginie) et le quatrième s'écrase au sol à l'extérieur de Pittsburgh (Pennsylvanie). Selon certains rapports, ce dernier appareil se dirigeait vers la Maison-Blanche¹²⁵. Des milliers de personnes périssent.

121 Pièce P-263, onglet 4.

122 Pièce P-35, p. 46.

123 Pièce P-35, p. 46.

124 Pièce P-35, p. 46.

125 Pièce P-35, p. 46.

2003	
4 mars	Une bombe dissimulée dans un sac à dos explose dans l'aérogare de Davao dans le sud des Philippines. Cet attentat cause 21 morts et 148 blessés ¹²⁶ . Le Front de libération islamique Moro (MILF) est soupçonné d'être à l'origine de cet attentat ¹²⁷ .
22 novembre	Un Airbus de la European Air Transport ayant à son bord 3 membres d'équipage est touché par un missile sol-air lorsqu'il passe à 8 000 pieds d'altitude peu après son départ de Bagdad. Le missile percute l'aile, perce le réservoir 1A et le carburant s'enflamme, brûlant une grande partie de l'aile. L'appareil se pose et il n'y a aucun mort ¹²⁸ .
2006	
10 août	Un complot terroriste présumé visant à faire exploser un certain nombre de vols transatlantiques est déjoué au Royaume-Uni. La menace est jugée imminente. Les attaques auraient consisté à utiliser des explosifs liquides et en gel dissimulés dans un bagage de cabine. Un certain nombre de pays, dont le Canada, ont décrété l'interdiction immédiate de transporter tout produit liquide ou en gel dans les bagages de cabine. L'interdiction est par la suite levée et les autorités permettent le transport d'un volume limité de produits liquides ou en gel dans les bagages de cabine. Cette mesure de contrôle préembarquement reste en vigueur à ce jour ¹²⁹ .
2007	
30 juin	Dans le cadre de ce qui a été jugé être un attentat terroriste, un véhicule utilitaire sport rempli de bidons d'essence percute la porte de l'aérogare principale de l'aéroport de Glasgow (Écosse) et prend feu ¹³⁰ .

126 Pièce P-446.

127 Pièce P-447, p. 6.

128 Criminal Occurrence Description, le 22 novembre 2003, en ligne : Aviation Safety Network <<http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20031122-0>> (consulté le 26 janvier 2010).

129 Voir le témoignage de Reg Whitaker, vol. 38, 1^{er} juin 2007, p. 4585; témoignage de Jean Barrette, vol. 39, 4 juin 2007, p. 4842.

130 Pièce P-425, p. 1-2 (5 p.).

APPENDICE B

Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada [rapport Seaborn]

ANNEXE B

Recommandations principales du Rapport sur les mesures de sécurité relatives aux aéroports et aux transporteurs aériens¹

1. Le ministère des Transports, le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada devraient s'assurer qu'ils sont en mesure d'évaluer les renseignements sur la sécurité aérienne provenant de toutes les sources.
2. Le Ministère devrait participer activement aux travaux du comité présidé par des responsables du Solliciteur général qui a été chargé d'examiner les évaluations de menace terroriste et de veiller à ce que les utilisateurs reçoivent les renseignements requis en temps opportun et de manière utile.
3. Le ministère des Transports, les transporteurs aériens et les associations intéressées devraient coopérer étroitement à l'élaboration du système de gestion de la sécurité.
4. Un système de sécurité gradué, à niveaux multiples, prévoyant des mesures de sécurité pour chaque niveau, aidera à la mise en œuvre d'interventions rapides et cohérentes en cas de menace.
5. En présence d'une menace élevée ou accrue, le personnel des transporteurs aériens ne devrait faire aucune exception aux procédures de sécurité.
6. Le ministère des Transports doit veiller à ce que les personnes ou marchandises arrivant à un aéroport international en provenance d'un autre terrain d'aviation sont soumises à l'application des normes de sécurité en vigueur à l'aéroport international concerné.

¹ Pièce P-101 CAF0039, p. 11-12.

