



BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT



Sécurité publique Canada

Évaluation horizontale de 2014-2015 de la section 9 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et de l'Initiative relative à l'interdiction de territoire pour raisons de sécurité nationale

Rapport final

2016-06-28

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1. INTRODUCTION	1
2. PROFIL.....	1
2.1 Contexte.....	1
2.2 Portée de l'Initiative	3
2.3 Gouvernance dans le cadre de l'Initiative	5
2.4 Ressources	5
2.5 Modèle logique.....	6
3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION	6
3.1 Objectif.....	6
3.2 Portée	6
3.3 Méthodologie.....	7
3.4 Limites.....	11
3.5 Protocoles	11
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION.....	11
4.1 Pertinence.....	11
4.2 Rendement – efficacité.....	18
4.3 Rendement – Efficience et économie	26
5. CONCLUSIONS.....	31
6. RECOMMANDATIONS	34
7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	34
ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE.....	36
ANNEXE B : RÉSULTATS DE L'EXERCICE DE CALIBRAGE	37

RÉSUMÉ

Les évaluations permettent de rendre compte au Parlement et aux Canadiens. Elles aident le gouvernement du Canada à faire rapport de manière crédible des résultats obtenus à l'aide des ressources investies dans les programmes. Elles aident aussi les administrateurs généraux à gérer en fonction des résultats puisqu'elles indiquent si les programmes, les initiatives ou les politiques qui leur sont confiés produisent les résultats recherchés à un coût abordable. Elles servent aussi à améliorer les politiques et les programmes puisqu'elles permettent de relever les leçons apprises et les pratiques exemplaires.

Ce que nous avons examiné

La présente évaluation étudie la pertinence et le rendement de la section 9 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) et de l'Initiative relative à l'interdiction de territoire pour raisons de sécurité nationale (appelée ci-après l'« Initiative »). Cette dernière est définie par les activités combinées des neuf partenaires fédéraux suivants :

- Sécurité publique Canada (SP);
- Justice Canada (JUS);
- Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC);
- Affaires mondiales Canada (AMC);
- Services administratifs des tribunaux judiciaires (SATJ);
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR);
- Gendarmerie royale du Canada (GRC).

L'initiative comprend en général l'élaboration de politiques et des cas ayant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- des renseignements classifiés¹ servent à déterminer si un ressortissant étranger ou un résident permanent (non-citoyen) est interdit de territoire au Canada selon les dispositions de la LIPR², et si les renseignements ne doivent pas être divulgués parce que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou mettrait en danger la sécurité d'autrui;
- des renseignements classifiés sont utilisés dans la cadre d'une étude des motifs de détention ou des conditions de mise en liberté;

¹ Dans le cadre de ce rapport, la définition de renseignements classifiés est la suivante : renseignements et autres preuves susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale ou de mettre en danger une personne dans le cas d'une divulgation. Selon la définition fournie à l'article 76 de la LIPR, les renseignements classifiés désignent des renseignements de sécurité ou de criminalité et ceux obtenus sous le sceau du secret d'une source canadienne, du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation ou d'une institution internationale d'États ou d'une organisation internationale.

² Les articles 34 à 42 de la LIPR établissent les motifs de l'interdiction de territoire. Ces motifs incluent, entre autres, la sécurité (article 34), l'atteinte aux droits humains ou internationaux (article 35), la grande criminalité (article 36.1) et la criminalité organisée (article 37). Il est important de noter que les renseignements classifiés peuvent être utilisés pour déterminer tous les motifs de l'interdiction de territoire; par contre, ils sont le plus souvent utilisés pour l'interdiction de territoire lié à la sécurité (article 34).

- des renseignements classifiés ou provenant de sources ouvertes sont utilisés pour imposer des conditions obligatoires à des non-citoyens qui sont déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité ou qui sont présumés l'être (article 34);³
- des garanties diplomatiques accrues contre la torture sont demandées et/ou utilisées pour faciliter le renvoi des ressortissants étrangers interdits de territoire.

La portée de l'évaluation a couvert les activités que ces partenaires ont effectué depuis la dernière évaluation en février 2010.⁴ La collecte de données pour cette évaluation a été effectuée entre mars et août 2015.

Il convient de signaler que, afin de respecter les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le JUS a effectué une évaluation de la composante du Programme des avocats spéciaux (PAS), un programme de paiements de transfert dont il est responsable. L'équipe d'évaluation a intégré au rapport global sur l'évaluation horizontale des résultats pertinents tirés de l'évaluation du PAS.⁵

Importance

Le Canada a des exigences particulières relatives à l'entrée et à la résidence des non-citoyens. De nombreuses raisons peuvent justifier le refus de la délivrance d'un visa, le refus d'entrée, la détention ou le renvoi du Canada, notamment l'interdiction de territoire pour raisons de sécurité, conformément à l'article 34 de la LIPR, qui concerne les résidents permanents ou les ressortissants étrangers qui sont interdits de territoire pour raisons de sécurité.

Il est parfois nécessaire d'avoir recours à des renseignements classifiés pour établir l'interdiction de territoire d'une personne ou pour détenir celle-ci. Or, la divulgation de ces renseignements pourrait compromettre la sécurité nationale du Canada ou mettre une personne en danger. Par exemple, la divulgation de tels renseignements mettrait en péril les sources des organismes de renseignement ou leurs techniques d'enquête⁶, compromettre le renseignement et les enquêtes criminelles en cours et futures, nuire aux relations avec des alliés ou mettre en danger des sources humaines. Bien que la section 9 de la LIPR, plus précisément l'article 77 (certificats de sécurité) et les articles 86 et 87 (demandes d'interdiction de divulgation), ne soit utilisée que dans ces circonstances exceptionnelles, celle-ci prévoit des mécanismes qui permettent au gouvernement d'avoir recours à des renseignements classifiés dans des instances d'immigration et de protéger ces renseignements. Par conséquent, l'Initiative est essentielle à la protection et au maintien de l'intégrité du système d'immigration canadien.

³ Au moment de la présente évaluation, les dispositions législatives pertinentes n'étaient pas encore en vigueur et les règlements connexes pour les conditions prescrites de la mise en liberté n'avaient pas encore été établis; par conséquent, aucun cas ne présente cette caractéristique.

⁴ <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltm-scrct-crtfct-2009-10/index-fra.aspx>

⁵ <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/2015.html>

⁶ Dans le contexte présent, « techniques d'enquête » s'applique aux méthodes de collecte et d'analyse de renseignements.

Constatations

Pertinence

Lorsque l'Initiative a été établie, en 2008, elle visait initialement à permettre la nomination d'un avocat spécial qui représenterait les intérêts d'une personne visée par un certificat de sécurité⁷ et à protéger la capacité du gouvernement à utiliser et à protéger des renseignements classifiés pendant les instances en immigration, et ce, grâce à un processus conforme à la *Charte*. En 2015, ces besoins existent toujours. Au cours des cinq dernières années, l'Initiative a suivi l'évolution de la situation en matière d'immigration et de l'environnement de la menace. Le terrorisme et la sécurité nationale étant des enjeux courants, au Canada comme à l'étranger, il est constamment nécessaire d'utiliser et de protéger certains types de renseignements au cours des procédures d'immigration, afin de préserver les sources de renseignements et les techniques d'enquête des organismes de renseignement et des organismes d'application de la loi. De nouvelles composantes ont été ajoutées dans le cadre de plusieurs renouvellements de politiques, ce qui démontre la capacité de l'Initiative à s'adapter à l'évolution de la jurisprudence. La décision rendue en 2014 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration Canada) c. Harkat* (2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33)⁸, décision qui a confirmé la constitutionnalité des activités liées au cadre réglementaire de la LIPR – section 9, a reconnu sa conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés (Charte)*, et a réaffirmé la pertinence de l'Initiative.

Au chapitre des besoins futurs en matière d'activités de l'Initiative, on anticipe que le niveau d'effort requis demeurera variable dans un avenir prévisible. Ce constat s'appuie sur les tendances passées et sur des facteurs qui pourraient entraîner soit une augmentation ou une diminution des besoins quant aux activités liées à l'Initiative. Les bouleversements politiques internationaux et les mouvements migratoires, ainsi que les enjeux connus et les nouveaux enjeux en matière de sécurité nationale et l'adoption de lois récentes comme la *Loi antiterroriste de 2015* pourraient entraîner une hausse des activités liées à l'initiative, y compris une augmentation du nombre de cas relatifs à la section 9. D'un autre côté, on pourrait observer une baisse de la demande en raison des résultats positifs obtenus par d'autres programmes, comme l'initiative de l'*Information interactive préalable sur les voyageurs*, le *plan d'action Par-delà la frontière*, la présence d'agents de liaison de l'ASFC à l'étranger, qui visent à empêcher l'entrée au Canada de personnes interdites de territoire. Ces autres programmes fédéraux liés à la sécurité sont complémentaires à l'initiative et, nonobstant leur incidence, il y aura un besoin continu de l'initiative pour traiter les cas futurs.

Les mesures annoncées dans le budget et les lois adoptées récemment prouvent que l'Initiative cadre bien avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de sécurité publique. En effet, la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme font partie des grandes priorités du gouvernement. Grâce à la participation active des partenaires fédéraux pertinents, les activités de l'Initiative permettront de respecter ces priorités. Le rôle des partenaires incluent la protection de la sécurité publique, la détermination de l'admissibilité et l'octroi du statut d'immigration temporaire ou permanent. Les procédures de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), de la Cour fédérale et les activités internationales sont des responsabilités fédérales dont les provinces et le secteur privé ne peuvent pas s'acquitter.

⁷ Dans le présent document, le terme « certificat de sécurité » renvoie au terme « certificat » dont il est question à l'article 77 de la LIPR.

⁸ <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13643/index.do>

Rendement

L'Initiative a contribué à l'atteinte des résultats attendus à court et à moyen termes. Plus particulièrement, elle a contribué à assurer l'intégrité du système de sécurité et de renseignement, ainsi qu'à atténuer les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale. Ensemble, les partenaires ont prouvé qu'ils sont capables d'utiliser et de protéger des renseignements classifiés dans des instances d'immigration. Les risques ont été atténués en empêchant les non-citoyens d'accéder au Canada, d'obtenir leur statut d'immigrant et en révoquant leur statut. Les risques ont également été atténués grâce à l'imposition et à la surveillance des conditions de libération de certaines personnes et au renvoi du Canada de plusieurs autres.

Comme en fait foi la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2014 dans l'affaire Harkat, l'Initiative a accordé une représentation équitable aux personnes visées par un certificat de sécurité. Dans le cas présent, il a été déterminé que la présence d'avocat spécial a donné une autre façon de pallier à l'absence de communication ce qui a ainsi permis de protéger les intérêts de la personne visée par le certificat dans les procédures tenues en l'absence du public, de l'individu et de son avocat. Les modifications législatives découlant de *Chakaoui I* (Charkaoui c. Ministre de la Citoyenneté et Immigration Canada), dont la mise en œuvre de mesures comme le Programme des avocats spéciaux, ont permis d'améliorer l'équité procédurale du régime et sa conformité à la *Charte*.

En ce qui concerne la gouvernance et la coordination horizontales, les partenaires estiment que la coordination et le leadership assurés par SP sont positifs. En effet, PS a réussi à rassembler les partenaires et la création du Comité interministériel de coordination des cas témoigne de cette réussite. L'échange de renseignements horizontal entre les partenaires, particulièrement entre l'ASFC, IRCC, la GRC et le SCRS, s'est révélé rapide et utile pour prendre des décisions. L'échange de renseignements est devenu plus efficace au cours des dernières années. D'autres activités horizontales, comme les services de contentieux et les conseils fournis par le JUS, ont été qualifiés de rapides, utiles et de grande qualité. De plus, les conseils fournis dans l'ensemble du gouvernement sont devenus plus uniformes depuis quelques années.

Au chapitre de l'utilisation efficace de ressources, les partenaires ont exercé dans l'ensemble une compression des coûts en fonction des niveaux de financement qui ont diminué au cours des cinq dernières années. Pour certains partenaires, il y a des écarts considérables entre les affectations et les dépenses (fonds non utilisés). Selon les données sur le rendement et les personnes interrogées, ces écarts peuvent être attribuables, en partie, au caractère variable de la charge de travail ou aux retards accumulés dans le traitement des cas. Les personnes interrogées ont signalé que, malgré la sous-utilisation des fonds, les contraintes financières se font sentir si elles veulent demeurer prêtes à répondre à une demande imprévue de leur expertise et de leurs services hautement spécialisés et faire en sorte que leur infrastructure soit constamment prête à offrir ces services. L'Initiative étant financée au moyen d'une affectation à but spécial, les fonds non dépensés doivent être retournés au cadre fiscal. Ces facteurs soulignent la nécessité de mettre en place des mécanismes de suivi des dépenses selon un niveau acceptable de détails en vue de faciliter les futures affectations de ressources.

Lors de l'examen de solutions de rechange à l'Initiative, les partenaires ont fait preuve d'une diligence raisonnable dans le cadre de l'évaluation et de l'avancement de solutions relatives aux politiques et à la législation liées à la réforme de certains aspects des mécanismes de la section 9. Ces solutions incluent notamment la prise en compte des approches adoptées par d'autres pays. L'évaluation a également révélé que le moyen le plus rentable d'intervenir auprès des personnes frappées d'une interdiction de territoire consiste à leur interdire l'accès au Canada.

Toutefois, il convient de noter que les solutions de rechange visant à interdire l'entrée ne permettent pas de tenir compte de tous les cas d'interdiction de territoire puisque malgré tous les efforts déployés, il y aura toujours des cas où les motifs justifiant l'interdiction du territoire ne seront, ou dans certains cas, ne peuvent pas être constatés qu'une fois que le ressortissant étranger est sur le territoire canadien. De plus, les solutions de rechange ne peuvent pas répondre à toutes les situations car l'interdiction de territoire est parfois le résultat d'actions découvertes alors que le non-citoyen est déjà au Canada ou d'actions perpétrées au Canada. Également, les résidents permanents peuvent entrer au Canada même s'ils sont présumés interdits de territoire. Par conséquent, l'Initiative continue d'être nécessaire.

Questions en suspens

Indépendamment des conclusions susmentionnées, l'évaluation a permis de soulever des possibilités d'amélioration. Par exemple, la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*, qui a reçu la sanction royale en 2013, prévoit l'imposition de conditions minimales obligatoires à tous les non-citoyens déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité ou présumés l'être. Le règlement qui prescrirait les conditions précises à imposer est en voie d'élaboration, et n'a pas encore été déposé. En outre, puisque que ces dispositions législatives ont pour objectif de se doter d'une base uniforme pour permettre à l'ASFC de veiller au contrôle et à la surveillance de ces personnes tant qu'elles sont au Canada, l'évaluation a déterminé que cet engagement, qui avait été pris pour donner suite à un risque ayant été précédemment dégagé, n'a pas été respecté.

Pour certains partenaires, les renseignements sur le rendement n'étaient pas facilement accessibles. Les partenaires ont dit que ce fait était attribuable au manque de ressources ou aux priorités concurrentes dans les administrations centrales respectives ainsi qu'aux difficultés associées au logiciel de gestion des cas qu'ils utilisent et qui est désuet. C'était particulièrement vrai dans le cas des renseignements de l'ensemble du pays sur la gestion et le renvoi des personnes frappées d'une interdiction de territoire, dont les conditions, le cas échéant, sont imposées et surveillés par l'entremise des bureaux régionaux de l'ASFC.

Malgré les efforts en vue de favoriser la mise en commun efficace d'information entre les partenaires, des obstacles subsistent à ce chapitre. Il s'agit notamment du manque de cohésion entre les ministères et les agences en ce qui concerne l'accès à des réseaux électroniques sécurisés et de l'habilitation de sécurité du personnel qui s'en charge, le cas échéant.

Enfin, il faut mieux comprendre les coûts de l'Initiative en fonction des activités/extrants. Le fait d'assurer un suivi de ces coûts aiderait les partenaires avec la planification des ressources, tant du point de vue des organismes centraux et des ministères. Le suivi des coûts pourrait aussi accroître la capacité des partenaires de répondre à la nature fluctuante de la demande.

Recommandations

L'évaluation recommande que :

1. L'Agence des services frontaliers du Canada mette en œuvre le règlement associé à la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*. Selon les plans actuels, la version finale du Règlement sera publiée dans la Gazette du Canada en 2016-2017; tous les efforts doivent être déployés pour accélérer cet échéancier.

2. Sécurité publique Canada dirige un exercice de collaboration avec les partenaires pour actualiser les indicateurs et mettre en œuvre une stratégie horizontale de mesure du rendement. La stratégie devrait :
- déterminer la fréquence de la collecte des données;
 - mentionner clairement les responsabilités en matière de rapport pour chaque ministère/agence; et
 - intégrer des indicateurs de rendement pour faire le suivi des dépenses des partenaires par activité financée.

