



**L'INITIATIVE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET ANTITERRORISME
DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA
ÉVALUATION SOMMATIVE
Rapport final**

Juin 2007

Division de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
1. INTRODUCTION.....	11
1.1. Objet de l'évaluation.....	12
1.2. Portée de l'évaluation	12
1.3. Structure du rapport	12
2. CONTEXTE STRATÉGIQUE ET CADRE LÉGISLATIF.....	13
3. VOLET DE L'INITIATIVE SPAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE.....	17
3.1. Modèle logique du volet de l'Initiative SPAT relevant du ministère	17
3.2. Principaux services participant à l'Initiative SPAT du ministère.....	22
3.3. Ressources.....	26
4. MÉTHODOLOGIE	29
4.1. Examen des documents et des données	29
4.2. Entrevues.....	30
4.3. Limites inhérentes aux méthodes d'évaluation.....	31
5. CONSTATATIONS.....	33
5.1. Pertinence.....	33
5.2. Réalisation des objectifs	37
5.3. Questions de gestion	62
6. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	67
6.1. Pertinence.....	67
6.2. Réalisation des objectifs	68
6.3. Efficacité.....	72
ANNEXE A : CADRE D'ÉVALUATION.....	75

List des acronymes

APEC	Coopération économique pour la zone Asie-Pacifique
<i>LA</i>	<i>Loi antiterroriste</i>
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
<i>idem</i>	Forum sur la criminalité transfrontalière Canada--États-Unis
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CISP	Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique
SPDP	Section de la politique en matière de droit pénal
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
SCRS	Service canadien de renseignement de sécurité
MAÉCI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada
MDN	Ministère de la défense nationale
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
SFP	Service fédéral des poursuites
GEI	Groupe d'entraide internationale
OMI	Organisation maritime internationale
<i>idem</i>	Équipes d'exécution intégrées pour la sécurité nationale
GTI	Groupe de travail interministériel
SJM	Service juridique ministériel
<i>idem</i>	Traités d'entraide juridique
GSN	Groupe de la sécurité nationale
OÉA	Organisation des États américains
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
BCP	Bureau du Conseil privé
GDP	Groupe du droit public
SPPC	Service des poursuites pénales du Canada
<i>LSP</i>	<i>Loi de 2002 sur la sécurité publique</i>
SPAT	Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme
SPPCC	Sécurité publique et Protection civile Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CT	Conseil du Trésor

SOMMAIRE

1. Introduction

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les autorités canadiennes ont annoncé l'Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT, l'Initiative) pour appuyer l'engagement de l'État à combattre le terrorisme et répondre aux préoccupations en matière de sécurité nationale et publique. L'annonce de l'Initiative a été précédée de l'élaboration et de l'adoption de la *Loi antiterroriste (LA)*. Celle-ci et la *Loi de 2002 sur la sécurité publique (LSP)* sont les pièces maîtresses de la réponse du Canada à la menace du terrorisme. L'Initiative SPAT appuie l'application de ces deux grands textes législatifs et fournit des ressources pour que le ministère de la Justice du Canada (MJ) puisse réagir à l'augmentation de la demande de services juridiques visant à soutenir le cadre législatif pour la sécurité nationale. Le ministère a une fonction importante dans cette priorité fédérale, de par la rédaction et l'application de lois et par des activités connexes, tant au plan national qu'international.

L'évaluation sommative a porté sur la pertinence et l'efficacité du volet de l'Initiative SPAT relevant du ministère de la Justice, et sur la réalisation de ses objectifs. Elle s'est appuyé sur l'évaluation formative de 2005, qui mettait l'accent sur la conception et l'efficacité. Le ministère a réalisé l'évaluation pour satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor (CT).

Il y a eu pour l'évaluation des entrevues de 44 intervenants majeurs, représentant des secteurs pertinents du ministère et de 14 intervenants majeurs d'autres ministères et organismes associés à l'Initiative. On a aussi examiné des documents et des données.

L'évaluation a porté exclusivement sur la fonction du MJ dans l'Initiative de 2001 à 2006. Le Service fédéral des poursuites (SFP) était à ce moment-là responsable des poursuites au MJ. Il est devenu le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) en décembre 2006, qui poursuit la fonction fédérale en matière de poursuites en tant qu'entité indépendante du MJ. Le présent rapport fait état du SFP. Les constatations faites à son égard sont donc à appliquer à présent au SPPC.

2. Présentation du volet SPAT de Justice Canada

Le rôle du ministère dans l'Initiative SPAT est semblable au soutien qu'il a toujours assuré, soit appui en matière législative, élaboration d'orientations, conseil et assistance juridiques, poursuites, contentieux au civil. Sur le plan pratique, cela veut dire que son but principal est de répondre à une demande accrue de services découlant des exigences soudaines et intenses qui lui ont été faites pendant la période qui a suivi immédiatement les attentats terroristes de septembre 2001, ainsi qu'à l'augmentation prévue de l'activité de lutte contre le terrorisme et de sécurité publique.

Six activités centrales de l'Initiative SPAT reflètent le rôle de conseiller législatif que le ministère joue dans cette initiative : élaborer et analyser des orientations, conseil et assistance juridiques, entraide internationale et conseil, sensibilisation, formation et éducation, contentieux civil et poursuites, financer l'aide juridique.

Le volet SPAT de Justice Canada a les cinq objectifs suivants.

- avec des représentants d'autres ministères, d'organismes clients et d'autres administrations, participer à des activités pertinentes de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme ;
- aider des représentants des ministères, des organismes clients et d'autres administrations à élaborer des lois, des règlements et des orientations plus efficaces ;
- faire mieux connaître les lois et les règlements portant sur la sécurité publique et l'antiterrorisme notamment aux intervenants majeurs du système de justice et les leur faire mieux comprendre ;
- améliorer le contentieux et la poursuite dans des affaires où le terrorisme ou d'autres menaces pour la sécurité publique sont en jeu ou lorsqu'il est question de divulgation de renseignements sensibles ;
- dispenser de l'aide juridique aux accusés défavorisés sur le plan économique qui sont touchés par les initiatives de sécurité publique et d'antiterrorisme¹.

¹ Ministère de la Justice du Canada (2006), *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats – Initiative Sécurité publique et antiterrorisme*.

2.1. Financement

L'administration fédérale a affecté 1 % (78 000 000 \$) de son budget SPAT de 7,7 milliards de dollars au ministère de la Justice. La majeure partie des fonds servent à la prestation de services juridiques liés à la SPAT. De plus, des crédits de contribution de 2,5 millions de dollars par an sont mis à la disposition des provinces, des territoires ou à leurs organes de prestation d'aide juridique pour garantir que les accusés en situation de précarité et touchés par l'Initiative SPAT ont accès à l'aide juridique.

Le tableau 1 ci-dessous détaille l'affectation des fonds entre 2002-2003 et 2006-2007. Le financement du MJ pour l'Initiative SPAT est une affectation à but spécial, c'est-à-dire que leur affectation interne ne peut avoir d'autre objet sans l'approbation du CT. Le MJ a consacré quelques crédits SPAT à l'action fédérale de réaffectation de sorte que lorsque la demande de services à ce titre a augmenté en 2003-2004 et en 2005-2006, le financement a été déficitaire.

Tableau 1 – Affectation des fonds

Exercice	Crédits approuvés par le CT*	Réductions dans le cadre de la réaffectation fédérale	Crédits disponibles	Dépenses réelles	Surplus/déficit
<i>Crédit 1 – Salaires et F et E</i>					
2002-2003	8,1M \$	0,0M \$	8,1M \$	6,5M \$	1,6M \$
2003-2004	10,1M \$	3,8M \$	6,3M \$	7,1M \$	(0,7M\$)
2004-2005	11,6M \$	2,1M \$	9,5M \$	9,5M	0,0M \$
2005-2006	11,6M \$	2,2M \$	9,4M \$	10,4M	(1,0M\$)
2006-2007	11,6M \$	2,4M \$	9,2M \$		
<i>Crédit 5 – Subventions et contributions pour l'aide juridique</i>					
2002-2003	2,5M \$	0,0M \$	2,5M \$	0,0M \$	2,5M \$
2003-2004	2,5M \$	2,5M \$	0,0M \$	0,0M \$	0,0M \$
2004-2005	2,5M \$	2,2M \$	0,3M \$	0,3M \$	0,0M \$
2005-2006	2,5M \$	2,2M \$	0,3M \$	0,3M \$	0,0M \$
2006-2007	2,5M \$	0,5M \$	2,0M \$		
Nota : Les chiffres ont été arrondis.					
* Financement approuvé par le CT, exception faite de la prime pour les locaux (13 %) et des coûts des régimes de prestations aux employés (20 %).					
** Les chiffres pour 2006-2007 sont basés sur les ressources affectées.					
Source : Rapports internes du ministère de la Justice.					

3. Constatations de l'évaluation

3.1. Pertinence

Les objectifs de l'Initiative SPAT visent des questions de sécurité nationale importantes pour les autorités fédérales : la protection des Canadiens contre des attentats terroristes, l'ouverture des frontières, la capture, la poursuite et la condamnation de terroristes et la contribution aux efforts internationaux de lutte contre le terrorisme. L'engagement du gouvernement envers la démarche intégrée et interministérielle qui caractérise l'Initiative est toujours actif. De plus, les évaluations des menaces par les services de renseignement indiquent que le terrorisme est une menace grave pour le Canada et que les tactiques des groupes terroristes sont plus meurtrières et plus difficiles à détecter. Cet éventail de facteurs confirme la nécessité d'une initiative de cet ordre.

Les activités de SPAT du MJ viennent appuyer les objectifs fédéraux pour l'Initiative. La demande à l'égard de ces services est élevée et témoigne de la valeur de la contribution du MJ à la mise en œuvre de l'Initiative. On anticipe que cette demande augmentera dans les années à venir. Confronté aux menaces terroristes et autres, le gouvernement fait de la sécurité nationale l'une des assises de ses orientations, et la question est dorénavant à l'ordre du jour de la plupart des rencontres internationales. Les nouvelles mesures pour la sécurité nationale qu'adopte le gouvernement ainsi que les accords internationaux qu'il signe en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité nationale multiplie les besoins de conseil juridique et de soutien. C'est une hausse qui ne ralentira sans doute pas. Le MJ appuie les organismes d'application de la loi en dispensant des conseils aux organismes et enquêteurs frontaliers et s'occupait (avant la création du Bureau du directeur des poursuites pénales) des poursuites intentées contre des personnes soupçonnées de terrorisme.

3.2. Réalisation des objectifs

Le MJ s'acquitte de ses six fonctions principales dans le cadre de l'Initiative et avance en vue de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés. Il a particulièrement réussi à associer d'autres ministères, des organisations clientes et d'autres administrations aux affaires liées à SPAT. Les ministères clients se déclarent très satisfaits du travail effectué pour rédiger des lois, des règlements et des orientations soutenant le cadre général de la LA.

La mesure des incidences des activités menées dans le cadre de l'Initiative demeure difficile pour le MJ. Les résultats de la prestation d'avis juridiques et la rédaction législative par exemple ne se mesurent pas facilement. Voici ci-dessous comment le MJ a réussi à réaliser les résultats prévus.

Collaborer à des activités de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Nous avons constaté que le MJ a une importante fonction de liaison entre les ministères, et de coordination des activités de sécurité nationale. Cette coordination est en général sans caractère officiel. Il ne fait aucun doute que de systématiser dans l'Initiative les rencontres et les échanges de renseignements au MJ comme entre les ministères et organismes serait avantageux.

Aider à élaborer des lois, des règlements et des orientations plus efficaces. Tant l'évaluation formative que l'évaluation sommative ont permis de constater que les ministères ayant pris part à l'élaboration de la *LA* et de la *LSP* apprécient le travail du MJ à cet égard. Les lois ont été contestées, mais il fallait s'y attendre dans un domaine du droit encore à ses débuts. La *LA* a créé de nouvelles infractions criminelles auxquels l'État canadien a eu recours pour poursuivre en cas d'activités qui n'auraient pas été considérées illégales auparavant, ainsi que de nouveaux outils pour aider les enquêteurs à détecter les terroristes et les activités terroristes. L'examen de la *LA* était en cours lors de la collecte des données pour l'évaluation. S'il y a lieu, la SPDP coordonnera la réponse du gouvernement aux recommandations des comités parlementaires.

Le Ministère continue d'aider à la rédaction des lois, des règlements et des orientations qui appuient le cadre législatif pour la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme, notamment celui de la *LA*, surtout en dispensant des avis aux ministères clients ; l'évaluation a permis de constater que son travail est apprécié. Le MJ a acquis un savoir-faire en matière de rédaction de lois et d'orientations touchant le terrorisme. Les autres ministères et organismes attendent donc de lui qu'il coordonne la politique fédérale de sécurité nationale, car on estime qu'il est le mieux renseigné sur les activités qu'ils mènent dans le domaine. En outre, ce savoir-faire incite d'autres pays à se tourner vers le Canada pour demander conseil et aide pour rédiger leurs propres lois antiterroristes. Le MJ joue un rôle essentiel, car il examine l'ensemble des lois, règlements et orientations pour s'assurer que les droits fondamentaux de la personne ne sont pas en jeu lorsque des questions de sécurité nationale se posent.

Mieux faire connaître et comprendre les lois et les règlements portant sur la sécurité publique et l'antiterrorisme. Nous avons constaté que cet objectif est devenu moins prioritaire après l'adoption de la *LA*. Peu après, le MJ a organisé une série de séances de formation bien accueillies sur la loi à l'intention de ses personnels et de ceux et d'autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux. Depuis, le MJ assure des formations à la demande et intègre des renseignements sur l'Initiative SPAT à d'autres formations. Les avocats de la SPDP ont fait des présentations notamment à des conférences, dans des universités et d'autres assemblées pour faire connaître la *LA*. Le MJ a également installé un site internet sur l'examen parlementaire de celle-ci. Il y a eu 15 560 visites en 2005 et 19 558 en 2006.

Améliorer le contentieux ou la poursuite dans les affaires où le terrorisme est en jeu. On n'a pas fait appel très souvent aux dispositions de la *LA*, mais les entrevues qui ont eu lieu dans le cadre de l'évaluation ont démontré que ces dispositions, de même que l'apport du MJ à leur mise en œuvre, ont contribué à l'amélioration de la réponse du Canada en ce qui a trait aux enquêtes, aux litiges et/ou aux poursuites dans le cadre d'affaires de terrorisme. Plus particulièrement, le MJ a facilité le recours aux renseignements de sécurité dans les instances pénales en gérant les dispositions d'avis énoncées à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'évaluation a fait ressortir des préoccupations quant au traitement d'un volume élevé de documents liés aux avis de l'article 38.

Le MJ a également élaboré un protocole, conclu à l'échelle interministérielle, de gestion des éléments de preuve et des témoignages fournis par des Canadiens lors d'instances à l'étranger faisant intervenir des questions de sécurité nationale.

Au nombre des propositions d'amélioration des enquêtes, des litiges et/ou des poursuites, il y a l'affectation de poursuivants ayant la cote « très secret » chargés de donner des conseils dès le début d'une enquête sur d'éventuels actes de terrorisme ainsi que la constitution d'une équipe de poursuivants consacrée à la lutte antiterroriste, étant donné qu'il s'agit d'un domaine du droit très complexe et nouveau qui exige donc un examen approfondi.

Améliorer la lutte contre le terrorisme au plan international. Depuis l'adoption de la *LA*, le MJ a participé à diverses activités à l'appui du rôle de partenaire international du Canada dans la lutte contre le terrorisme : participation aux activités d'organisations internationales, négociation et prestation d'avis juridiques à propos d'instruments internationaux, traitement des demandes d'entraide juridique et d'extradition, conseil et aide aux pays étrangers en matière d'élaboration de leurs propres lois antiterroristes. Le caractère transnational du terrorisme rend cruciale la participation du Canada à ces activités. Chaque pays aborde le problème à sa manière, en fonction de sa propre culture politique et juridique. Il est donc important que le Canada comprenne les systèmes étrangers et que ces pays comprennent le système canadien. Le MJ a un rôle important à ce titre, car il est celui qui fournit les explications et de la sorte améliore la capacité du Canada à coopérer avec d'autres pays. Il veille aussi à ce que tout engagement international pris par le Canada réponde aux normes juridiques canadiennes et internationales.

Au nombre des propositions des personnes interrogées pour mieux appuyer ces efforts internationaux, mentionnons l'accroissement du nombre de postes d'avocat liaison dans les capitales étrangères et l'augmentation des ressources pour que le MJ participe davantage aux activités de développement des capacités dans d'autres pays et assiste à des conférences

internationales. Ce sont des activités qui aident le Ministère à constituer un réseau avec ses homologues internationaux et à améliorer, de manière générale, la coopération internationale.

Dispenser de l'aide juridique aux accusés en manque de moyens financiers et affectés par des actions de sécurité publique et d'antiterrorisme. Le MJ verse des crédits de contribution aux provinces, aux territoires ou à leurs organes de prestation d'aide juridique pour garantir que les accusés en situation de précarité et touchés par l'Initiative SPAT ont accès à l'aide juridique. Peu d'ententes de contribution sont en vigueur en ce moment, mais on ne peut pour autant sous-estimer l'importance du mécanisme. Préparer une défense en cas d'accusation de terrorisme est coûteux et l'aide juridique aide à assurer l'accès à la justice. Le financement permet de garantir qu'il n'y aura pas de poursuites suspendues pour absence d'avocat pour la défense. On n'a pas recensé à ce jour de procès lié au terrorisme dans lequel l'accusé n'est pas représenté.

4. Efficacité

Ressources. Aux fins de l'évaluation sommative, le CGRR définit l'efficacité comme étant, en partie, l'évaluation de la pertinence du niveau de ressources affectées au ministère. Pour quelques services ministériels, la question des ressources fait problème et pour le dernier exercice (2005-2006), le MJ a déclaré un déficit d'un million de dollars au titre de ses activités de SPAT. La pénurie de ressources dans les services ministériels aura deux effets possibles sur les services qu'ils dispensent à leurs clients : les services ne seront fournis qu'en réponse à une demande concernant des questions de sécurité nationale, d'une part, et les fonctionnaires du MJ ne peuvent assurer plus que le niveau minimum de service requis, d'autre part.

On a signalé au cours de l'évaluation que le MJ ne dispose pas de mécanisme qui lui permettrait d'établir la pertinence de ses ressources au titre des activités de SPAT. Il utilise, pour le suivi de ses dépenses, un modèle fondé sur les activités qui ne correspond pas aux exigences du CT qui emploie un modèle axé sur le programme ou l'initiative pour suivre les dépenses. Quelques services ministériels se servent de iCase, qui est un système de gestion de l'information qui fournit des données sur le temps consacré à chaque dossier, la facturation, la gestion des cas, la gestion des documents et la production de rapports. Toutefois, les données tirées du système ne fournissent pas de tableau général clair de l'utilisation des ressources liées à l'Initiative SPAT. En outre, les services ne font pas tous le même usage du système et n'y entrent pas tous les mêmes données, ce qui explique pourquoi quelques-uns ne peuvent fournir qu'une estimation de leur utilisation des ressources en la matière.

Gestion. Dans l'évaluation formative, on avait recommandé que le Comité directeur SPAT prenne une part plus active à la coordination des activités à cet égard. Nous avons constaté, à l'occasion de l'évaluation sommative, que tel n'a pas vraiment été le cas et que le comité n'a pas encore pleinement accru ses fonctions au-delà de l'affectation des ressources.

Recommandation 1 : Que le Comité directeur examine davantage son rôle et son mandat pour que tous les tenants et les aboutissants du travail du MJ en matière de SPAT soient bien compris et qu'il reçoive à ce titre un financement adéquat.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord. Même si le Comité reconnaît que chaque secteur doit continuer d'être responsable de ses propres activités de SPAT, il est important que le Comité prenne des décisions d'affectation des ressources, suive la mise en œuvre des activités de SPAT et facilite les rapports sur l'effet global du financement de SPAT. Le Comité directeur SPAT examinera son mandat, comme le prévoit celui-ci, au cours d'une réunion ultérieure.

On signalait dans l'évaluation formative le besoin de systèmes ministériels efficaces de rapports financiers et de mesure du rendement pour le volet de l'Initiative SPAT. Depuis, le MJ a pris des mesures pour améliorer les rapports sur les résultats de ses activités de SPAT. Ainsi, les Services ministériels du MJ ont pris des mesures pour améliorer la déclaration des résultats des activités ministérielles en matière de SPAT, en collaboration étroite avec le SCT. Le MJ a par ailleurs embauché un entrepreneur pour analyser sa stratégie de mesure du rendement, mener des consultations auprès de personnes-ressources clés dans ses services et de déterminer les principaux indicateurs pertinents à chaque secteur associé à l'Initiative. Le projet est assez récent et ses résultats n'étaient pas disponibles aux fins de la présente évaluation.