7. Le ministère des Transports, la GRC et les transporteurs aériens doivent veiller à ce que les employés des agences privées de sécurité affectées à la sécurité des aéroports satisfont aux normes de sécurité prescrites.
8. En ce qui concerne l'aspect plus général de la sécurité du personnel, il serait préférable que tous les employés canadiens du côté piste et toutes les autres personnes qui ont un accès régulier aux zones particulièrement vulnérables de l'aéroport ou de l'aéronef soient assujetties à des vérifications de sécurité et du fichier judiciaire comme condition d'emploi.
9. Tous les travailleurs des aéroports et tous les voyageurs devraient être au fait de la contribution qu'ils peuvent apporter pour le maintien d'un niveau élevé de sécurité aérienne.
10. Le ministre des Transports et son sous-ministre sont responsables de la mise en œuvre efficace de toutes les mesures afférentes à la sécurité aérienne, peu importe qui les applique dans les faits.
11. Les décisions importantes concernant les niveaux de sécurité devraient être prises par le directeur d'aéroport, les hauts fonctionnaires du Ministère ou le ministre, selon la situation.
12. Le solliciteur général devrait consulter les procureurs généraux des provinces afin de veiller à ce qu'un service de police soit assigné à chaque aéroport et que ce service ait les ressources nécessaires pour intervenir en cas d'attentat à la bombe, de prise d'otages ou d'autres actes terroristes.
13. Le solliciteur général et le procureur général compétent devraient également désigner au préalable le commandant de police qui exercera son autorité sur tout aéroport, transporteur aérien et autre organisme fédéral/provincial/territorial susceptibles d'intervenir en cas d'incident. Aux termes de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, cette fonction devrait incomber à un membre de la GRC. Cet agent de police relèverait du solliciteur général selon une chaîne de commandement convenue.
14. Le ministre des Transports, en consultation avec le solliciteur général, devrait présenter un rapport annuel au premier ministre sur la pertinence des règles de sécurité, l'efficacité de leur application et l'existence d'un « recueil des mesures de guerre » à jour dans chacun des aéroports, lequel peut être utilisé pour gérer les interventions en cas d'actes terroristes.

15. Le solliciteur général doit s'assurer qu'en cas de prise d'otages ou d'autres actes terroristes, il est en mesure de fournir une orientation générale aux responsables de la gestion de la crise et, plus particulièrement, qu'il dispose de toutes les informations pertinentes et de tous les moyens lui permettant de transmettre ces informations à ceux qui en ont besoin, y compris le premier ministre. Il devrait mettre à l'essai les mécanismes en place et faire rapport sur les résultats au premier ministre.

APPENDICE C

Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens

Rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense

Recommandations¹

Section I

- I.1 Transports Canada devrait, d'ici le 31 mars 2003, parachever ses programmes de formation normalisée destinés à enseigner au personnel navigant commercial (PNC) comment agir en présence de terroristes ou de matières ou produits utilisés par des terroristes. Cette formation devrait être terminée le 30 septembre 2003.

- I.2 Les responsables de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Immigration Canada devraient, d'ici juin 2003, prouver de façon substantielle au comité qu'ils ont donné suite aux recommandations de la vérificatrice générale visant à améliorer la formation du personnel des aéroports pour qu'ils repèrent « toute personne susceptible de s'engager dans des activités criminelles ou de menacer la sécurité des Canadiens ». En outre, ils devraient prouver qu'ils ont pris les dispositions nécessaires pour avoir un meilleur accès aux banques de données des services de police afin de contribuer à ce genre d'identification et de fournir à leurs employés la formation et des instruments technologiques nécessaires pour exploiter pleinement ces banques de données.

- I.3 Transports Canada devrait, d'ici le 30 septembre 2003, veiller à ce que les compagnies aériennes dispensent des cours de formation à leur personnel d'entretien et de maintenance et à tous les autres employés travaillant à proximité des avions afin de les aider à repérer les situations et les matières potentiellement dangereuses.

Section II

- II.1 Tous les membres d'équipage devraient être informés de la présence éventuelle en cabine d'un agent de protection à bord (APB).

- II.2 Transports Canada devrait, d'ici le 30 juin 2003, exiger la conception d'un système à double porte ou de tout autre système destiné à

¹ Pièce P-171, p. 163-172.

protéger les postes de pilotage, et il devrait ordonner que les compagnies aériennes installent ces systèmes avant le 31 décembre 2004.

II.3 Il conviendrait de donner pour consigne aux APB d'intervenir en cas de comportement perturbateur violent constaté en cabine et, bien évidemment, dès l'instant que la vie des membres d'équipage ou des passagers est menacée, plutôt que de se limiter à une intervention de dernier recours, quand quelqu'un décide de s'en prendre au poste de pilotage.

II.4 Les pilotes ne devraient pas être armés.