Réponse et plan d'action de la gestion

Tous les partenaires acceptent l'évaluation et ses recommandations et un plan d'action de la gestion sera mis en œuvre.

1. INTRODUCTION

Ce rapport présente les constatations de l'Évaluation horizontale de 2014-2015 de la section 9 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*/l'Initiative relative à l'interdiction de territoire pour raisons de sécurité nationale (ci-après appelée l'Initiative) de SP.

L'évaluation a été menée de façon à présenter aux Canadiens, aux parlementaires, aux ministres, aux organismes centraux et aux sous-ministres des organismes participants une évaluation de la pertinence et du rendement (efficacité, efficience et économie) de l'Initiative à la fois neutre et axée sur des éléments de preuve. Elle a été effectuée conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor du Canada, qui exige de tous les ministères qu'ils fassent évaluer les dépenses chaque cinq ans, au moins.

2. PROFIL

2.1 Contexte

L'histoire du Canada et sa prospérité sociale, culturelle et économique sont tributaires dans une grande mesure de l'immigration et de la circulation ordonnée des personnes et des marchandises à la frontière. La LIPR a un double objectif, soit de faciliter l'entrée au Canada d'immigrants et de visiteurs et de refuser l'accès au territoire canadien à des non-citoyens frappés d'interdiction de territoire pour des raisons précises.⁹

Le Canada a prévu des exigences précises que les non-citoyens doivent respecter pour entrer et rester au pays. Ils peuvent se voir refuser un visa ou l'admission, être détenus ou faire l'objet d'un renvoi du Canada pour un certain nombre de raisons, y compris l'interdiction de territoire pour raisons de sécurité aux termes de l'article 34 de la LIPR. Selon l'article 34, les résidents permanents ou les ressortissants étrangers sont interdits de territoire pour raison de sécurité lorsqu'ils répondent aux critères suivants :

- (a) être l'auteur de tout acte d'espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada;
- (b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;
 - (b.1) se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;
- (c) se livrer au terrorisme;
- (d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;
- (e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;

⁹ On définit généralement ces motifs précis comme étant ceux qui établissent l'interdiction de territoire aux termes de certains articles de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et qui incluent la sécurité (article 34), les crimes de guerre (article 35), la criminalité et la grande criminalité (article 36(1)) ou la criminalité organisée (article 37).

(f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b), b. 1) ou c).

Il y a lieu de noter que, aux termes de la LIPR, des « motifs raisonnables de croire » sont requis pour déclarer l'interdiction de territoire.

Habituellement, les autorités de l'immigration déterminent l'admissibilité au Canada de non-citoyens au moyen de sources ouvertes et de renseignements connus par la personne concernée. Dans ces cas, la divulgation des renseignements à l'individu concerné ou dans le cadre de procédures publiques ne constitue pas un risque pour la sécurité nationale ou la sécurité des personnes. Néanmoins, il est parfois nécessaire d'avoir recours à des renseignements classifiés¹⁰ pour établir l'interdiction de territoire d'une personne. La divulgation de ces renseignements à la personne concernée ou au public pourrait porter préjudice à la sécurité nationale du Canada ou mettre en danger la sécurité d'une personne. Par exemple, la divulgation de tels renseignements mettrait en péril les sources des organismes de renseignement ou leurs techniques d'enquête¹¹, compromettre des enquêtes criminelles ou de collecte de renseignement en cours et futures, nuire aux relations avec des alliés ou avoir des répercussions sur la tenue des relations étrangères, ou mettre en danger des sources humaines. La section 9 de la LIPR, en particulier l'article 77 (certificats de sécurité) et les articles 86 et 87 (demandes d'interdiction de divulgation des renseignements), qui est invoquée dans des situations exceptionnelles, prévoit un mécanisme qui permet au gouvernement de se fier aux renseignements classifiés et de les protéger dans les instances d'immigration. Des avocats spéciaux peuvent participer à toutes les instances en vertu de la section 9, à titre d'avocats qualifiés du secteur privé ayant une cote de sécurité appropriée pour examiner et traiter des renseignements classifiés. Ces avocats spéciaux assurent la protection des intérêts de non-citoyens au cours des instances ex parte ayant trait à section 9.

Aux termes de l'article 77 de la LIPR, un certificat de sécurité peut être utilisé pour solliciter le renvoi du Canada de ressortissants étrangers et de résidents permanents jugés interdits de territoire pour raisons de sécurité, de criminalité organisée, de grande criminalité ou d'atteinte aux droits de la personne ou internationaux, lorsque la décision est fondée sur des renseignements qui ne peuvent pas être divulgués publiquement ou à la personne visée par l'instance. Dans ces situations, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et le ministre d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada signent un certificat de sécurité et le déposent à la Cour fédérale, qui détermine ensuite si le certificat est raisonnable. Aux termes de la LIPR, une décision déclarant le certificat comme étant raisonnable constitue une preuve concluante que la personne désignée dans le certificat est frappée d'une interdiction de territoire au Canada. Le certificat de sécurité devient également une mesure de renvoi en vigueur. De plus, les ministres peuvent lancer un mandat pour l'arrestation et la détention de la personne visée par le certificat s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle constitue un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui ou qu'elle se soustraira vraisemblablement à la procédure ou au renvoi.

Dans le cadre d'enquêtes et de contrôles judiciaires, ou d'appel en matière d'immigration devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), il est possible

¹⁰ Dans ce document, la définition des renseignements classifiés est la suivantes : désignent des renseignements de sécurité ou de criminalité et ceux obtenus sous le sceau du secret d'une source canadienne, du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation ou d'une institution internationale d'États ou d'une organisation internationale, ainsi que d'autres preuves dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou constituer un danger pour la sécurité d'autrui.

¹¹ Dans le contexte présent, « techniques d'enquête » s'applique aux méthodes de collecte et d'analyse de renseignements.

de demander l'interdiction de la divulgation de renseignements, aux termes de l'article 86 de la LIPR, le cas échéant, pour assurer la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui. De même, il est possible de demander l'interdiction de la divulgation de renseignements aux termes de l'article 87 de la LIPR afin de protéger des renseignements lors de contrôles judiciaires de décision en matière d'immigration nécessitant l'examen de renseignements classifiés par la Cour fédérale.

Le Canada est signataire de la Convention des Nations Unies contre la torture, qui interdit explicitement aux États parties d'expulser une personne vers un autre État s'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. En outre, dans l'arrêt *Suresh*¹², la Cour suprême du Canada a statué que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le renvoi du Canada lorsqu'il y a un risque substantiel de torture contrevient à la *Charte*. Toutefois, elle n'écarte pas la possibilité que, dans un cas exceptionnel, son expulsion puisse se justifier soit dans le cadre de la pondération effectuée en application de l'article 7, soit au regard de l'article premier de la *Charte*. L'Initiative comprend des efforts déployés pour obtenir des garanties diplomatiques accrues afin de faciliter le renvoi dans le cas où un non-citoyen est réputé s'exposer à un risque de torture, mais qu'il y a des raisons de procéder au renvoi malgré ce risque.

2.2 Portée de l'Initiative

Les activités conjointes des neuf partenaires fédéraux, résumées dans le tableau 1, forment cette initiative horizontale.

Tableau 1 : Activités des partenaires	
Partenaire	Résumé des activités
Sécurité publique Canada (SP)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirige et coordonne les fonctions d'élaboration de politique et de gestion de cas. • Donne des conseils et fait état d'enjeux relativement aux cas d'immigration touchant la sécurité nationale et l'utilisation des renseignements classifiés au cours de l'instance. • Codirige avec le ministère des AMC des fonctions stratégiques liées à des garanties diplomatiques accrues contre la torture. • Coordonne avec des partenaires la mise en œuvre, le développement d'activités liées aux litiges et la prise de décisions stratégiques. • Dirige les évaluations horizontales conformément à la Politique sur l'évaluation.
Ministère de la Justice Canada (JUS)	<ul style="list-style-type: none"> • Assure la prestation de services législatifs liés aux litiges et de consultation juridique. • Administre les accords de contribution pour les avocats spéciaux qui protègent les intérêts des personnes nommées au cours d'instances liées à la section 9, de la CISR et de la Cour fédérale. • Fournit le soutien administratif et les ressources à l'intention des avocats spéciaux, de même que le perfectionnement professionnel des membres de la liste.

¹² Dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002, la Cour suprême du Canada a conclu que, règle générale, lorsqu'il existe des motifs de croire que l'expulsion d'un réfugié lui fera courir un risque sérieux de torture, son expulsion est inconstitutionnelle parce qu'elle porte atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité du réfugié que lui garantit l'article 7 de la *Charte*.

Tableau 1 : Activités des partenaires

Partenaire	Résumé des activités
	<ul style="list-style-type: none"> • Administre les accords de contribution pour le régime d'aide juridique en ce qui a trait aux avocats publics. • Participe dans les activités de coordination de cas.
Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)	<ul style="list-style-type: none"> • Mène des enquêtes et établit des rapports sur les cas visés par une interdiction de territoire; représente le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans des instances liées à l'article 86 devant la CISR. • Fournis des évaluations à l'appui du processus d'avis de danger; de même que des commentaires, des éléments de preuve et des témoignages en rapport avec des instances devant la Cour fédérale. • Participe aux activités de coordination de cas. • Supervise des personnes assujetties à des conditions. • Élabore, impose et supervise le processus de conformité aux conditions minimales obligatoires.
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	<ul style="list-style-type: none"> • Effectue des vérifications de sécurité et transmet des notes d'information à IRCC et à l'ASFC sur des personnes qui suscitent des préoccupations en matière de sécurité nationale. • Prépare des rapports sur le renseignement de sécurité et des résumés non classifiés, rédige et résume des documents classifiés à l'appui des instances au titre de la LIPR. • Témoigne dans le cadre d'enquêtes sur le caractère raisonnable, de contrôles de la détention, de contrôles judiciaires et d'autres instances judiciaires. • Participe aux activités de coordination de cas.
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC)	<ul style="list-style-type: none"> • Traite des dossiers d'immigration qui pourraient comprendre l'utilisation de renseignements classifiés à des fins de décisions. • Prépare les examens des risques avant renvoi (ERAR) et les avis de danger en collaboration avec l'ASFC. • Participe aux activités de coordination de cas.
Affaires mondiales Canada (AMC)	<ul style="list-style-type: none"> • Négocie et fournis des garanties diplomatiques accrues contre la torture visant des cas appropriés. • Donne des conseils juridiques sur des obligations juridiques internationales connexes. • Maintiens l'engagement international avec des pays ayant des vues similaires quant aux pratiques exemplaires pour la négociation de garanties diplomatiques accrues. • Fournis des analyses et des conseils sur les implications politiques connexes touchant l'interdiction de territoire pour raisons de sécurité.
Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ)	<ul style="list-style-type: none"> • Appuie les audiences et les instances de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale. • Fournis des salles pour la protection et l'examen de documents protégés, et donne un appui sur place à des avocats spéciaux.

Tableau 1 : Activités des partenaires

Partenaire	Résumé des activités
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR)	<ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit d'un tribunal administratif indépendant sans aucun lien de dépendance avec le gouvernement. • Mène des instances d'immigration, notamment des enquêtes et des contrôles des motifs de détention, et impose des conditions de mise en liberté. • Fournit des installations pour la protection et l'examen des documents, et fournit un soutien sur place aux avocats spéciaux.
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	<ul style="list-style-type: none"> • Participe aux activités de coordination de cas. • Effectue des recherches dans les bases de données de la police, sur une base exceptionnelle, à l'appui du membre de la GRC qui assiste aux réunions de coordination des cas

2.3 Gouvernance dans le cadre de l'Initiative

SP est chargé d'assurer une direction et une coordination globales de l'Initiative. SP assume ses responsabilités au moyen d'une structure de gouvernance officielle sous la direction du Comité directeur des sous-ministres adjoints (SMA) sur les certificats de sécurité. Le Comité est formé pour superviser la mise en œuvre et le déroulement des activités liées à la section 9.

Au total, trois groupes de travail relèvent du Comité directeur des SMA sur les certificats de sécurité¹³. Le Groupe de travail sur les politiques est chargé des questions de politique et comprend des représentants de SP (président), d'IRCC, du JUS, des AMC, du SCRS, de la GRC et de l'ASFC. Le groupe présente des recommandations d'abord à un comité interministériel des directeurs généraux (DG), puis au Comité des SMA. Le Comité interministériel de coordination des cas est composé de représentants de SP (président), d'IRCC, du JUS, du SCRS, de l'ASFC et de la GRC. Le Comité interministériel sur les garanties accrues contre la torture est formé de représentants de SP et des AMC (coresponsables), d'IRCC, du JUS et de l'ASFC.

Tous les partenaires de l'Initiative doivent s'assurer que la gestion de leurs activités individuelles est conforme aux exigences en matière de gouvernance interne de leur ministère ou organisme, et que leurs activités sont exercées conformément à leur mandat légal.

2.4 Ressources

L'Initiative a été lancée le 1^{er} avril 2008. Le financement ponctuel a été renouvelé à quatre reprises. Le tableau 2 présente la liste des affectations financières des partenaires au cours des deux derniers cycles de financement.

¹³ La CISR, en tant que tribunal indépendant, et le SATJ, en tant que service administratif pour la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, formulent des commentaires sur des questions de mise en œuvre, mais ne font pas partie de comités qui relèvent du Comité directeur sur les certificats de sécurité.

Tableau 2 : Affectations financières annuelles (en millions de dollars)					
Partenaire*	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
SP	0 722	0 639	0 477	0 477	0 740
JUS	9 300	10 300	7 959	7 959	7 922
ASFC	5 259	5 010	4 516	4 516	4 479
IRCC	4 048	3 907	3 053	3 053	3 015
AMC	0 350	0 350	0 350	350	0 313
SATJ	3 287	3 120	3 884	3 884	3 847
CISR	1 592	1 232	1 844	1 844	1 807
Total	24 558 \$	24 558 \$	22 083 \$	22 083 \$	22 123 \$

* Les données sur le SCRS ont été exclues du tableau pour des raisons de sécurité nationale puisque le rapport est non classifié.

* La GRC n'est pas incluse dans ce tableau puisqu'elle ne reçoit pas de financement dans le cadre de l'Initiative.

2.5 Modèle logique

Le modèle logique présenté à l'annexe A est une représentation visuelle du lien entre le but du financement d'un programme (les activités), ce que ce dernier produit (les extrants) et ce qu'il cherche à accomplir (les résultats escomptés). Il a également constitué la base qui a permis de créer la matrice d'évaluation, laquelle a fourni à l'équipe d'évaluation des étapes à suivre pour effectuer l'évaluation.

3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif

La présente évaluation :

- favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et des Canadiens en aidant le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans cette Initiative;
- aide le sous-ministre de la Sécurité publique et les partenaires de l'Initiative à axer la gestion sur les résultats, en indiquant si celle-ci donne les résultats escomptés à un coût abordable;
- appuie l'amélioration des politiques et des programmes.

3.2 Portée

L'initiative comprend généralement l'élaboration de politiques et de la gestion des cas ayant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- des renseignements classifiés servent à déterminer si un ressortissant étranger ou un résident permanent (non-citoyen) est interdit de territoire au Canada selon les dispositions de la LIPR, et si les renseignements ne doivent pas être divulgués parce que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou mettrait en danger la sécurité d'autrui;

- des renseignements classifiés sont utilisés dans la cadre d'une étude des motifs de détention ou des conditions de mise en liberté;
- des renseignements classifiés ou provenant de sources ouvertes sont utilisés pour imposer des conditions obligatoires à des non-citoyens qui sont déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité ou qui sont présumés l'être (article 34);¹⁴
- des garanties diplomatiques accrues contre la torture sont demandées et/ou utilisées pour faciliter le renvoi des ressortissants étrangers interdits de territoire.

La portée de l'évaluation a couvert les activités que ces partenaires ont effectué depuis la dernière évaluation en février 2010.¹⁵ La collecte de données pour cette évaluation a été effectuée entre mars et août 2015. En général, les cas ne reposant pas sur des renseignements classifiés ne sont pas compris dans l'Initiative, puisqu'ils ne sont pas visés par la section 9 de la LIPR et qu'ils sont considérés comme faisant partie des activités quotidiennes du système d'immigration.

Les exceptions à cette règle concernent l'imposition et la surveillance des conditions prescrites auxquelles sont assujettis les non-citoyens ayant été déclarés ou jugés interdits de territoire pour raisons de sécurité (article 34), ainsi que l'obtention de garanties diplomatiques dans certains cas de renvoi. Ces cas peuvent reposer sur des sources ouvertes ou des renseignements classifiés.