Recommandation 2 : Que le MJ continue de mettre en œuvre les mesures d'amélioration qu'il a déjà engagées de manière que la mesure du rendement et les rapports sur les activités liés à l'Initiative SPAT soient améliorés.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord. En octobre 2006, le Ministère a chargé un entrepreneur de consulter les employés du Ministère de chaque secteur touchant au SPAT. L'exercice avait comme but d'améliorer la collecte et les rapports des données de mesure du rendement pour contribuer à la démonstration de l'effet de la contribution du Ministère à

l'Initiative SPAT. Le Ministère bénéficiera de cet exercice en mettant en œuvre les recommandations du consultant

Le MJ a beaucoup travaillé dans le cadre de ses responsabilités liées à l'Initiative SPAT et l'on estime que la charge ira en s'accroissant et exigera donc plus de ressources. Il est donc essentiel que des systèmes de gestion financière et de rapports sur la mesure du rendement soient implantés pour rendre compte de l'incidence de l'Initiative sur le MJ à l'heure actuelle et à l'avenir.

Recommandation 3 : Que le MJ continue de mettre en œuvre les mesures d'amélioration des systèmes de gestion financière et de rapports sur la mesure du rendement de manière que l'incidence de l'Initiative SPAT sur le MJ puisse être mesurée à l'heure actuelle et à l'avenir.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord. Le Comité travaillera en collaboration avec les Services financiers pour déterminer la manière dont il pourrait faciliter le travail des gestionnaires qui doivent entrer des renseignements liés au SPAT dans le Système intégré des finances et du matériel (SIFM), compte tenu des autres systèmes utilisés comme iCase, le Système de gestion des salaires et le Système de comptabilisation du temps

1. INTRODUCTION

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les autorités canadiennes ont annoncé l'Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT, l'Initiative) pour appuyer l'engagement de l'État à combattre le terrorisme et répondre aux préoccupations en matière de sécurité nationale et publique. L'annonce de l'Initiative a été précédée de l'élaboration et de l'adoption de la *Loi antiterroriste (LA)*. Celle-ci et la *Loi de 2002 sur la sécurité publique (LSP)* sont les pièces maîtresses de la réponse du Canada à la menace du terrorisme. L'Initiative SPAT appuie l'application de ces deux grands textes législatifs et fournit des ressources pour que le ministère de la Justice du Canada (MJ) puisse réagir à l'augmentation de la demande de services juridiques visant à soutenir le cadre législatif pour la sécurité nationale.

L'Initiative SPAT reflète la complexité de la menace que présente le terrorisme, qui ne relève pas nettement des compétences d'une seule entité, d'un seul ordre de gouvernement ou d'un seul pays. Voilà pourquoi elle touche l'ensemble de l'appareil gouvernemental, fait intervenir un nombre appréciable de ministères et organismes fédéraux représentatifs des services de l'État – depuis les organismes normalement chargés de l'application de la loi et de la sécurité nationale, comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) jusqu'à des ministères comme ceux de la Santé, des Transports et des Finances. L'Initiative nécessite également un effort de coordination et la collaboration des ministères et organismes fédéraux avec leurs pendant provinciaux et internationaux.

Le ministère assume une fonction importante, dans le cadre de l'Initiative, en participant à la définition d'orientations et à l'élaboration de règlements et de lois qui portent sur la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme; en dispensant des conseils juridiques et une aide pour les enjeux liés au terrorisme, tant au Canada qu'à l'étranger; en menant des poursuites relatives au terrorisme; en ménageant l'équilibre entre l'accès à la justice et les droits de la personne et les préoccupations collectives du Canada en matière de justice.

1.1. Objet de l'évaluation

La présente évaluation sommative porte sur la pertinence et l'efficacité du volet de l'Initiative SPAT relevant du ministère de la Justice, et sur la réalisation de ses objectifs. Elle s'appuie sur l'évaluation formative de 2005, qui mettait l'accent sur la conception et l'efficacité. Le ministère réalise l'évaluation notamment pour satisfaire aux exigences du CT.

L'évaluation a porté exclusivement sur la fonction du MJ dans l'Initiative de 2001 à 2006. Le Service fédéral des poursuites (SFP) était à ce moment-là responsable des poursuites au MJ. Il est devenu le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) en décembre 2006, qui poursuit la fonction fédérale en matière de poursuites en tant qu'entité indépendante du MJ. Le présent rapport fait état du SFP. Les constatations faites à son égard sont donc à appliquer à présent au SPPC.

1.2. Portée de l'évaluation

La présente évaluation ne porte pas sur l'ensemble de l'Initiative SPAT. Certains aspects de la réponse du Canada au terrorisme sont donc laissés de côté. Il ne s'agit pas non plus d'une évaluation de la LA. L'examen parlementaire de cette loi est le cadre où il convient de discuter de cette mesure législative et de formuler des recommandations sur les modifications à apporter au cadre législatif, alors que la présente évaluation doit permettre de voir si les activités du ministère de la Justice financées par l'Initiative SPAT atteignent les objectifs du ministère dans le cadre de l'initiative.

1.3. Structure du rapport

Le rapport se divise en six sections, dont l'introduction. La section 2 décrit le contexte politique et le cadre législatif de l'Initiative SPAT, la section 3 décrit le volet de l'Initiative confié au ministère de la Justice, la section suivante expose sommairement les méthodes d'évaluation et la section 5 résume les principales constatations. La dernière section est la conclusion tandis que l'annexe A présente le cadre d'évaluation.

2. CONTEXTE STRATÉGIQUE ET CADRE LÉGISLATIF

Contexte stratégique. Les préoccupations qui se manifestaient au Canada et les appels internationaux à l'action, après les attentats terroristes du 11 septembre, ont rendu nécessaire une riposte rapide de la part des autorités. Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité la résolution 1373, qui demandait aux États membres de veiller à ce que leurs lois intérieures comprennent des dispositions interdisant de financer, planifier, préparer ou perpétrer des actes terroristes. Les États membres devaient également prendre des mesures propres à faciliter la coopération aux enquêtes criminelles d'autres pays en matière de terrorisme et à adopter des mesures de contrôle aux frontières pour prévenir le passage des terroristes. Le fait que les États membres soient tenus de faire rapport des mesures prises dans les 90 jours suivant l'adoption de la résolution témoignait de l'urgence que revêtait cette démarche.

Les autorités canadiennes ont donné suite à la résolution par des mesures législatives et l'adoption de nouvelles orientations. À la fin de septembre 2001, le premier ministre a mis sur pied le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, chargé de coordonner la réponse du Canada. Ce comité, qui comptait un représentant du ministère de la Justice, a étudié les activités proposées par 17 ministères compétents pour appuyer les cinq grands objectifs de l'Initiative :

- empêcher les terroristes d'entrer au Canada;
- protéger les Canadiens contre les actes terroristes;
- mettre en place des moyens d'identifier, de poursuivre, de condamner et de châtier les terroristes;
- garder la frontière canado-américaine sécuritaire et ouverte aux échanges commerciaux légitimes;

- travailler avec la communauté internationale pour traduire les terroristes en justice².

En s'appuyant sur les travaux du Comité, le gouvernement a annoncé le plan fédéral visant à « améliorer la sécurité des Canadiens » dans son budget du 10 décembre 2001 et il a affecté 7,7 milliards de dollars (sur cinq ans) au renforcement des capacités de l'État dans les domaines de la sécurité publique et de la lutte contre le terrorisme, ce qui a fini par prendre le nom d'Initiative SPAT³.

Cadre législatif. Outre cette réaction sur le plan des orientations, le gouvernement s'est immédiatement attaqué à l'élaboration de mesures législatives pour renforcer les lois du Canada relatives aux activités terroristes et à la sécurité publique. Les résultats ont été la *LA* et la *LSP*.

Le ministère de la Justice a rédigé un texte qui modifiait de nombreuses lois, mettait en œuvre des conventions internationales et prévoyait de nouvelles infractions pénales. Le gouvernement a présenté le projet de *LA* le 15 octobre 2001, qui a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001. Le délai de 90 jours prévu par la résolution 1373 était donc respecté. La SPDP a mené l'élaboration de cette loi. La première version de la *LSP* a été lue pour la première fois en novembre 2001, mais le gouvernement a dû présenter le projet de loi trois autres fois avant qu'il ne reçoive la sanction royale, le 6 mai 2004. Le ministère des Transports – avec ses Services juridiques – a dirigé l'élaboration de cette loi.

Cette loi a modifié la législation canadienne en renforçant les pouvoirs des autorités chargées des enquêtes, notamment en permettant des arrestations et des détentions préventives et des audiences d'investigation. Cette loi met l'accent sur la lutte contre le terrorisme avant qu'il ne se manifeste et prévoit des pouvoirs pour les ministres en cas d'urgence. Le tableau 2 énumère les principales dispositions des deux lois.

² Ministère de la Justice (2005), *Évaluation formative – Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT) – Rapport technique*, p. 1. D'autres documents du gouvernement utilisent des libellés différents, mais semblables. Ministère de la Justice (2001), *Le gouvernement du Canada dépose un projet de Loi antiterroriste*. Récupéré le 6 février 2007 sur http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_27785.html.

³ Ministère des Finances du Canada (2001), *Le discours du budget de 2001 – Assurer le progrès dans un monde incertain*. Récupéré le 28 octobre 2006 sur <http://www.fin.gc.ca/budget01/speech/speechf.htm>.

Tableau 2 – Dispositions législatives principales

Loi antiterroriste	
Nouveaux moyens d'identifier, de poursuivre, de condamner et de châtier les terroristes	
Nouvelles définitions	La <i>LA</i> a ajouté au <i>Code criminel</i> des définitions des expressions « activité terroriste » et « groupe terroriste ».
Nouvelles infractions	La <i>LA</i> a créé plusieurs nouvelles infractions de terrorisme, par exemple : participer ou contribuer à quelque activité d'un groupe terroriste ou la faciliter; donner instruction à quiconque de mener une activité terroriste; donner refuge à un terroriste en pleine connaissance de cause ou le cacher. La <i>LA</i> a également créé un certain nombre de nouvelles infractions de financement du terrorisme.
Peines accrues	La <i>LA</i> a fixé à l'emprisonnement à vie la peine maximum pour tout acte criminel commis pour un groupe terroriste, sur ses ordres ou en association avec lui.
Application de conventions internationales	Le Canada a signé les 12 conventions de l'ONU relatives au terrorisme, mais deux n'étaient pas ratifiées. La <i>LA</i> a permis de les ratifier, de satisfaire aux obligations du Canada qui en découlent et d'appliquer la <i>Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé</i> .
Nouveaux moyens d'enquête	
Engagements assortis de conditions ou pouvoirs de détention préventive	Si certaines conditions sont réunies, les agents de la paix peuvent demander aux juges qu'ils obligent une personne à comparaître devant eux, afin de déterminer s'il y a lieu de lui imposer un engagement assorti de conditions pour empêcher que ne se commette un acte terroriste. Les agents de la paix ont des pouvoirs d'arrestation sans mandat et de détention pendant 24 heures. Ce pouvoir a pris fin le 1 ^{er} mars 2007.
Audiences d'investigation	Si certaines conditions sont réunies, les agents de la paix peuvent demander une ordonnance pour contraindre des personnes soupçonnées de posséder de l'information sur une infraction de terrorisme à assister à une audience et à répondre à des questions. Ce pouvoir a pris fin le 1 ^{er} mars 2007.
Surveillance électronique	La Loi étend aux groupes terroristes les dispositions qui régissent l'utilisation de la surveillance électronique contre des organisations criminelles.
Protection de l'information sensible	
Communication au cours de procédures	L'article 38 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> a été modifiée par l'ajout de nouvelles procédures permettant d'éviter de communiquer de l'information sensible ou qui peut être préjudiciable au cours de procédures judiciaires lorsque cette communication risque de nuire aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale.
Loi de 2002 sur la sécurité publique	
Pouvoirs d'urgence	Des ministres fédéraux disposent de nouveaux pouvoirs dans les situations d'urgence (dans des domaines comme la santé, la sécurité et l'environnement).
Nouvelle infraction	La <i>LSP</i> crée la nouvelle infraction d'« incitation à craindre des activités terroristes ». C'est donc un crime de communiquer une information fautive selon laquelle un acte terroriste risque de se produire ou d'être commis, suscitant une crainte raisonnable mais non fondée qu'une activité terroriste ne se produise.

Loi antiterroriste	
Meilleure communication des données	Une information préalable sur les voyageurs peut être communiquée entre Transports Canada, la GRC et le SCRS.
Sécurité accrue dans les aéroports	Obtenue plus particulièrement par le contrôle des passagers et la désignation de certaines zones des appareils et des aéroports comme à accès restreint.

Étant donné l'ampleur des nouveaux pouvoirs conférés par la *LA* et pour donner suite aux préoccupations exprimées notamment par l'Association du Barreau canadien, entre autres, le Parlement a modifié cette loi en y ajoutant des dispositions qui renforcent la surveillance de son utilisation. La *LA* exige que soient remis au Parlement des rapports annuels sur l'utilisation des dispositions sur les engagements assortis de conditions et les audiences d'investigation. Des dispositions de caducité y ont été ajoutées et, trois ans après avoir reçu la sanction royale, la *LA* devait faire l'objet d'un examen parlementaire approfondi⁴.

⁴ http://www.sppc.gc.ca/en/anti_terr/backgrounder.html

3. VOLET DE L'INITIATIVE SPAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le MJ a les fonctions suivantes dans l'Initiative SPAT : appui en matière législative, élaboration d'orientations, conseil et assistance juridiques, poursuites, contentieux civil. Les crédits supplémentaires qu'il verse visent avant tout à répondre à une demande accrue de services découlant des exigences soudaines et intenses qui lui ont été faites pendant la période qui a suivi immédiatement les attentats terroristes de septembre 2001, ainsi qu'à l'augmentation prévue de l'activité de lutte contre le terrorisme et de sécurité publique.

3.1. Modèle logique du volet de l'Initiative SPAT relevant du ministère

La présente section décrit le modèle logique du volet de l'Initiative SPAT du ministère, y compris ses activités et les résultats escomptés. La figure 1 (page 8) présente un diagramme des activités, extrants et résultats⁵.

3.1.1. Activités et extrants

Six activités centrales de l'Initiative SPAT reflètent le rôle de conseiller législatif que le ministère joue dans cette initiative. Les activités sont présentées au tableau 3.

⁵ Cette figure est extraite d'un document du ministère de la Justice du Canada (2006), *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats – Initiative Sécurité publique et antiterrorisme*.

Tableau 3 – Activités du ministère de la Justice dans le cadre de l'Initiative SPAT

Activité	Description
Élaboration et analyse des orientations	Aider à rédiger des orientations et des textes législatifs, faire des recherches et dispenser des conseils juridiques au ministre de la Justice et à divers ministères sur des lois, orientations et initiatives existantes ou nouvelles relatives au terrorisme ou à la sécurité publique.
Conseil et assistance juridiques	Dispenser des conseils sur des orientations relatives à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité publique ainsi que sur des questions opérationnelles, comme la communication de documents délicats et l'utilisation des techniques d'enquête.
Entraide internationale et conseil	Dispenser des conseils juridiques et une aide technique pour négocier des textes internationaux, respecter les obligations internationales au moyen de lois canadiennes, aider d'autres pays à élaborer des lois antiterroristes et appuyer de façon générale le travail du Canada auprès de ses partenaires internationaux dans des dossiers liés à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité publique.
Sensibilisation, formation et éducation	Dispenser des séances de formation et de sensibilisation portant sur la LA pour les ministères fédéraux et la population.
Contentieux civil et poursuites	Gérer les contestations au civil de la LA et de la LSP et les demandes de communication de documents délicats et gérer et appuyer les poursuites pour infractions liées au terrorisme.
Verser des crédits de contribution aux provinces, aux territoires ou à leurs organes de prestation d'aide juridique	Garantir que les accusés en situation de précarité et touchés par l'Initiative SPAT ont accès à l'aide juridique
Source : D'après des descriptions présentées dans un document du ministère de la Justice (2006), <i>Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats – Initiative Sécurité publique et antiterrorisme</i> .	

3.1.2. Résultats escomptés

Les activités énumérées en 3.1.1 doivent contribuer à obtenir les résultats initiaux suivants.

- *Engagement des représentants d'autres ministères, d'organismes clients et d'autres administrations dans la mise sur pied d'activités pertinentes dans le domaine de sécurité publique et de la lutte contre le terrorisme* : Ce résultat est considéré comme un effet nécessaire des activités du ministère rattachées à l'Initiative SPAT. Pour dispenser des conseils et services juridiques, les divers services ministériels participant à l'Initiative doivent collaborer entre eux, car chacun aborde les questions juridiques en cause avec des compétences différentes. Des conseils et services juridiques sont également assurés au reste de l'appareil fédéral et à d'autres administrations.

- *Les représentants des ministères, les organismes clients et les autres administrations élaborent des lois, des règlements et des orientations plus efficaces* : Dans son rôle de conseiller juridique, le ministère doit aider les organisations clientes et d'autres administrations à élaborer des lois, des règlements et des orientations pour appuyer les organismes chargés de l'application de la loi et de la sécurité nationale dans leurs efforts de lutte contre le terrorisme et de protection de la sécurité publique tout en respectant l'équité et les droits fondamentaux.
- *Une meilleure connaissance et une compréhension accrue de la part des intervenants majeurs du système de justice et des autres personnes des lois et règlements portant sur la sécurité publique et l'antiterrorisme* : On compte que, grâce aux activités d'information et de sensibilisation du ministère, ceux qui participent au système de justice connaîtront et comprendront mieux les dispositions législatives. Le personnel chargé de l'application de la loi et de la sécurité nationale pourra ainsi utiliser plus efficacement ces dispositions.
- *Les représentants des ministères, les organismes clients et les autres administrations sont davantage en mesure de faire enquête, de plaider et d'intenter des poursuites dans des affaires où le terrorisme ou d'autres menaces pour la sécurité publique sont en jeu ou lorsqu'il est question de divulgation de renseignements sensibles* : Les dispositions législatives sur la lutte contre le terrorisme et la sécurité publique offrent des moyens supplémentaires aux enquêteurs et aux procureurs, ce qui devrait se traduire par une plus grande efficacité dans les enquêtes, les services de contentieux et les poursuites qui permettront de prévenir ou de réprimer les activités terroristes tout en empêchant la divulgation de renseignements délicats au cours des actions en justice.
- *L'aide juridique est dispensée aux accusés en situation de précarité et touchés par l'Initiative SPAT* : Pour éviter que les nouvelles dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité publique ne touchent les prévenus à faible revenu, le ministère vers des crédits de contribution aux provinces et aux territoires afin d'appuyer l'aide juridique pour le traitement de ces affaires. Il s'agit de faire protéger les droits constitutionnels des prévenus.

L'obtention des résultats initiaux favorisera également l'obtention des résultats intermédiaires suivants :

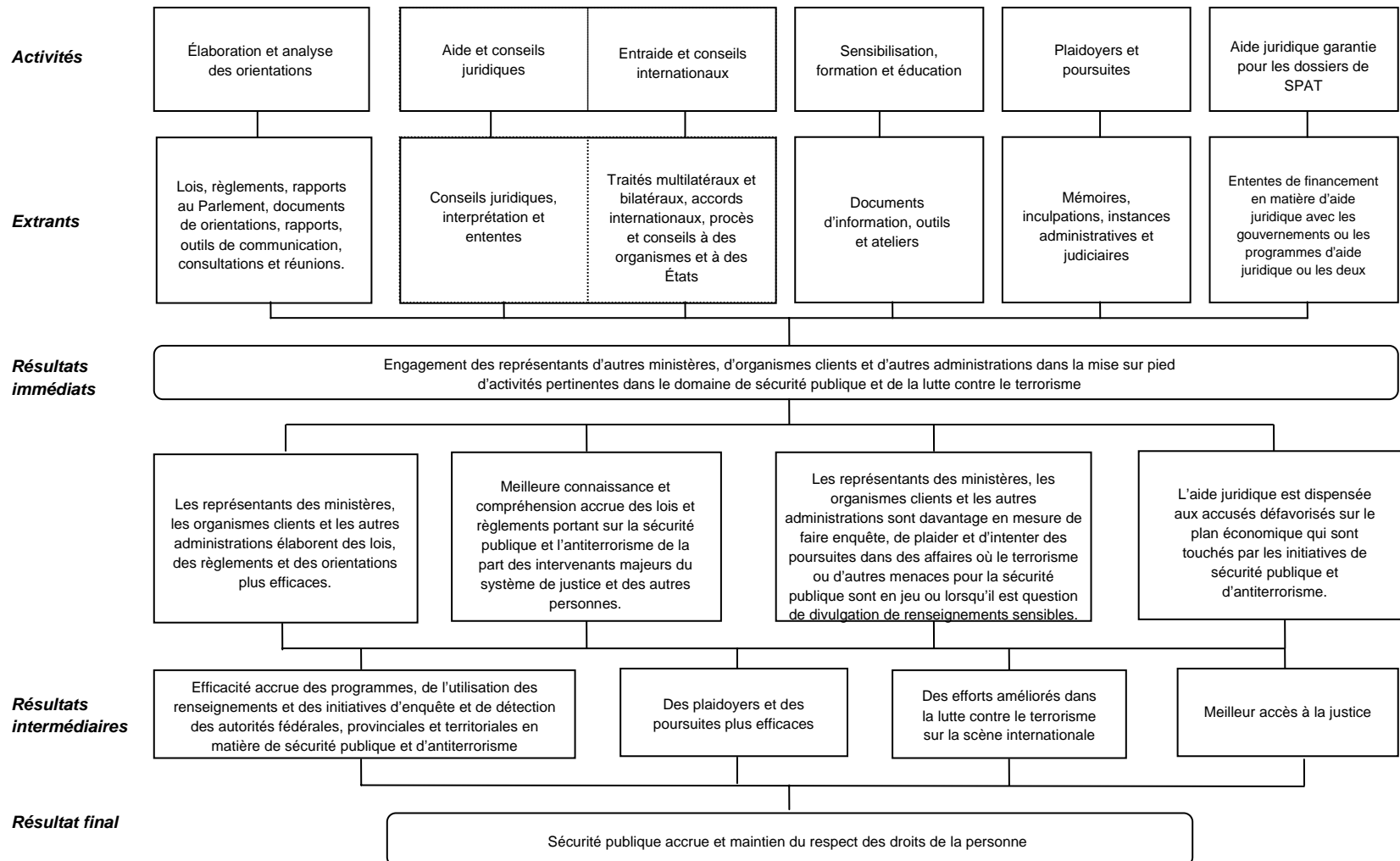
- *Efficacité accrue des programmes, de l'utilisation des renseignements et des initiatives d'enquête et de détection fédéraux, provinciaux et territoriaux de sécurité publique et d'antiterrorisme* : Les autorités fédérales s'attendent à ce que l'élaboration de la législation

sur la lutte contre le terrorisme et la sécurité publique, et la prestation de services juridiques et de programmes de formation et de sensibilisation permettent de dispenser de meilleurs programmes et de mener des opérations de renseignement, d'enquête et de détection.