Section III

III.1 Un personnel spécialisé et dûment formé à cet effet devrait immédiatement entreprendre des contrôles de sécurité aléatoires et ciblés de tous les bagages enregistrés, des colis, des sacs de courrier et du fret.

III.2 L'ACSTA devrait, d'ici le 1^{er} janvier 2004, mettre en œuvre un système de vérification à niveaux multiples (détection de vapeurs d'explosifs prolongée par un passage aux rayons X ou à une fouille manuelle) pour tous les bagages enregistrés, les sacs de courrier et le fret.

III.3 Il convient de mettre un terme à la pratique qui consiste à faire généralement l'impasse sur les mesures de sécurité dans le cas des « expéditeurs connus » qui utilisent des compagnies aériennes. Le comité invite à l'adoption d'un protocole applicable aux expéditeurs, protocole qui serait fondé sur leur fiabilité un peu comme c'est actuellement le cas en vertu des modalités « frontière efficace » conclues avec les États-Unis.

III.4 Les particuliers, le fret et les avions en provenance de petits aéroports qui ne sont pas dotés de systèmes de vérification perfectionnés doivent être soumis à un contrôle complet à leur arrivée à un aéroport relevant de la compétence de l'ACSTA.

Section IV

IV.1 L'ACSTA devrait émettre des laissez-passer nationaux pour tous les membres d'équipage et toutes les autres personnes qui relèvent naturellement d'une compétence davantage nationale que régionale. Si les autorités aéroportuaires locales doivent continuer d'émettre des laissez-passer pour leurs zones à accès restreint, ces documents devront :

- être conformes à un modèle uniforme national obéissant à une configuration également nationale définie par l'Administration canadienne de la sécurité du transport aérien;
- pouvoir être annulés par l'ACSTA;
- pouvoir être validés grâce à la base de données nationale de l'ACSTA.

IV.2 Tous les aéroports canadiens devraient, d'ici au 31 décembre 2003, se doter de nouveaux laissez-passer permettant d'accéder au côté piste. Ces laissez-passer à lecture électronique comportant des marques biométriques devront :

- être encodés pour empêcher l'accès aux zones situées hors du secteur habituel de travail d'un employé;
- expirer automatiquement après trois ans;
- pouvoir être désactivés n'importe quand par un mécanisme commandé centralement.

IV.3 L'ACSTA devrait être habilitée à émettre des laissez-passer à tous les employés, contractuels et autres, ainsi qu'aux autres personnels et aux véhicules autorisés à pénétrer du côté piste.

IV.4 L'ACSTA devrait assumer la responsabilité de veiller à ce que ces personnes et ces véhicules fassent l'objet d'une fouille lors de leur entrée dans les zones réglementées aux aéroports du Canada. Lors de leur départ de ces zones, ces personnes et ces véhicules devraient faire l'objet d'une fouille sur une base aléatoire, des fouilles plus complètes étant toutefois effectuées en cas de menaces spéciales.

IV.5 L'actuelle vérification des antécédents de sécurité en cinq points, nécessaire pour l'obtention d'un laissez-passer aux zones à accès restreint (casier judiciaire vérifié par le CIPC, menaces potentielles à la sécurité vérifiées par le SCRS et lieu d'habitation, antécédents professionnels et dossier de crédit contrôlés par Transports Canada) devrait être effectuée tous les trois ans plutôt que tous les cinq ans.

Section V

(Cette recommandation est reprise de la section IV)

IV.4 L'ACSTA devrait assumer la responsabilité de veiller à ce que ces personnes et ces véhicules fassent l'objet d'une fouille lors de leur entrée dans les zones réglementées aux aéroports du Canada. Lors de leur départ de ces zones, ces personnes et ces véhicules devraient faire l'objet d'une fouille sur une base aléatoire, des fouilles plus complètes étant toutefois effectuées en cas de menaces spéciales.

(Cette recommandation est reprise de la section IV)

IV.5 L'actuelle vérification des antécédents de sécurité en cinq points, nécessaire pour l'obtention d'un laissez-passer aux zones à accès restreint (casier judiciaire vérifié par le CIPC, menaces potentielles à la sécurité vérifiées par le SCRS et lieu d'habitation, antécédents professionnels et dossier de crédit contrôlés par Transports Canada) devrait être effectuée tous les trois ans plutôt que tous les cinq ans.