Lors du renouvellement de l'Initiative en 2012-2013, des conditions minimales obligatoires pour tous les non-citoyens déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité ou présumés l'être devaient être intégrées à la LIPR, puis énoncées dans *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Au moment de l'évaluation, les réglementations pertinentes n'avaient pas encore été établies. Selon le plan des activités de réglementation à venir de l'ASFC, le règlement devrait entrer en vigueur en juin 2016.¹⁶ Malgré cela, dans de nombreux cas, des conditions ont déjà été imposées à ces personnes pour gérer le risque qu'elles représentent. Ces cas sont compris dans la portée de l'évaluation puisqu'ils s'inscrivent dans le contexte stratégique et juridique en l'absence des conditions obligatoires.

Tel qu'il est exigé par la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, l'évaluation a porté sur la pertinence de l'Initiative. On a notamment évalué la nécessité de poursuivre l'Initiative, la façon dont elle s'inscrit dans le contexte des priorités gouvernementales, et sa cohérence avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. L'évaluation a également porté sur le rendement de l'Initiative, notamment sur la mesure dans laquelle les résultats escomptés ont été atteints et les activités menées de façon efficiente et rentable.

3.3 Méthodologie

L'évaluation s'est déroulée en conformité avec la Politique sur l'évaluation, la Directive sur la fonction d'évaluation, les Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada et les Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations des initiatives horizontales du Conseil du Trésor. L'évaluation a suivi un modèle implicite examinant les buts et

¹⁴ Au moment de la présente évaluation, les dispositions législatives pertinentes n'étaient pas encore en vigueur et les règlements connexes pour les conditions prescrites de la mise en liberté n'avaient pas encore été établis; par conséquent, aucun cas ne présente cette caractéristique.

¹⁵ <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/vltm-scrtr-crtfct-2009-10/index-fra.aspx>

¹⁶ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/actreg-loireg/frp-ppr/07-fra.html>

les évaluateurs se sont servis des facteurs suivants comme exemples pour définir les divers éléments de l'évaluation comme l'approche, la portée, le modèle et la méthodologie :

- les risques;
- la qualité des évaluations précédentes;
- la validité de la théorie du programme;
- la longévité du programme;
- la stabilité contextuelle.

Au cours de l'exercice de calibrage, on a consulté la haute direction de tous les ministères et organismes partenaires dans leurs domaines d'intérêt. De façon générale, la question de la pertinence a suscité peu d'intérêt, mais on a remarqué une volonté d'insister davantage sur le rendement, notamment sur l'efficacité, la rentabilité et l'utilisation des ressources.

De plus, l'équipe a tenu compte d'éléments qui présentaient un risque plus élevé ou qui étaient nouveaux dans le cadre de l'Initiative, à savoir la gestion du risque lié à des personnes au moyen de mécanismes comme l'imposition de conditions obligatoires ou personnalisées, ainsi que les activités du Comité interministériel de coordination des cas. Étant donné que l'Initiative a été évaluée en 2010 et que certaines activités sont demeurées stables, l'équipe a également eu recours à la précédente évaluation dans le cadre de l'exercice de calibrage. Les résultats de cet exercice sont présentés à l'annexe B.

Il convient de signaler que, afin de respecter les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le JUS a effectué une évaluation de la composante du Programme des avocats spéciaux (PAS),¹⁷ un programme de paiements de transfert dont il est responsable. L'équipe d'évaluation a intégré au rapport global sur l'évaluation horizontale des résultats pertinents tirés de l'évaluation du PAS.

L'évaluation a été effectuée au moyen de plusieurs méthodes d'enquête comme l'analyse documentaire, des entrevues, ainsi que l'analyse de données sur le rendement et de données financières. On a évalué le rendement global de l'Initiative, par opposition au rendement d'un seul ministère ou organisme.

3.3.1 Questions et enjeux fondamentaux de l'évaluation

Conformément aux exigences de la Directive sur la fonction d'évaluation, les questions d'évaluation et les secteurs d'intérêt présentés ci-dessous ont été examinés dans le cadre de l'évaluation :

Pertinence

1. Dans quelle mesure le besoin précis continue-t-il de se faire sentir? L'Initiative a-t-elle suivi l'évolution des besoins?
2. L'Initiative est-elle conforme aux priorités actuelles du gouvernement fédéral?
3. Les partenaires fédéraux appropriés prennent-ils part à l'initiative horizontale, et leurs rôles et responsabilités sont-ils clairement définis?

¹⁷ <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/2015.html>

Rendement

4. Dans quelle mesure des non-citoyens ont-ils été interdits de territoire pour des motifs de sécurité? Dans quelle mesure a-t-on atténué les risques et les menaces à la sécurité nationale, notamment en imposant des conditions à des personnes?
5. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis d'empêcher que des renseignements classifiés ne soient divulgués au public et d'utiliser des renseignements classifiés dans les affaires d'interdiction de territoire pour motifs de sécurité?
6. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis que les sujets soient représentés de façon équitable?
7. Le statut au Canada des ressortissants étrangers et des résidents permanents frappés d'une interdiction de territoire a-t-il été refusé d'une façon qui respecte les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne et des obligations liées à la *Charte*?
8. La gouvernance et la coordination horizontales sont-elles efficaces?
9. L'initiative est-elle mise en œuvre de façon efficace?
10. Quel est le coût total des activités menées par chaque partenaire dans le cadre de l'Initiative, et quelle est la différence entre ces coûts et les sommes qui leur sont allouées?
11. Les leçons retenues par des pays animés par des préoccupations semblables aux nôtres peuvent-elles être appliquées dans le contexte canadien?

3.3.2 Sources de données

L'équipe d'évaluation a utilisé les méthodes suivantes pour mener ses travaux : analyse documentaire, entrevues et analyse de données sur le rendement et de données financières.

Analyse documentaire

La recherche documentaire a consisté en une recherche en ligne exhaustive dans des documents publics portant sur des sujets généraux comme l'immigration, l'interdiction de territoire, la sécurité nationale et le terrorisme. Cet examen général a permis de mieux connaître le contexte en constante évolution de la sécurité nationale et son incidence sur l'immigration.

Parmi les documents examinés, on compte notamment : des projets de loi et des lois déjà adoptées comme la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*, la *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes* et la *Loi antiterroriste 2015*; la jurisprudence; des documents relatifs à l'élaboration de politiques et des documents préparés à l'intention du Cabinet; des rapports ministériels sur le rendement; des discours du Trône; et des rapports d'examen et d'évaluation récents.

Entrevues

Comme le résume le tableau 3, 43 entrevues ont été réalisées au moyen de guides d'entrevue adaptés à chaque groupe d'intervenants.

Groupe d'intervenants	Nombre d'entrevues
Gestionnaires de programme	10
Cadres supérieurs du ministère	8
Services juridiques ministériels	4
Personnel des régions	4
Personnes de l'extérieur de la fonction publique	6
Autres - PAS	11
TOTAL	43

Parmi ces entrevues, 26 ont été menées auprès de fonctionnaires de chacun des organismes partenaires qui participent ou ont participé directement à l'Initiative à divers titres. Dans le cadre de l'évaluation du PAS, le JUS a réalisé 11 entrevues auprès d'avocats spéciaux, du conseil du ministre, d'avocats publics et de représentants du programme. Les 6 autres entrevues ont été réalisées auprès d'universitaires, de fonctionnaires à la retraite ayant une expérience opérationnelle, d'avocats spécialisés en droit de l'immigration, et d'avocats spécialisés en droit administratif, constitutionnel et des libertés civiles ayant une connaissance approfondie de l'Initiative et des enjeux liés à la sécurité nationale. On s'est efforcé de sélectionner des personnes ayant des antécédents et des points de vue variés pour mettre en évidence la diversité des opinions et des expériences. On a posé aux personnes de l'extérieur de la fonction publique un nombre limité de questions pertinentes. Sont mentionnées dans le présent document, y compris le contexte et les nuances établies, les différences notables entre la perception des fonctionnaires et celle des personnes de l'extérieur de la fonction publique. Toutes les personnes interrogées ont eu la possibilité d'examiner et de valider le compte rendu de leur entrevue. Pour compiler les résultats des entrevues, l'équipe d'évaluation a inscrit les réponses des participants dans une matrice d'analyse (les réponses des participants sont inscrites dans un tableau où figurent les questions d'évaluation et les indicateurs).

Dans la plupart des cas, les résultats de l'évaluation révèlent un consensus parmi les personnes interrogées. Toutefois, en l'absence de consensus, l'équipe d'évaluation a exercé son jugement professionnel pour dégager les conclusions.

Analyse des données relatives aux finances et au rendement

Les organismes partenaires ont également fourni des données relatives aux finances et au rendement. Pour recueillir les données financières, l'équipe d'évaluation s'est efforcée de faire concorder ses travaux avec les efforts de renouvellement qui étaient en cours pour le programme.

3.4 Limites

La qualité et la disponibilité des données relatives au rendement variaient d'un partenaire à l'autre. Dans certains cas, les données relatives au rendement n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation. En leur absence, l'équipe d'évaluation s'est servie du point de vue des personnes interrogées et de l'analyse documentaire pour compléter les données.

Globalement, le processus horizontal de gestion de haut niveau des cas liés à la section 9 est complexe et, au début de l'évaluation, il n'était pas bien documenté.¹⁸ C'est pourquoi il a été difficile de cerner l'univers des cas possibles et de déterminer à quelle étape du processus il est possible d'utiliser des renseignements classifiés.

Tel qu'il est indiqué précédemment, l'évaluation a compris des entrevues avec six experts de l'extérieur de la fonction publique. Certains d'entre eux ont exprimé des opinions sur les orientations générales et sur des questions législatives qui dépassaient le cadre de la présente évaluation. Par conséquent, il n'a pas toujours été possible d'inclure ces points de vue dans le rapport.

3.5 Protocoles

Au cours de l'évaluation, des représentants de l'Initiative ont contribué à identifier les principaux intervenants et ont fourni la documentation et les données requises pour appuyer les travaux. Leur collaboration a grandement enrichi le processus.

Le présent rapport a été remis aux gestionnaires de programme et aux SMA responsables pour qu'ils puissent l'examiner et l'approuver. La direction a préparé un plan d'intervention et d'action en réponse aux recommandations formulées dans l'évaluation. Ces documents ont été présentés aux sous-ministres de toutes les organisations partenaires pour obtenir leur approbation. Ils ont ensuite été soumis à l'examen du Comité d'évaluation ministériel de SP et, finalement, à l'approbation du sous-ministre de la Sécurité publique.

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 Pertinence

4.1.1 Nécessité de poursuivre l'Initiative

L'Initiative a été créée en 2008 à la suite d'une décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Charkaoui c. Canada* (2007) (*Charkaoui I : 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350*).¹⁹ À l'époque, le Parlement a modifié la LIPR afin de rendre le processus de certificat de sécurité et les autres instances d'immigration qui dépendent des renseignements classifiés conformes à la *Charte*. Le rapport d'évaluation publié en 2010 indiquait que l'Initiative avait pour but « d'aider le

¹⁸ En mai 2015, un diagramme détaillé du processus horizontal a été préparé par SP en collaboration avec les partenaires.

¹⁹ Le 23 février 2007, dans l'arrêt *Charkaoui c. Canada* (*ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), la Cour suprême du Canada a jugé que le processus de certificat de sécurité ne respectait pas la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a suspendu sa décision pour une période d'un an afin que le gouvernement puisse rendre les dispositions du processus relatif aux certificats conformes aux exigences de la *Charte*.

gouvernement à établir un équilibre fondamental entre, d'une part, les valeurs que sont la liberté, la démocratie et le respect des droits de la personne, et d'autre part, les risques que posent les ressortissants étrangers et résidents permanents interdits de territoire. »

Il est évident, en 2015, que les activités liées à l'Initiative demeurent nécessaires. Le terrorisme est un problème mondial répandu qui menace la sécurité nationale du Canada. Plus que jamais, les conflits se déroulant à l'étranger continuent à définir la nature de la menace terroriste qui pèse contre le Canada.²⁰ Au cours des dernières années, cela s'est traduit par une augmentation du nombre de Canadiens et de ressortissants étrangers résidant au Canada qui participent à des activités allant à l'encontre de la sécurité nationale, qui comprennent notamment la participation à des activités terroristes en sol canadien et le fait de se rendre à l'étranger pour participer à de telles activités. Puisque bon nombre de ces personnes ont des liens directs ou indirects avec le Canada dans un contexte d'immigration, la majorité des personnes interrogées estime que cette situation renforce la nécessité de tenir compte de la sécurité nationale dans les lois en matière d'immigration et, quant aux mécanismes prévus à la section 9, met en évidence le besoin de s'appuyer sur des renseignements classifiés pour traiter les dossiers d'immigration en cours et futurs.²¹

La majorité des personnes interrogées considère que le retrait de l'Initiative aurait de graves répercussions sur l'atténuation des menaces envers la sécurité nationale et sur l'intégrité du système d'immigration. Par ailleurs, ces personnes ont signalé qu'il demeure nécessaire de protéger certains types de renseignements, notamment les sources de renseignements et les techniques d'enquête des organismes de renseignement. Elles estiment que, sans l'Initiative, certains partenaires ne communiqueraient et n'utiliseraient pas de renseignements classifiés dans le cadre des instances d'immigration. Cette réticence pourrait enlever du poids aux arguments du gouvernement ou faire en sorte que ce dernier ne puisse pas tenter certaines poursuites, ce qui, du même coup, pourrait entraîner de graves risques comme permettre à des personnes potentiellement inadmissibles d'entrer au Canada et d'y rester, et même d'obtenir un statut d'immigration ou la citoyenneté.

Pour ce qui est de l'évolution de l'initiative, depuis 2010, plusieurs renouvellements de politiques ont permis l'ajout de nouveaux mécanismes et ont démontré la capacité de l'Initiative à s'adapter tout en modifiant jurisprudence et la législation. Par exemple, l'application du jugement de la Cour suprême du Canada dans *Charkaoui c. Canada (2008) (Charkaoui II : [2008] 2 R.C.S. 326, 2008 CSC 38)* a augmenté considérablement la portée des renseignements classifiés devant être retenus et fournis aux ministres en vue de l'émission d'un certificat de sécurité puis, une fois le certificat émis et renvoyé en audience pour en déterminer le caractère raisonnable, à la Cour fédérale et aux avocats spéciaux.^{22, 23} Ainsi, l'expérience

²⁰ Il est important de noter que, dans ce rapport, l'accent est surtout mis sur la sécurité nationale, la section 9 peut être utilisée dans tous les cas d'interdiction de territoire. Par conséquent, il est possible qu'à l'avenir, il puisse y avoir un plus grand nombre de cas d'interdiction de territoire fondé sur des motifs autres que la sécurité. C'est aussi un facteur qui souligne le besoin continu de l'initiative.

²¹ Remarque : Au moins cinq personnes de l'extérieur de la fonction publique interrogées sur six ont remis en question la pertinence et le bien-fondé d'utiliser les lois en matière d'immigration pour aborder le problème de la sécurité nationale, compte tenu des événements survenus au cours des dernières années, notamment la participation d'un nombre croissant de citoyens canadiens à des activités terroristes au Canada et à l'étranger. Selon eux, en raison de ces événements récents, les lois en matière d'immigration ne sont qu'une solution partielle pour contrer les menaces contre les risques en matière de sécurité nationale.

²² Dans l'arrêt *Charkaoui c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) II*, la Cour suprême du Canada a déterminé que le SCRS est tenu de divulguer tous les renseignements qu'il détient au sujet de la personne visée dans un certificat.

acquise avec l'utilisation de la section 9 à menée le gouvernement a proposé de nouvelles mesures politiques et législatives, comme la *Loi antiterroriste de 2015*, qui permet au ministre d'interjeter appel ou de demander un examen judiciaire de décrets pris au cours des procédures afin de divulguer de l'information au public. De plus, la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers* de 2013 prévoit des conditions obligatoires minimales pour aider à gérer les risques associés à tous les cas d'interdiction de territoire au Canada pour des raisons de sécurité (art. 34), et non seulement aux cas où des renseignements classifiés sont utilisés.

Pendant la période évaluée, les partenaires pertinents de l'Initiative ont procédé à un examen stratégique qui a confirmé l'approche adoptée par l'Initiative. Dans le cadre de cet examen stratégique, on a analysé les approches et les mécanismes employés dans d'autres pays. La décision rendue en 2014 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Harkat, décision qui a confirmé la constitutionnalité des activités liées à l'Initiative et a reconnu la conformité de son cadre réglementaire avec la *Charte*, a réaffirmé la pertinence de l'Initiative.²⁴

Exigences futures pour les activités de l'Initiative

Afin de juger de la pertinence de la poursuite des activités de l'Initiative, l'évaluation a examiné la demande potentielle s'y rattachant. L'évaluation a retenu deux facteurs importants : la tendance du nombre de demandes présentées dans le passé et l'effet possible d'autres efforts du gouvernement sur la demande future.