- *Des plaidoyers et des poursuites plus efficaces* : La participation des avocats de la Justice devrait améliorer la capacité du ministère de se charger des plaidoyers et poursuites concernant le terrorisme et la sécurité publique.
- *Des efforts améliorés dans la lutte contre le terrorisme sur la scène internationale* : On prévoit que les efforts internationaux s'amélioreront principalement de trois façons : par la prestation de conseils juridiques aux organisations gouvernementales qui participent à la négociation de textes internationaux; par l'aide offerte pour les enquêtes, plaidoyers et poursuites concernant des personnes soupçonnées de terrorisme au Canada et à l'étranger; par l'aide offerte à d'autres pays pour renforcer leur capacité de lutter contre le terrorisme grâce à des lois améliorées.
- *Meilleur accès à la justice* : Il est prévu que le ministère contribuera à améliorer l'accès à la justice en veillant à ce qu'une aide juridique soit accordée à des personnes défavorisées mis en cause dans des affaires de terrorisme et proposant des programmes de sensibilisation et de formation pour faire en sorte que soit bien comprise et utilisée la législation relative à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité publique.

Enfin, les activités devraient concourir au résultat final, l'amélioration de la sûreté et de la sécurité publique dans le respect des droits de la personne.

Figure 1
Modèle logique de l'Initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme



3.2. Principaux services participant à l'Initiative SPAT du ministère

Comme les questions de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme recoupent divers domaines et spécialités juridiques, il faut qu'il y ait collaboration et consultation entre les unités compétentes du ministère de la Justice, d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et des instances internationales. Voilà ce qui explique la complexité de la structure des relations à l'intérieur de l'Initiative.

Voici les principaux groupes, au ministère de la Justice, qui jouent un rôle dans l'Initiative SPAT :

- Le **Comité directeur SPAT** a été mis sur pied pour surveiller l'Initiative. Il se compose de cadres supérieurs.
- L'**administration centrale (AC)**, à Ottawa, dispense des conseils et des services juridiques au ministre de la Justice et soutient les orientations et la recherche. Les activités relatives à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité publique du ministère, d'organisations clientes et d'autres administrations touchent de nombreux domaines juridiques (par exemple, le droit civil, le droit pénal, les droits de la personne, la protection des renseignements personnels). Pour pouvoir conseiller l'État, il faut que divers services collaborent. Ceux-ci sont détaillés ci-après.
- Les **bureaux régionaux** s'occupent du travail opérationnel en première ligne : le SPPC (autrefois le SFP) se charge des poursuites liées à l'Initiative SPAT tandis que les divisions régionales du droit civil se chargent des questions relatives à la SPAT dans le domaine civil.
- Les **Services juridiques ministériels (SJM)** se composent d'avocats de la Justice qui sont rattachés à d'autres ministères et organismes, dont ils sont les conseillers juridiques. Les SJ qui s'occupent de l'Initiative SPAT ont des clients qui font partie du milieu de la sécurité et du renseignement ou sont chargés d'activités qui ont une influence sur la sécurité nationale.

Le tableau 4 (page suivante) détaille les principaux services ministériels qui s'occupent de l'Initiative SPAT et décrit leur participation. On n'y trouvera pas les services soutenant l'organisation, l'administration et l'évaluation, comme le Bureau des services exécutifs, les Services ministériels ou la division de l'Évaluation.

Le tableau 4 se fonde sur la structure du ministère avant le 12 décembre 2006, date à laquelle le SPPC a été mis en place. Les bureaux régionaux du SFP et le bureau d'Ottawa-Gatineau dont il est question au tableau 4 sont maintenant rattachés au SPPC, à l'exception des avocats chargés des questions d'extradition et d'entraide juridique. Le GSN (Groupe de la sécurité nationale) et le GEI (Groupe d'entraide internationale) font toujours partie du ministère de la Justice.

Tableau 4 – Services du ministère de la Justice participant à l'Initiative SPAT (avril 2001 – 11 décembre 2006, avant la mise en place du Bureau du directeur des poursuites pénales)		
Comité directeur de la SPAT		
Le Comité directeur SPAT surveille les activités du ministère relevant de l'Initiative SPAT et répartit les ressources de l'Initiative entre les services. Le Comité, présidé par un sous-ministre délégué, comprend des représentants de haut rang de six services : Secteur des politiques, Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique (CISP), Service fédéral des poursuites (SFP), Services ministériels, Finances (faisant partie des Services ministériels) et la Direction du contentieux des affaires civiles. Le Comité se réunit environ trois fois l'an.		
Administration centrale (AC)		
Secteur des politiques	Autrefois rattaché au Service fédéral des poursuites (SFP)	Secteur du droit public
<p>Section de la politique en matière de droit pénal (SPDP)</p> <p>Elle dirige l'élaboration et la rédaction de textes législatifs de droit pénal et consulte d'autres services et d'autres ministères dans leurs champs de compétence, pour rédiger des textes de loi. L'équipe Sécurité, Terrorisme et Gouvernance et l'équipe de l'examen de la LA se chargent du travail lié à l'Initiative pour la SPDP. La SPDP a rédigé la LA et en a coordonné et préparé l'examen parlementaire. La SPDP participe à l'élaboration et à la négociation de textes internationaux, aide à rendre compte aux instances internationales des lois canadiennes concernant la sécurité nationale, répond à des demandes d'analyse de lois canadiennes et étrangères sur la sécurité nationale et mène des activités de communication et de formation.</p>	<p>Groupe de la sécurité nationale (GSN)</p> <p>Le GSN est au MJ le point central de coordination des responsabilités légales du procureur général du Canada relatives aux dispositions de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> régissant le traitement de renseignements sensibles et susceptibles d'être préjudiciables. Pour dispenser ces conseils, le GSN consulte d'autres ministères et organismes dont les intérêts sont en jeu. Son rôle central est de s'assurer que les conseils juridiques sont cohérents et tiennent compte de leurs effets sur d'autres activités dans le milieu de la sécurité nationale et du renseignement. Le GSN se charge également de travaux opérationnels aux termes de la LA, comme la coordination de la réponse du gouvernement aux avis de divulgation prévue ou imminente de renseignements de nature délicate (article 38) aux termes la <i>Loi sur la preuve au Canada</i>. Depuis la mise en place du SPPC, le GSN reste rattaché au ministère.</p>	<p>Groupe du droit public (GDP)</p> <p>Le GDP dispense des conseils et services juridiques pour des questions de droit public. Il structure ses services de conseils par domaine de compétence. Les sections suivantes ont toutes travaillé dans des dossiers liés à la SPAT en fournissant des conseils et des services pour la rédaction et l'application de lois, de orientations et de textes internationaux relatifs au terrorisme et à la sécurité publique.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Section des droits de la personne – Dispense des conseils sur la Charte et les questions internationales de droits de la personne lorsque des lois sont élaborées, contestées ou qu'il y a désaccord entre les décideurs. • Section du droit administratif et constitutionnel – Dispense des conseils juridiques sur le partage des pouvoirs, en droit administratif et sur les obligations de l'État. • Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels – Dispense des conseils juridiques sur la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information. Dans le cadre de l'Initiative SPAT, le travail a porté sur la communication d'informations entre les ministères et organismes ainsi qu'entre le Canada et ses partenaires étrangers et le respect des obligations aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels. • Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux judiciaires – Rôle consultatif relativement au domaine judiciaire et aux tribunaux. La LA a créé 13 postes de plus à la Cour fédérale. La section surveille la charge de travail pour s'assurer que les postes sont à la fois nécessaires et suffisants.
<p>Direction de l'aide juridique</p> <p>La Direction de l'aide juridique négocie et contrôle les accords de financement fédéral-provincial-territorial avec les régimes d'aide juridique, y compris les accords conclus dans le cadre de l'Initiative SPAT pour qu'on prévoise une aide juridique pour les prévenus économiquement défavorisés qui sont touchés par l'Initiative.</p>	<p>Groupe d'entraide internationale (GEI)</p> <p>Le GEI veille à ce que le Canada respecte ses obligations internationales quand il faut répondre à des demandes d'extradition et d'entraide juridique en matière pénale ou bien en présenter. Le GEI examine les demandes pour en vérifier la compatibilité avec les dispositions des traités. Il participe à la négociation d'accords ou de traités internationaux comportant des dispositions sur l'entraide juridique ou l'extradition. Depuis la mise en place du SPPC, le GSN reste rattaché au ministère.</p>	
<p>Division de la recherche et de la statistique</p> <p>La Division effectue des recherches en sciences sociales et en statistique pour appuyer le ministère dans l'élaboration de la politique, y compris dans le domaine de la sécurité nationale et de la sécurité publique.</p>	<p>SFP d'Ottawa-Gatineau</p> <p>Bien qu'il fasse maintenant partie du SPPC, ce bureau était rattaché à l'AC de la Justice pendant la période visée par l'évaluation. Il a reçu des fonds SPAT pour dispenser des conseils juridiques et de l'aide à des organismes d'enquête et des services de contentieux relativement à l'Initiative SPAT. Il compte un avocat principal qui travaille dans les équipes d'exécution intégrées pour la sécurité nationale (INSET) et offre des conseils juridiques aux enquêteurs. Ce poste est</p>	<p>Section du contentieux des affaires civiles</p> <p>La Section et les services correspondants dans les bureaux régionaux s'occupent de tous les litiges soulevés par les autorités fédérales ou contre elles en dehors des domaines fiscal et pénal. Dans le travail lié à la SPAT, la Section se charge des litiges liés aux notifications aux termes de l'article 38 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> (sur les instructions du GSN). Elle s'occuperait aussi de tout litige porté devant les tribunaux en matière civile par les personnes inculpées aux</p>

	entièrement financé par l'Initiative SPAT.	termes de la LA, mais il n'y en a encore eu aucun.
Régions	Services juridiques ministériels (SJM) et autres services directs aux ministères clients	
Ancien Service fédéral des poursuites (SFP) – Bureaux régionaux	Portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique (CISP)	
<p>Pendant la période visée par l'évaluation, le service des poursuites du ministère était le SFP, qui comptait 12 bureaux régionaux et bureaux secondaires. D'après l'information disponible pour l'évaluation, au moins cinq bureaux ont reçu des fonds de la SPAT, la majeure partie de ces fonds allant à trois bureaux (Québec, Ontario et Colombie-Britannique). Les bureaux régionaux dispensaient des conseils et services juridiques à des organismes d'enquêtes et des services de poursuites liés à l'Initiative SPAT.</p> <p>Jusqu'à maintenant, l'activité la plus importante d'un bureau régional liée à la SPAT a été le projet pilote de l'aéroport de Dorval. Dans le cadre de ce projet, le bureau régional du Québec a environ huit avocats qui assurent le soutien juridique aux organismes d'enquête qui s'occupent de la sécurité frontalière dans les deux aéroports internationaux. La majeure partie des fonds provient du portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique.</p> <p>Les bureaux régionaux sont également engagés dans les 19 poursuites en cours contre les personnes inculpées aux termes de la LA et s'occupent des demandes d'extradition dans lesquelles il y a un élément de terrorisme.</p> <p>Les bureaux régionaux sont maintenant rattachés au SPPC, à l'exception des avocats qui s'occupent du travail d'extradition et d'entraide juridique.</p>	<p>Ce portefeuille regroupe les SJM des ministères et organismes chargés des lois sur la criminalité transnationale et l'immigration. Les SJM dispensent des conseils et services juridiques à leur ministère ou organisme client, notamment des conseils sur les activités et l'élaboration de lois et de orientations. D'après l'information disponible pour l'évaluation, les ministères et organismes de ce portefeuille qui ont reçu des fonds de la SPAT sont les suivants : Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), Gendarmerie royale du Canada (GRC), Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).</p> <p>Une équipe de coordination des litiges du portefeuille qui est rattaché à l'AC dispense des conseils en gestion de risque aux ministères clients.</p> <p>Au cours des deux derniers exercices, le portefeuille a dépensé environ le quart de ses fonds provenant de la SPAT pour le projet pilote de l'aéroport de Dorval signalé plus haut sous la rubrique du SFP – Bureaux régionaux.</p>	
Bureaux régionaux – Civil	Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire	
<p>Les bureaux régionaux comptent dans leur section de droit civil des avocats qui s'occupent des notifications aux termes de l'article 38 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i>. Parmi les autres fonctions liées à la sécurité nationale, il y a la gestion des litiges relatifs à la sécurité frontalière et à l'immigration, aux termes de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> lorsque la sécurité nationale est en cause, bien que ces activités puissent ne pas être financées par l'Initiative SPAT.</p>	<p>Ce portefeuille regroupe les SJM des ministères et organismes s'occupant en partie de droit des affaires et de droit réglementaire. À partir de l'information financière disponible, l'équipe d'évaluation n'a pas pu savoir quels SJM de ce portefeuille avaient reçu des fonds de la SPAT.</p>	

3.3. Ressources

L'administration fédérale a affecté 1 % (78 millions de dollars) de son budget SPAT de 7,7 milliards de dollars au ministère de la Justice. La majeure partie des fonds servent à la prestation de conseils juridiques liés à la SPAT – soutien juridique, conseils et aide aux niveaux national et international – ainsi qu'aux poursuites et aux litiges civils liés aux lois et aux orientations en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité publique. De plus, un montant de 2,5 millions de dollars par an sert à verser aux provinces et aux territoires des fonds pour les aider à couvrir le coût de l'aide juridique dans des affaires pénales liées à la SPAT, par exemple l'aide ou la représentation juridiques dans des affaires d'immigration et de statut de réfugié dans les cas d'inculpation aux termes de la *LA*.

D'habitude, lorsque le CT approuve des ressources supplémentaires pour un ministère, les nouveaux fonds sont confondus avec les ressources existantes, et le ministère peut réaffecter les fonds en se conformant aux orientations et règlements habituels qui régissent les dépenses ministérielles. Dans le cas de programmes de sécurité nationale comme l'Initiative SPAT, le CT exige des ministères qui reçoivent des fonds qu'ils établissent des affectations à but spécial. Tout l'argent reçu doit alors être déboursé uniquement en fonction des demandes au CT. Il ne peut faire l'objet de réaffectations internes à des fins différentes à moins que le CT ne donne son approbation.

Au cours de la première année de l'Initiative (2002-2003), le ministère a laissé 1,6 million de dollars devenir périmés au crédit 1, de même que l'intégralité des 2,5 millions de dollars du crédit 5, car les fonds de la SPAT sont arrivés tard et les modalités du financement de l'aide juridique n'étaient pas arrêtées⁶. Vu la nature des affectations à but spécial, qui restreignent les possibilités de réaffectation interne et parce que des fonds sont devenus périmés, le ministère a décidé d'utiliser pour la réaffectation budgétaire fédérale la partie des fonds SPAT qu'il ne pouvait utiliser. Depuis 2002-2003, la demande de services liés à la SPAT a augmenté, mais le ministère avait déjà engagé des fonds SPAT dans la réaffectation fédérale. Il y a donc eu des déficits dans le budget de l'Initiative en 2003-2004 et en 2005-2006 au crédit 1.

⁶ Comme il est dit dans l'évaluation formative, la définition des modalités de l'aide n'était pas une priorité parce qu'il y avait peu de cas d'aide juridique liés à la SPAT. Ministère de la Justice (2006). *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats – Initiative Sécurité publique et antiterrorisme*.

Tableau 5 – Affectation des fonds

Exercice	Crédits approuvés par le CT*	Réductions dans le cadre de la réaffectation fédérale	Crédits disponibles	Dépenses réelles	Surplus/déficit
<i>Crédit 1 – Salaires, F&E</i>					
2002-2003	8,1M \$	0,0M \$	8,1M \$	6,5M \$	1,6M \$
2003-2004	10,1M \$	3,8M \$	6,3M \$	7,1M \$	(0,7M\$)
2004-2005	11,6M \$	2,1M \$	9,5M \$	9,5M	0,0M \$
2005-2006	11,6M \$	2,2M \$	9,4M \$	10,4M	(1,0M\$)
2006-2007	11,6M \$	2,4M \$	9,2M \$		
<i>Crédit 5 – Subventions et contributions pour l'aide juridique</i>					
2002-2003	2,5M \$	0,0M \$	2,5M \$	0,0M \$	2,5M \$
2003-2004	2,5M \$	2,5M \$	0,0M \$	0,0M \$	0,0M \$
2004-2005	2,5M \$	2,2M \$	0,3M \$	0,3M \$	0,0M \$
2005-2006	2,5M \$	2,2M \$	0,3M \$	0,3M \$	0,0M \$
2006-2007	2,5M \$	0,5M \$	2,0M \$		
Nota : Les chiffres ont été arrondis.					
* Financement approuvé par le CT, exception faite de la prime pour les locaux (13 %) et des coûts des régimes de prestations aux employés (20 %).					
** Les chiffres pour 2006-2007 sont basés sur les ressources affectées.					
Source : Rapports internes du ministère de la Justice.					

4. MÉTHODOLOGIE

Les évaluateurs ont fait appel à deux modes de collecte des données : un examen des documents et des données et des entrevues avec des personnes importantes. La présente section décrit ces méthodes et traite des limites inhérentes à la méthodologie.

4.1. Examen des documents et des données

L'examen des documents et des données a fourni l'information sur le contexte de l'Initiative : sa justification et les résultats escomptés, le mode de fonctionnement, les extraits et les résultats obtenus. Chaque service ministériel ayant participé à l'évaluation a été invité à remettre les documents pertinents aux évaluateurs. Voici des exemples de documents étudiés afin de réaliser l'évaluation :

- plan financier ministériel;
- rapports annuels de rendement SPAT pour chaque service ainsi que pour l'ensemble du ministère;
- documents sur les orientations/rapports relatifs à l'Initiative;
- traités multilatéraux et bilatéraux et autres textes internationaux auxquels le ministère a contribué dans le cadre de l'Initiative SPAT;
- études de recherche et évaluations antérieures.

Le système iCase, base de données que le ministère utilise pour consigner le temps que les avocats consacrent aux affaires et dossiers, est la principale source des données utilisées pour l'examen des affaires et dossiers. Toutefois, ce système n'a qu'une utilité limitée pour l'évaluation (comme on le verra en 4.3). Dans la vérification que le ministère a faite du système iCase, les gestionnaires nationaux de portefeuille ont mis en cause l'exactitude des données

d'iCase, et l'étude a montré que la propriété des données n'est pas claire, si bien que, pour les utiliser, il peut être nécessaire d'obtenir le consentement de toutes les sections⁷. Pour ces raisons, les évaluateurs ont travaillé avec des sections individuelles, en se concentrant sur les données qui, à l'évidence, sont sûres et utiles.

4.2. Entrevues

Aux fins de l'évaluation, 58 personnes importantes ont participé à des entrevues (44 du ministère de la Justice et 14 parmi les clients de l'extérieur). La plupart de ces personnes ont été interviewées directement ou par téléphone, et quatre ont préféré produire des réponses écrites. Comme l'Initiative est décentralisée, ces personnes ont été invitées à donner le nom d'autres personnes importantes qui ont collaboré aux activités SPAT au ministère ou qui ont été des clients de l'extérieur du ministère. Le groupe comprend donc tous ceux qui ont été désignés et ont accepté d'être interviewés pendant la durée de l'étude. Leur lien avec l'organisation est indiqué au tableau 6.