(Cette recommandation est spécifique à la section V)

V.1 Transports Canada devrait exiger que les appareils privés devant partir d'un aéroport placé sous la supervision de l'ACSTA ne soient pas autorisés à décoller avant que les passagers et leurs bagages n'aient été fouillés. Tout avion privé en provenance d'un autre aérodrome, qu'il s'agisse d'un terrain privé au Canada ou de tout autre aéroport à l'étranger, devrait être fouillé à l'arrivée.

Section VI

Aucune recommandation en ce moment.

Section VII

VII.1 La responsabilité de tous les services policiers aéroportuaires ayant directement trait à la sécurité des voyages aériens devrait être retirée des autorités aéroportuaires pour être exclusivement confiée à la GRC qui travaillerait à contrat pour l'ACSTA.

VII.2 Les corps policiers locaux et les gardiens de sécurité engagés à contrat par les autorités aéroportuaires devraient être chargés de toutes les infractions pénales qui n'ont pas forcément de lien avec la sécurité du transport aérien.

Section VIII

- VIII.1 Transports Canada devrait conserver la responsabilité de la formulation des politiques et des normes relatives à la sécurité des aéronefs et des aéroports et devrait être chargé de vérifier que ces politiques de sécurité sont mises en œuvre par l'ACSTA, les autorités aéroportuaires, les compagnies aériennes et les services policiers ou les autres sociétés de sécurité, conformément aux normes qu'il aurait établies;
- VIII.2 L'ACSTA devrait être investie de la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre la formation ainsi que l'ensemble des mécanismes destinés à garantir la sécurité du transport aérien, notamment en ce qui a trait à la gestion des zones à accès restreint des aéroports (dont le contrôle à l'entrée) et au contrôle de sécurité de tous les passagers et de tous les objets chargés à bord d'un aéronef au Canada.
- VIII.3 Afin que les normes nationales soient efficaces et uniformément mises en œuvre, l'ACSTA devrait se doter d'une capacité en matière de renseignement pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses responsabilités.
- VIII.4 L'ACSTA devrait être investie de l'autorité voulue pour confier à contrat à la GRC le rôle de supervision de tous les services de police dans les aéroports relativement à la sécurité des passagers, du fret, des aéronefs et des installations côté piste.
- VIII.5 Le Bureau du vérificateur général du Canada devrait effectuer des vérifications – notamment en ce qui a trait à l'optimisation des ressources – de l'ensemble des dépenses de sécurité effectuées par le gouvernement fédéral et les autorités aéroportuaires (le ministre des Transports pourrait veiller à ce que cela soit possible dans une nouvelle loi).

Section IX

- IX.1 Le gouvernement du Canada doit indiquer ce que représente globalement la taxe de sécurité de 12 \$ et combien il reçoit de chaque aéroport à ce titre;
- IX.2 S'agissant des recettes qui correspondent à la taxe de sécurité de 12 \$, le gouvernement du Canada doit préciser quelle somme revient à l'ACSTA ainsi qu'aux autres ministères et organismes et, pour ces derniers, quelle somme est dépensée à chaque aéroport et à quel titre;

- IX.3 L'ACSTA doit faire rapport des sommes qu'elle dépense en administration interne et elle doit déposer un état des dépenses annuel pour chaque aéroport en ce qui concerne : les contrôles de sécurité des passagers, la vérification du courrier et du fret, le contrôle des non passagers côté piste et les services de police;
- IX.4 Le gouvernement du Canada devrait, par voie législative, conférer au Bureau du vérificateur général du Canada le pouvoir de vérifier chaque autorité aéroportuaire pour ce qui est de la précision comptable et de l'optimisation des ressources pour toutes les dépenses effectuées par chaque autorité. En outre, Transports Canada devrait être chargé de vérifier et de superviser de façon suivie les dépenses réalisées par chaque autorité aéroportuaire au titre de la sécurité.

Section X

- X.1 Le gouvernement fédéral devrait énoncer et mettre en œuvre des mesures de sécurité concernant le voyage aérien, mesures qui seraient assorties, pour la population canadienne, d'une parfaite transparence et d'une pleine reddition de comptes sur le plan financier.
- X.2 Les autorités aéroportuaires et les compagnies aériennes doivent prendre acte que la sécurité des voyages aériens concerne effectivement la population et ils doivent expliquer honnêtement le genre de mesures prises pour protéger le public voyageur contre toute activité terroriste ou criminelle, tant au sol que dans les airs.

APPENDICE D

Plan de vol : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien Rapport du Comité consultatif

Liste des recommandations¹

CHAPITRE UN : EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

Aucune recommandation.