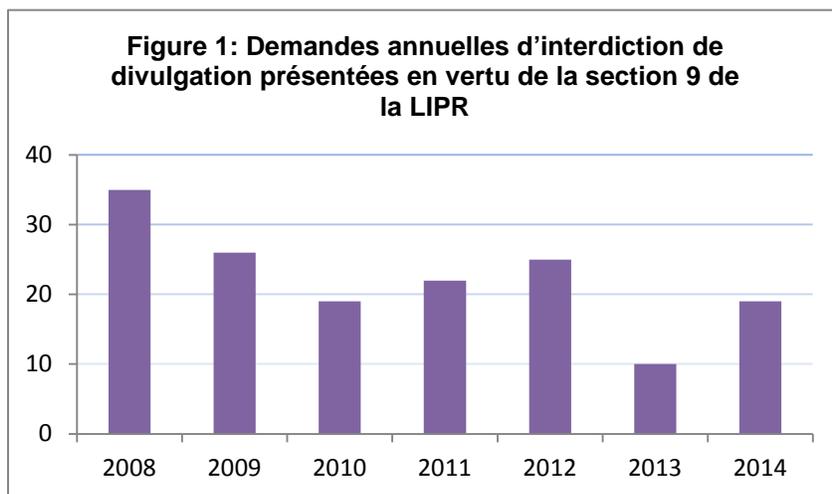
La figure 1 illustre la tendance des demandes d'interdiction de divulgation présentées à la Cour fédérale et à la CISR en vertu de la section 9 de la LIPR de 2008 à 2014²⁵. Il importe de noter que ces données ne représentent que les demandes d'interdiction de divulgation déposées pendant une année donnée. Elles ne tiennent pas compte des cas chevauchant deux années. Ces données n'ont pas pour objectif de démontrer le niveau d'activité des partenaires dans une année donnée; plutôt, elles représentent les fluctuations de nouveaux cas présentés pendant la période visée par l'évaluation. Le graphique présente les fluctuations d'une année à l'autre, de la valeur la plus faible (10) à la valeur la plus élevée (35).²⁶

²³ À la suite du jugement de la Cour fédérale *Charkaoui c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* II, la Cour fédérale a ordonné la divulgation de renseignements classifiés à M. Charkaoui. Puisque les ministres considéraient que la divulgation de l'information portait atteinte la sécurité nationale, les renseignements ont été retirés du dossier de la Cour, ce qui a entraîné l'annulation du certificat délivré contre lui.

²⁴ Dans l'arrêt *Harkat* (2014), la Cour suprême a confirmé la constitutionnalité de la section 9 quand elle a jugé que son cadre réglementaire était conforme à la *Charte*.

²⁵ Il y a lieu de noter que les décisions de la LIPR ne font pas toutes l'objet d'un contrôle judiciaire. Par conséquent, il pourrait y avoir une différence entre le nombre de décisions dans le cadre desquelles des renseignements classifiés ont été examinés ou utilisés et le nombre de demandes d'interdiction de divulgation en vertu de l'article 87 qu'a reçues la Cour fédérale.

²⁶ Ce graphique a été préparé à partir de l'information sur le rendement fourni par le SATJ. Il importe de noter qu'à la Cour fédérale et à la CISR, un cas relatif à la section 9 se définit comme un cas pour lequel il y a eu une demande d'interdiction de divulgation. Il est question de l'article 86 de la LIPR pour la CISR; et des articles 77 et 87 à la Cour fédérale. L'information de la CISR et du SATJ représente une charge minimale de cas de l'Initiative, étant donné qu'ils apparaissent à la fin du processus relatif à la section 9. De nombreux autres cas auraient pu être évalués par les partenaires et être dirigés vers un autre processus que celui de la section 9.



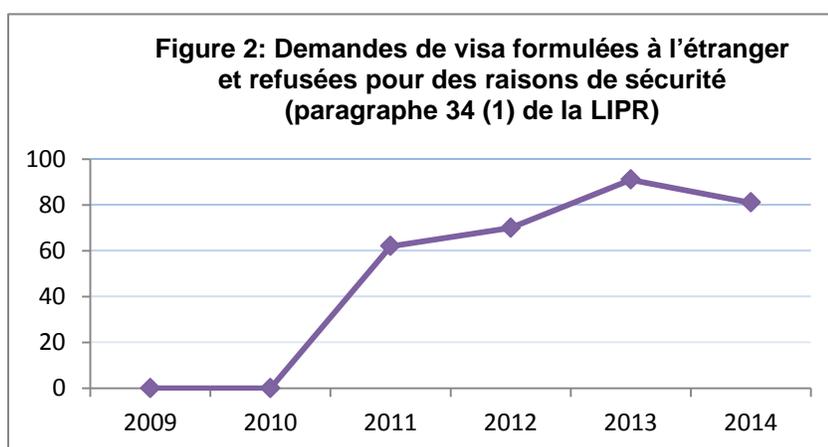
Plusieurs facteurs pourraient faire augmenter ou diminuer la demande pour les activités de l'Initiative. Pour ce qui est de l'augmentation des demandes à venir pour les activités de l'Initiative, comme nous l'avons déjà mentionné, l'environnement de la sécurité nationale doit composer avec des menaces constantes, et de nouvelles menaces ne cessent de s'ajouter. Par exemple, les non-citoyens ayant un statut d'immigrant qui voyagent à l'étranger pour participer à des activités terroristes et qui reviennent au Canada peuvent représenter de graves menaces pour la sécurité nationale. La nature de leurs gestes et le type d'enquêtes requises pour les découvrir pourraient exiger qu'on recoure aux dispositions de la section 9. D'autres facteurs sont les bouleversements politiques internationaux et les mouvements migratoires. Les changements relatifs à la LIPR, découlant de la *Loi antiterroriste de 2015*, sont un autre facteur susceptible de faire augmenter la demande. Plusieurs dispositions de cette loi pourraient faciliter la présentation de cas en vertu de la section 9. Les protections accrues pour les sources humaines prévues dans la *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes* pourraient aussi faciliter le recours aux dispositions de la section 9 de la LIPR.

D'autres facteurs pourraient faire baisser la demande. Des programmes ont pour effet de réduire le nombre de dossiers d'immigration nécessitant le recours aux dispositions de la section 9. Le concept de « repousser les frontières »²⁷, par exemple, constitue une approche concertée qui vise à lutter contre la migration irrégulière et à veiller à ce que les personnes représentant un risque pour la sécurité du Canada soient identifiées le plus loin possible de la frontière, idéalement avant même qu'elles quittent leur pays d'origine. Parmi les initiatives qui contribuent à l'opérationnalisation de ce concept, notons l'initiative *Information interactive préalable sur les voyageurs* qui permettra de prendre les décisions autorisant ou interdisant l'embarquement de tous les voyageurs en direction du Canada avant même qu'ils montent à bord de l'avion, de même que le *plan d'action Par-delà la frontière* que le Canada et les États-Unis ont conçu conjointement. Dans le cadre de l'approche *Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique*²⁸, les deux pays collaborent à des initiatives visant à empêcher les terroristes présumés d'utiliser l'un ou l'autre pays comme point de transit pour contourner les restrictions imposées par l'autre pays. À cette fin, l'ASFC a adopté plusieurs mesures, notamment la mise en commun de l'information électronique de pointe et l'amélioration des systèmes de gestion des risques. Elle compte également des agents de liaison à l'étranger qui empêchent les personnes interdites de territoire de monter à bord des avions en direction du Canada.

²⁷ <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/index-fra.aspx>

²⁸ <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/brdr-strtg/bynd-th-brdr/index-fra.aspx>

En principe, la réussite future des initiatives mentionnées précédemment et des autres prévues dans le cadre de l'approche *Par-delà la frontière* devrait faire baisser le nombre de personnes interdites de territoire qui arrivent au Canada, ce qui pourrait ensuite contribuer à réduire le nombre de cas relatifs aux articles 77 et 86 de la LIPR. Un autre exemple de cet effet possible est présent dans les statistiques de IRCC. Comme le démontre la figure 2, le nombre de demandes de visa formulées à l'étranger qui ont été refusées pour des raisons de sécurité conformément au paragraphe 34(1) de la LIPR a augmenté ces dernières années.²⁹ Tel qu'il est mentionné précédemment, cela pourrait mener à un nombre moins élevé de cas relatifs aux articles 77 et 86, mais aussi à une hausse équivalente du recours à l'article 87 dans les instances de la Cour fédérale. Les instances liées à l'article 87 s'avèreront probablement moins coûteuses individuellement, en raison des exigences en matière des ressources étant moins élevées dans la plupart des cas, mais elles seront plus nombreuses pour les mêmes motifs. Il convient de noter que la protection de l'information dans les cas portant sur l'article 87 entraîne des coûts pour les partenaires qui pourraient, dans une certaine mesure, annuler les économies réalisées grâce à la réduction de l'application des dispositions intérieures de la section 9.



Ainsi, malgré les répercussions de ces autres efforts, il est important de noter qu'un déclin dans le recours à la section 9 n'atténuera pas nécessairement la pertinence de l'Initiative et pourrait même augmenter sa pertinence en ce qui a trait aux cas portant sur l'article 87 dans les bureaux des visas à l'étranger. Dans des cas sérieux où un non-citoyen est considéré comme menaçant pour la sécurité nationale, la section 9 pourrait être le seul moyen d'empêcher l'entrée au Canada et l'obtention d'un visa, d'un statut de résident permanent et/ou, éventuellement, de citoyenneté, et de le renvoyer du pays. Par conséquent, la capacité des partenaires d'exécuter ces activités doit être maintenue.

4.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a fait de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme au Canada et à l'étranger une de ses priorités. Les exposés budgétaires et les récentes modifications législatives en témoignent.³⁰

²⁹ Ces données ont été compilées au moyen de l'information sur le rendement fournie par IRCC et ne représentent que les demandes de visa de résident temporaire.

³⁰ Veuillez noter que ce rapport a été rédigé avant la transition du gouvernement (novembre 2015).

Le Budget 2015 précisait d'ailleurs ce qui suit : « La responsabilité première du gouvernement consiste à assurer la sécurité des Canadiens et à défendre la souveraineté de notre pays. Les Canadiens veulent se sentir en sécurité à la maison, en ligne et dans leurs collectivités. [...] Le Canada n'est pas à l'abri de la menace du terrorisme. Les attaques survenues en octobre dernier à Saint-Jean-sur-Richelieu et à Ottawa en sont de tragiques exemples. Le Plan d'action économique de 2015 propose d'accorder des ressources supplémentaires pour lutter contre le terrorisme. »³¹

Dans le discours qu'il a livré le 30 janvier 2015, le premier ministre a indiqué ceci : « La plus grande responsabilité de notre gouvernement, de n'importe quel gouvernement canadien, est d'assurer la sécurité des Canadiens et des Canadiennes et de notre pays. [...] Ici au pays, nous avons aussi pris des mesures pour protéger les Canadiens. En 2013, notre gouvernement a présenté la *Loi sur la lutte contre le terrorisme*, créant de nouvelles infractions criminelles pour ceux qui quittent ou tentent de quitter le Canada à des fins terroristes. Nous avons apporté d'importantes modifications à la *Loi sur la citoyenneté* qui nous permettent de révoquer la citoyenneté des personnes ayant une double citoyenneté et de la refuser aux résidents permanents reconnus coupables d'infractions liées au terrorisme. »

Les lois déposées au cours des dernières années, notamment la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers* (2013), la *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes* (2015) et la *Loi antiterroriste 2015* illustrent bien que l'Initiative s'harmonise aux niveaux les plus élevés. La *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers* se concentre sur les dispositions de la LIPR relatives à l'interdiction de territoire. La *Loi sur la protection du Canada contre les terroristes* prévoit une meilleure protection des sources humaines du SCRS et confirme la compétence de la Cour fédérale pour décerner des mandats dont la portée s'étend à l'extérieur du Canada. La *Loi antiterroriste 2015* vise à améliorer l'utilisation et la protection des renseignements classifiés dans le cadre de procédures d'immigration; à autoriser le ministre de la Sécurité publique à interjeter appel ou demander une révision judiciaire des ordonnances de divulgation publique de renseignements lors de procédures et pour donner une autre occasion de démontrer devant la Cour fédérale ou en appel que la divulgation de renseignements classifiés pourrait être dommageable. Elle précise également quels renseignements font partie des cas visés par des certificats de sécurité devant la Cour fédérale et des cas où il est question de renseignements classifiés devant la CISR.

La sécurité nationale, le contrôle des frontières et l'immigration sont imbriqués en vertu de la LIPR. Le résultat final de l'Initiative en témoigne : « L'intégrité du système d'immigration est maintenue, la sécurité nationale est préservée et les frontières du Canada sont sécurisées. » Ces notions sont bien décrites dans le Rapport sur les plans et les priorités de IRCC pour 2013-2014 : « Il est essentiel que IRCC préserve l'intégrité de ses programmes dans tout le continuum de l'immigration et de la citoyenneté et gère l'accès au Canada tout en protégeant la santé des Canadiens et en garantissant leur sécurité. [...] IRCC continuera également à mettre en œuvre le *plan d'action Par-delà la frontière* du Canada et des États-Unis, qui aidera à renforcer la sécurité du périmètre continental partagé avec les États-Unis, tout en accélérant le passage des marchandises et des voyageurs légitimes à la frontière. » L'examen de la documentation et les entrevues réalisées démontrent que l'Initiative s'harmonise avec ce programme. Elle permet en effet au gouvernement de réduire les risques envers la sécurité nationale grâce à l'utilisation et à la protection des renseignements classifiés lors de procédures d'immigration.

³¹ Budget 2015, page 359.

4.1.3 Dédoublage et synergie

Le rôle des ministères et organismes partenaires tels que : la protection de la sécurité publique, l'examen initial, la détermination de l'admissibilité et l'octroi du statut d'immigrant temporaire ou permanent, les processus de la CISR et de la Cour fédérale et les activités internationales sont des responsabilités fédérales dont les provinces et le secteur privé ne peuvent pas s'acquitter. La majorité des personnes interrogées ont confirmé que les partenaires voulus participent aux activités et que leurs rôles et leurs responsabilités sont bien définis. En outre, il est bon que la CISR et la GRC se soient ajoutées aux partenaires depuis la dernière évaluation.

Pour ce qui est de la synergie entre partenaires, l'atténuation des risques posés à la sécurité nationale mobilise de nombreux organismes et ministères fédéraux. La coopération et l'échange continu de renseignements au sein des organisations et entre les différents acteurs, plus particulièrement entre les services du renseignement de sécurité et les organismes chargés de l'application de la loi, sont essentiels pour lutter efficacement contre les menaces à la sécurité nationale. Dès le début du processus, IRCC, le SCRS et l'ASFC jouent un rôle de première importance pour déterminer si des résidents permanents ou des ressortissants étrangers qui font une demande de statut de résident permanent ou temporaire répondent aux critères d'admissibilité. Par exemple, le SCRS fournit des avis de sécurité qui éclairent la prise de décision de ses partenaires sur des questions d'interdiction de territoire, tandis que le pouvoir et la responsabilité de prendre une décision appartiennent à IRCC et à l'ASFC.³² Faire en sorte que la coordination de ces rôles soit efficace et facilite le processus décisionnel ne va toutefois pas de soi. Pour surmonter les obstacles, les partenaires agissent de concert pour accroître l'efficacité de leurs relations de travail. Tous les partenaires opérationnels font un effort concerté pour réduire les écarts et améliorer le degré de coordination et d'intégration.³³

Comme on l'indique plus haut, le gouvernement mène d'autres initiatives importantes de lutte contre le terrorisme sur les plans législatif et juridique ainsi qu'au chapitre de l'application de la loi qui atténuent les risques posés à la sécurité nationale. Un certain nombre d'initiatives gouvernementales visent à empêcher l'entrée au Canada de personnes soupçonnées de terrorisme ou à atténuer la menace terroriste avant que celle-ci se profile à nos frontières. L'examen des documents et les entrevues montrent que ces initiatives complètent les efforts de ceux entrepris dans le cadre de l'Initiative.

³² La prise de décision relative à l'interdiction de territoire repose sur l'ASFC pour certains motifs d'interdiction de territoire dans les ports d'entrée et à l'intérieur des terres, et repose également sur la CISR pour les autres motifs.