Tableau 6 – Personnes importantes ayant participé à l'évaluation

Ministère de la Justice	Clients de l'extérieur
<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique (représentants de l'AC et des services juridiques ministériels (SJM) suivants : ASFC, CIC, SCRS) • Section du contentieux des affaires civiles • Section de la politique en matière de droit pénal (SPDP) • Service fédéral des poursuites – Groupe d'entraide internationale (GEI) • Service fédéral des poursuites (SFP) – Groupe de la sécurité nationale (GSN) • Service fédéral des poursuites – Bureaux régionaux • Service fédéral des poursuites – Opérations stratégique • Droit public – Droit constitutionnel et administratif • Droit public – Droits de la personne • Droit public – Droit à l'information et à la protection des renseignements personnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) – Différentes divisions, dont la GRC • Conseil du Trésor (CT) • Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (MAECI) • Ministère de la Défense nationale (MDN) • Transports Canada

⁷ Ministère de la Justice (2003), *Rapport de vérification interne sur le système iCase*. Récupéré le 20 septembre 2006 à l'adresse http://www.justice.gc.ca/fr/dept/pub/audit_reports/2003/iCase2003-f.pdf.

<ul style="list-style-type: none">• Droit public – Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux judiciaires• Direction de l'aide juridique• Recherche et statistiques	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Les personnes importantes et les clients ont été interviewés au moyen d'un guide conçu en fonction du cadre d'évaluation sommative du CGRR. Le cadre d'évaluation se trouve à l'annexe A.

4.3. Limites inhérentes aux méthodes d'évaluation

L'évaluation s'est heurtée à plusieurs limites inhérentes aux méthodes et à d'autres difficultés.

Rareté des sources de données. L'évaluation repose sur les documents disponibles, les entrevues menées avec des contacts clés et les résultats des évaluations antérieures (évaluation formative et évaluation du projet pilote de Dorval). D'autres sources possibles, comme le système iCase et les données de mesure du rendement, avaient leurs limites, comme il est expliqué à la page suivante.

Limites inhérentes au système iCase. Le système ne pouvait pas fournir les statistiques globales sur l'Initiative SPAT, ce que plusieurs facteurs expliquent :

- Quelques services ont des renseignements complets, mais tous ne consignent pas l'information dans le système iCase ou dans le système qu'il a remplacé, Caseview (p. ex., la SPDP, certains SJM).
- Les données consignées ne sont pas sûres pour une grande partie de la période d'application de l'Initiative SPAT : certaines sections n'ont commencé que récemment à consigner l'information dans le système iCase; l'information de Caseview n'est pas marquée en fonction de l'Initiative SPAT, comme elle l'est dans iCase, si bien qu'il est impossible de regrouper l'information des deux systèmes; la saisie des données n'est pas cohérente pour certaines sections (p. ex., Portefeuille CISP).
- Le système iCase est un compte rendu incomplet des activités. Alors que les avocats et les techniciens juridiques y consignent leur temps, d'autres membres du personnel, comme les gestionnaires de programme et les agents financiers ne le font pas.

Données de mesure du rendement limitées. La disponibilité des données de mesure du rendement est limitée, comme il était du reste signalé dans l'évaluation formative. Le ministère est en train de revoir sa stratégie de collecte des données et de mesure du rendement. Chaque section doit définir les indicateurs clés qui seraient utiles à la mesure du rendement et aux rapports sur le rendement.

Définition des mesures du rendement. L'évaluation du projet pilote de Dorval a attiré l'attention sur le fait qu'il est difficile de définir des mesures du rendement et de recueillir des données sur le rendement lorsqu'il s'agit d'activités comme la prestation de conseils juridiques. L'évaluation sommative a buté sur les mêmes difficultés; dans la prestation des conseils juridiques et l'élaboration de orientations, la distinction entre activités, extrants et résultats est souvent floue.

Attribution. Il est difficile d'attribuer les résultats du travail du ministère lié à l'Initiative SPAT aux fonds reçus en vertu de cette initiative. Pour l'essentiel, les fonds sont destinés à appuyer davantage des activités dont le ministère se charge déjà, comme la prestation de conseils et de services juridiques. À cause de cet aspect de l'Initiative et de sa nature horizontale, il est difficile de définir avec précision les activités qui se rattachent à elle. Il est donc impossible d'établir un lien direct entre les fonds accordés, des activités distinctes et des extrants qu'ils appuient. De plus, les systèmes financiers du ministère ne sont pas conçus de façon à donner un tableau complet des activités financées dans le cadre de l'Initiative.

Choix de personnes importantes à l'extérieur de l'AC. Quelques SJM ont eu du mal à savoir quelles activités étaient financées par l'Initiative SPAT. Par conséquent, plusieurs membres des SJM ont refusé l'entrevue, disant ne pas connaître l'Initiative suffisamment bien.

5. CONSTATATIONS

On expose ci-après les constatations structurées par question d'évaluation.

5.1. Pertinence

La présente section porte sur la pertinence de l'ensemble de l'Initiative SPAT et l'importance du rôle du ministère à l'appui des objectifs de cette initiative. L'évaluation a permis de constater que les menaces à la sécurité que présentent les organisations terroristes persistent et que le rôle du ministère comme conseiller juridique et comme procureur (avant la création du SPPC) est un élément clé de la riposte multidimensionnelle exigée par le terrorisme moderne.

Bien que l'Initiative SPAT ait été lancée peu après les attentats du 11 septembre, ses objectifs en matière de sécurité nationale – protéger les Canadiens contre les attentats terroristes, garder les frontières ouvertes, contribuer aux efforts internationaux de lutte contre le terrorisme – sont demeurés une priorité au fil des ans et des changements de gouvernement. Ces objectifs ont été réaffirmés dans la *Politique canadienne de sécurité nationale* de 2004 comme « nos principaux intérêts en matière de sécurité nationale », et l'approche de l'Initiative SPAT, faisant partie d'une réponse intégrée aux préoccupations en matière de sécurité nationale qui vise à protéger les Canadiens tout en respectant la primauté du droit et les droits de la personne, en demeurait un élément clé⁸. Le gouvernement continue d'annoncer de nouvelles orientations et mesures législatives qui visent à réaliser les objectifs de l'Initiative⁹.

⁸ Bureau du Conseil privé (2004), *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Récupéré le 20 février 2007, à l'adresse http://www.bcp-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf.

⁹ Cabinet du premier ministre (2006), *Le Premier ministre annonce de nouvelles mesures pour renforcer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens*. Récupéré le 20 février 2007 à l'adresse

On peut conclure à la pertinence de l'Initiative SPAT du fait que la menace terroriste subsiste, tant au Canada qu'à l'étranger. Certes, le Canada demeure le seul pays expressément ciblé par al-Qaïda qui n'ait pas encore été attaqué, mais il continue de recevoir des menaces, les dernières remontant à juillet 2006¹⁰. Les évaluations des menaces montrent qu'« (u)n nombre considérable de groupes terroristes dans le monde sont représentés au Canada », et le terrorisme est considéré comme « (l)a principale menace qui pèse sur le Canada¹¹ ». Bien que les activités de ces groupes puissent être davantage axées sur le financement et le soutien d'activités terroristes hors des frontières du Canada, l'arrestation, en 2006, de 18 personnes inculpées d'infractions liées au terrorisme, dans la région de Toronto, permet de croire à la possibilité que des groupes terroristes installés dans le territoire avaient prévu des attentats à l'intérieur du Canada¹². En outre, les faits survenus ces dernières années montrent que la communauté internationale demeure vulnérable aux attentats terroristes, car il y a eu des attentats à la bombe et d'autres incidents de terrorisme au Royaume-Uni, en Espagne, en Indonésie, en Israël, en Irak, en Afghanistan, en Thaïlande, en Indonésie, en Ouzbékistan et au Bangladesh¹³.

La menace terroriste semble devenir de plus en plus complexe tandis que les tactiques se font plus meurtrières; le terrorisme devient plus polyvalent, englobant l'extrémisme religieux, les violences sécessionnistes, l'extrémisme intérieur et le terrorisme commandité par les États; et la structure des groupes terroristes se décentralise, leurs membres agissant avec de plus en plus d'autonomie¹⁴. Il faut ajouter à cette complexité l'importance des coûts, à la fois humains et économiques, du terrorisme¹⁵. Ces facteurs, en plus de ceux qui sont rappelés plus haut,

<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1207>. Ministère des Finances du Canada (2006), *Le discours du budget – Cibler les priorités*. Récupéré le 20 février 2007 à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/budget06/pdf/speechf.pdf>.

¹⁰ Stewart Bell (2006), « Al-Qaeda warns Canada », *National Post*. Récupéré le 13 décembre 2006 à l'adresse <http://www.canada.com/nationalpost/news/story.html?id=e9f20f44-ec19-470c-9ac3-6c79218d4d91>.

¹¹ Service canadien de renseignement de sécurité, *Rapport public 2003*. Récupéré le 6 février 2007 à l'adresse http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/publications/annual_report/2003/report2003.asp.

¹² D'après le SCRS, « La plupart de leurs activités (des groupes terroristes) [...] ont pour but d'appuyer des actions exécutées à l'étranger... » *Ibid.*

¹³ Service canadien de renseignement de sécurité, *Rapport public de 2004-2005*, (2006). Récupéré le 6 février 2007 à l'adresse http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/publications/annual_report/2004/report2004_f.pdf. Les attentats de Londres se sont produits après la période visée par le rapport. Il n'en est donc pas question dans le rapport de 2004-2005.

¹⁴ Voir *ibid* et Service canadien de renseignement de sécurité, *Rapport public 2003*. Récupéré le 6 février 2007 à l'adresse http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/publications/annual_report/2003/report2003.asp.

¹⁵ Bruno S. Frey et coll., *Calculating Tragedy: Assessing the Costs of Terrorism*. (2004). Récupéré le 6 février 2007 à l'adresse http://www.cesifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202004/CESifo%20Working%20Papers%20November%202004/cesifo1_wp1341.pdf.

confirment qu'il faut toujours une réaction intégrée de l'État qui comprend à la fois prévention, détection et poursuites.

Les réactions de la population montrent également que les buts et objectifs de l'Initiative SPAT n'ont rien perdu de leur pertinence. S'il est vrai que le niveau d'inquiétude dans l'opinion fluctue au gré des événements, cette inquiétude persiste. Peu après les attentats du 11 septembre, les Canadiens ont manifesté des préoccupations accrues en matière de sécurité, mais elles se sont dissipées avec le temps. En septembre 2001, 55 % des Canadiens interrogés estimaient que le Canada serait la cible d'un attentat terroriste au cours des deux années suivantes, mais cette proportion n'était plus que de 37 % en 2002 et elle restait inchangée deux ans plus tard¹⁶. Peu après les attentats à la bombe survenus à Londres en juillet 2005, 62 % des Canadiens croyaient que leur pays pourrait connaître un incident de terrorisme, et la proportion est passée à 71 % après les arrestations qui ont été faites à Toronto¹⁷.

5.1.1. Contribution du ministère de la Justice

Le volet relevant du ministère de la Justice appuie les objectifs du gouvernement dans le cadre de l'Initiative SPAT. Vu son rôle de conseiller en matière d'orientations et sur le plan juridique auprès du gouvernement du Canada, il a rempli une fonction centrale dans l'élaboration et le soutien du cadre législatif antiterroriste du gouvernement du Canada. Depuis l'élaboration initiale de la *LA* et de la *LSP*, la demande de services liés aux activités SPAT est constante et substantielle. Cette demande, et les activités du ministère témoignent de la pertinence de ce volet de l'Initiative SPAT.

Aide à l'application de la loi. En rédigeant les textes de loi et les orientations qui visent à prévenir les actes terroristes, le ministère appuie l'application de la loi. Plus expressément, la *LA* contient des éléments de prévention parmi les infractions. Par exemple, c'est une infraction de participer aux activités d'un groupe terroriste « dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter ». La *LA* prévoit également des

¹⁶ Chris Baker, *Canada after September 11th: A Public Opinion Perspective*. Récupéré le 10 janvier 2007 à l'adresse http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/conferences/conf_cnd-res/papers/cw_conf_baker.pdf.

¹⁷ Angus Reid Global Monitor, *Seven-in-ten Canadians Expect Attack*. (2006). Récupéré le 6 février 2007 à l'adresse <http://www.angus-reid.com/polls/index.cfm/fuseaction/viewItem/itemID/12258>.

moyens d'enquêtes comme les audiences d'investigation, les engagements assortis de conditions et les arrestations préventives (voir les descriptions au tableau 2), afin d'aider les forces de l'ordre à prévenir les incidents de terrorisme. En outre, le ministère fournit aux enquêteurs et au milieu du renseignement des conseils juridiques et de l'aide pour renforcer leur capacité de réussir leurs enquêtes, ce qui permettra indirectement des poursuites fructueuses.

Conseils juridiques aux autorités fédérales. Le ministère est le conseiller juridique de l'État. Il faut que les activités fédérales qui relèvent de l'Initiative respectent la primauté du droit et l'équité fondamentale, ce que traduit l'énoncé du résultat final, « améliorer la sûreté et la sécurité publique tout en respectant les droits de la personne¹⁸ ». Plus précisément, le ministère appuie cet objectif en procurant des fonds pour l'aide juridique à l'intention des prévenus économiquement défavorisés qui sont touchés par les initiatives en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme et en s'assurant, dans la rédaction et l'application de la loi, que les droits de la personne sont pris en considération.

Aider le Canada à satisfaire à ses obligations internationales. Lorsque le gouvernement envisage de négocier et de signer des textes internationaux ou de participer à des activités internationales ayant des conséquences au plan juridique, les ministères en cause demandent des conseils juridiques et bien souvent la participation d'avocats du MJ pour s'assurer que ce qu'ils envisagent est conforme au droit canadien et au droit international.

Renforcement de la capacité de lutte contre le terrorisme à l'étranger. Le Canada appuie les efforts d'autres pays qui tentent de se donner des moyens de lutter contre le terrorisme. Le ministère joue un rôle essentiel en expliquant le cadre juridique antiterroriste du Canada et en aidant d'autres pays à comprendre qu'il est important que les lois antiterroristes soient conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne.

Participation à l'élaboration des lois et des orientations. Le ministère dispense les conseils et le soutien juridiques nécessaires, notamment la rédaction et l'application de textes législatifs, à l'appui d'actions nouvelles de sécurité nationale et des textes internationaux. S'il y a lieu, il coordonnera aussi la réponse du gouvernement aux recommandations découlant de l'examen de

¹⁸ Ministère de la Justice du Canada (2006), *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats – Initiative Sécurité publique et antiterrorisme.*

la LA. Cet examen a exigé un travail considérable pour le Ministère pendant la période visée par l'évaluation. La réponse aux recommandations continuera probablement d'exiger des ressources appréciables.

Poursuites dans des affaires liées au terrorisme. Il s'agit maintenant d'une responsabilité du SPPC, mais, pendant la période visée par l'évaluation, le SFP se chargeait des poursuites pénales. Les poursuites et les enquêtes en matière de terrorisme sont exigeantes et consomment des ressources importantes. Bien qu'on ne puisse en prévoir le nombre, des personnes importantes au ministère de la Justice estiment qu'il y aura toujours une demande de cet ordre et qu'il faut accorder à ces affaires un haut degré de priorité. Le ministère appuie également les enquêtes et les poursuites liées au terrorisme, tant au Canada qu'à l'étranger, par son travail sur les demandes d'extradition et d'entraide juridique, qui sont des moyens essentiels de lutter contre la criminalité transnationale en général et le terrorisme en particulier.

Contestations judiciaires. Les contestations des dispositions législatives en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme se poursuivront devant les tribunaux. Pour répondre à ces contestations, le ministère doit faire une planification d'urgence et, si les tribunaux annulent des dispositions, il réagira en préparant de nouvelles.

5.2. Réalisation des objectifs

Il s'agit dans la présente section de voir si le ministère a réussi à atteindre chacun de ses principaux objectifs dans le cadre de l'Initiative de la SPAT.

5.2.1. Collaborer à des activités de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme

Comme l'Initiative s'étend à l'ensemble de l'appareil gouvernemental et fait intervenir un nombre appréciable de ministères et d'organismes fédéraux qui sont représentatifs de l'ensemble de l'administration, elle a eu comme effet constructif de plus grandes consultations et une meilleure coordination entre les diverses organisations dans le domaine de la sécurité nationale.

Les entrevues ont révélé un large réseau de collaboration entre les sections ministérielles et d'autres ministères et organismes.

Dans les dossiers qui touchent plusieurs ministères, le ministère de la Justice ou un autre ministère peuvent mettre sur pied un groupe de travail interministériel (GTI). Par exemple, il y a des GTI chargés de l'examen parlementaire de la *LA*, de certains aspects de l'enquête sur l'attentat contre Air India et de la sécurité maritime. D'après ce que les évaluateurs ont pu établir, la décision de mettre ou non sur pied un GTI semble se prendre au cas par cas.

Des services au MJ ont pour fonctions d'en associer d'autres dans les activités de SPAT. La SPDP coordonne le travail d'élaboration des lois et des orientations. Le GSN a la responsabilité du secteur de la sécurité et du renseignement pour seconder le ministre et le sous-ministre ainsi que celle des activités en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Les SJM conseillent les clients dans les affaires de SPAT. Les bureaux régionaux représentent en justice le procureur général du Canada. Lorsque le ministère de la Justice n'est pas le maître d'œuvre, par exemple dans les dossiers où intervient la *LSP*, il répond aux demandes d'autres ministères. Généralement, la coordination a été décrite comme davantage dictée par le cours des événements ou des initiatives spécifiques plutôt que par une grande stratégie de sécurité nationale.

Il existe également un processus officieux de collaboration non négligeable où le degré de coordination et la réussite dépendent des personnes en cause. Néanmoins, une démarche semble efficace et dépend moins de l'initiative individuelle : c'est celle de la rédaction de la *LA* et de son examen. Au cours de cette activité, il y a eu des consultations régulières, en bonne et due forme, car ces dossiers exigeaient une grande attention. Ceux qui y ont participé ont trouvé le processus efficace et d'aucuns ont même avancé qu'on devait recourir plus souvent à cette démarche. Plusieurs personnes importantes qui ont été consultées au ministère de la Justice sont d'avis qu'une coordination et une collaboration plus poussées amélioreraient la mise en commun de l'information, feraient en sorte que la coopération se réalise non seulement au niveau de la gestion, mais aussi à celui des opérations, et favoriseraient une meilleure compréhension entre différentes cultures en matière de sécurité (notamment entre les procureurs et les services de renseignement). Les communications entre les services de l'AC semblent généralement bien fonctionner, mais elles sont un peu moins faciles entre l'AC et les régions ou les SJM. En effet, il serait utile que les régions et les SJM reçoivent plus d'information sur le travail du ministère

dans le cadre de l'Initiative et aient davantage voix au chapitre lorsqu'il s'agit des activités de l'Initiative SPAT.

5.2.2. Aider à élaborer des lois, des règlements et des orientations plus efficaces

LA et LSP. Les évaluations formative et sommative ont montré que le travail accompli par le ministère sur la *LA* et la *LSP* dans le cadre de la SPAT avait été apprécié par les autres ministères participant à l'application de ces lois. Le GTI chargé de la *LA*, dirigé par la SPDP, a été jugé très efficace dans la coordination entre tous les ministères en cause et la prise en compte des divers intérêts dans la rédaction de la loi et le soutien des travaux fédéraux relatifs à son examen parlementaire. Toutefois, étant donné que les enquêtes et les poursuites en matière de terrorisme sont compliquées et prennent du temps, aucune poursuite n'a encore été menée à terme, plus de cinq ans après la promulgation de la *LA*. Par conséquent, une mesure de l'efficacité – soit le nombre de condamnations – n'est pas encore au rendez-vous.

Depuis la promulgation de la *LA* et de la *LSP*, le rôle du ministère dans l'Initiative SPAT est axé en grande partie sur le contrôle et le soutien de l'application des lois en vigueur plutôt que sur la rédaction de nouvelles lois sur la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme. Les nouvelles initiatives en matière d'orientation ou de mesures législatives ont été reportées en attendant l'examen parlementaire de la *LA*. Qui plus est, la *LA* est une loi d'ensemble qui réagit à de grands impératifs internationaux et nationaux, mais le gouvernement n'avait pas prévu qu'il faudrait dans un avenir proche d'autres textes législatifs majeurs. Il prévoyait plutôt qu'il faudrait un certain temps pour juger si la loi adoptée fonctionne bien, et l'examen parlementaire prévu dans la *LA* a déterminé le calendrier de toute réévaluation de grande envergure.

Rédaction de lois depuis 2001. Divers services du ministère participent à la rédaction des lois. Ainsi, la SPDP élabore les mesures législatives pénales de lutte contre le terrorisme et de sécurité nationale, tandis que les SJM rédigent des lois lorsque leur ministère respectif est maître d'œuvre. D'autres services dispensent des conseils dans leurs domaines de compétence : le GEI sur l'extradition, la Section des droits de la personne du Groupe du droit public sur les questions relatives à la Charte, le GSN sur la sécurité des renseignements sensibles. La SPDP dispense en outre des avis juridiques et aide à coordonner les avis juridiques ministériels dans plusieurs affaires de sécurité nationale.