CHAPITRE DEUX : PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION

Recommandation 2.1

Nous recommandons que le ministre des Transports demeure responsable de la sûreté aérienne.

Recommandation 2.2

Transports Canada devrait veiller à ce que l'ACSTA continue de recevoir toute l'information et tous les renseignements dont elle a besoin aux niveaux national et local pour s'acquitter de ses fonctions, notamment avoir accès en temps opportun à l'information et aux renseignements donnant matière à une intervention les meilleurs qui soient, provenant de toutes les sources, sur les explosifs, les armes et les techniques de dissimulation.

Recommandation 2.3

Les aéroports, quelle que soit leur envergure, devraient mettre en place un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté (en quelque sorte un programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire) pour tout le personnel qui y travaille.

Recommandation 2.4

Nous recommandons que chaque aéroport désigné mette sur pied un Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, chargé de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan de sûreté aéroportuaire et de mener les consultations connexes, de résoudre les problèmes de sûreté généraux, de promouvoir la sensibilisation à la sûreté et d'encourager une approche concertée à l'égard des questions de sûreté.

¹ Pièce P-169, p. 173-179.

Recommandation 2.5

Nous recommandons qu'un Comité de sûreté de l'aéroport soit créé à chaque aéroport de catégorie 1 pour favoriser l'échange de renseignements et coordonner l'élaboration d'évaluations des menaces et des risques particuliers pesant sur l'aéroport.

Recommandation 2.6

Nous recommandons que Transports Canada accélère les efforts qu'il déploie pour élaborer un programme de contrôle du fret aérien pour les fins de sûreté.

Recommandation 2.7

Nous recommandons d'appliquer le contrôle des passagers aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport si l'ampleur de leurs opérations le justifie.

CHAPITRE TROIS : MANDAT DE L'ACSTA

Recommandation 3.1

Nous recommandons de maintenir le mandat actuel de l'ACSTA en matière de contrôle dans le sens large du terme, c'est-à-dire le contrôle des personnes et des choses. En outre l'ACSTA devrait être considérée comme l'organisation à privilégier pour toutes les futures fonctions de contrôle liées au transport aérien.

Recommandation 3.2

- a) Nous recommandons que l'ACSTA assure le contrôle des non-passagers en continu et de façon aléatoire à tous les points d'entrée donnant accès aux zones réglementées dans les aéroports de catégorie 1.
- b) Nous recommandons d'élargir la portée du contrôle des non-passagers de manière à englober la fouille des véhicules entrant dans les zones réglementées des aéroports de catégorie 1. Ce contrôle devrait être assuré par l'ACSTA ou sous sa supervision selon ses normes et ses procédures.
- c) Nous recommandons de mettre fin au contrôle des non-passagers dans les aéroports de catégorie 2 lorsque le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, comportant des identificateurs biométriques, sera en vigueur. L'ACSTA devrait se préparer à introduire le contrôle des non-passagers selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces indiquera que ce contrôle est nécessaire.

Recommandation 3.3

- a) Nous recommandons de modifier le mandat de l'ACSTA de manière à la décharger de la responsabilité de la gestion de crédits affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens. À l'avenir, les fonds destinés à ce programme devraient être versés directement à la GRC ou par l'intermédiaire de Transports Canada.
- b) Nous recommandons que la vérificatrice générale du Canada ou un vérificateur externe effectue régulièrement une vérification externe indépendante du PCPTA à titre confidentiel.

Recommandation 3.4

- a) Nous recommandons de transférer à Transports Canada la responsabilité du programme de contribution aux services de police dans les aéroports.
- b) Nous recommandons que Transports Canada examine les normes actuelles qui régissent les interventions policières à tous les types de points de contrôle de manière à rationaliser le programme et à prendre en charge tous les frais raisonnables liés au respect des nouvelles normes.

Recommandation 3.5

- a) Nous recommandons que l'ACSTA termine en priorité la mise en place du système de cartes d'identité pour les zones réglementées. Afin de faciliter cette démarche, Transports Canada doit parachever le cadre réglementaire à cet égard dès que possible.
- b) Lorsque l'ACSTA aura terminé la mise en œuvre du système de cartes d'identité pour les zones réglementées, Transports Canada devra exploiter et tenir à jour le système national de vérification d'identité.
- c) Nous recommandons que le système d'accès à plusieurs aéroports soit mis en place dès que possible, conjointement avec le système de cartes d'identité pour les zones réglementées.
- d) Nous recommandons que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées soit utilisé dans les 89 aéroports désignés.