³³ IRCC et l'ASFC procèdent actuellement à la mise en œuvre de nouvelles mesures pour mettre à jour la formation et les outils offerts aux agents au Canada et à l'étranger afin de leur permettre de s'acquitter de leurs tâches liées au contrôle de sécurité, y compris celles liées aux décisions relatives à l'article 34 de la LIPR. Par exemple, l'ASFC a procédé à une révision des exigences en matière de formation pour les agents de contrôle et elle est en train de mettre en œuvre un nouveau programme officiel qui comprendra une partie abordant de façon exhaustive l'article 34, et qui sera également offert aux agents des visas d'IRCC. Tandis qu'IRCC et l'ASFC continuent de renforcer la collaboration relativement aux enjeux liés à l'interdiction de territoire, y compris ceux liés à la sécurité, le gouvernement continue également d'étudier d'autres façons qui permettraient aux agents d'IRCC et de l'ASFC de recevoir davantage de soutien relativement à tous les aspects du processus décisionnel. (*Réponse du gouvernement du Canada au septième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration*, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=6236884&Language=F>).

4.2 Rendement – efficacité

Identification des « cas dans la sphère » de l'Initiative

L'identification de personnes posant un risque à la sécurité nationale fait partie du mandat et des activités quotidiennes des partenaires de l'Initiative; il s'agit d'un élément essentiel pour lancer les procédures prévues par la section 9 de la LIPR. L'identification se fait par l'entremise d'une vérification initiale, habituellement réalisée par le personnel d'IRCC; les résultats sont ensuite envoyés à l'ASFC pour qu'une enquête plus approfondie soit effectuée. En travaillant ensemble, IRCC, le SCRS et l'ASFC exercent une fonction de filtrage importante. Le SCRS vérifie si les demandeurs présentent une menace, puis fournit à l'ASFC des conseils sur les personnes qui pourraient être interdites de territoire au Canada. L'échange efficace et en temps opportun de renseignements exacts et complets entre le SCRS, IRCC et l'ASFC permet d'identifier les personnes interdites de territoire.

Il n'est pas possible, pour les partenaires, de prévoir au début du processus d'identification le nombre de personnes dont le cas sera éventuellement désigné comme étant visé par la section 9 de la LIPR. À mesure que le processus avance, un effet d'« entonnoir » se crée, c'est-à-dire que sur un grand nombre de cas potentiels, seulement quelques-uns seront éventuellement traités à titre de cas visés par la section 9 alors que les autres seront traités par d'autres moyens. Par exemple, l'identification des cas pouvant être visés par l'Initiative peut commencer lorsque le SCRS envoie un conseil sur la sécurité ou lorsque l'ASFC rédige un rapport d'interdiction de territoire au titre de l'article 44 de la LIPR. De 2009-2010 à 2013-2014, le SCRS a envoyé près de 4 300 conseils sur la sécurité à l'ASFC et à IRCC aux fins d'examen. Au cours de la même période, l'ASFC a préparé 288 rapports au titre de l'article 44 en alléguant l'interdiction de territoire pour des motifs de sécurité (article 34). Il est important de noter que, pour diverses raisons, tous les conseils sur la sécurité que reçoit l'ASFC n'aboutissent pas à des rapports au titre de l'article 44. Ce ne sont pas non plus tous les rapports au titre de l'article 44 qui aboutiront à des instances concernant la protection des renseignements en vertu de la section 9 de la LIPR, puisque pour certains des dossiers, des renseignements venant de sources ouvertes sont utilisés ou de l'information connue de la personne visée.

Voilà qui montre l'existence d'une interdépendance et l'importance de l'échange de renseignements entre les partenaires concernés.

4.2.1 Atténuation des risques et des menaces à la sécurité nationale

L'Initiative a contribué, dans une certaine mesure, à l'atténuation des risques et des menaces posés à la sécurité nationale de trois façons principales : par l'utilisation et la protection de renseignements classifiés dans les instances d'interdiction de territoire pour appuyer l'intégrité du système de renseignement lié à la sécurité et du système d'immigration; par des mesures de contrôle et de gestion du risque dans le cas des non-citoyens interdits de territoire; et le refus d'accorder le statut de réfugié au Canada et la facilitation de leur renvoi du Canada.

Protection de l'intégrité du système de renseignement et de sécurité

La section 9 de la LIPR prévoit l'utilisation de renseignements classifiés dans les instances au titre des articles 77, 86 et 87. Les personnes interrogées estiment que les gestes posés par le gouvernement pour protéger des renseignements qui, s'ils étaient rendus publics, seraient préjudiciables à la sécurité nationale ou mettraient en danger la sécurité d'une personne sont

appropriés et qu'ils font partie des prérogatives du gouvernement. Les renseignements obtenus sur le rendement indiquent qu'au cours des quatre dernières années, 95 demandes d'interdiction de divulgation ont été présentées en vertu des articles 86 et 87 de la LIPR.³⁴ Parmi celles-ci, il y a eu au moins 46 cas d'audiences à huis clos et ex parte, ce qui montre qu'il y a utilisation et protection des renseignements classifiés pendant les instances à la CISR et à la Cour fédérale.³⁵

En ce qui a trait aux difficultés que présente l'utilisation de renseignements classifiés, les personnes interrogées ont indiqué que les obligations de divulgation présentaient des difficultés, surtout après l'affaire *Charkaoui II*.³⁶ Elles ont dit que les obligations de divulgation avaient une portée très large et étaient exigeantes en termes de ressources. Bien que certaines organisations aient amélioré leurs processus afin de respecter les obligations de divulgation, un certain nombre de personnes interrogées espéraient grandement que les dispositions de la *Loi antiterroriste*, 2015, limiteront la portée des obligations de divulgation et rendront le processus plus facile à gérer. La *Loi* définit la portée des obligations de divulgation et permet au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et au ministre d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada de faire un appel ou exiger la révision par la Cour des ordonnances de divulgation au public pendant les procédures liées à la section 9. Ces mesures offrent au gouvernement une autre opportunité de demander à la Cour de protéger des renseignements classifiés.

Certaines des personnes interrogées ont indiqué qu'il était difficile d'utiliser les renseignements classifiés, principalement en raison des obligations de divulgation, et que c'était l'un des plus grands obstacles auxquels étaient confrontés les agents préposés aux cas. De plus, certains renseignements ne peuvent pas être utilisés lors des instances, car ils pourraient ne pas respecter le critère juridique minimal. Le fait que les pouvoirs, les mandats et les objectifs de cueillette de renseignements des autorités partenaires diffèrent explique en partie la situation. Par exemple, selon l'article 12 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, les renseignements recueillis concernent des « activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada » (non souligné dans la *Loi*); alors que les renseignements recueillis par l'ASFC et IRCC pour prendre une décision quant à l'admissibilité doivent constituer des motifs raisonnables de croire. Il arrive donc parfois que les renseignements recueillis par le SCRS ne satisfassent pas au critère juridique minimal dans le cas de procédures d'interdiction de territoire.

Les personnes interrogées ne faisant pas partie du gouvernement ont remis en question le bien-fondé de l'utilisation du renseignement dans le cadre de procédures d'immigration. À leur avis, le critère juridique appliqué par la LIPR pour l'interdiction de territoire (c.-à-d. motifs

³⁴ Le total de 95 ne renvoie qu'aux demandes faites pendant la période d'évaluation qui a commencé en 2010. Pour illustrer l'utilisation de la disposition de la section 9 pendant la période d'évaluation, 61 « demandes » (représentant des chiffres de 2008 et de 2009) ont été retirées.

³⁵ L'examen de ces instances n'a pas permis de dégager les raisons exactes pour lesquelles, dans les autres cas, l'audience *ex parte* à huis clos n'a pas eu lieu. Cependant, dans certains cas, le juge qui présidait n'a pas ordonné la tenue d'une telle audience parce qu'il estimait que le responsable de la décision ne s'est pas fondé sur des éléments caviardés pour rendre sa décision et que, par conséquent, elle n'était pas nécessaire.

³⁶ Tel qu'indiqué ci-haut, dans *Charkaoui c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) II*, la Cour suprême a jugé que le Service devait divulguer tous les renseignements qu'il avait en sa possession relatifs à la personne visée par un certificat. Suite à ce jugement, la Cour fédérale a ordonné la divulgation de renseignements à Mr. Charkaoui.

raisonnables de croire) n'est pas suffisamment contraignant.³⁷ Par conséquent, ils sont d'avis que les seuils utilisés dans les litiges de droit pénal (hors de tout doute raisonnable) devraient aussi être utilisés lors des procédures d'immigration.

Les entrevues et les documents examinés ont démontré que les partenaires de l'Initiative déploient des efforts soutenus en vue d'améliorer leur compréhension des questions entourant la cueillette et l'utilisation de renseignements et ainsi respecter les critères juridiques et les pouvoirs en matière de collecte de renseignements de leur organisation. Parallèlement, des efforts sont aussi déployés pour améliorer les capacités d'enquête de l'ASFC afin de permettre à cette dernière de mener ses propres enquêtes pour être en mesure d'obtenir des renseignements suffisants de manière à répondre au critère de motifs raisonnables de croire requis par la LIPR.

Mesures de contrôle et de gestion du risque dans le cas des non-citoyens interdits de territoire

La LIPR doit contribuer à l'atténuation des risques posés à la sécurité nationale au moyen de mesures de contrôle et de gestion du risque dans le cas des non-citoyens présumés ou déclarés interdits de territoire. L'ASFC est chargée de surveiller le respect des conditions, que ces dernières aient été imposées par l'ASFC elle-même, par la CISR ou par la Cour fédérale. L'examen des documents montre qu'avant 2012, en vertu de la LIPR, l'ASFC, la CISR et la Cour fédérale avait un large pouvoir discrétionnaire d'imposer des conditions aux personnes déclarées interdites de territoire, de vérifier la conformité avec les conditions ou de définir les conséquences en cas de violation des conditions.³⁸ C'est-à-dire que les conditions imposées étaient laissées à la discrétion de l'agent, de la Section de l'immigration de la CISR ou de la Cour fédérale. En date de juin 2015, 65 des 139 (46 %) non-citoyens pouvant faire l'objet d'un rapport d'interdiction de territoire au titre de l'article 34 ont été soumis à des conditions. Dans le même ordre d'idée, 50 des 95 (53 %) personnes visées par une mesure de renvoi au titre de l'article 34 ont été soumises à des conditions. Trois personnes visées par un certificat de sécurité sont été surveillées grâce à l'imposition de conditions de mise en liberté strictes.

La *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*³⁹ a modifié la LIPR afin de permettre l'imposition de conditions obligatoires à tous les non-citoyens déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité ou présumés l'être, et elle a créé les pouvoirs législatifs de fixer ces conditions dans la réglementation. Cependant, il convient de noter que les dispositions prévues dans les lois visant à assurer la protection du Canada contre les terroristes ne sont pas encore en vigueur. L'ASFC est responsable de l'élaboration des règlements connexes, et ceux-ci devraient entrer en vigueur en février 2017.⁴⁰ Les règlements devraient établir une norme de base pour les conditions de mise en liberté imposées à toute personne présumée ou déclarée interdite de territoire pour des raisons de sécurité et, à ce titre, la surveillance et le contrôle de ces personnes.

³⁷ L'article 33 de la LIPR prévoit que « Les faits — actes ou omissions — mentionnés aux articles 34 à 37 sont, sauf disposition contraire, appréciés sur la base de motifs raisonnables de croire qu'ils sont survenus, surviennent ou peuvent survenir. »

³⁸ <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2013/2013-06-20a.asp>

³⁹ Tiré du résumé législatif : « [le texte] prévoit l'imposition obligatoire de conditions minimales aux résidents permanents ou aux étrangers qui, pour des raisons de sécurité, font l'objet d'un rapport d'interdiction de territoire à l'égard duquel l'affaire a été déférée à la Section de l'immigration, d'une mesure de renvoi ou d'un certificat déposé à la Cour fédérale ».

⁴⁰ Tel qu'indiqué dans la Réponse et le plan d'action de la direction élaborée en réponse aux recommandations de cette évaluation, on vise la publication du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation et du règlement final dans la *Gazette du Canada* en 2016-2017 (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/actreg-loireg/frp-ppr/07-fra.html>).

Selon les personnes interrogées à l'ASFC, le règlement n'est pas encore prêt principalement en raison des priorités gouvernementales concurrentes et d'une pénurie temporaire de ressources au sein du secteur stratégique responsable de l'ASFC. Elles ont indiqué qu'aux termes du paragraphe 44(3) de la LIPR, les agents disposent actuellement des pouvoirs suffisants dont ils ont besoin pour imposer les conditions nécessaires à l'atténuation des risques possibles de fuite et à la sécurité publique ayant été dégagés au cas par cas. De plus, sous le régime existant, les conditions imposées par les agents, dans les cas plus à risque, seront plus sévères que les conditions minimales obligatoires qui seront prévues dans les règlements. En date de janvier 2015, des ressources stratégiques spécialisées ont été affectées à l'élaboration de la réglementation concernant les conditions obligatoires et, tel qu'il a été noté précédemment, celle-ci devrait entrer en vigueur d'ici février 2017.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre des conditions obligatoires se veut un cadre visant à uniformiser les conditions imposées à toutes les personnes au Canada frappées d'une interdiction de territoire au sens de l'article 34 et, par conséquent, à faciliter la surveillance de personnes posant un risque à la sécurité nationale; l'évaluation conclut que l'absence de mise en œuvre représente un retard pour ce qui est du respect d'un engagement qui avait été pris pour donner suite à un risque ayant été précédemment dégagé. La mise en œuvre des conditions obligatoires serait une occasion pour l'Initiative de contribuer davantage à l'établissement d'un régime d'application de la loi fiable et uniforme comme le prévoyait la loi.

Renvoi des personnes

L'un des principaux objectifs de la section 9 de LIPR est d'interdire l'accès au territoire canadien aux personnes posant un danger pour la sécurité nationale. Par conséquent, la LIPR autorise le renvoi du Canada des non-citoyens déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité. Si la personne faisant l'objet d'une mesure de renvoi ne se conforme pas volontairement à celle-ci ou si la destination qu'elle a choisie n'est pas approuvée, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile devra alors faire appliquer la mesure de renvoi. Dans ce cas, la personne sera renvoyée au pays d'où elle est arrivée au Canada, au pays où elle avait sa résidence permanente avant de venir au Canada, au pays dont elle est citoyenne ou nationale, ou alors à son pays natal. Toutefois, dans certains cas, les personnes interdites de territoire pour des motifs de sécurité peuvent ne pas être renvoyées immédiatement du Canada en raison de différents obstacles, notamment un risque considérable de torture dans le pays où elles seraient renvoyées.

Lorsqu'il y a un risque important de torture, le gouvernement peut demander à obtenir des garanties diplomatiques accrues, qui prévoient des mécanismes de surveillance après le renvoi permettant de vérifier qu'un pays se conforme aux garanties données. Selon les principes régissant la demande de garanties diplomatiques contre la torture dans les cas d'immigration, de telles garanties ne seraient demandées que lorsque l'évaluation initiale du danger que représente le non-citoyen ou la nature et la gravité des actes que cette personne a commis, entre autres, penchent en faveur du renvoi.

Les données de rendement montrent qu'entre 2009 et 2014 un total de 31 personnes déclarées interdites de territoire au titre de l'article 34 ont été renvoyées du Canada. Pendant cette période, seul un cas a nécessité la demande d'une garantie diplomatique accrue.⁴¹

⁴¹ Dans ce cas, la personne visée avait été déclarée interdite de territoire en vertu de l'article 36 de la LIPR.

Même s'il est généralement reconnu que la négociation de garanties diplomatiques est complexe et difficile, les personnes interrogées ont déterminé que ces éléments n'ont pas eu de répercussions sur la contribution globale de l'Initiative à la réalisation de son objectif, soit l'atténuation des risques à la sécurité nationale.

4.2.2 Représentation équitable des ressortissants

Il est apparu que le régime actuel établit un bon équilibre entre l'atténuation des menaces à la sécurité nationale et la garantie de l'équité procédurale pour les personnes. Les données recueillies lors des entrevues et à la lecture des documents indiquent que l'équité procédurale s'est améliorée au cours des dernières années, surtout grâce aux modifications législatives apportées depuis 2008. La mise en œuvre des dispositions suivantes est perçue comme ayant favorisé une représentation équitable des personnes :

- Programme des avocats spéciaux;
- Recours à l'aide juridique;
- Garanties diplomatiques accrues contre la torture.