Il faut dispenser des conseils juridiques sur diverses propositions législatives, dont certaines traitent directement de sécurité publique ou de lutte contre le terrorisme, mais dont beaucoup ont un effet indirect sur la sécurité nationale. Toutes ces propositions législatives ne deviennent pas lois, mais les conseillers juridiques doivent néanmoins leur accorder leur attention. Encore une fois, il est difficile de parler de « résultats », lorsqu'il s'agit de dispenser des conseils juridiques ou de rédiger des lois. En un sens, c'est l'activité même qui est le résultat. Le fait qu'un projet de loi ne soit jamais adopté ne peut être considéré comme une conséquence du travail accompli, car le processus législatif est trop complexe pour qu'on puisse établir de cette manière seule une relation de cause à effet. En fait, la satisfaction des ministères et organismes clients est peut-être la meilleure mesure. Or, les clients croient généralement qu'ils ont reçu du ministère des conseils de haute qualité et rapides et que ces conseils sont essentiels à leur propre capacité d'élaborer et de réaliser efficacement un programme législatif. Par ailleurs, les évaluateurs ont constaté que, faute de ressources suffisantes, le personnel n'est pas toujours en mesure de satisfaire pleinement les besoins des ministères clients relativement à l'Initiative SPAT. Par exemple, il arrive que des avocats ne puissent assister à des réunions parce que le personnel est insuffisant, que des conseils juridiques tardent et qu'un ministère dont la tâche est déjà lourde hésite à accepter de nouveaux engagements internationaux.

Voici des exemples de travail législatif et réglementaire auquel le ministère a participé¹⁹ :

- Pour se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU exigeant que les États membres bloquent les actifs des organisations terroristes, le Canada a pris en 1999 le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et le règlement relatif à l'Afghanistan* et en 2001, le *Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*. En 2006, le Canada a modifié les deux règlements dont le titre est devenu *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur Al-Qaïda et le [sic] Taliban* et *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*. Le ministère de la Justice, bien qu'il n'ait pas été le maître d'œuvre, a examiné les modifications proposées pour s'assurer que les garanties d'application régulière de la loi étaient présentes. La SPDP a aidé à la participation du MJ et l'a coordonnée pour faire rapport au Comité de la lutte contre le terrorisme de l'ONU afin de

¹⁹ La liste n'est pas exhaustive. Elle donne la prépondérance aux activités du ministère depuis 2004, car l'évaluation formative de sa participation à l'Initiative SPAT porte sur la période de 2001 à 2004. La liste ne comprend pas non plus les lois qui sont toujours au stade de la rédaction et n'ont donc pas encore été présentées au Parlement.

démontrer que les lois canadiennes sont conformes aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.

- Il a fallu dispenser des avis juridiques au sujet du projet de loi C-25, *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, qui a reçu la sanction royale le 14 décembre 2006. Cette loi vise à améliorer l'actuel cadre législatif du Canada en la matière par de nouvelles mesures de déclaration, de nouvelles sanctions et de nouvelles infractions et par une meilleure communication de l'information entre le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et les organismes d'application de la loi.
- Le ministère a rédigé une modification du *Code criminel* prévoyant l'infraction d'incitation à craindre des activités terroristes (canular), qui a été adoptée en 2004 dans le cadre de la *LSP*.
- Le ministère a dispensé des conseils juridiques à des ministères responsables au sujet de plusieurs mesures qui ne sont pas encore devenues lois. Par exemple, un projet de loi vise à créer un Comité parlementaire chargé de la sécurité nationale (première lecture : 24 novembre 2005) et plusieurs mois de travail ont été consacrés à cette loi avec le Bureau du Conseil privé (BCP). Un autre projet de loi, proposé par le ministre de l'Industrie, visait à modifier la *Loi sur l'investissement Canada* pour que le gouvernement puisse examiner les investissements étrangers susceptibles de menacer la sécurité nationale (première lecture : 20 juin 2005). Un troisième exemple est la *Loi sur la gestion des urgences*, présentée par SPPCC (première lecture : 17 novembre 2005), qui visait à proposer une approche moderne et globale de la gestion des urgences.
- Un représentant du ministère a siégé au Groupe de travail sur la sûreté maritime et a dispensé des conseils juridiques sur un certain nombre de questions de sécurité maritime.
- Des conseils juridiques ont été dispensés pour le travail lié à la sécurité des transports et à la présence d'agents armés dans les transports aériens, en particulier pour la rédaction du nouvel article 27.1 du *Code criminel*, justifiant le recours à une force raisonnable à bord des appareils, ainsi que celle du nouveau règlement d'application de la *Loi sur les armes à feu* qui s'appliquent aux agents armés étrangers.

Élaboration d'orientations ou d'initiatives nouvelles. Depuis l'adoption de la *LA*, plusieurs protocoles ont été élaborés pour faciliter, au niveau opérationnel, la lutte contre le terrorisme.

- Le GSN a élaboré un protocole de traitement des demandes d'utilisation des éléments de preuve et témoins canadiens dans des procédures à l'étranger. D'après les personnes

importantes, ce nouveau protocole fonctionne bien : il atténue le risque de divulgation involontaire de renseignements délicats; il fait en sorte que les témoins canadiens les mieux placés soient envoyés témoigner et qu'ils soient prêts à le faire. Le GSN a élaboré le protocole avec la participation de tous les ministères et organismes qui s'occupent des questions de renseignement et de sécurité ainsi que du GEI.

- Le GSN a également élaboré un accord avec les services de poursuite des provinces et des territoires qui facilitera la prise de décisions dans les affaires relevant de la *LA*, comme dans les cas qui relèvent de deux administrations. L'accord aide les administrations en cause à décider laquelle des deux prendra l'initiative dans telle ou telle affaire.
- La SPDP et le GSN ont aidé à élaborer une procédure administrative pour prévenir les personnes qui sont liées de façon permanente par le secret.
- La Section des droits de la personne du GDP a mis en œuvre une initiative pour répondre aux craintes de profilage racial dans les collectivités ethnoculturelles.
- Les SJM participent aussi directement à l'élaboration de orientations et d'initiatives dans leurs ministères clients. Les clients déclarent que les conseils juridiques des SJM et des services de l'AC les aident à faire en sorte que les nouvelles initiatives soient conformes à la loi canadienne et plus précisément de la Charte. Le personnel étudie également les nouvelles initiatives (et mesures législatives) pour assurer une réponse gouvernementale cohérentes aux problèmes de sécurité nationale et de terrorisme.

Contrôle et rapports. Certaines activités de surveillance et de rapport sont essentielles à l'application des lois antiterroristes.

- La SPDP prépare pour le Parlement des rapports annuels au sujet des dispositions de la *LA* sur les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions.
- La SPDP fait également office de comité de coordination interministérielle pour l'inscription à la liste des entités et particuliers liés à des activités terroristes au sens de l'article 83.05 du *Code criminel* et de la réglementation canadienne prise pour donner suite aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le blocage des actifs des terroristes.

La situation au Canada et à l'étranger fait l'objet d'observations pour évaluer la nécessité d'apporter des modifications au cadre législatif existant et la réponse à donner aux faits nouveaux.

- Ainsi, la SPPC observe les lois d'autres pays pour voir quelles modifications ils apportent, comment ces modifications peuvent influencer sur le Canada, comme partenaire, et si le Canada doit lui aussi envisager des modifications.
- Les affaires qui remettent en cause les lois canadiennes sont observées, par exemple les affaires Khawaja et O'Neill, et les commissions d'enquête comme celles qui ont porté sur les affaires Maher Arrar et Air India, pour voir s'il y a lieu de réagir et, dans l'affirmative, de quelle façon.

D'autres ministères et organismes n'observent pas l'évolution du dispositif législatif au Canada ni à l'étranger. Ils comptent que le ministère de la Justice les conseillera au sujet des lois d'autres pays ou de textes internationaux qui peuvent avoir une incidence sur eux, ainsi que des effets possibles des enquêtes réalisées au Canada et des litiges.

Examen parlementaire. Aux termes de l'article 145 de la LA, il doit y avoir un examen parlementaire complet du texte trois ans après la sanction royale. En décembre 2004, la Chambre des communes et le Sénat ont autorisé cette étude. Aux Communes, le Sous-comité de la sécurité publique et nationale du Comité permanent de la Justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile a fait cet examen. Le Sénat a mis sur pied un comité spécial chargé de l'examen de la loi²⁰. Les audiences ont débuté en février 2005, et le Sous-comité de la Chambre a élargi la portée de l'examen pour y englober également l'article 4 de la *Loi sur la sécurité de l'information* et les dispositions sur les certificats de sécurité de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*²¹. Le comité sénatorial a également élargi son mandat pour y englober de façon plus large les questions de sécurité nationale.

L'examen parlementaire de la LA a exigé des efforts considérables. L'équipe pour l'examen de la LA s'est ajoutée aux ressources de la SPDP grâce au fonds SPAT. La préparation a compris des recherches et la rédaction de documents pour l'examen parlementaire : documents d'information, documentation générale expliquant la LA, son utilisation et ses effets, compilations des cadres législatifs d'autres pays, analyse de recherches universitaires et documents de communication.

²⁰ Crutcher, N. et Budak, M. (2005), *La Loi antiterroriste et les mesures de sécurité au Canada : opinions du public, répercussions et expériences de voyage*, ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique.

²¹ Comme on l'a déjà vu dans la section, cette disposition de la *Loi sur la sécurité de l'information* a été récemment jugée inconstitutionnelle par la Cour supérieure de l'Ontario. La constitutionnalité de la procédure des certificats de sécurité, qui étaient utilisés, avant la LA pour détenir des non-citoyens soupçonnés de terrorisme, a été débattue récemment à la Cour suprême, dont la décision est attendue en janvier 2007.

Le ministère a dispensé des conseils à d'autres ministères participants, et un représentant ministériel a assisté aux audiences des comités pour rester au fait des délibérations.

Le chef de l'équipe pour l'examen de la *LA* préside le GTI chargé de l'examen de la *LA*. Celui-ci comprend une soixantaine de membres provenant de divers ministères et organismes : ASFC, CIC, CANAFE, MAECI, Finances, Revenu Canada, MDN, GRC, SCRS, Transports, SPPCC, BCP. Des représentants des SJM des ministères membres siègent au GTI, dont les réunions ont débuté début 2004 en prévision de l'examen. D'autres services, comme le GSN et la Section des droits de la personne, ont également contribué à l'examen de la *LA* en proposant des documents d'information et en dispensant des conseils. Par l'entremise du GTI, le SPDP tient les autres ministères et organismes au courant de l'examen parlementaire, ce que les clients trouvent utile, car ils peuvent ainsi être informés du déroulement des délibérations.

Aux Communes, le Sous-comité de la sécurité publique et nationale a fait cet examen et a publié en 2006 un rapport provisoire où figurent des recommandations sur l'audience d'enquête et l'engagement assorti de conditions. Le sous-comité n'a pas demandé au gouvernement qu'il réponde à ses recommandations. Ces dispositions ont été supprimées le 1^{er} mars 2007 après débat aux Communes. Le sous-comité a terminé son examen de la *LA* et des points connexes le 20 février 2007 et présenté son rapport final en mars 2007. Le comité spécial sur la *Loi antiterroriste* du Sénat a présenté ses recommandations en février 2007, puis un rapport supplémentaire en mars 2007, sans demander de réponse au gouvernement. Celui-ci est tenu de répondre au rapport de février 2007 du Sous-comité de la sécurité publique et nationale.

La SPDP coordonnera et rédigera une réponse à ce rapport avec la participation d'autres services. Si cette réponse gouvernementale exige ultimement de nouvelles dispositions législatives, le travail de mise en œuvre des recommandations découlant de cet examen et d'autres réformes législatives pourrait se poursuivre pendant encore deux ou trois ans et exiger des ressources considérables.

Le reste de la présente section porte de façon plus générale sur les difficultés de l'élaboration des lois et des orientations liées à l'Initiative et l'efficacité dans l'exécution de ce travail.

Équilibrer la sécurité et les droits fondamentaux de la personne. Le rôle du ministère est de veiller à ce que soient protégés à la fois les droits fondamentaux de la personne et la sécurité nationale, et cette responsabilité s'étend aux autres ministères qui participent à l'Initiative SPAT. Il est parfois difficile de trouver le juste milieu entre les préoccupations en matière de sécurité et les droits fondamentaux de la personne. Depuis que la *LA* est devenue loi, la constitutionnalité de certaines de ses dispositions a fait l'objet de trois décisions des tribunaux. Dans la première cause, *Affaire intéressant une demande présentée en vertu de l'art. 83.28 du Code criminel*, la personne visée dans une demande d'ordonnance d'audience d'investigation (dans le cadre de l'affaire Air India) a contesté cette demande au motif que la disposition sur les audiences d'investigation violait la *Charte canadienne des droits et libertés* en portant atteinte au droit de garder le silence et de ne pas s'incriminer. La Cour suprême de la Colombie-Britannique d'abord, puis la Cour suprême du Canada ont confirmé la constitutionnalité de la disposition sur les audiences d'investigation²².

Les deux autres jugements ont été rendus en octobre 2006. Dans les deux cas, il a été jugé que des articles de la *LA* allaient à l'encontre de la Charte. L'une de ces affaires mettait en cause Juliet O'Neill, reporter du *Ottawa Citizen* dont le domicile et le bureau ont fait l'objet de perquisitions – avec saisie de divers éléments – dans le cadre d'une enquête de la GRC sur des fuites non autorisées de renseignements de l'État considérés comme « secrets officiels »²³. La Cour supérieure de l'Ontario a estimé que certaines dispositions de l'article 4 de la *Loi sur la sécurité de l'information* sont vagues, du point de vue constitutionnel, et violent la liberté de la presse. Bien que la loi en cause fasse partie de la *LA*, elle existait préalablement et a ensuite été reprise dans la nouvelle loi²⁴. Dans la cause la plus récente, la Cour supérieure de l'Ontario a rendu sa décision également en octobre 2006, annulant l'élément de motivation contenu dans la définition des activités terrorisées, qui exigeait que le crime soit motivé par la politique, la religion ou l'idéologie. La Cour a statué dans sa décision que cette disposition violait les garanties de liberté de religion et d'association prévues dans la *Charte*²⁵.

²² *Affaire intéressant une demande présentée en vertu de l'art. 83.28 du Code criminel*, [2004] R.C.S. 42.

²³ *O'Neill v. Canada (Attorney General)*, 2006 CanLII 35004 (ON S.C.). Récupéré le 10 janvier 2006 à l'adresse <http://www.canlii.org/on/cas/onsc/2006/2006onsc16405.html>.

²⁴ Les dispositions ont été empruntées à la *Loi sur les secrets officiels*, qui a été remplacée par la *Loi sur la sécurité de l'information*.

²⁵ *R. v. Khawaja*, [2006] O.J. No. 4245. Récupéré le 15 janvier 2006 à l'adresse <http://www.theglobeandmail.com/special/audio/Rutherford.pdf>.

Étant donné la nécessité de trouver un équilibre entre la protection de la sécurité nationale et celle des droits de la personne dans le contexte de préoccupations plus vives au sujet de ces questions, les activités qui se rattachent à l'Initiative SPAT font l'objet d'un examen rigoureux de la part des dirigeants politiques, des communautés ethnoculturelles et du grand public.

Expertise pour la rédaction d'orientations et de mesures législatives relatives au terrorisme. Le ministère jouit d'une excellente réputation en ce qui concerne la rédaction de orientations et de mesures législatives qui portent sur les questions de terrorisme et de sécurité. Les évaluateurs ont constaté que la Justice était le ministère le mieux placé pour coordonner la politique gouvernementale sur la sécurité nationale, car il est au courant des lois et règlements de tous les ministères et peut assurer une approche et un message cohérents en ce qui concerne les questions de sécurité nationale. De plus, d'autres pays se tournent vers le Canada pour obtenir des conseils et de l'aide afin d'élaborer leurs propres lois antiterroristes, et la *LA* est considérée par bien des homologues étrangers comme un modèle, notamment pour ce qui est de l'équilibre entre la sécurité nationale et les droits de la personne. Des dispositions de la *LA* qui ont intéressé particulièrement d'autres pays sont les modalités de protection des renseignements délicats aux termes de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* et les protections de l'application régulière de la loi dans les audiences d'investigation.

5.2.3. Mieux faire connaître et comprendre les lois et les règlements portant sur la sécurité publique et l'antiterrorisme

Formation. Peu de temps après son adoption, le MJ a organisé de nombreuses séances de formation sur la *LA* à l'intention, notamment, des procureurs, des agents d'application de la loi (y compris de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario et de la Sûreté du Québec) et du personnel des SJM. On a constaté, au moment de l'évaluation formative, que tant les séances de formation que la documentation fournie avaient été bien accueillies. Quelques intervenants principaux ont signalé des formations dont le contenu portait entre autres sur l'Initiative SPAT, présentées ci-dessous.

- Le MJ et le SCRS ont coparrainé des conférences annuelles sur la sécurité nationale pendant trois ans après l'adoption de la *LA*. Les exigences du service ont ensuite empêché le personnel de pouvoir en planifier d'autres.

- Le GSN a dispensé aux services policiers, à la GRC, au SCRS et aux magistrats des formations sur la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement d'activités terroristes* et la *Loi sur la preuve au Canada*.
- La SPDP a organisé un atelier sur l'examen parlementaire et un autre sur la comparution en comité parlementaire dans le cadre des activités préparatoires à l'examen de la *LA* : Le premier, qui a réuni quelque 50-60 personnes de divers ministères, traitait du processus d'examen parlementaire en général et était assorti de conseils quant à sa gestion, dont une information suffisante des parlementaires, l'information des ministres et l'adoption d'une stratégie de communication. Le second abordait la comparution efficace en qualité de témoin dans l'optique d'un examen de la *LA*. La SPDP a de diverses façons dispensé d'autres formations et présentations pour faire connaître le sujet.
- D'autres formations proposées par diverses sections ministérielles pourraient avoir abordé des questions liées à l'Initiative SPAT, mais n'ont pas bénéficié d'une aide financière à ce titre (conférence annuelle du Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique, par exemple).
- Le MJ dispense de la formation en réponse aux demandes qui lui sont faites et intègre souvent des renseignements sur l'Initiative dans le contenu lorsqu'il a une dimension de sécurité nationale, par exemple en matière de protection de la vie privée et d'échange de renseignements.

Les intervenants principaux du MJ sont nombreux à souhaiter recevoir plus de formation ou avoir plus d'occasions d'éducation en matière d'antiterrorisme et de sécurité nationale. On était d'avis que les conférences internationales étaient particulièrement enrichissantes puisqu'elles se déroulent dans un contexte de droit comparé et qu'elles permettent d'actualiser les connaissances en droit international et de se renseigner sur les meilleures pratiques. De plus, ces conférences sont une occasion de réseautage importante avec les homologues d'autres pays, ce qui ne pourra manquer de faciliter le travail dans le domaine de la coopération et de l'entraide internationales. Des séances de mise à jour sur la *LA* pourraient aussi être utiles, mais certains principaux intervenants ont signalé que si l'analyse de la loi permet d'acquérir des connaissances de base, il n'en demeure pas moins qu'il leur faudrait quand même faire une étude beaucoup plus poussée de toute la question s'ils avaient à traiter un dossier d'antiterrorisme.

Voici d'autres propositions.

- Dispenser une formation davantage axée sur les questions pratiques : quels sont les éléments importants pour une poursuite efficace; comment les organismes d'application de la loi et du renseignement de sécurité peuvent faire des enquêtes ou recueillir des renseignements d'une manière qui aidera la poursuite. Une proposition concrète a été avancée, soit d'ajouter un module sur le traitement des documents classifiés lors de la conférence des procureurs sur les questions de sécurité nationale.
- Dispenser de la formation, après l'examen parlementaire, sur les conséquences, sur le cadre législatif, du rapport et des recommandations et sur leur incidence sur les activités.
- Organiser des conférences internationales réunissant des spécialistes de divers pays et portant sur les meilleures pratiques.
- Constituer une base de données facilement accessible sur les lois, la jurisprudence et les orientations pertinentes en créant une « bibliothèque juridique virtuelle » sur les questions de sécurité nationale et d'antiterrorisme.

Liaison et éducation. Les activités du MJ en matière de liaison avec les minorités ethnoculturelles ou d'éducation de celles-ci sont modestes. Or, c'est un domaine où l'on peut aider à faire comprendre le cadre législatif, son fonctionnement et la protection des droits de la personne qui y est assorti. Les participants aux groupes de discussion organisés par le Ministère se sont dits préoccupés de la possibilité d'une application injuste ou indue de la loi²⁶. Les participants des communautés ethniques et des minorités visibles étaient inquiets du risque de mauvaise interprétation de la définition de terrorisme et des dispositions sur le financement du terrorisme, ainsi que de la possibilité de stéréotypes ethniques dans ce contexte. Des intervenants du MJ voudraient multiplier les activités de liaison pour expliquer la loi et dissiper les malentendus, mais ils disent ne pas disposer des ressources voulues pour ce faire.

5.2.4. Améliorer le contentieux ou la poursuite dans les affaires où le terrorisme est en jeu

Recours au cadre législatif. La présente section porte sur les dispositions de la LA qui suscitent une intervention du MJ.

²⁶ Ministère de la justice Canada. *Opinions des minorités sur la Loi antiterroriste (Projet de loi C-36), rapport de groupe de discussion, mars 2003.*

- **Engagement assorti de conditions (ou arrestation préventive) et audience d'investigation.** La *LA* prévoit que ces deux dispositions fassent l'objet d'un rapport annuel au Parlement. Selon le dernier rapport disponible (pour la période du 24 décembre 2004 au 23 décembre 2005), on n'a pas recouru à la disposition sur l'engagement assorti de conditions et une fois seulement à celle sur l'audience d'investigation, à la demande du Procureur général de la Colombie-Britannique dans le cadre de l'enquête et de la poursuite d'Air India²⁷. Comme on l'a vu en 5.2.2, le recours à l'audience d'investigation a entraîné une contestation judiciaire. La Cour suprême a confirmé la constitutionnalité de la disposition.