Recommandation 3.6

- a) Nous recommandons de modifier le texte de la *Loi sur l'ACSTA* afin de supprimer le critère d'uniformité.

- b) Nous recommandons de modifier la version française de la *Loi sur l'ACSTA* afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais *efficient* au paragraphe 6(1).

CHAPITRE QUATRE : CADRE RÉGLEMENTAIRE

Recommandation 4.1

Nous recommandons que l'ACSTA mette au point une présentation plus conviviale pour ses *Procédures normalisées d'exploitation* ainsi que pour la diffusion et l'intégration des mises à jour, afin d'assurer que son personnel de contrôle de première ligne y ait facilement accès pour s'acquitter de ses responsabilités.

Recommandation 4.2

Nous recommandons que Transports Canada ne soit plus habilité à révoquer la désignation des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être l'autorité responsable en ce qui concerne le rendement des agents de contrôle, notamment pour leur certification et leur désignation.

Recommandation 4.3

Nous recommandons que Transports Canada normalise dans la mesure du possible la terminologie utilisée dans *Loi sur l'aéronautique*, les règlements connexes, les mesures et les arrêtés, ainsi que dans la *Loi sur l'ACSTA*.

Recommandation 4.4

Nous recommandons que Transports Canada élabore en priorité absolue un cadre réglementaire pour la sûreté aérienne davantage axé sur les résultats.

Recommandation 4.5

Nous recommandons que, conformément à l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Transports Canada élabore un programme national de sûreté de l'aviation civile et exige que l'ACSTA ainsi que les exploitants d'aéroports, les principaux locataires et les transporteurs aériens élaborent pour leurs domaines de responsabilité un plan de sûreté concordant avec le programme national. Transports Canada devrait approuver les plans et soumettre les organisations à des audits périodiques pour assurer la conformité à avec leurs plans.

Recommandation 4.6

Conformément au régime réglementaire axé sur les résultats, nous recommandons que l'ACSTA assume l'entière responsabilité de la politique opérationnelle, notamment la conception opérationnelle et les solutions en matière de contrôle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de services, les décisions relatives à l'équipement et la gestion de la liste des articles prohibés (et qu'elle en rende compte).

CHAPITRE CINQ : SERVICES DE CONTRÔLE

Recommandation 5.1

- a) L'ensemble des trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer à figurer dans *la Loi sur l'ACSTA*.
- b) Les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport.

Recommandation 5.2

- a) L'ACSTA devrait élaborer des normes mesurables de rendement, y compris des normes relatives à la cadence du traitement des passagers aux heures d'affluence et au temps d'attente pour chaque aéroport en fonction, entre autres facteurs, de la configuration du contrôle préembarquement aux divers points de contrôle.
- b) L'ACSTA devrait établir des normes en matière d'affectation d'espace pour les files de contrôle préembarquement et une norme relative à la cadence de traitement en vue de leur configuration optimale.
- c) L'ACSTA devrait mettre au point des normes pour les espaces de travail afin d'optimiser l'efficacité du contrôle et des conditions de travail des employés. Elle devrait s'assurer que les pratiques exemplaires sont diffusées dans tous les aéroports.

Recommandation 5.3

Nous recommandons que l'ACSTA fournisse aux agents de contrôle des programmes de recyclage sur les nouvelles techniques de contrôle et sur les changements apportés aux *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA afin de maintenir leurs connaissances à jour sur la totalité de leur contenu.

Recommandation 5.4

L'ACSTA devrait envisager des solutions pour améliorer la supervision dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA devrait déployer un plus grand nombre de membres de sa direction sur le terrain, afin de fournir une supervision plus étroite des services de contrôle de sûreté.

Recommandation 5.5

Transports Canada, l'ACSTA, les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens et les services de police doivent, en priorité, formuler des lignes directrices très claires sur le traitement à tous les points de contrôle des incidents de manquement à la sûreté. Celles-ci doivent inclure des communications claires et en temps opportun avec le public.

Recommandation 5.6

Nous recommandons à Transports Canada d'entreprendre un examen approfondi du processus d'habilitation de sécurité afin de déterminer les causes de retards et de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes afin d'accélérer le processus d'attribution de l'habilitation de sécurité en matière de transport pour les personnes qui ont besoin de laissez-passer pour les zones réglementées de l'aéroport.

Chapitre six : GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION

Recommandation 6.1

Nous recommandons que l'ACSTA établisse un comité consultatif national, relevant du Conseil d'administration, pour représenter les intérêts des voyageurs, y compris les voyageurs handicapés.