Programme des avocats spéciaux

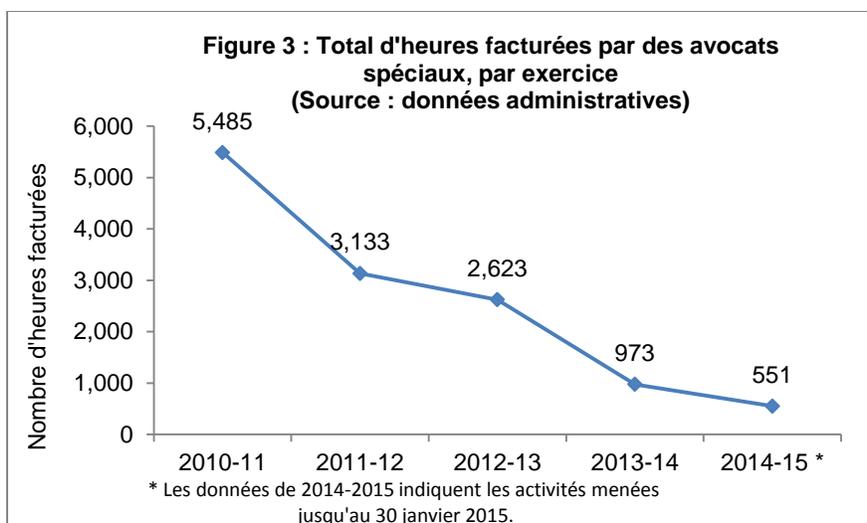
Créé en 2008, le Programme des avocats spéciaux est considéré comme un changement majeur dans le cadre de l'Initiative qui a à la fois facilité l'emploi de renseignements classifiés dans les procédures prévues par la section 9 et contribué à la protection des intérêts des particuliers. Résultat : un processus globalement plus équitable. L'évaluation du Programme des avocats spéciaux réalisée par le ministère de la Justice indique que « les avocats spéciaux ont, de fait, été en mesure de contester les allégations du ministre touchant la protection de certains renseignements, et de disputer la pertinence, la fiabilité ou la suffisance des renseignements classifiés. » Des avocats spéciaux ont joué un rôle important dans six affaires, facturant près de 13 000 heures de 2010 à 2015.⁴²

Cinq certificats initiaux ont été entrepris en 2008. Un de ces certificats a été annulé, et un autre a été jugé déraisonnable, et ce, avant la période visée par l'évaluation. Dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Ministre de la Sécurité publique) c. Mahjoub (Mahjoub (Re), 2013 CF 1097)*, la Cour fédérale a jugé que le certificat était raisonnable, mais un appel est en suspens.⁴³ Dans l'affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, le certificat a été jugé raisonnable; M. Harkat fait maintenant l'objet d'une procédure de renvoi. La décision sur le caractère raisonnable de l'affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Jaballah* n'a pas encore été rendue. De plus, la CISR a nommé des avocats spéciaux à trois reprises : une fois pendant le contrôle des motifs de détention d'un migrant arrivé au Canada à bord du navire *Sun Sea*⁴⁴, et deux autres fois pendant des procédures d'interdiction de territoire en cours devant la CISR. Les deux procédures d'interdiction ont eu cours pendant la période visée par l'évaluation. La figure 3 montre clairement une diminution du recours aux avocats spéciaux au cours des dernières années. La situation est probablement attribuable au fait qu'aucun nouveau certificat de sécurité n'a été délivré depuis 2008.

⁴² Ministère de la Justice du Canada. *Programme des avocats spéciaux – évaluation, 24 février 2015* : page 22.

⁴³ Le 26 mai 2016, la Cour fédérale a conclu que le certificat de sécurité imposé à M. Jaballah déraisonnable et il a été annulé.

⁴⁴ Le navire *Sun Sea* est un navire de charge qui a amené 492 Tamouls sri-lankais au Canada (Colombie-Britannique), en août 2010.



Certaines des personnes interrogées ont indiqué que les limites imposées aux avocats spéciaux, surtout celles touchant les communications entre les avocats spéciaux et les avocats publics, pourraient compromettre l'équité du processus.⁴⁵ Toutefois, comme on l'explique un peu plus loin, la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de la section 9 dans l'arrêt *Harkat* de 2014.

Recours à l'aide juridique

Dans le cadre de l'Initiative, le ministère de la Justice administre les ententes conclues avec les régimes provinciaux d'aide juridique portant sur la prestation d'une aide juridique en vue d'aider les personnes visées à payer pour les services des avocats publics. Ce soutien est distinct de l'aide offerte par le Programme des avocats spéciaux.

Certaines personnes interrogées estiment que l'aide juridique joue un rôle unique au sein de l'Initiative, puisqu'elle a pour objectif principal d'assurer l'équité du processus en veillant à ce que les personnes visées soient représentées de façon adéquate. De 2010-2011 à 2014-2015, trois cas portant sur la section 9 ont reçu un financement de l'aide juridique du JUS. Le coût total s'élevait à 6,743 millions de dollars; de cette somme, 2,608 millions de dollars provenaient du financement consacré à la section 9 de la LIPR. Les personnes interrogées ont fait savoir que l'aide juridique a bel et bien contribué à rendre le système plus équitable.

Garanties diplomatiques accrues contre la torture

Comme on l'indique plus haut, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le renvoi d'une personne vers un pays où elle fait face à un risque important de torture est interdit. Toutefois, les ressortissants étrangers qui ne peuvent pas être retirés parce qu'ils font face à un risque important de torture dans le pays d'accueil peuvent constituer une menace à la sécurité nationale ou à la sécurité publique s'ils demeurent au Canada. Par conséquent, des garanties diplomatiques accrues peuvent être demandées dans le contexte de l'immigration lors de cas d'interdiction de territoire pour motifs graves, comme celui de la sécurité (article 34). L'objectif de ces garanties diplomatiques accrues est de faire en sorte que les personnes visées ne

⁴⁵ Le paragraphe 85.4(2) de la LIPR prévoit que : « Entre le moment où il reçoit les renseignements et autres éléments de preuve et la fin de l'instance, l'avocat spécial ne peut communiquer avec qui que ce soit au sujet de l'instance si ce n'est avec l'autorisation du juge et aux conditions que celui-ci estime. »

soient pas victimes de torture après leur déportation.⁴⁶ Les garanties diplomatiques accrues demandées prévoient aussi un mécanisme de surveillance après le renvoi, qui permet d'établir si le pays de destination respecte les conditions des garanties données.

La demande de garanties accrues doit d'abord faire l'objet d'une autorisation du Cabinet. Au cours des trois dernières années, le gouvernement du Canada a négocié des garanties diplomatiques accrues prévoyant un mécanisme de surveillance après le renvoi. Les négociations ont été jugées longues, complexes et délicates, nécessitant généralement de multiples rencontres avec le pays de destination, tant au Canada qu'à l'étranger. Dans le contexte de l'Initiative, et conformément aux exigences de la LIPR, des garanties diplomatiques accrues ont été demandées et conclues avec succès dans un cas. AMC, qui est chargé de la conduite des affaires étrangères, joue un rôle de premier plan au nom du gouvernement du Canada quant à la mise en œuvre des obligations juridiques internationales, notamment celles se rapportant à la LIPR en ce qui touche le contexte de l'Initiative. Il ressort de l'évaluation qu'AMC est régulièrement en contact avec des parties qui partagent des vues similaires aux siennes et est constamment à l'affût des lois et des pratiques internationales se rapportant aux garanties diplomatiques accrues. Il a été signalé que l'échange d'expériences et de pratiques exemplaires avec d'autres pays contribue à l'atténuation des risques. L'obtention de garanties diplomatiques accrues ont permis le renvoi d'une personne déclarée interdite de territoire aux termes de l'article 36 de la LIPR.

Décision de la Cour suprême du Canada de 2014 dans l'affaire *Harkat*

La décision de la Cour suprême du Canada de 2014 dans l'affaire *Harkat* a confirmé l'équité de la procédure liée à la section 9 de la LIPR. M. Harkat a interjeté appel de la décision de la Cour fédérale qui avait conclu qu'il était interdit de territoire pour motif de sécurité. M. Harkat a soutenu devant la Cour suprême du Canada, entre autres choses, que le mécanisme lié à la section 9 était inconstitutionnel parce qu'il ne permet pas au non-citoyen assujettis à la procédure de savoir et de répondre au gouvernement au sujet du cas et impose des restrictions sur les communications des avocats spéciaux avec le non-citoyen.

La Cour suprême a formulé un certain nombre de conclusions, y compris que les dispositions du régime de la section 9 qui posent un défi étaient constitutionnelles, et qu'elles n'ont pas enfreint les droits du non-citoyen visé par le certificat du droit de savoir et de relever les cas contre lui, ou le droit d'avoir une décision basée sur les faits et la loi.

En particulier, la Cour a conclu que le régime de la LIPR offre suffisamment de divulgation à la personne désignée pour être conformes à la Constitution, puisque le juge désigné a une obligation légale de veiller à ce que la personne nommée est suffisamment informé de l'affaire contre lui ou elle tout au long de la procédure. Une personne désignée est « raisonnablement informé » s'il ou si elle a personnellement reçu suffisamment de renseignements pour être en mesure de donner des directives significatives à son avocat du public et des conseils et de l'information à ses avocats spéciaux qui va leur permettre de contester les renseignements et les éléments de preuve présentés dans les audiences à huis clos.

La Cour a également statué que les restrictions liées aux communications imposées aux avocats spéciaux ne rend pas le régime inconstitutionnel, comme ils ne sont pas absolus et

⁴⁶ Soulignons que les garanties diplomatiques accrues ainsi obtenues peuvent être assujetties à des révisions judiciaires par la Cour fédérale. La Cour ne cherche pas à déterminer si les garanties sont suffisantes. Cependant, la décision portant sur l'évaluation du risque après le renvoi ou sur le renvoi d'une personne peut faire l'objet d'un examen judiciaire.

peut être levé avec une autorisation judiciaire, sous réserve de conditions jugées appropriées par le juge désigné. Le processus d'autorisation judiciaire donne au juge désigné un pouvoir discrétionnaire suffisamment large pour permettre toutes les communications nécessaires pour que les avocats spéciaux s'acquittent de leurs fonctions⁴⁷

4.2.3 Activités horizontales

Prestation de services de gestion des litiges et avis juridiques

Selon les renseignements sur le rendement, de 2009-2010 à 2013-2014, une moyenne annuelle de 17 670 heures a été consacrée aux services de gestion des litiges et de 2 887 heures aux services de consultation juridique. Les répondants ont dit que les services de gestion des litiges et de consultation juridique assurés par le ministère de la Justice ont été opportuns, utiles et de grande qualité. La plus grande partie des répondants, utilisateurs de services, s'est dite d'accord avec l'énoncé voulant que les conseils juridiques aient été présentés et que les services juridiques aient été assurés « d'une manière qui répond à mes besoins ». Les répondants ont indiqué que même si quelques difficultés ont été soulevées par le passé quant à l'uniformité des conseils reçus, le Ministère traite dorénavant avec des responsables désignés de ministères ou de portefeuilles qui s'expriment d'une « seule voix ». Plusieurs utilisateurs ont noté une nette amélioration au chapitre de l'uniformité au cours des dernières années. Il a en outre été indiqué que les avocats du ministère de la Justice sont hautement spécialisés dans les secteurs qui répondent aux besoins de leurs clients.

Le ministère de la Justice a souligné que le fait d'être fréquemment appelé pourrait donner suite à des requêtes présentées par des avocats spéciaux ou à des décisions des tribunaux est un élément important qui affecte sa capacité d'exécution. Ce processus exige énormément de ressources. Une autre difficulté en matière de rapidité d'exécution consiste à traiter des dossiers d'organismes multiples contenant des renseignements classifiés qui doivent être transmis aux conseillers juridiques, accompagnés des cotes de sécurité appropriées.

Le ministère de la Justice était d'avis que les prochains cas relatifs aux certificats de sécurité en vertu de la législation actuelle seraient probablement traités de façon plus efficace que par le passé, la loi et les procédures étant dorénavant plus claires. Le Ministère a tiré de précieuses leçons des derniers cas relatifs aux certificats de sécurité.

Le ministère de la Justice semble prendre acte des attentes des partenaires de l'Initiative concernant les services de consultation juridique et de gestion des litiges et s'adapter en conséquence. Le Ministère est résolu à chercher activement une solution aux problèmes qui surviennent. Les bénéficiaires de services ont pris conscience de cette approche et des efforts déployés pour assurer des services spécialisés de grande qualité de façon opportune.

Gouvernance et coordination

SP est chargé d'assurer une direction et une coordination globales de l'Initiative, et il a joué un rôle actif au chapitre de la direction et de la coordination des politiques et des activités de renouvellement du financement à quatre reprises depuis le lancement de l'initiative en février 2008. SP assume cette responsabilité en ce qui a trait à la direction et à la coordination des

⁴⁷ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Harkat*, 2014 CSC 37, [2014] 2 RCS 33 (<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13643/index.do>).

relations entre les partenaires de l'Initiative au moyen d'une structure de gouvernance officielle qui comprend le Comité directeur des SMA sur les certificats de sécurité⁴⁸ et trois groupes de travail qui relèvent du Comité : le Groupe de travail sur les politiques, le Comité interministériel de coordination des cas et le Comité interministériel sur les garanties diplomatiques accrues contre la torture.

Le Comité directeur des SMA s'est rencontré à quelques reprises au cours de la période visée par l'évaluation, mais les communications au niveau des SMS ont été autrement coordonnées sans la tenue de réunion. La majorité des répondants ont souligné le caractère positif du rôle global de direction et de coordination de SP. Ils en voulaient pour preuve le nombre de réseaux efficaces mis en place. Ils ont aussi déclaré que les responsables de SP ont affiché un bon niveau de collaboration, et dit qu'ils étaient disposés à s'investir afin de régler les problèmes des partenaires et à maintenir la consultation approfondie auprès du Bureau du Conseil privé (BCP). Parmi les lacunes à combler, notons la nécessité d'un plus grand nombre de communications au niveau des DG et des directeurs ainsi que la tenue de réunions trimestrielles entre IRCC, l'ASFC et le SCRS pour se pencher sur des enjeux régionaux.

Au niveau opérationnel, le Groupe de travail sur les politiques s'est réuni à plusieurs reprises dans le cadre de la préparation des documents de politique et de renouvellement du financement. La mise sur pied officielle du nouveau Comité interministériel de coordination des cas a été un succès. Les réunions du Comité ont été décrites des façons suivantes : elles sont positives et elles permettent aux membres d'agir conformément à leur mandat respectif, de prendre part aux débats, de discuter des solutions liées aux instances et de faire preuve de diligence raisonnable à l'égard des cas. L'organisation de ces réunions s'est traduite par une amélioration par rapport à l'approche précédente alors que les discussions étaient plus informelles. Le Comité interministériel sur les garanties diplomatiques accrues contre la torture s'est réuni moins fréquemment, comme prévu, puisqu'aucun cas n'a été présenté depuis 2011.

L'évaluation a révélé que les renseignements horizontaux sur le rendement ne favorisaient pas la mesure du rendement et le processus décisionnel de façon continue et que les renseignements sur le rendement de certains partenaires n'étaient pas facilement accessibles aux fins d'évaluation. Selon ces partenaires, le manque de renseignement sur le rendement était attribuable à la nécessité de faire manuellement la collecte de renseignements provenant des bureaux régionaux ou à des priorités concurrentes dans des unités centrales qui traitent des demandes de données. Il est donc possible d'apporter des améliorations étant donné que, conformément à la Stratégie horizontale de mesure du rendement, chacun des partenaires était chargé de surveiller le rendement en fonction des indicateurs établis et de faire la collecte des données à transmettre à l'appui de l'évaluation horizontale.

4.3 Rendement – Efficience et économie

L'évaluation portait sur l'utilisation des ressources relativement à la production des extraits et des progrès accomplis à l'égard des résultats attendus. Les évaluateurs ont examiné la façon dont les partenaires ont utilisé les ressources à partir des différences entre les affectations et les dépenses. L'évaluation comprenait aussi un examen des solutions de rechange et des leçons tirées pouvant s'appliquer au contexte canadien afin d'améliorer l'Initiative.

⁴⁸ La CISR agit à titre de tribunal indépendant, et le SATJ formule des commentaires sur des questions de financement après les politiques, mais il ne fait pas partie de comités qui relèvent du Comité directeur des SMA sur les certificats de sécurité.

La possibilité de calculer le coût par type de cas (articles 77, 86 et 87) a été envisagée au début de l'évaluation. Toutefois, plusieurs restrictions à la pratique de cet exercice ont été présentées à l'équipe d'évaluation; ces restrictions, et la façon de les éliminer à l'avenir sont examinées ci-après.