Il s'agit des seules dispositions de la *LA* qui font l'objet d'une clause de temporisation, en réponse aux préoccupations suscitées par leur caractère sans précédent et la possibilité d'abus. Elles deviendront nulles au début de 2007 à moins que les deux chambres du Parlement ne les prorogent.

En octobre 2006, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale (un sous-comité d'examen de la *LA*) a déposé son rapport provisoire sur ces dispositions²⁸. Le Comité a entendu des témoins dont des représentants du Ministère et a conclu qu'il fallait proroger les dispositions pour une période de cinq ans et les examiner dans le cadre d'un autre examen parlementaire général de la loi, même si cinq ans ne suffisent pas vraiment pour en évaluer la nécessité²⁹. Il a de plus recommandé diverses modifications au libellé, la plupart pour le clarifier et le simplifier. Une recommandation portait toutefois sur une modification plus importante, soit que « les investigations ne soient permises que lorsqu'il y a lieu de croire à un risque imminent d'infraction terroriste », le Comité faisant ainsi sienne la position de

²⁷ Les rapports annuels sur l'audience d'investigation et l'engagement assorti de conditions présentés au Parlement par le ministre de la Justice et Procureur général du Canada sont en ligne à l'adresse http://www.justice.gc.ca/fr/anti_terr/reports.html. Jusqu'ici, quatre rapports ont été présentés pour les périodes suivantes : 24 décembre 2001 – 23 décembre 2002; 24 décembre 2002 – 23 décembre 2003; 24 décembre 2003 – 23 décembre 2004; 24 décembre 2004 – 23 décembre 2005.

²⁸ Sous-comité sur l'examen de la *LA*. *Examen de la Loi antiterroriste Audiences d'investigation et engagements assortis de conditions*. Rapport provisoire du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, octobre 2006. Consulté le 12 décembre 2006, à l'adresse : <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10804&SourceId=193467&SwitchLanguage=1>

²⁹ *Ibid.*, à la p. 5.

l'Association canadienne des libertés civiles³⁰. Le 27 février 2007, les chambres ont décidé de ne pas proroger les dispositions.

- **Article 83.05 du Code criminel.** Selon cet article, s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une entité a pris part à une activité terroriste, elle peut être inscrite sur une liste. L'inscription sur la liste ne fait pas de l'entité une contrevenante à la loi, mais elle entraîne des conséquences juridiques et expose les personnes liées à cette entité à des accusations criminelles. Le gouverneur en conseil établit la liste, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Comme on l'a vu à la sous-section 5.2.2, la SPDP est membre du comité interministériel d'établissement de la liste.

Le GSN est également partie à l'établissement de la liste : il a pour fonction de contester les éléments factuels inclus dans la documentation de renseignement préparée pour justifier l'inclusion d'une entité sur la liste.

Le *Code criminel* dispose que la liste doit être passée en revue tous les deux ans. Lors du dernier exercice en date (9 novembre 2006), la liste comptait 40 entités³¹. Les examens de 2004 et 2006 menés par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile n'ont pas abouti à la radiation d'entités³².

- **Article 38 de la Loi sur la preuve au Canada.** Il avait été jugé important lors de la rédaction de la *LA* d'établir que le procureur général du Canada est l'expert indépendant, afin d'équilibrer les intérêts divergents pour la communication d'informations sensibles dans des procédures, notamment judiciaires. À cet égard, le GSN est le service central de coordination. La Partie 3 de la *LA* a modifié les articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* et prévu plusieurs nouveaux éléments à l'article 38. Aux termes de l'article 38.01, lorsqu'un participant à une instance ou des fonctionnaires estiment que des « renseignements sensibles » ou des « renseignements potentiellement préjudiciables » pourraient être

³⁰ *Ibid.*, à la p. 7.

³¹ Sécurité publique et Protection civile Canada. « Entités inscrites actuellement », consulté le 1^{er} janvier 2007, à l'adresse : <http://www.ps-sp.gc.ca/prg/ns/le/cle-fr.asp>

³² Communiqué de presse, 10 novembre 2006. « Le ministre de la Sécurité publique a terminé son examen bisannuel de la liste des entités terroristes », consulté le 1^{er} janvier 2007 à l'adresse : <http://www.securitepublique.gc.ca/media/nr/2006/nr20061110-1-fr.asp> et Communiqué de presse, 11 novembre 2004. « La vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile annonce que le gouvernement a terminé l'examen bisannuel de la liste des entités terroristes inscrites », consulté en ligne le 1^{er} janvier 2007 à l'adresse : http://ww2.ps-sp.gc.ca/publications/news/2004/20041117_f.asp

divulgués dans une action en justice, ils en avisent le procureur général du Canada. Ce dernier a dix jours à compter de la date de l'avis pour évaluer la position quant à la divulgation, ce qui exige des consultations avec notamment les ministères et organismes fédéraux intéressés afin d'apprécier s'il peut y avoir divulgation, comment et dans quelles conditions. Si le procureur général du Canada s'y oppose, une demande peut être présentée à la Cour fédérale. L'article 38.06 permet au juge de celle-ci d'autoriser la divulgation ou une admission écrite des faits, aux conditions qu'il ou elle détermine. Aux termes de l'article 38.13, le procureur général du Canada peut délivrer un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le but de protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou la défense ou la sécurité nationales. Dans le cas où des renseignements sensibles ou des renseignements potentiellement préjudiciables peuvent être divulgués dans le cadre d'une poursuite qui n'est pas engagée par le procureur général du Canada ou pour son compte, il peut délivrer un fiat et prendre une poursuite provinciale en main, aux termes de l'article 38.15.

Les fonctions du GSN dans ces affaires sont multiples. Ses avocats gèrent le processus, facilitent les communications, informent les participants, évaluent si une divulgation aboutirait à des préjudices, réconcilient des intérêts divergents, dispensent des avis et font des recommandations au SPGA – Droit pénal, instruisent les plaideurs sur les positions du procureur général. Depuis l'adoption de la LA, le GSN a traité 20 dossiers découlant de l'article 38. Dans un cas, dix avis distincts avaient été transmis, et dans deux autres, deux avis chacun avaient été transmis, portant le total à 31 avis. Le GSN a en outre agi comme conseiller dans 31 cas où des avis auraient pu être transmis. On observe que le temps consacré par les avocats du GSN aux dossiers en vertu de l'article 38 augmente régulièrement : 527 heures en 2002-2003, 1 414 heures en 2003-2004, 3 067 heures en 2004-2005, 4 801 heures en 2005-2006 et 5 728 heures en 2006 (données partielles du 1^{er} avril au 30 novembre 2006³³).

- **Litiges et poursuites.** À ce jour, 19 personnes ont été inculpées en vertu de la LA, mais aucune n'a encore subi de procès. La première personne inculpée l'a été en 2004 et le procès devrait s'ouvrir au début de 2007. Les chefs d'accusation en vertu du *Code criminel* sont nombreux : participation à une activité d'un groupe terroriste, (article 83.18); facilitation d'une activité terroriste (article 83.19); usage d'explosifs (paragraphe 81(1)); infraction au profit d'un groupe terroriste (article 83.2); fournir, rendre disponibles, etc. des biens ou

³³ Données extraites de iCase et communiquées par le GSN.

services à des fins terroristes (article 83.03); charger une personne de se livrer à une activité pour le compte d'un groupe terroriste (article 83.21). En 2006, 18 personnes ont été arrêtées et inculpées de nombreuses infractions telles la participation ou la contribution à une activité d'un groupe terroriste, y compris la formation et le recrutement (article 83.18); la perpétration d'un acte criminel, dont l'usage d'armes à feu ou d'explosifs au profit d'un groupe terroriste ou en association avec celui-ci (article 83.2); et fournir, rendre disponibles, etc. des biens et des services à des fins terroristes (article 83.03).

Les litiges civils intentés aux termes de la *LA* découlent d'avis transmis en vertu de l'article 38 (qui sont de la compétence exclusive de la Cour fédérale) et des actions intentées devant les tribunaux civils par des personnes inculpées aux termes de la *LA*. Depuis l'entrée en vigueur de la *LA* il y a cinq ans, le MJ a participé aux litiges civils découlant d'avis transmis en vertu de l'article 38 mais non aux poursuites en vertu de la *LA*, qui en sont encore aux premiers stades.

Contribuer à améliorer la réponse du Canada aux enjeux de sécurité nationale. L'évaluation a étudié la contribution du MJ dans divers domaines.

- **Recours aux renseignements de sécurité et non-divulgence de renseignements sensibles.** Le MJ a contribué dans le cadre d'instances, notamment pénales, à l'utilisation potentielle des renseignements de sécurité au moyen de son traitement des avis de l'article 38. Jusqu'à présent, chaque affaire comporte des caractéristiques distinctes, mais l'expérience croissante permet le début d'élaboration d'un processus. L'article 38 permet la protection de renseignements sensibles au cours des instances de manière à ce que l'absence de communication ne mène pas à la suspension d'instances, mais les tribunaux disposent toujours de possibilités comme les sommaires.

On estime que le processus institué par l'article 38 est une amélioration, mais la capacité à traiter les volumes futurs éventuels des documents découlant des avis de l'article 38 suscite des préoccupations. Le bref délai accordé pour donner suite à un avis impose un lourd fardeau aux conseillers juridiques du GSN de même qu'aux organismes dont les documents sont visés par l'avis. Les conséquences des délais sont considérables. Un délai indu causé par le processus prévu à l'article 38 pourrait mettre en péril une poursuite puisque la Charte exige que l'accusé subisse son procès dans un délai raisonnable. Vu l'accroissement du nombre d'instances, notamment les poursuites liées au terrorisme, on s'attend à ce que le

nombre d'avis transmis en vertu de l'article 38 continue de croître. Si la charge de travail continue d'augmenter considérablement, elle sera difficile à gérer sans ressources supplémentaires.

Le MJ a aussi contribué à l'usage de renseignements de sécurité dans les instances au moyen de l'élaboration d'un protocole, conclu à l'échelle interministérielle, de traitement des demandes des pays étrangers visant l'utilisation d'éléments de preuve et de témoignages fournis par des Canadiens dans des instances liées à la sécurité nationale.

Les personnes interrogées ont indiqué que le MJ a de la difficulté à se servir des renseignements recueillis pour conseiller le gouvernement relativement aux menaces à la sécurité du Canada dans le cadre d'une instance pénale. Les organismes de renseignements ne recueillent, ni n'analysent ou ne conservent de renseignements pour que ceux-ci soient utilisés comme éléments de preuve. Avec l'adoption de la *LA*, cependant, la possibilité que le poursuivant doive se fonder sur ces renseignements pour démontrer les éléments d'une infraction augmente théoriquement. Le MJ est conscient du problème et a entrepris des travaux considérables pour étudier diverses possibilités.

- **Détection de terroristes ou d'activités terroristes potentiels.** La participation du MJ prend la forme d'échange de renseignements avec les organismes intéressés; de plus il élabore des mécanismes juridiques de protection de ces organismes pour que leur collaboration n'entraîne pas de conséquences qui les empêcheraient de s'acquitter de l'essentiel de leur mandat. En outre, le Ministère soutient les organismes d'application de la loi dans l'exécution de leurs attributions en vertu de la *LA* (audience d'investigation et arrestation préventive, par exemple) par les avis juridiques qu'il dispense sur le recours à ces moyens.
- **Enquêtes ou poursuites.** En raison du caractère délicat des enquêtes et du fait que toutes les poursuites intentées aux termes de la *LA* sont en cours, les principaux intervenants du MJ ont fait état de manière très générale du rôle de celui-ci pour améliorer enquêtes et poursuites, se bornant à signaler que les enquêtes liées au terrorisme se déroulent mieux. Pendant la période étudiée, le GSN et les plaideurs ont aidé les enquêteurs à tirer parti des outils d'enquête tels que les mandats de perquisition et l'interception de communications électroniques, en dispensant des avis juridiques et en obtenant du tribunal les ordonnances voulues. Ils recommandent en outre au SPGA (à présent au directeur des Poursuites pénales), qui est le décideur des inculpations. C'est le SPPC qui exerce à présent la fonction de poursuite du GSN.

Complexité des travaux liés à l'Initiative SPAT. Divers facteurs rendent les affaires d'antiterrorisme, qu'elles soient de droit civil ou de droit pénal, remarquablement complexes, notamment le nombre et la nouveauté des enjeux juridiques à traiter. Les procès d'antiterrorisme recouvrent typiquement des activités menées dans plus d'une administration, et souvent à l'étranger, ressortissent à plusieurs domaines du droit et font appel à des méthodes d'enquête perfectionnées, tous facteurs qui allongent la liste des enjeux dans un procès donné. Qui plus est, la *LA* innove, ce qui veut dire que la jurisprudence en la matière est maigre. Il est donc difficile de prédire quelle sera la bonne ligne d'action juridique dans tous les cas, ce qui impose aux avocats de défendre des thèses novatrices puisqu'ils sont en train d'établir le droit. En outre, les affaires d'antiterrorisme mettent en cause plusieurs ministères, chacun ayant son mandat, de sorte que la coordination entre eux tient du défi quoiqu'elle soit essentielle puisque l'échec de cette collaboration peut avoir des conséquences juridiques.

5.2.5. Améliorer la lutte contre le terrorisme au plan international

L'adoption de la *LA* est la suite donnée à la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui demandait aux États membres de veiller à ce que leurs lois érigent en crime le financement, l'organisation, la préparation ou la perpétration d'actes terroristes. En outre, la *LA* sert d'instrument de ratification et d'application de nombreuses obligations internationales : la *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*, la *Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme* et la *Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé*. Depuis l'adoption de la *LA*, le MJ est engagé dans des activités d'appui au rôle du Canada à titre de partenaire des efforts de lutte contre le terrorisme.

Participer à des activités d'organisations internationales ou multilatérales. Des représentants du MJ, notamment la SPDP et le Groupe d'entraide internationale (GEI), ont pris part à diverses rencontres internationales, soit comme participants, soit en appui à d'autres ministères du gouvernement fédéral invités à des rencontres ou en réponse aux demandes d'information d'organisations internationales sur le droit et les politiques du pays en matière de lutte antiterroriste et de sécurité nationale.

Le terrorisme est maintenant un sujet à l'ordre du jour de presque toutes les rencontres internationales et le domaine a pris une ampleur remarquable. Par sa participation à ces rencontres ou par l'appui qu'il offre aux ministères qui y prennent part, le MJ veille à ce que le système juridique et les lois de lutte antiterroriste et de sécurité nationale sont comprises et il acquiert, par la même occasion, une meilleure compréhension des systèmes adoptés à l'étranger. Comme le disait un répondant : « Les systèmes juridiques varient beaucoup d'un pays à l'autre et de bien comprendre les différences entre eux favorise l'efficacité de la collaboration à l'échelle internationale. » En expliquant le système juridique en vigueur au Canada, le MJ joue un rôle fondamental pour ce qui est de la capacité du Canada de collaborer avec d'autres pays. Ainsi, il précise les paramètres juridiques encadrant les obligations internationales du Canada en matière de rapport, de sorte que des organisations telles les Nations Unies constateront qu'il s'acquitte de ses obligations internationales, et ce, tout en respectant les normes dictées par les lois canadiennes. Les clients du MJ que nous avons contactés estiment que les conseils qu'il fournit sont de grande qualité.

Voici des exemples des activités internationales du MJ liées à la lutte antiterroriste et à la sécurité nationale.

- ONU – La SPDP répond au MAÉCI pour ce qui est des rapports présentés au Comité de contre-terrorisme des Nations Unies qui surveille l'observation des résolutions 1373 et 1624 du Conseil de sécurité chez les États membres. Elle aide à préparer les réponses du Canada aux demandes d'information sur le droit et les politiques du Canada, par exemple, les demandes du Rapporteur spécial sur les mesures prises par les États membres concernant l'incidence de la législation antiterroriste sur les minorités. Le MJ a transmis des renseignements sur la procédure d'attestation de sécurité afin de démontrer que le Canada respecte la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* des Nations Unies.
- Pays membres du G8 et plus précisément, Groupe de travail Lyon/Rome, dont les travaux portent sur la lutte contre le crime organisé transnational et le terrorisme international grâce aux améliorations apportées aux systèmes juridiques, à la sécurité des transports et aux techniques d'enquête sur la cybercriminalité – La SPDP délègue des représentants au groupe de travail Lyon/Rome, qui se réunit trois fois l'an et il arrive qu'un représentant assiste aussi à la rencontre annuelle des ministres de la justice et du droit. En outre, le MJ collabore à la rédaction des cahiers d'information et dispense conseils et avis au ministre de la Justice ainsi

qu'aux autres ministères représentés lors des rencontres du Groupe de travail Lyon/Rome et des sommets du G8.

- Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) – Les pays du G7 ont créé lors de leur sommet de 1989 le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux pour suivre les méthodes et les tendances mondiales en la matière, examiner les actions prises aux niveaux national ou international et établir les mesures à prendre encore pour lutter contre le blanchiment d'argent. Le GAFI a publié en 1990 un rapport où figuraient des recommandations et un plan de lutte. En 2001, il a ajouté à son mandat l'élaboration de normes de lutte contre le financement du terrorisme. Le MJ dispense des conseils aux membres canadiens de comités sur la manière d'incorporer les recommandations du GAFI aux lois canadiennes.
- Organisation des États américains (OÉA) – Le MJ conseille les représentants du Canada à l'OÉA pour les questions de terrorisme. Plus précisément, il a aidé la délégation canadienne à se préparer pour les sommets de l'OÉA ; la SPDP a assisté à des réunions du Comité interaméricain contre le terrorisme et à d'autres comités où se discutent des questions de terrorisme.
- Conseil de l'Europe – Le Canada n'en est pas membre, mais jouit du statut d'observateur officiel. La SPDP délègue un représentant aux rencontres du comité de lutte au terrorisme du Conseil.
- Sous-comité sur le terrorisme du Forum sur la criminalité transfrontalière Canada--États-Unis – Le comité se réunit tous les ans et regroupe des représentants, entre autres, de SPPC, du MJ et du ministère de la Justice des États-Unis. Le Forum traite de questions liées au crime transnational, dont le terrorisme. Le GSN est membre du Sous-comité sur le terrorisme et a rédigé des documents d'information sur la manière dont le Canada réalise un équilibre entre la protection de renseignements sensibles et leur divulgation lors d'instances pénales.
- Organisation maritime internationale et Agence internationale de l'énergie atomique – La SPDP est intervenue dans les négociations de nouvelles conventions et de nouveaux protocoles de lutte contre le terrorisme de ces deux organisations et avec d'autres représentants du MJ, a pris part aux travaux préparatoires et dispensé des avis juridiques.

Conseils et aide en matière d'accords internationaux. Comme c'est le cas pour les lois canadiennes, divers services fournissent des avis juridiques et de l'aide technique visant la négociation de nouveaux accords internationaux. Le MAÉCI est souvent maître d'œuvre et des services du MJ comme la SPDP, le GSN, le GEI et la Section des droits de la personne

dispensent des conseils dans leur domaine de compétence. Par sa participation aux négociations ou ses conseils et l'appui qu'il assure aux représentants canadiens engagés dans la négociation d'accords, le MJ a contribué à instaurer un cadre juridique international de lutte contre le terrorisme. Il veille notamment à éviter que nos obligations internationales et nos lois ne se contredisent et que les accords internationaux auxquels le Canada est partie respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et satisfont aux normes internationales en matière de droits de la personne.

Voici des exemples d'accords internationaux à la négociation desquels la SPDP a participé.

- *Amendement de 2005 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires* (Agence internationale de l'énergie atomique).
- *Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime* (OMI).
- *Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental* (OMI).
- *Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, 2005* (Conseil de l'Europe).

Voici des exemples d'accords internationaux récents renfermant des dispositions sur la lutte contre le terrorisme et sur la sécurité nationale, pour lesquels le MJ a dispensé des conseils juridiques.

- *Accord de coopération entre le Canada et l'Office européen de police de 2005* (Union européenne).
- Accords conclus en vertu de la *Déclaration sur la frontière intelligente* et le *Plan d'action* entre le Canada et les États-Unis, qui comprennent des mesures pour favoriser la circulation sécuritaire des personnes et des biens, améliorer les infrastructures frontalières et promouvoir la mise en commun de renseignements relativement aux enquêtes sur la criminalité transfrontalière, dont le terrorisme (par exemple, le règlement d'application de 2004 de l'*Accord pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers* (entente sur les tiers pays sûrs) et l'*Information préalable sur les voyageurs/Dossier du passager* pour les voyageurs qui posent des risques élevés).

- Accord entre le Canada et l'Union européenne et accord entre le Canada et la Suisse concernant les données sur l'Information préalable sur les voyageurs/Dossier du passager, ces deux instruments étant entrés en vigueur en mars 2006.
- Diverses stratégies, initiatives et ententes en vertu du *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, qui traite des domaines tels la sécurité aérienne et maritime, ainsi que d'application de la loi et de collaboration en matière de renseignements de sécurité.
- Accords sur la cybercriminalité avec des organismes homologues des États-Unis.