Recommandation 6.2

- a) Il est recommandé que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien demeure une société d'État ou encore soit transformée en établissement public.
- b) Si l'ACSTA demeure une société d'État, il y aurait lieu d'augmenter le niveau de rémunération des membres du Conseil d'administration.
- c) Si l'ACSTA devient un établissement public, un conseil consultatif, représentant les divers intervenants, devrait être établi. Le ministre devrait en nommer les membres.

Recommandation 6.3

Quel que soit le modèle organisationnel adopté pour l'ACSTA, l'organisme a besoin de bénéficier de plus de latitude dans le domaine des opérations, des finances et de l'administration.

Recommandation 6.4

- a) Afin de pouvoir remplir efficacement son mandat, l'ACSTA devrait être responsable de la politique et des décisions opérationnelles et rendre des comptes à cet égard (entre autres sur le déploiement des ressources humaines et de la gestion du cycle de vie de ses éléments d'actif), alors que Transports Canada devrait garder la responsabilité de la politique, de la stratégie et de la législation globales sur la sûreté aérienne.
- b) Ces responsabilités et obligations de rendre des comptes devraient être clairement communiquées à tous les niveaux des deux organismes et il faut suivre de près leur acceptation.

Recommandation 6.5

L'ACSTA devrait assumer la pleine responsabilité de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, y compris en matière de recherche-développement, d'achats, d'entretien et de remplacement.

Recommandation 6.6

Nous recommandons que l'ont tienne compte dans le budget de l'ACSTA des volumes de passagers de même que des gains de productivité réalisés grâce à des technologies et à des procédures améliorées. L'ACSTA devrait également bénéficier de la capacité de produire des recettes pour recouvrer les coûts, conformément aux politiques du gouvernement fédéral, de reporter les fonds de fonctionnement, de réaffecter le capital et de transférer les fonds de fonctionnement d'un poste budgétaire à l'autre. L'ACSTA bénéficierait d'une telle latitude lorsqu'elle aurait démontré qu'elle a mis les procédures et les systèmes appropriés en place.

Recommandation 6.7

Nous recommandons, si l'ACSTA devient un établissement public, qu'elle demeure un employeur distinct et bénéficie des mêmes autorités contractuelles qui lui ont été accordées à titre de société d'État ainsi que de la plus grande latitude administrative permise aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

CHAPITRE SEPT : INCIDENCES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE

Recommandation 7.1

Nous recommandons que Transports Canada et l'ACSTA prennent des mesures pour instaurer une culture d'apprentissage continu, tirant parti des leçons du passé et de l'analyse prospective des menaces, dans l'ensemble de leur organisme et en collaboration avec les partenaires pour la sécurité.

Recommandation 7.2

Il est recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de l'évaluation (y compris des projets pilotes) des nouvelles technologies et techniques de détection de menaces potentielles, dans le cadre de son programme de gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement.

CHAPITRE HUIT : AUTRES OBSERVATIONS

Aucune recommandation.

APPENDICE E

Manuel de sécurité du Canada (édition 2007) – Aéroports

ANNEXE III¹

Nouvelles recommandations

Problème 1(a) : Présence policière insuffisante dans les aéroports

- A1. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada augmente l'effectif de la GRC d'environ 600 à 800 équivalents temps plein (ETP) afin de donner à la GRC la capacité d'accomplir les tâches suivantes :
- exercer un nouveau mandat de surveillance et de responsabilité en vue d'assurer la sûreté dans les aéroports; et
 - accroître ses capacités en matière d'enquête et d'analyse dans les aéroports du Réseau national des aéroports.
- A2. Le Comité recommande que le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile procède à des essais pour déterminer le niveau de collaboration des divers services de police actifs dans les grands aéroports du Canada. Ces essais devraient être effectués au cours de la prochaine année. Les résultats devraient être rendus publics et les recommandations être mises à exécution six mois après leur publication.

Problème 1(b) : Vérifications insuffisantes des antécédents

- A3. Le Comité recommande que le ratio des employés d'aéroport ayant fait l'objet d'une vérification des antécédents/titulaires d'un laissez-passer qui escortent ou qui supervisent des employés n'ayant pas été soumis à une vérification des antécédents/qui ne sont pas titulaires d'un laissez-passer passe à 1 sur 5.