4.3.1 Utilisation efficiente des ressources

L'examen des documents indique que, de la perspective horizontale, les partenaires ont fait une utilisation appropriée et efficiente des ressources financières. Selon l'information financière, les niveaux actuels des dépenses sont analogues à ceux de 2008-2009, comme il a été souligné dans l'évaluation précédente. En 2008-2009, les dépenses des partenaires s'élevaient à 20,8 millions de dollars⁴⁹. L'information tirée de 2012-2013 et de 2013-2014 indique des dépenses de l'ordre de 20,01 millions de dollars et de 19,5 millions de dollars respectivement⁵⁰. Ce fait témoigne d'une compression des coûts, laquelle a été en partie réalisée grâce à certaines mesures de gain d'efficacité prises par les organismes partenaires, dont une réorganisation organisationnelle et des locaux, une coordination accrue des tâches moins complexes auprès des employés moins spécialisés, la réduction des coûts de déplacement par l'utilisation de la vidéoconférence et la mise en œuvre de solutions de TI, notamment de logiciels. Fait aussi à noter, les partenaires ont absorbé certains coûts, et ils ont dû gérer une réduction de 10 % des affectations au cours de la période visée par l'évaluation.

Des montants combinés de 9 % ou environ 2,1 millions de dollars en 2012-2013 et de 12 % ou environ 2,6 millions de dollars en 2013-2014 figurent au tableau 4, lequel illustre les fonds non dépensés des partenaires par rapport aux affectations au cours des deux dernières années.

Tableau 4 : Affectations par rapport aux dépenses de 2012-2013 et 2013-2014 (en millions de dollars, les chiffres sont arrondis)						
Partenaire**	2012-2013			2013-2014		
	Affectés	Dépensés	% des fonds affectés non dépensés	Affectés	Dépensés	% des fonds affectés non dépensés
SP	0 477	0 477	-	0 477	0 477	-
IRCC	3 053	2 784	9 %	3 053	2 814	8 %
JUS*	7 959	7 167	10 %	7 959	6 073	24 %
AMC	0 350	0 220	37 %	0 350	0 331	5 %
ASFC	4 516	4 048	10 %	4 516	4 394	3 %
SATJ	3 884	3 884	-	3 884	3 884	-
CISR	1 844	1 430	22 %	1 844	1 502	19 %
Total	22 083 \$	20 010 \$	9 %	22 083 \$	19 475 \$	12 %

* Note : la majorité des fonds inutilisés par le ministère de la Justice sont liés au crédit 5 (PAS). En 2012-2013, les fonds inutilisés du PAS étaient de 379 587 \$; et en 2013-2014, les fonds inutilisés étaient de 868 940 \$. Ces chiffres représentent environ la moitié du total des fonds inutilisés pour ces deux années.

** Note : Les données sur le SCRS ont été exclues du tableau pour des motifs de sécurité nationale compte tenu de la nature non classifiée du présent rapport. La GRC n'a pas reçu de fonds dans le cadre de l'Initiative étant donné son rôle limité.

Tel qu'indiqué dans le tableau 4, pour certains partenaires, il y a de grands écarts entre les fonds alloués et les dépenses, mais puisque l'Initiative est financée au moyen d'une affectation à but spécial, les fonds non dépensés sont retournés au cadre financier. On remarque que les fonds alloués à certains partenaires sont très limités, ce qui peut exagérer l'ampleur de ce

⁴⁹ Les dépenses du SCRS ne figurent pas dans ce montant à des fins de comparaison.

⁵⁰ À titre de partenaire non financé de l'Initiative, la GRC absorbe le coût des ressources consacrées à l'Initiative à l'interne.

résultat. Les personnes interrogées ont signalé que, malgré la sous-utilisation des fonds, les contraintes financières se font sentir si elles veulent demeurer prêtes à répondre à une demande imprévue de leur expertise et de leurs services hautement spécialisés et faire en sorte que leur infrastructure soit constamment prête à offrir ces services.

Le tableau 5 illustre que l'Initiative se caractérise par la nature imprévisible et variable de sa charge de travail.

Tableau 5 : Production des principaux extraits						
Partenaire	Extrait	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
SCRS	# de conseils sur la sécurité transmis à ASFC	898	1186	1113	838	238
IRCC	# de cas d'interdiction de territoire traités par région intérieure (articles 34 à 38 de la LIPR) ⁵¹	320	246	197	324	S.O.
ASFC	# rapports (art. 44) préparés pour motifs de sécurité (art. 34)	88	67	33	49	S.O.
ASFC	# audiences sur l'interdiction de territoire pour motifs de sécurité (art. 34), section de l'immigration	9	17	7	11	S.O.
Justice	services de contentieux (heures)	19 030	12 400	19 718	10 839	6 545
Justice	services consultatifs (heures)	2 304	2 206	3 770	2 353	798
Justice	Heures facturées par les avocats spéciaux	5 485	3 133	2 623	973	551
CISR et SATJ ⁵²	demandes d'interdiction de divulgation	19	22	25	10	19

Les partenaires dont le rôle essentiel consiste à élaborer des politiques et des lois ou qui travaillent principalement au sein de comités (AMC, GRC et SP) sont moins assujettis aux variations associées à la charge de travail. Il convient cependant de souligner que le niveau d'effort fourni pour ce rôle n'en est pas moindre. Par exemple, à titre de responsable horizontal, SP a produit quatre séries de documents sur le renouvellement au cours de la période de cinq ans évaluée. Tous les partenaires ont participé à ces efforts.

La production des extraits énumérés au tableau 5 varie pour plusieurs raisons. Comme il a déjà été noté, le traitement des dossiers subit un effet d'entonnoir, c'est-à-dire qu'il y a, au début du processus, un grand nombre de cas potentiels, mais qu'une grande partie de ces cas n'utilisent pas les mécanismes en vertu de la section 9 de la LIPR. Que les mécanismes en vertu de la section 9 soient utilisés ou non, les partenaires doivent consacrer du temps et des ressources à ces cas dans les premières étapes du processus.

Quand des poursuites sont finalement intentées, la somme, la diversité et le coût des services juridiques requis dépendent de plusieurs facteurs tels que : la complexité du cas, la nouveauté, la quantité de renseignements classifiés qui pourraient faire l'objet d'une divulgation, la progression du litige et le nombre de contestations en vertu de la *Charte*, entre autres, qui sont accessoires aux procédures. De plus, un retard dans le déroulement d'une instance peut entraîner une réduction ou le report des coûts y étant reliés, mais aussi exiger la tenue

⁵¹ On ignore si de l'information classifiée a été utilisée dans ces cas. IRCC a commencé à recueillir ces statistiques le 1 avril 2014.

⁵² La CISR avait deux cas (reliés à l'article 86 de LIPR) qui ont été inclus aux données de 2011.

prolongée du dossier. Puisque la complexité des cas varie, on ne peut établir de rapport d'un à un entre les coûts et les cas. Par exemple, un cas de certificat de sécurité pourrait être beaucoup plus complexe qu'un cas lié à l'article 86 ou à l'article 87.

En raison de ces facteurs, il est difficile de calculer un coût moyen ou normalisé par cas. En outre, comme les partenaires n'utilisent pas tous un identificateur de cas spécifique commun à toutes les organisations, il n'est pas possible de calculer le coût d'un cas donné. De plus, seuls certains partenaires ont dit assurer un suivi des coûts aux niveaux des activités et des extrants.

L'analyse documentaire et les entrevues mettent l'accent sur le caractère potentiellement imprévisible de la demande future, ce qui indique que plusieurs changements apportés au cours des dernières années pourraient avoir un effet favorable sur la rentabilité des processus prévus par la LIPR. Selon certaines des personnes interrogées, certains coûts pourraient diminuer à la lumière de l'expérience acquise à la suite de la précision des règles et des attentes par les tribunaux pour ce qui est des obligations en matière de divulgation. En outre, grâce aux modifications législatives apportées à l'aide de la *Loi antiterroriste* de 2015, les ministères et organismes fédéraux pourront recueillir et échanger des renseignements relatifs à la sécurité nationale qui, dans certains cas, pourraient être utilisés comme renseignements classifiés dans des instances liés à la LIPR. Enfin, on a suggéré qu'une augmentation du nombre de réunions des partenaires pour coordonner les cas pourrait rendre l'administration et la coordination plus efficaces.

Efficacité des processus d'échange de renseignements

Conformément aux attentes de la haute direction, l'équipe d'évaluation s'est concentrée sur l'efficacité de l'échange de renseignements entre IRCC, le SCRS et l'ASFC, qui sont mis à contribution dès le début des cas d'interdiction de territoire, cas qui peuvent se transformer en instances liées à la section 9. Les personnes interrogées ont signalé que les pratiques et les processus relatifs à l'échange de renseignements se sont améliorés au cours des dernières années. En effet, la qualité des renseignements et l'efficacité de cet échange sont satisfaisantes. Les rôles et les responsabilités sont clairement définis, et il semble que la coopération entre les partenaires soit la norme. L'échange de renseignements a été qualifié de rapide, sans heurts et utile pour la prise de décisions. Les personnes interrogées ont remarqué que l'examen des cas et les discussions à leur sujet se sont approfondis, et que les échanges au cas par cas sur les meilleures approches et les stratégies d'atténuation à adopter se sont intensifiés afin d'éviter d'avoir recours aux dispositions de la section 9. Selon certains, cela découle de la mise en place des réunions de coordination des cas, qui sont qualifiées de tribunes adéquates pour échanger des renseignements.

Plusieurs difficultés relatives à l'échange de renseignements demeurent, ce qui nuit l'efficacité de cette activité, notamment : des difficultés techniques comme l'accès électronique sécuritaire irrégulier entre les ministères ou organismes et les employés détenant une cote de sécurité leur permettant d'accéder au système au besoin; la réticence à communiquer des sources de documentation et de renseignements par crainte qu'elles ne soient subséquentement divulguées; et les répercussions potentielles sur les activités opérationnelles.⁵³

De plus, certaines personnes interrogées dans les régions ont affirmé avoir besoin de formation et de soutien sur la façon de traiter les cas. Les documents, notamment celle du Rapport sur les

⁵³ Certains de ces éléments sont des problèmes systémiques allant au-delà de l'Initiative et des dossiers visés par la section 9. Par conséquent, ils ne relèvent pas de la portée de l'évaluation.

plans et les priorités de 2014-2015 de l'ASFC, révèlent que l'Agence prévoit instaurer des processus spécialisés pour gérer les conseils et les renvois, analyser les tendances, et fournir des renseignements, des conseils et de la formation aux employés et aux partenaires de l'ASFC sur les rôles, les responsabilités et les procédures.

4.3.2 Leçons retenues et solutions de rechange

L'analyse documentaire révèle que les partenaires ont exercé une diligence raisonnable en ce qui concerne l'analyse de l'environnement requise pour élaborer de nouvelles approches et des options stratégiques. Ces options tenaient compte d'approches adoptées dans d'autres pays.

Des documents plus récents expriment clairement que la façon la plus rentable de s'occuper des personnes interdites de territoire consiste à les empêcher d'entrer au Canada. Des leçons peuvent être tirées du document du JUS intitulé *Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, évaluation sommative* (octobre 2008). Dans le cadre de cette évaluation, plusieurs processus de recours ont été étudiés et on a conclu que : « Essentiellement, s'il est possible de traiter une allégation avant qu'un individu soupçonné de crime contre l'humanité et de crime de guerre devienne résident permanent ou citoyen ou qu'il obtienne la protection de réfugié, les recours accessibles peuvent être très rentables. »

En outre, d'autres programmes fédéraux mentionnés précédemment dans le présent rapport tentent de « repousser la frontière » afin que les ressortissants étrangers qui pourraient menacer la sécurité du Canada soient idéalement identifiés avant de quitter leur pays d'origine. Il convient de noter que ces solutions de rechange ne permettent pas de tenir compte de tous les cas de non-citoyens frappés d'une interdiction de territoire puisque, malgré tous les efforts déployés, il y aura toujours des cas où l'interdiction du territoire est constatée après l'entrée du non-citoyen sur le territoire canadien. Par ailleurs, comme il en a été question à la section 4.1.1 (Exigences futures pour les activités de l'Initiative), il est possible que les cas de sécurité refusés par les bureaux des visas à l'étranger deviennent des cas concernant l'article 87. Par conséquent, l'Initiative constitue une approche nécessaire pour prendre en charge les personnes qui réussissent à entrer au Canada.

Pour ce qui est des possibilités plus vastes dans le contexte juridique, les personnes interrogées de l'extérieur de la fonction publique ont indiqué que le système de justice pénale (à savoir, soumettre toute atteinte à la sécurité nationale à la justice pénale) représente la seule alternative viable et digne d'intérêt au régime actuel. Selon elles, l'élément essentiel est le respect de l'équité procédurale dans le système pénal. Elles soutiennent que si la section 9 de la LIPR n'existait pas, toutes les infractions commises par des non-citoyens seraient traitées de la même manière que celles commises par des citoyens, c'est-à-dire par le système de justice pénale. À leur avis, il s'agirait d'un moyen plus juste et efficace de prendre en charge des cas particuliers concernant la sécurité nationale. Toutefois, selon l'analyse documentaire et la majorité des personnes interrogées, cette option n'améliorerait pas l'efficacité et l'efficacé du processus, y compris sa rentabilité. En outre, des fonctionnaires interrogés ont déclaré que les cas liés à la section 9 de la LIPR sont des enjeux d'immigration pour lesquels des outils particuliers sont nécessaires. Ils ont affirmé que la justice pénale n'est pas une avenue appropriée puisque les objectifs sont différents. En effet, les procédures d'immigration visent à refuser le statut aux non-citoyens et à les renvoyer du Canada lorsqu'ils sont interdits de territoire. Les procédures criminelles, quant à elles, visent à établir la culpabilité et à imposer une peine lorsqu'une infraction au *Code criminel* est commise. Ces deux processus ne sont donc pas interchangeables.

5. CONCLUSIONS

Pertinence

Lorsque l'Initiative a été établie, en 2008, elle visait initialement à permettre la nomination d'un avocat spécial qui représenterait les intérêts d'une personne visée par un certificat de sécurité⁵⁴ et à protéger la capacité du gouvernement à utiliser et à protéger des renseignements classifiés pendant les instances en immigration, et ce, grâce à un processus conforme à la *Charte*. En 2015, ces besoins existent toujours. Au cours des cinq dernières années, l'Initiative a suivi l'évolution de la situation en matière d'immigration et de l'environnement de la menace. Le terrorisme et la sécurité nationale étant des enjeux courants, au Canada comme à l'étranger, il est constamment nécessaire d'utiliser et de protéger certains types de renseignements au cours des procédures d'immigration, afin de préserver les sources de renseignements et les techniques d'enquête des organismes de renseignement et des organismes d'application de la loi. De nouvelles composantes ont été ajoutées dans le cadre de plusieurs renouvellements de politiques, ce qui démontre la capacité de l'Initiative à s'adapter à l'évolution de la jurisprudence. La décision rendue en 2014 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration Canada) c. Harkat* (2014 CSC 37, [2014] 2 R.C.S. 33)⁵⁵, décision qui a confirmé la constitutionnalité des activités liées au cadre réglementaire de la LIPR – section 9, a reconnu sa conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés (Charte)*, et a réaffirmé la pertinence de l'Initiative.

Au chapitre des besoins futurs en matière d'activités de l'Initiative, on anticipe que le niveau d'effort requis demeurera variable dans un avenir prévisible. Ce constat s'appuie sur les tendances passées et sur des facteurs qui pourraient entraîner soit une augmentation ou une diminution des besoins quant aux activités liées à l'Initiative. Les bouleversements politiques internationaux et les mouvements migratoires, ainsi que les enjeux connus et les nouveaux enjeux en matière de sécurité nationale et l'adoption de lois récentes comme la *Loi antiterroriste de 2015* pourraient entraîner une hausse des activités liées à l'initiative, y compris une augmentation du nombre de cas relatifs à la section 9. D'un autre côté, on pourrait observer une baisse de la demande en raison des résultats positifs obtenus par d'autres programmes, comme l'initiative de l'*Information interactive préalable sur les voyageurs*, le *plan d'action Par-delà la frontière*, la présence d'agents de liaison de l'ASFC à l'étranger, qui visent à empêcher l'entrée au Canada de personnes interdites de territoire. Ces autres programmes fédéraux liés à la sécurité sont complémentaires à l'initiative et, nonobstant leur incidence, il y aura un besoin continu de l'initiative pour traiter les cas futurs.

Les mesures annoncées dans le budget et les lois adoptées récemment prouvent que l'Initiative cadre bien avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de sécurité publique. En effet, la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme font partie des grandes priorités du gouvernement. Grâce à la participation active des partenaires fédéraux pertinents, les activités de l'Initiative permettront de respecter ces priorités. Le rôle des partenaires incluent la protection de la sécurité publique, la détermination de l'admissibilité et l'octroi du statut d'immigration temporaire ou permanent. Les procédures de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), de la Cour fédérale et les activités internationales sont des responsabilités fédérales dont les provinces et le secteur privé ne peuvent pas s'acquitter.

⁵⁴ Dans le présent document, le terme « certificat de sécurité » renvoi au terme « certificat » dont il est question à l'article 77 de la LIPR.