Entraide juridique et extraditions. Le MJ participe aux efforts internationaux de détection et de répression du terrorisme par des accords internationaux d'entraide juridique et d'extradition. Le Canada est actuellement partie à quelque 140 accords. Les ententes d'extradition visent à extraditer vers l'État ou l'entité requérante à des fins de poursuite, de détermination de la peine ou d'incarcération. Les instruments sur l'entraide juridique concernent la collecte de preuves à la demande d'États ou d'entités. Ces demandes peuvent porter sur diverses affaires, notamment l'obtention de preuves justificatives, l'obligation faite à des personnes de témoigner ou le transfèrement de détenus d'un pays à un autre pour faire avancer une enquête.

Le ministre de la Justice est l'autorité compétente en vertu de la *Loi sur l'extradition* et de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* par le biais desquelles le Canada s'acquitte de ses responsabilités conformément à divers traités d'entraide juridique et d'extradition. Ces instruments ne renferment pas de dispositions précises sur le terrorisme, mais ils régissent toutes les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire. Le GEI, mandaté par le ministre, traite toutes les demandes en provenance de pays étrangers ou du Canada, qu'il s'agisse d'extradition ou d'entraide judiciaire.

Le GEI dispense conseils et aide aux instances étrangères qui présentent une demande pour s'assurer qu'elle réponde aux normes canadiennes. De la même manière, il appuie les organismes d'application de la loi et les procureurs qui adressent des demandes à d'autres pays. Presque tout se fait au siège du Ministère, mais deux conseillers sont affectés à des postes en Europe (Bruxelles et Paris) afin d'appuyer les pays européens qui présentent une demande. La décision de pourvoir deux postes en Europe a précédé l'Initiative SPAT et les attributions des titulaires dépassent le cadre de l'Initiative; ils ont traité de dossiers liés au terrorisme et à des enquêtes criminelles. On estime que ces postes ont des retombées très positives car ils permettent

une réponse immédiate et en personne à tout dossier de terrorisme ayant une dimension canadienne. Les conseillers en poste à Bruxelles et à Paris contribuent à faire comprendre le système juridique canadien en Europe, surtout pour ce qui est des demandes d'entraide juridique et d'extradition, ce qui a pour effet d'améliorer la collaboration entre pays. Ils témoignent aussi de l'engagement du Canada à s'occuper sans délai et avec diligence de questions de terrorisme s'il y a lieu.

Le GEI s'occupe de toutes les demandes d'entraide juridique et d'extradition, de sorte que la portion des demandes qui tombe sous le coup de l'Initiative SPAT comporte nécessairement une dimension de terrorisme et de sécurité nationale. Depuis le lancement de l'Initiative, le GEI a traité 56 demandes d'entraide juridique liées au terrorisme (41 de pays étrangers, 15 du Canada) et 15 demandes d'extradition liées au terrorisme et provenant toutes de pays étrangers. Selon les dossiers d'entraide juridique fermés, on a donné suite à 80 % des demandes de pays étrangers et à 75 % des demandes du Canada. Dans la catégorie des dossiers d'extradition fermés, on a donné suite à 66 % d'entre eux (6 personnes extradées vers le pays requérant sur 9 demandes). Le Tableau 7 présente les demandes par année financière et fournit un portrait global des résultats. Le nombre de demandes d'entraide juridique ne rend toutefois pas compte de tout le travail du GEI à ce propos. Lorsque les preuves se trouvent dans un autre ministère canadien, le GEI déterminera quels renseignements peuvent être transmis volontairement, ce qui est plus rapide que de passer par le processus officiel.

Tableau 7 – Demandes découlant des traités d'extradition et d'entraide juridique et liées au terrorisme

Année financière	Demandes d'entraide juridique			Demandes d'extradition		
	Présentées par un pays étranger	Présentées par le Canada	Total	Présentées par un pays étranger	Présentées par le Canada	Total
2002-2003	11	2	13	6	0	6
2003-2004	7	4	11	2	0	2
2004-2005	6	1	7	0	0	0
2005-2006	6	4	10	3	0	3
2006-2007	11	4	15	4	0	4
Total	41	15	56	15	0	15
Résultats	20 accueillies 3 abandonnées 2 retirées 16 en cours	6 accueillies 2 abandonnées 7 en cours		6 extradées 1 annulée 2 retirées 6 en cours	S/O	

*Nombre de demandes au 24 novembre 2006, selon les données iCase. Données transmises par le GEI.

Les demandes d'entraide juridique et d'extradition exigent beaucoup de travail car elles recourent de nombreuses questions juridiques, mettent en cause plusieurs parties nationales et internationales, les lois de plus d'un pays et des renseignements sensibles qui déclenchent le processus prévu à l'article 38. Depuis le lancement de l'Initiative SPAT, le nombre d'heures consacrées par les conseillers juridiques et le personnel parajuridique à ces demandes a varié d'une année financière à l'autre : 1 197 heures en 2002-2003, 2 055 heures en 2003-2004, 1 192 heures en 2004-2005, 1 865 heures en 2005-2006 et 1 160 heures en 2006-2007 (au 6 novembre 2006). Vu la complexité et le profil élevé des demandes ayant une dimension liée au terrorisme, les conseillers supérieurs prennent une part active à ces dossiers.

Développement des capacités. Il s'agit d'une activité à laquelle participent les représentants ministériels (surtout du GEI et de la SPDP) en fournissant conseils et aide aux pays étrangers en ce qui a trait à l'élaboration et à l'application de leurs propres lois antiterroristes. Ils font partie d'équipes internationales sous l'égide d'organisations multilatérales, par exemple, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et la Coopération économique pour la zone Asie-Pacifique (APEC). Le MJ a fait partie de délégations qui se sont rendues dans plusieurs anciennes républiques soviétiques pour les aider à élaborer des lois sur le financement des activités terroristes et le blanchiment de capitaux. Il a aussi assisté à des ateliers sur la législation de lutte contre le blanchiment de capitaux organisés dans des pays d'Asie centrale pour les appuyer à l'étape de l'élaboration des lois. La SPDP a quant à elle aidé des pays asiatiques à élaborer des lois visant la cybercriminalité.

Le développement de capacités est un aspect important de la réponse nationale et internationale aux menaces terroristes. En offrant une aide aux pays qui en sont à l'étape de l'élaboration de leur propre législation de lutte contre le terrorisme et en s'acquittant de ses obligations internationales, le Canada promeut la coopération internationale et contribue aux efforts mondiaux de lutte antiterroriste. Selon les principaux intervenants, les lois canadiennes en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité publique sont perçues comme étant modérées en ce qu'elles visent un équilibre entre les préoccupations liées à la sécurité nationale et les droits de la personne. C'est pour cette raison que de nombreux pays invitent le Canada à assister aux rencontres et ateliers portant sur l'élaboration de leurs textes législatifs. Ajoutons que le Commonwealth a rédigé des dispositions types de lois antiterroristes dont plusieurs s'inspirent des lois canadiennes. Cela dit, les principaux intervenants du MJ ont clairement indiqué manquer

des ressources voulues pour ce type d'activité et avoir été contraints, en conséquence, de refuser des invitations.

Le MJ appuie les activités internationales du Canada et les intervenants du Ministère ont mis de l'avant diverses propositions pour accroître sa participation à cet égard. Certains proposent d'augmenter le nombre de conseillers en poste à l'étranger, s'inspirant en cela du modèle adopté par la France, qui a des conseillers dans les grandes capitales dont Ottawa. Selon les principaux intervenants, les relations de travail sont meilleures, l'engagement de la France à travailler de concert avec d'autres pays ne fait pas de doute et la capacité de réagir rapidement en cas d'urgence est assurée. Les États-Unis ont commencé à reproduire le modèle français et les personnes interviewées estiment que le Canada devrait emboîter le pas et affecter des représentants dans les grandes capitales d'où émanent le plus grand nombre de demandes d'entraide juridique et d'extradition. L'accroissement des ressources consacrées au développement des capacités dans des pays étrangers et pour assister à ces conférences internationales est un autre domaine où l'on estime qu'il faut prendre des mesures. Ce sont des activités qui permettent au Ministère de créer des liens avec ses homologues internationaux, ce qui, de manière générale, améliore la coopération internationale.

5.2.6. Dispenser de l'aide juridique aux accusés en manque de moyens financiers et affectés par des actions de sécurité publique et d'antiterrorisme

Aux termes de l'Initiative SPAT, la Direction de l'aide juridique reçoit du financement qu'elle verse à son tour aux régimes d'aide juridique pour rembourser les frais d'aide juridique des personnes visées par les initiatives de sécurité publique et d'antiterrorisme. À l'origine, on s'attendait que le plus gros des demandes relève de la catégorie des immigrants et réfugiés, en raison du resserrement des mesures de sécurité aux frontières après les attentats du 11 septembre 2001. Le cadre a toutefois changé lorsque le CT a approuvé le mandat de l'Aide juridique en 2003. Ainsi, l'aide juridique n'est pas d'abord sollicitée pour des motifs liés aux questions frontalières, mais surtout pour des poursuites en cas d'infraction relative au terrorisme ou à la sécurité publique créée par la *LA* et la *LSP*, ainsi que par le processus prévu par la *Loi sur l'extradition* lorsque l'État requérant allègue qu'il y a activité terroriste.

Les enquêtes relatives au terrorisme sont très complexes, elles font appel à des méthodes d'enquête perfectionnées et exigent de recueillir des preuves dans plus d'une administration. Vu le temps qu'il faut pour constituer un dossier, peu de personnes ont été inculpées en vertu de la LA et presque toutes ces poursuites en sont aux étapes préliminaires. Ces derniers deux ans, soit depuis que son mandat a été approuvé, la Direction de l'aide juridique a conclu 25 accords de contributions (19 en 2005-2006 et 6 en 2004-2005), y consacrant chaque année 300 000 \$. Il est fort probable que les frais de défense de personnes inculpées en vertu de la LA soient très onéreux, vu la complexité des enjeux et le type de preuve en cause, de sorte que les débours de l'Aide juridique augmenteront avec le déroulement du procès. Les frais de défense sont typiquement onéreux et par conséquent, la prestation d'aide juridique est absolument essentielle pour que le justiciable ait accès à la justice. À ce jour, aucun justiciable connu dans une affaire liée au terrorisme ne se trouve sans aide juridique, quoique les principaux intervenants du MJ ne puissent affirmer qu'ils aient été accompagnés d'un avocat lors de leur première comparution devant le tribunal.

5.3. Questions de gestion

5.3.1. Ressources

Des services du MJ ont fait état de leur manque de ressources pour mener à bien les activités financées par l'Initiative. Ils signalent notamment leur manque d'effectif : ils se bornent à répondre aux demandes, sans être proactifs, tant pour ce qui est de l'élaboration des orientations que de la prestation de la formation. Les locaux font également problème : le GSN entrevoit déjà que la salle sécurisée du registre des documents, qui est remplie, déborde, surtout parce que les locaux sécurisés au niveau Très Secret sont coûteux au MJ. Celui-ci prévoit des difficultés en raison des demandes à venir touchant l'article 38, qui obligeront à déborder les locaux actuels. Quelques services ont indiqué que des activités liées à l'Initiative SPAT ne sont pas financées à même son budget et qu'ils doivent trouver des fonds ailleurs pour combler la pénurie.

Les évaluateurs ne disposaient pas d'assez d'information pour faire une comparaison, par année financière, des niveaux de ressources planifiées et utilisées, sauf à l'échelle ministérielle de l'Initiative. La ventilation par service peut en fait se révéler trompeuse car dans certains cas, on

suppose simplement que tout le budget disponible a été dépensé; de plus, dans certains secteurs, les dépenses sont calquées sur les prévisions. Cela étant, on a vu en 3.3, que le Ministère a eu un déficit d'un million de dollars, selon les données financières disponibles.

Des intervenants principaux du MJ ont dit que leur section avait surestimé les besoins au départ et qu'elle a rendu des fonds dans le cadre de l'action fédérale de réaffectation. Il s'agissait le plus probablement d'une situation temporaire car on s'attend que les demandes transmises au Ministère s'accroissent. D'autres intervenants principaux ont signalé des domaines où le manque de ressources freine leur participation à certaines activités, et notamment les suivantes, qui n'ont pas été mises en œuvre pour cette raison :

- formation supplémentaire sur la LA;
- participation à des conférences internationales traitant, entre autres, de droit comparé et de la réponse législative d'autres pays au terrorisme et à d'autres questions de terrorisme ;
- activités de liaison auprès des communautés ethnoculturelles ;
- aide au développement de capacités dans d'autres pays.

Ce ne sont pas toutes les services qui ont des problèmes de fonds, mais les principaux intervenants se préoccupaient de la question des ressources parce que selon eux, le rôle du Canada s'accroît chaque fois qu'il adopte une nouvelle politique de sécurité nationale et conclut de nouveaux accords internationaux ou lance de nouvelles initiatives. Par exemple, la Politique de sécurité nationale, les accords découlant de la *Déclaration sur la frontière intelligence* et le *Partenariat pour la sécurité et la prospérité* exigent tous l'appui du MJ.

5.3.2. Coordination ministérielle

Le Comité directeur SPAT est composé de hauts fonctionnaires du MJ qui supervisent les activités du Ministère dans le domaine. Un Sous-ministre associé le préside et ses membres, représentant diverses services, sont de niveau de sous-ministre adjoint³⁴. À l'origine, le Comité directeur s'occupait de l'affectation des ressources, et après le premier cycle d'affectations, il a été inactif pendant environ 18 mois; la situation s'explique en partie par le départ du Sous-

³⁴ En voir la composition au Tableau 3 en 3.2.

ministre associé qui le présidait. Le Comité directeur s'est réuni de nouveau au printemps 2004. On lit dans le rapport de l'évaluation formative, « qu'il a manqué au ministère un mécanisme de coordination en place pendant les deux premières années de l'initiative » et ses auteurs ont recommandé que le Comité étende son champ d'action à la coordination des activités menées en vertu de l'Initiative et en assure la supervision générale. Par suite de l'évaluation formative, le Comité directeur a réexaminé son rôle et en octobre 2005, il a adopté un modèle actualisé comprenant trois fonctions principales : prendre les décisions voulues quant à l'affectation des ressources, coordonner et superviser les activités menées dans le cadre de l'Initiative SPAT et veiller à ce que chaque service comprenne le cadre entier de l'Initiative.

Nous avons constaté toutefois que le Comité directeur n'a pas encore pleinement élargi son rôle pour englober plus que l'affectation des ressources et s'occuper de coordination. Chaque service présente un plan d'activité pour étayer sa demande de fonds. Le Comité l'examine et décide de l'affectation; il surveille la répartition des fonds entre services, examine les rapports annuels présentés par chacune et approuve le rapport global transmis au CT. Quelques personnes interrogées ont dit qu'elles souhaitent disposer de plus d'information sur l'affectation des ressources et les motifs des décisions du Comité.

5.3.3. Mesure du rendement

L'évaluation formative avait permis de constater le besoin de systèmes de données financières et de données sur la mesure du rendement efficaces à l'échelle de l'Initiative. C'est un besoin encore d'actualité. En ce moment, le Ministère dispose de renseignements limités sur la mesure du rendement des activités qu'il entreprend en vertu de l'Initiative. Deux obstacles principaux freinent l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement efficace, le premier étant le recensement des activités qui y sont liées et le second ayant trait à la mesure de la réussite ou des résultats des activités ministérielles de SPAT dont l'objet principal est d'appuyer d'autres ministères.

Le Ministère a entrepris un examen de ses méthodes de collecte et d'évaluation des données sur la mesure du rendement. Les services doivent déterminer quels sont les principaux indicateurs de rendement utiles aux fins de la planification, de la conformité aux exigences du CT et enfin, de la mesure continue de la réussite de l'Initiative sans que cela soit onéreux. L'analyse a été

enclenchée presque en même temps que l'évaluation sommative, de sorte que les résultats d'un processus amélioré n'étaient pas disponibles aux fins de la présente évaluation.

6. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

On trouvera ci-après les conclusions de l'évaluation, par question d'évaluation, fondées sur les constatations exposées ci-dessus.

6.1. Pertinence

Dans quelle mesure a-t-on besoin d'un programme qui soutient de grands efforts pour traiter les questions de sécurité publique et contrer la menace de terrorisme au Canada et à l'étranger ?

Les objectifs de l'Initiative SPAT visent des questions de sécurité nationale importantes pour les autorités fédérales : la protection des Canadiens contre des attentats terroristes, l'ouverture des frontières, la capture, la poursuite et la condamnation de terroristes et la contribution aux efforts internationaux de lutte contre le terrorisme. L'engagement du gouvernement envers la démarche intégrée et interministérielle qui caractérise l'Initiative est toujours actif. De plus, les évaluations des menaces par les services de renseignement indiquent que le terrorisme est une menace grave pour le Canada et que les tactiques des groupes terroristes sont plus meurtrières et plus difficiles à détecter. Cet éventail de facteurs confirme la nécessité d'une initiative de cet ordre.

Les objectifs ministériels de SPAT correspondent-ils à l'initiative nationale ?

Le volet de SPAT du MJ vient appuyer les objectifs fédéraux pour l'Initiative. La demande de services est constante et élevée et témoigne de la valeur de la contribution du MJ à la mise en œuvre de l'Initiative. On anticipe que cette demande augmentera dans les années à venir.

Confronté aux menaces terroristes et autres, le gouvernement fait de la sécurité nationale l'une des assises de ses orientations, et la question est dorénavant à l'ordre du jour de la plupart des rencontres internationales. Les nouvelles mesures qu'adopte le gouvernement et le nombre accru d'accords internationaux en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité nationale multiplie les besoins de conseil juridique et de soutien. C'est une hausse qui ne ralentira sans doute pas. Le MJ appuie les organismes d'application de la loi en dispensant des conseils aux organismes et enquêteurs frontaliers et s'occupait (avant la création du Bureau du directeur des poursuites pénales) des poursuites intentées contre des personnes soupçonnées de terrorisme.

6.2. Réalisation des objectifs

Le MJ s'acquitte de ses six fonctions principales dans le cadre de l'Initiative et avance en vue de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés. Il a particulièrement réussi à associer d'autres ministères, des organisations clientes et d'autres administrations aux affaires liées à SPAT. Les ministères clients se déclarent très satisfaits du travail effectué pour rédiger des lois, des règlements et des orientations soutenant le cadre général de la *LA*.

La mesure des incidences des activités menées dans le cadre de l'Initiative demeure difficile pour le MJ. Les résultats de la prestation d'avis juridiques et la rédaction législative par exemple ne se mesurent pas facilement. Voici ci-dessous comment le MJ a réussi à réaliser les résultats prévus.

Dans quelle mesure les activités de SPAT du MJ ont-elles fait intervenir des représentants des ministères, des organismes clients et des autres administrations dans des activités pertinentes de sécurité publique et d'antiterrorisme ?

On n'a pas fait appel très souvent aux dispositions de la *LA*, mais les entrevues qui ont eu lieu dans le cadre de l'évaluation ont démontré que ces dispositions, de même que l'apport du MJ à leur mise en œuvre, ont contribué à l'amélioration de la réponse du Canada en ce qui a trait aux enquêtes, aux litiges et/ou aux poursuites dans le cadre d'affaires de terrorisme. Plus particulièrement, le MJ a facilité le recours aux renseignements de sécurité dans les instances pénales en gérant les dispositions d'avis énoncées à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'évaluation a fait ressortir des préoccupations quant au traitement d'un volume élevé de documents liés aux avis de l'article 38.

Le MJ a également élaboré un protocole, conclu à l'échelle interministérielle, de gestion des éléments de preuve et des témoignages fournis par des Canadiens lors d'instances à l'étranger faisant intervenir des questions de sécurité nationale.

Au nombre des propositions d'amélioration des enquêtes, des litiges et/ou des poursuites, il y a l'affectation de poursuivants ayant la cote « très secret » chargés de donner des conseils dès le début d'une enquête sur d'éventuels actes de terrorisme ainsi que la constitution d'une équipe de poursuivants consacrée à la lutte antiterroriste, étant donné qu'il s'agit d'un domaine du droit très complexe et nouveau qui exige donc un examen approfondi.

De quelles façons le MJ contribue-t-il, par l'entremise des activités de SPAT, à l'élaboration de lois, règlements et orientations plus efficaces dans ses propres services, dans les organismes clients et dans d'autres administrations ?

Tant l'évaluation formative que l'évaluation sommative ont permis de constater que les ministères ayant pris part à l'élaboration de la *LA* et de la *LSP* apprécient le travail du MJ à cet égard. Les lois ont été contestées, mais il fallait s'y attendre dans un domaine du droit encore à ses débuts. La *LA* a créé de nouvelles infractions criminelles auxquels l'État canadien a eu recours pour poursuivre en cas d'activités qui n'auraient pas été considérées illégales auparavant, ainsi que de nouveaux outils pour aider les enquêteurs à détecter les terroristes et les activités terroristes. L'examen de la *LA* était en cours lors de la collecte des données pour l'évaluation. S'il y a lieu, la SPDP coordonnera la réponse du gouvernement aux recommandations des comités parlementaires.