Problème 1(c) : Contrôle insuffisant de l'accès aux zones réglementées

- A4. Le Comité recommande que le niveau quotidien de vérifications aléatoires à la sortie soit fixé à au moins 10 p. 100 ou à un pourcentage plus élevé de sorte à s'assurer de dissuader les activités de contrebande.

¹ Pièce P-172, p. 99-102.

- A5. Le Comité recommande qu'avant le 31 décembre 2008, des cartes d'identité pour les zones réglementées des aéroports soient assorties de barrières géographiques pour détecter les comportements irréguliers des employés.

Problème 2 : Vérification de la légitimité des équipages de bord et du personnel de piste

Aucun changement – voir l'annexe II

Problème 3 : La poste et le fret aériens ne sont pas inspectés

Aucun changement – voir l'annexe II

Problème 4 : Contrôle des bagages enregistrés

- A6. Le Comité recommande que, puisque tous les passagers font l'objet d'une fouille en vue de détecter la présence de liquides, de gels et d'armes, tout matériel chargé sur les avions devrait également fait l'objet d'un contrôle afin de détecter les liquides et les gels potentiellement volatiles – ceci comprend la fouille des chariots de restauration à bord.

Problème 5 : Vulnérabilité des portes du poste de pilotage

- A7. Le Comité recommande que tous les appareils futurs utilisés par les compagnies aériennes canadiennes soient équipés d'une cloison pare-balles entre le poste de pilotage et la cabine.
- A7a. Le Comité recommande qu'une fois ces cloisons installées, il n'y ait plus aucun agent de protection à bord sur les vols autres que ceux à destination de l'aéroport Reagan, à Washington.
- A7b. Que le coût des agents de protection à bord sur les vols à destination de Reagan soit à la charge des compagnies aériennes, et non des contribuables canadiens.

Problème 6 : Alerter les équipages d'aéronefs

- A8. Le Comité recommande que, tant que le programme des agents de protection à bord existe, Transports Canada exige que tous les membres de l'équipage soient informés de l'identité des agents de protection à bord, du siège qu'ils occupent et de la réponse prévue de l'équipage en cas de tentative de détournement.

Problème 7 : Formation en matière de sécurité pour les proposés à l'entretien

Aucun changement – voir l'annexe II

Problème 8 : Qui est responsable de la sécurité dans les aéroports?

- A9. Le Comité recommande de transférer la responsabilité de la sécurité dans les aéroports de Transports Canada au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

Problème 9 : Sécurité des aéronefs compromise à cause du programme des expéditeurs connus

- A10. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures qui s'imposent pour accélérer son étude sur la sécurité du fret aérien afin d'en publier les résultats au printemps 2008.
- A11. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada utilise les résultats de l'étude pour créer un système infaillible qui corrigera les lacunes concernant la sécurité du fret aérien dans l'année suivant la publication des résultats de l'étude.

Problème 10 : Lacunes des exploitants de services aéronautiques à l'aéroport en matière de sécurité

- A12. [*sic*] personnes et tous les véhicules, y compris les aéronefs privés, soient fouillés dans toutes les installations de services rattachées aux 89 aéroports actuellement désignés.
- A12a Le Comité recommande que les installations aéronautiques de municipalités telles que Victoria ou Vancouver soient immédiatement désignées comme étant sous la surveillance de l'ACSTA.

Problème 11 : Les petits aéroports sont des maillons faibles dans le système de sécurité des aéroports

Aucun changement – voir l'annexe II

Problème 12 : Déficience du renseignement à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)

- A13. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à l'ACSTA accès à tout renseignement disponible en matière de sécurité aérienne.
- A14. Le Comité recommande que l'ACSTA se dote de sa propre capacité en matière d'analyse de renseignements, en collaboration avec la GRC et le SCRS.

Problème 13 : Confidentialité excessive en matière de sécurité

- A15. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rende publics, dans les six mois suivants, les résultats des tests d'intrusion effectués dans les aéroports, ou mette en œuvre un plan pour faire en sorte que ces résultats soient communiqués de façon régulière après une période plus longue, mais cependant raisonnable, afin de se laisser suffisamment de temps pour corriger les lacunes révélées par les tests.

Problème 14 : Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien

Aucun changement – voir l'annexe II

Problème 15 : Manque de transparence concernant les dépenses en matière de sécurité

- A16. Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'inviter la vérificatrice générale à effectuer une vérification des dépenses de sécurité, notamment le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, pour s'assurer que les sommes perçues auprès des passagers sont bel et bien affectées à des technologies et à des activités visant à les protéger efficacement.