Le Ministère continue d'aider à la rédaction des lois, des règlements et des orientations qui appuient le cadre législatif pour la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme, notamment celui de la *LA*, surtout en dispensant des avis aux ministères clients ; l'évaluation a permis de constater que son travail est apprécié. Le MJ a acquis un savoir-faire en matière de rédaction de lois et d'orientations touchant le terrorisme. Les autres ministères et organismes attendent donc de lui qu'il coordonne la politique fédérale de sécurité nationale, car on estime qu'il est le mieux renseigné sur les activités qu'ils mènent dans le domaine. En outre, ce savoir-faire incite d'autres pays à se tourner vers le Canada pour demander conseil et aide pour rédiger leurs propres lois antiterroristes. Le MJ joue un rôle essentiel, car il examine l'ensemble des lois, règlements et orientations pour s'assurer que les droits fondamentaux de la personne ne sont pas en jeu lorsque des questions de sécurité nationale se posent.

Dans quelle mesure les activités de SPAT du MJ ont-elles contribué à améliorer la connaissance et la compréhension du système de justice et des autres lois et règlements portant sur la sécurité nationale et l'antiterrorisme chez les principaux intervenants ?

Nous avons constaté que cet objectif est graduellement devenu moins prioritaire. Peu après l'adoption de la LA, le MJ a organisé une série de séances de formation bien accueillies sur la loi à l'intention de ses personnels et de ceux et d'autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux. Depuis, le MJ assure des formations à la demande et intègre des renseignements sur l'Initiative SPAT à d'autres formations. Les avocats de la SPDP ont fait des présentations notamment à des conférences, dans des universités et d'autres assemblées pour faire connaître la LA. Le MJ a également installé un site internet sur l'examen parlementaire de celle-ci. Il y a eu 15 560 visites en 2005 et 19 558 en 2006.

Dans quelle mesure les activités de SPAT du MJ ont-elles amélioré la capacité des représentants ministériels, des organismes clients et des autres administrations à faire enquête, à plaider ou à intenter des poursuites dans les cas où le terrorisme ou d'autres menaces à la sécurité publique et l'antiterrorisme sont en jeu ou lorsqu'il est question de divulgation d'une information sensible ?

On n'a pas fait appel très souvent aux dispositions de la LA, mais les entrevues ont permis de constater qu'elles ont contribué, de même que l'apport du MJ à leur mise en œuvre, à améliorer la réponse du Canada en ce qui a trait aux enquêtes, aux litiges ou aux poursuites dans le cadre d'affaires de terrorisme. Plus précisément, le MJ a facilité le recours au renseignement dans des procédures pénales, en établissant des processus clairs tant pour ce qui est de la décision de divulguer ou non des renseignements sensibles (avis transmis en vertu de l'article 38) que pour le traitement des demandes d'utilisation, lors de procédures à l'étranger, des preuves recueillies au Canada. Nous avons constaté que l'on s'inquiète du nombre des avis découlant de l'article 38, qui exigent beaucoup de travail dans des délais très serrés. Les réponses aux avis exigent beaucoup de travail, dans des délais très serrés. On pourrait en outre améliorer le recours au renseignement en collaborant avec les spécialistes du domaine pour ce qui est des preuves pouvant être utilisées dans les instances.

Au nombre des propositions pour améliorer les enquêtes, les litiges ou les poursuites, il y a l'affectation de procureurs ayant la cote « très secret » dès le début d'une enquête pour fournir

des conseils sur le rassemblement des preuves et la constitution d'une équipe de procureurs consacrée à la lutte antiterroriste; il s'agit d'un domaine du droit très complexe, nouveau, qui exige un grand savoir-faire.

Quel est le rôle du MJ pour améliorer les efforts internationaux de lutte contre le terrorisme ?

Depuis l'adoption de la *LA*, le MJ a participé à diverses activités à l'appui du rôle de partenaire international du Canada dans la lutte contre le terrorisme : participation aux activités d'organisations internationales, négociation et prestation d'avis juridiques à propos d'instruments internationaux, traitement des demandes d'entraide juridique et d'extradition, conseil et aide aux pays étrangers en matière d'élaboration de leurs propres lois antiterroristes. Le caractère transnational du terrorisme rend cruciale la participation du Canada à ces activités. Chaque pays aborde le problème à sa manière, en fonction de sa propre culture politique et juridique. Il est donc important que le Canada comprenne les systèmes étrangers et que ces pays comprennent le système canadien. Le MJ a un rôle important à ce titre, car il est celui qui fournit les explications et de la sorte améliore la capacité du Canada à coopérer avec d'autres pays. Il veille aussi à ce que tout engagement international pris par le Canada réponde aux normes juridiques canadiennes et internationales.

Au nombre des propositions des personnes interrogées pour mieux appuyer ces efforts internationaux, mentionnons l'accroissement du nombre de postes d'avocat liaison dans les capitales étrangères et l'augmentation des ressources pour que le MJ participe davantage aux activités de développement des capacités dans d'autres pays et assiste à des conférences internationales. Ce sont des activités qui aident le Ministère à constituer un réseau avec ses homologues internationaux et à améliorer, de manière générale, la coopération internationale.

Dans quelle mesure une aide juridique a-t-elle été dispensée aux accusés défavorisés sur le plan économique touchés par les initiatives de sécurité publique et antiterroristes ?

Quelle a été la contribution des activités de SPAT du MJ pour améliorer l'accès à la justice ?

Le MJ verse des crédits de contribution aux provinces, aux territoires ou à leurs organes de prestation d'aide juridique pour garantir que les accusés en situation de précarité et touchés par l'Initiative SPAT ont accès à l'aide juridique. Peu d'ententes de financement de l'aide juridique sont en vigueur en ce moment, mais on ne peut pour autant sous-estimer l'importance du mécanisme. Préparer une défense en cas d'accusation de terrorisme est coûteux et l'aide juridique aide à assurer l'accès à la justice. Le financement permet de garantir qu'il n'y aura pas de poursuites suspendues pour absence d'avocat pour la défense. On n'a pas recensé à ce jour de procès lié au terrorisme dans lequel l'accusé n'est pas représenté.

6.3. Efficacité

Les ressources allouées par le Ministère sont-elles suffisantes pour répondre aux besoins actuels relativement à l'Initiative SPAT ?

Les dossiers et les ressources liés à la SPAT sont-ils gérés d'une manière efficiente et efficace au MJ ?

Aux fins de l'évaluation sommative, le CGRR définit l'efficacité comme étant, en partie, l'évaluation de la pertinence du niveau de ressources affectées au ministère. Pour quelques services ministériels, la question des ressources fait problème et pour le dernier exercice (2005-2006), le MJ a déclaré un déficit d'un million de dollars au titre de ses activités de SPAT. La pénurie de ressources dans les services ministériels aura deux effets possibles sur les services qu'ils dispensent à leurs clients : les services ne seront fournis qu'en réponse à une demande concernant des questions de sécurité nationale, d'une part, et les fonctionnaires du MJ ne peuvent assurer plus que le niveau minimum de service requis, d'autre part.

On a signalé au cours de l'évaluation que le MJ ne dispose pas de mécanisme qui lui permettrait d'établir la pertinence de ses ressources au titre des activités de SPAT. Il utilise, pour le suivi de ses dépenses, un modèle fondé sur les activités qui ne correspond pas aux exigences du CT qui emploie un modèle axé sur le programme ou l'initiative pour suivre les dépenses. Quelques services ministériels se servent de iCase, qui est un système de gestion de l'information qui fournit des données sur le temps consacré à chaque dossier, la facturation, la gestion des cas, la gestion des documents et la production de rapports. Toutefois, les données tirées du système ne

fournissent pas de tableau général clair de l'utilisation des ressources liées à l'Initiative SPAT. En outre, les services ne font pas tous le même usage du système et n'y entrent pas tous les mêmes données, ce qui explique pourquoi quelques-uns ne peuvent fournir qu'une estimation de leur utilisation des ressources en la matière.

Dans l'évaluation formative, on recommandait que le Comité directeur SPAT prenne une part plus active à la coordination des activités à cet égard. Nous avons constaté, à l'occasion de l'évaluation sommative, que tel n'a pas vraiment été le cas et que le comité n'a pas encore pleinement accru ses fonctions au-delà de l'affectation des ressources.

Recommandation 1 Que le Comité directeur examine davantage son rôle et son mandat pour que tous les tenants et les aboutissants du travail du MJ en matière de SPAT soient bien compris et qu'il reçoive à ce titre un financement adéquat.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord. Même si le Comité reconnaît que chaque secteur doit continuer d'être responsable de ses propres activités de SPAT, il est important que le Comité prenne des décisions d'affectation des ressources, suive la mise en œuvre des activités de SPAT et facilite les rapports sur l'effet global du financement de SPAT. Le Comité directeur SPAT examinera son mandat, comme le prévoit celui-ci, au cours d'une réunion ultérieure.

Dans quelle mesure le système continu d'évaluation du rendement de l'Initiative SPAT est-il efficace ?

On signalait dans l'évaluation formative le besoin de systèmes ministériels efficaces de rapports financiers et de mesure du rendement pour le volet de l'Initiative SPAT. Depuis, le MJ a pris des mesures pour améliorer les rapports sur les résultats de ses activités de SPAT. Ainsi, les Services ministériels du MJ ont pris des mesures pour améliorer la déclaration des résultats des activités ministérielles en matière de SPAT, en collaboration étroite avec le SCT. Le MJ a par ailleurs embauché un entrepreneur pour analyser sa stratégie de mesure du rendement, mener des consultations auprès de personnes-ressources clés dans ses services et de déterminer les

principaux indicateurs pertinents à chaque secteur associé à l'Initiative. Le projet est assez récent et ses résultats n'étaient pas disponibles aux fins de la présente évaluation.

Recommandation 2 Que le MJ continue de mettre en œuvre les mesures d'amélioration qu'il a déjà engagées de manière que la mesure du rendement et les rapports sur les activités liés à l'Initiative SPAT soient améliorés.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord. En octobre 2006, le Ministère a chargé un entrepreneur de consulter les employés du Ministère de chaque secteur touchant au SPAT. L'exercice avait comme but d'améliorer la collecte et les rapports des données de mesure du rendement pour contribuer à la démonstration de l'effet de la contribution du Ministère à l'Initiative SPAT. Le Ministère bénéficiera de cet exercice en mettant en œuvre les recommandations du consultant.

Le MJ a beaucoup travaillé dans le cadre de ses responsabilités liées à l'Initiative SPAT et l'on estime que la charge ira en s'accroissant et exigera plus de ressources. Il est donc essentiel que des systèmes de gestion financière et de rapports sur la mesure du rendement soient implantés pour rendre compte de l'incidence de l'Initiative sur le MJ à l'heure actuelle et à l'avenir.

Recommandation 3 Que le MJ continue de mettre en œuvre les mesures d'amélioration des systèmes de gestion financière et de rapports sur la mesure du rendement de manière que l'incidence de l'Initiative SPAT sur le MJ puisse être mesurée à l'heure actuelle et à l'avenir.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord. Le Comité travaillera en collaboration avec les Services financiers pour déterminer la manière dont il pourrait faciliter le travail des gestionnaires qui doivent entrer des renseignements liés au SPAT dans le Système intégré des finances et du matériel (SIFM), compte tenu des autres systèmes utilisés comme iCase, le Système de gestion des salaires et le Système de comptabilisation du temps.

ANNEXE A :
Cadre d'évaluation

Tableau du cadre d'évaluation sommative

Questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte des données, méthodes d'analyse
Pertinence			
1. Dans quelle mesure a-t-on besoin d'un programme qui soutient de grands efforts pour traiter les questions de sécurité publique et contrer la menace de terrorisme au Canada et à l'étranger?	<p>Besoins déterminés des usagers des programmes de SPAT du MJ (ministères, provinces, territoires, autres États)</p> <p>Mesure dans laquelle les programmes actuels et les ressources de SPAT peuvent répondre à ces besoins</p>	<p>Usagers et représentants des ministères</p> <p>Documents</p>	<p>Entrevues</p> <p>Examen de documents</p>
2. Les objectifs ministériels de SPAT correspondent-ils l'initiative nationale?	Harmonie avec la SPAT à l'échelle fédérale	<p>Rapports du ministère</p> <p>Principaux intervenants</p>	<p>Examen de documents</p> <p>Entrevues des intervenants majeurs</p>
Réussite			
3. Dans quelle mesure les activités de SPAT du MJ ont-elles fait intervenir des représentants des ministères, des organismes clients et des autres administrations dans des activités pertinentes en matière de sécurité publique et d'antiterrorisme?	<p>Liste des représentants des autres ministères, des organismes clients et des autres administrations intervenant dans des activités liées à la sécurité publique et l'antiterrorisme et type de lien</p> <p>Nombre, nature et complexité des demandes de conseils ou d'aide pour des questions reliées à la SPAT</p>	<p>Dossiers ministériels</p> <p>Caseview</p>	<p>Examen de dossiers</p> <p>Analyse de bases de données</p>
4. De quelles façons le MJ contribue-t-il, par ses activités de SPAT, à l'élaboration de lois, de règlements et d'orientations plus efficaces dans ses propres services, dans les organismes clients et dans d'autres administrations?	<p>Participation rapide de tous les intervenants concernés pour élaborer des lois et des règlements</p> <p>Participation et contribution à l'élaboration d'initiatives interministérielles</p> <p>Nombre, nature et complexité des ententes et des PE sur lesquels du travail a été effectué</p> <p>Aide fournie aux autres administrations</p>	<p>Principaux intervenants</p> <p>Dossiers ministériels</p>	<p>Entrevues</p> <p>Examen de documents</p>

Tableau du cadre d'évaluation sommative

Questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte des données, méthodes d'analyse
<p>5. Dans quelle mesure les activités de SPAT du MJ ont-elles contribué à améliorer la connaissance et la compréhension du système de justice et des autres lois et règlements portant sur la sécurité nationale et l'antiterrorisme chez les principaux intervenants?</p>	<p>Nombre de sessions de formation</p> <p>Nombre de participants</p> <p>Amélioration des niveaux de connaissance des intervenants du système de justice de la <i>Loi antiterrorisme</i> et d'autres textes législatifs liés à la SPAT pour lesquels le ministre est directement responsable</p> <p>Amélioration des niveaux de connaissance des collectivités ethnoculturelles, des praticiens du MJ et des intervenants du système de justice, des répercussions de la législation sur ces collectivités</p>	<p>Dossiers ministériels</p> <p>Principaux intervenants et partenaires</p> <p>Études de recherche (par ex. questionnaire ethnoculturel, groupes de discussion)</p> <p>Statistiques issues du site Web</p>	<p>Examen de dossiers</p> <p>Entrevues des intervenants majeurs et des partenaires</p> <p>Examen de documents</p> <p>Analyse statistique</p>
<p>6. Dans quelle mesure les activités de SPAT du MJ ont-elles amélioré la capacité des représentants ministériels, des organismes clients et des autres administrations à faire enquête, à plaider ou à intenter des poursuites dans les cas où le terrorisme ou d'autres menaces à la sécurité publique et l'antiterrorisme sont en jeu ou lorsqu'il est question de divulgation d'une information sensible?</p>	<p>Nombre, nature et complexité de demandes de conseils juridiques et d'aide par les organismes d'enquête</p> <p>Nombre et portée des cas où des conseils de l'aide ont été demandés relativement à l'application de l'article 38 de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i></p> <p>Nombre et portée des cas où l'article 38 a été utilisé ou que son utilisation a été envisagée</p> <p>Nombre, nature et complexité des plaidoyers et des poursuites assurés par les avocats du ministère</p> <p>Nombre de cas où l'entrée au Canada a été refusée ou de cas de renvoi pour des motifs de sécurité nationale</p> <p>Types d'accusations déposées aux termes de la <i>Loi antiterrorisme</i></p> <p>Utilisation des dispositions sur les engagements assortis de conditions et les audiences d'investigation de la <i>Loi antiterrorisme</i></p>	<p>Dossiers ministériels</p> <p>Caseview</p> <p>GRC, PG provinciaux et rapports du CCSJ</p> <p>Rapports annuels au Parlement et rapports des PG provinciaux</p> <p>Principaux intervenants et partenaires</p>	<p>Examen de dossiers</p> <p>Analyse de bases de données</p> <p>Examen de documents</p> <p>Entrevues des intervenants majeurs et des partenaires</p>

Tableau du cadre d'évaluation sommative

Questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte des données, méthodes d'analyse
7. Dans quelle mesure une aide juridique a-t-elle été dispensée aux inculpés défavorisés sur le plan économique touchés par les initiatives de sécurité publique et antiterroristes?	<p>Nombre de dossiers d'aide juridique selon le type de procédure</p> <p>Montant du financement dépensé en conformité avec les ententes fédérales, provinciales et territoriales</p>	Dossiers ministériels	Examen de dossiers
8. Les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont-elles des programmes, des recours aux renseignements, des enquêtes et des mesures de détection plus efficaces relativement à la sécurité publique et à l'antiterrorisme?	<p>Connaissance accrue des menaces à la sécurité et des activités terroristes parmi les organismes de renseignement et ceux d'exécution de la loi</p> <p>Contribution du Ministère à l'amélioration de l'efficacité des programmes, des recours aux renseignements, des enquêtes et des mesures de détection</p>	Principaux intervenants et partenaires	Entrevues des intervenants majeurs et des partenaires
9. De quelles façons les activités de SPAT du MJ contribuent-elles à des plaidoyers et à des poursuites plus efficaces?	<p>Rapidité à saisir les cours de justice ou les tribunaux administratifs et à faire trancher ces affaires</p> <p>Tendances dans les décisions et l'issue des affaires</p> <p>Évaluation de l'efficacité des plaidoyers et des poursuites du Ministère</p>	<p>Dossiers ministériels</p> <p>Caseview</p> <p>Principaux intervenants</p>	<p>Examen de dossiers</p> <p>Analyse de bases de données</p> <p>Entrevues des intervenants majeurs</p>
10. Quel est le rôle du MJ pour améliorer les efforts internationaux de lutte contre le terrorisme?	<p>Contribution du Ministère aux efforts du Canada dans la lutte mondiale contre le terrorisme</p> <p>Issue et décisions relatives aux demandes d'entraide juridique et aux mesures d'extradition</p> <p>Adhésion et niveaux d'appui aux autres États et aux organisations internationales</p>	<p>Principaux intervenants</p> <p>Dossiers ministériels</p>	<p>Entrevues des intervenants majeurs et des partenaires</p> <p>Examen de dossiers</p>
11. Quelle a été la contribution des activités de SPAT du MJ pour améliorer l'accès à la justice?	<p>Nombre et types de contestations et leurs résultats et utilisation des outils disponibles</p> <p>Nombre de défendeurs non représentés dans des affaires liées au terrorisme et circonstances de ces affaires</p> <p>Contribution du MJ à un meilleur accès à la justice</p>	<p>Dossiers ministériels</p> <p>Principaux intervenants et experts</p>	Entrevues des intervenants majeurs et des experts

Tableau du cadre d'évaluation sommative

Questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte des données, méthodes d'analyse
12. Quels ont été les effets, positifs ou négatifs, des activités de SPAT du MJ?	Incidence des répercussions imprévues	Principaux et représentants du Ministère	Entrevues
Rentabilité et solutions de rechange			
13. Les ressources allouées par le Ministère sont-elles suffisantes pour répondre aux besoins actuels relativement à l'Initiative SPAT?	Comparaison des ressources prévues et des ressources utilisées Charge de travail liée à la SPAT Comparaisons internationales Nombre et description des activités qui n'ont pas pu être entreprises dans les délais prévus	Données financières du Ministère Rapport sur les activités du Ministère Examen de document Principaux intervenants	Analyse de bases de données Examen de dossiers Entrevues des intervenants majeurs
14. Les dossiers et les ressources liés à la SPAT sont-ils gérés d'une manière efficiente et efficace au MJ?	Tendances dans les négociations de plaidoyer et dans l'utilisation de mandataires Mesure dans laquelle les ressources sont consacrées aux secteurs et aux charges de travail prioritaires Comparaisons avec des mesures semblables dans d'autres ressorts	Dossiers ministériels Principaux intervenants Documents	Examen de dossiers Entrevues des intervenants majeurs Examen de documents
15. Existe-t-il des moyens plus efficaces pour atteindre les objectifs de l'initiative?	Comparaison avec d'autres administrations Comparaison avec l'efficacité de mesures de remplacement	Dossiers ministériels Documents Principaux intervenants	Examen de dossiers Examen de documents Entrevues des intervenants majeurs

Tableau du cadre d'évaluation sommative

Questions	Indicateurs	Sources de données	Collecte des données, méthodes d'analyse
Système d'évaluation du rendement			
16. Dans quelle mesure le système continu d'évaluation du rendement de l'Initiative SPAT est-il efficace?	Mesure dans laquelle la nouvelle stratégie d'évaluation du rendement du CGRR a été mise en place Mesure dans laquelle le système continu d'évaluation du rendement est utile pour prendre des décisions Mesure dans laquelle il est complet (c.-à-d. que les renseignements sont disponibles)	Représentants du ministère Dossiers ministériels	Entrevues Examen de dossiers