⁵⁵ <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13643/index.do>

Rendement

L'Initiative a contribué à l'atteinte des résultats attendus à court et à moyen termes. Plus particulièrement, elle a contribué à assurer l'intégrité du système de sécurité et de renseignement, ainsi qu'à atténuer les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale. Ensemble, les partenaires ont prouvé qu'ils sont capables d'utiliser et de protéger des renseignements classifiés dans des instances d'immigration. Les risques ont été atténués en empêchant les non-citoyens d'accéder au Canada, d'obtenir leur statut d'immigrant et en révoquant leur statut. Les risques ont également été atténués grâce à l'imposition et à la surveillance des conditions de libération de certaines personnes et au renvoi du Canada de plusieurs autres.

Comme en fait foi la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2014 dans l'affaire Harkat, l'Initiative a accordé une représentation équitable aux personnes visées par un certificat de sécurité. Dans le cas présent, il a été déterminé que la présence d'avocat spécial a donné une autre façon de pallier à l'absence de communication ce qui a ainsi permis de protéger les intérêts de la personne visée par le certificat dans les procédures tenues en l'absence du public, de l'individu et de son avocat. Les modifications législatives découlant de *Chakaoui I* (Charkaoui c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), dont la mise en œuvre de mesures comme le Programme des avocats spéciaux, ont permis d'améliorer l'équité procédurale du régime et sa conformité à la *Charte*.

En ce qui concerne la gouvernance et la coordination horizontales, les partenaires estiment que la coordination et le leadership assurés par SP sont positifs. En effet, PS a réussi à rassembler les partenaires et la création du Comité interministériel de coordination des cas témoigne de cette réussite. L'échange de renseignements horizontal entre les partenaires, particulièrement entre l'ASFC, IRCC, la GRC et le SCRS, s'est révélé rapide et utile pour prendre des décisions. L'échange de renseignements est devenu plus efficace au cours des dernières années. D'autres activités horizontales, comme les services de contentieux et les conseils fournis par le JUS, ont été qualifiés de rapides, utiles et de grande qualité. De plus, les conseils fournis dans l'ensemble du gouvernement sont devenus plus uniformes depuis quelques années.

Au chapitre de l'utilisation efficace de ressources, les partenaires ont exercé dans l'ensemble une compression des coûts en fonction des niveaux de financement qui ont diminué au cours des cinq dernières années. Pour certains partenaires, il y a des écarts considérables entre les affectations et les dépenses (fonds non utilisés). Selon les données sur le rendement et les personnes interrogées, ces écarts peuvent être attribuables, en partie, au caractère variable de la charge de travail ou aux retards accumulés dans le traitement des cas. Les personnes interrogées ont signalé que, malgré la sous-utilisation des fonds, les contraintes financières se font sentir si elles veulent demeurer prêtes à répondre à une demande imprévue de leur expertise et de leurs services hautement spécialisés et faire en sorte que leur infrastructure soit constamment prête à offrir ces services. L'Initiative étant financée au moyen d'une affectation à but spécial, les fonds non dépensés doivent être retournés au cadre fiscal. Ces facteurs soulignent la nécessité de mettre en place des mécanismes de suivi des dépenses selon un niveau acceptable de détails en vue de faciliter les futures affectations de ressources.

Lors de l'examen de solutions de rechange à l'Initiative, les partenaires ont fait preuve d'une diligence raisonnable dans le cadre de l'évaluation et de l'avancement de solutions relatives aux politiques et à la législation liées à la réforme de certains aspects des mécanismes de la section 9. Ces solutions incluent notamment la prise en compte des approches adoptées par d'autres pays. L'évaluation a également révélé que le moyen le plus rentable d'intervenir auprès des personnes frappées d'une interdiction de territoire consiste à leur interdire l'accès au Canada.

Toutefois, il convient de noter que les solutions de rechange visant à interdire l'entrée ne permettent pas de tenir compte de tous les cas d'interdiction de territoire puisque malgré tous les efforts déployés, il y aura toujours des cas où les motifs justifiant l'interdiction du territoire ne seront, ou dans certains cas, ne peuvent pas être constatés qu'une fois que le ressortissant étranger est sur le territoire canadien. De plus, les solutions de rechange ne peuvent pas répondre à toutes les situations car l'interdiction de territoire est parfois le résultat d'actions découvertes alors que le non-citoyen est déjà au Canada ou d'actions perpétrées au Canada. Également, les résidents permanents peuvent entrer au Canada même s'ils sont présumés interdits de territoire. Par conséquent, l'Initiative continue d'être nécessaire.

Questions en suspens

Indépendamment des conclusions susmentionnées, l'évaluation a permis de soulever des possibilités d'amélioration. Par exemple, la *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*, qui a reçu la sanction royale en 2013, prévoit l'imposition de conditions minimales obligatoires à tous les non-citoyens déclarés interdits de territoire pour des raisons de sécurité ou présumés l'être. Le règlement qui prescrirait les conditions précises à imposer est en voie d'élaboration, et n'a pas encore été déposé. En outre, puisque que ces dispositions législatives ont pour objectif de se doter d'une base uniforme pour permettre à l'ASFC de veiller au contrôle et à la surveillance de ces personnes tant qu'elles sont au Canada, l'évaluation a déterminé que cet engagement, qui avait été pris pour donner suite à un risque ayant été précédemment dégagé, n'a pas été respecté.

Pour certains partenaires, les renseignements sur le rendement n'étaient pas facilement accessibles. Les partenaires ont dit que ce fait était attribuable au manque de ressources ou aux priorités concurrentes dans les administrations centrales respectives ainsi qu'aux difficultés associées au logiciel de gestion des cas qu'ils utilisent et qui est désuet. C'était particulièrement vrai dans le cas des renseignements de l'ensemble du pays sur la gestion et le renvoi des personnes frappées d'une interdiction de territoire, dont les conditions, le cas échéant, sont imposées et surveillés par l'entremise des bureaux régionaux de l'ASFC.

Malgré les efforts en vue de favoriser la mise en commun efficace d'information entre les partenaires, des obstacles subsistent à ce chapitre. Il s'agit notamment du manque de cohésion entre les ministères et les agences en ce qui concerne l'accès à des réseaux électroniques sécurisés et de l'habilitation de sécurité du personnel qui s'en charge, le cas échéant.

Enfin, il faut mieux comprendre les coûts de l'Initiative en fonction des activités/extrants. Le fait d'assurer un suivi de ces coûts aiderait les partenaires avec la planification des ressources, tant du point de vue des organismes centraux et des ministères. Le suivi des coûts pourrait aussi accroître la capacité des partenaires de répondre à la nature fluctuante de la demande.

6. RECOMMANDATIONS

L'évaluation recommande que :

1. L'Agence des services frontaliers du Canada mette en œuvre le règlement associé à la Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers. Selon les plans actuels, la version finale du Règlement sera publiée dans la Gazette du Canada en 2016-2017; tous les efforts doivent être déployés pour accélérer cet échéancier.
2. Sécurité publique Canada dirige un exercice de collaboration avec les partenaires pour actualiser les indicateurs et mettre en œuvre une stratégie horizontale de mesure du rendement. La stratégie devrait :
 - déterminer la fréquence de la collecte des données;
 - mentionner clairement les responsabilités en matière de rapport pour chaque ministère/agence; et
 - intégrer des indicateurs de rendement pour faire le suivi des dépenses des partenaires par activité financée.

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

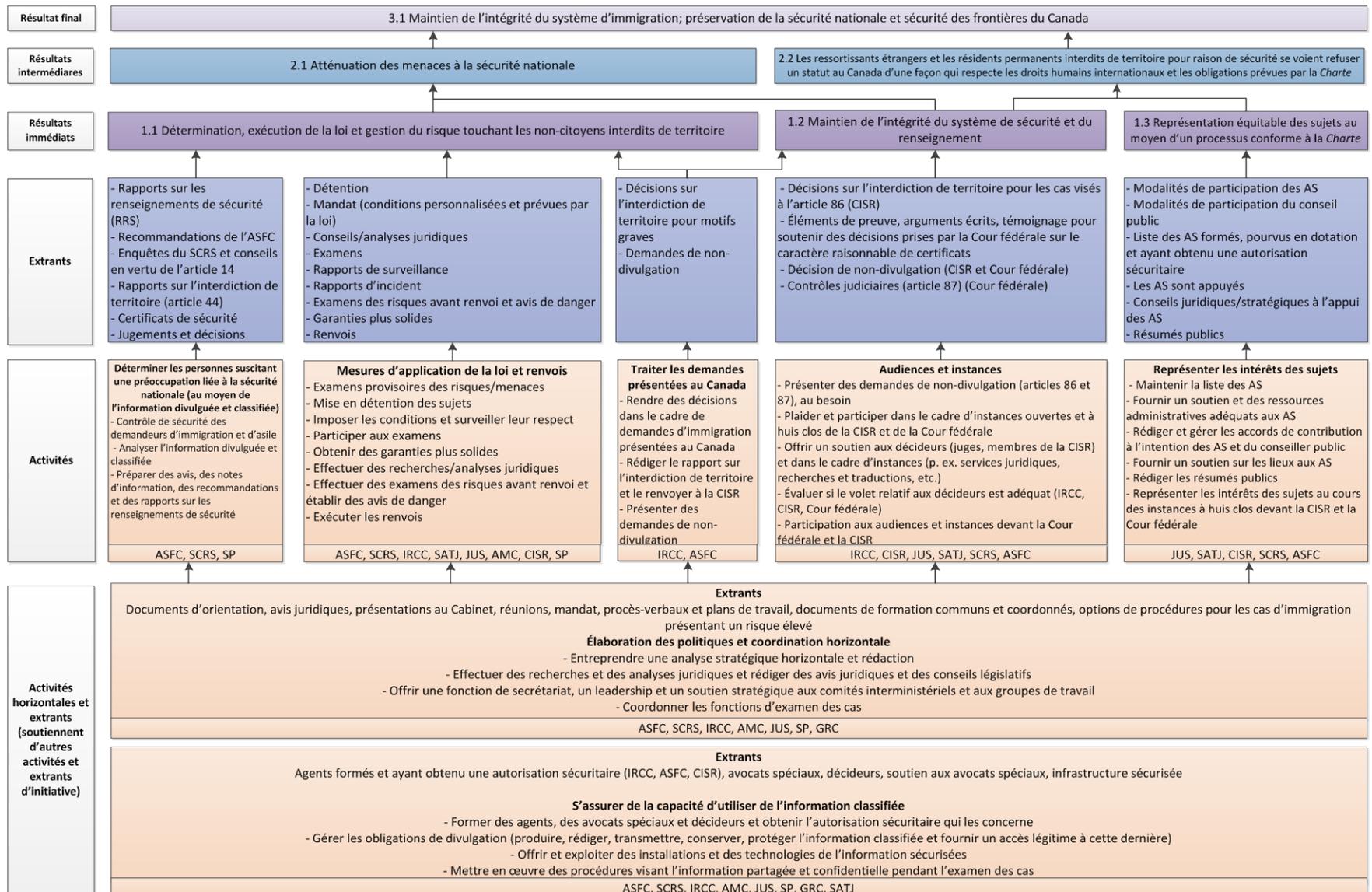
Tous les partenaires acceptent l'évaluation et ses recommandations.

Recommandation	Mesure prévue	Date d'achèvement prévue
L'Agence des services frontaliers du Canada mette en œuvre le règlement associé à la <i>Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers</i> . Selon les plans actuels, la version finale du Règlement sera publiée dans la Gazette du Canada en 2016-2017; tous les efforts doivent être déployés pour accélérer cet échéancier.	L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) reconnaît sa responsabilité pour la mise en œuvre de la recommandation 1. L'ASFC appuie cette recommandation.	La prépublication du règlement est prévue en octobre 2016. La publication finale du règlement est prévue en février 2017.
Sécurité publique Canada dirige un exercice de collaboration avec les partenaires pour actualiser les indicateurs et mettre en œuvre une stratégie horizontale de mesure du rendement. La stratégie devrait : <ul style="list-style-type: none"> • déterminer la fréquence de la collecte des données; • mentionner clairement les responsabilités en matière de rapport pour chaque ministère/agence; et • intégrer des indicateurs de rendement pour faire le suivi 	Sécurité publique Canada (SP) accepte de diriger la mise en œuvre de la recommandation 2. SP convient qu'il faut mieux comprendre les coûts de l'initiative en lien avec ses activités et résultats. SP convient aussi que le fait d'assurer un suivi de ces coûts aiderait les partenaires avec la planification des ressources, tant du point de vue d'un organisme central que d'un ministère. Cependant, il est entendu qu'en raison du chevauchement des activités réalisées par les mêmes ETP dans certaines	Les indicateurs seront approuvés d'ici novembre 2016. La stratégie horizontale de mesure du rendement sera mise en œuvre d'ici mars 2017.

<p>des dépenses des partenaires par activité financée.⁵⁶</p>	<p>organisations et des limites des outils et systèmes de suivi financier du gouvernement, il peut s'avérer impossible de suivre les dépenses de chaque activité de manière détaillée.</p> <p>SP dirigera, en collaboration avec tous les partenaires de l'initiative, ainsi que leurs divisions de l'évaluation et de la planification, l'élaboration d'indicateurs horizontaux révisés. Ces derniers devront fournir de l'information sur les différents aspects de l'initiative, être significatifs pour les partenaires et les évaluations futures, et fournir une manière de recueillir les données qui ne grève pas indûment les ressources de l'initiative de façon à confier des tâches de mesure du rendement aux principales ressources du programme chargées d'activités clés de l'initiative.</p> <p>SP appuiera aussi la mise en œuvre de la stratégie horizontale de mesure du rendement renouvelée.</p>	
---	--	--

⁵⁶ La mise en œuvre de la stratégie de mesure de rendement reconnaîtra et respectera le besoin de protéger les renseignements classifiés dans la production de rapports publics.

ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE



ANNEXE B : RÉSULTATS DE L'EXERCICE DE CALIBRAGE

Calibrage de la portée de l'évaluation				
Domaine de difficultés liées à l'évaluation/questions	Facteurs de calibrage	Degré d'effort		
		F	M	E
PERTINENCE				
Dans quelle mesure le besoin précis est-il demeuré présent, et l'Initiative s'est-elle adaptée pour répondre aux besoins changeants?	Miser sur le travail stratégique déjà effectué Besoin continu de gestion des cas de sécurité nationale – cas en instance La section 9 ou la LIPR continuent d'évoluer		X	
L'Initiative est-elle en harmonie avec les priorités actuelles du gouvernement fédéral?	Programmes de sécurité du gouvernement	X		
Les partenaires fédéraux en question prennent-ils part à l'initiative horizontale, et leurs rôles et responsabilités sont-ils clairement définis?	La précédente évaluation a établi les rôles des partenaires fédéraux Les partenaires et les rôles n'ont pas changé – on a ajouté la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et la Gendarmerie royale du Canada	X		
RENDEMENT				
Dans quelle mesure a-t-on effectué ce qui suit : a) la détermination des personnes interdites de territoire pour raisons de sécurité? b) l'atténuation des risques et des menaces à la sécurité nationale, y compris l'application de conditions imposées à des personnes?	Intérêt de la haute direction Conditions obligatoires imposées à des personnes qui posent un risque à la sécurité nationale Recommandation formulée dans le cadre de la précédente évaluation			X
Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis d'utiliser le renseignement dans des cas d'interdiction de territoire pour raisons de sécurité et de communiquer ce renseignement devant les tribunaux?	Obligations de divulguer Environnement stratégique actuel Intérêt de la haute direction – difficultés liées à la présentation de ces cas			X
Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle soutenu la représentation équitable des sujets? Les ressortissants étrangers et les résidents permanents interdits de territoire pour raison de sécurité se sont-ils vu refuser un statut au Canada d'une façon qui respecte les droits de la personne internationaux et les obligations prévues par la <i>Charte</i> ?	Question abordée dans la précédente évaluation Décision de la Cour suprême du Canada (mai 2014) Justice Canada – Évaluation de la composante du Programme des avocats spéciaux Seulement un cas de garanties diplomatiques plus solides au cours des quatre dernières années	X		
La gouvernance horizontale et la coordination sont-elles efficaces?	Recommandation formulée dans le cadre de la précédente évaluation Une évaluation du leadership de SP sera effectuée		X	
L'Initiative est-elle exécutée de façon efficace?	Intérêt de la haute direction – SP, SCRS, JUS (qualité de service) Nouvelles dispositions stratégiques – les trois dernières années (coordination des cas)			X
Quel est le coût total des activités liées à l'initiative de chaque partenaire, et comment ces coûts ont-ils différé des montants alloués?				
Pouvons-nous tirer profit des leçons retenues par les autres pays et les appliquer dans le contexte canadien?	Miser sur le travail stratégique déjà effectué (l'évaluation sera seulement un complément d'information)	X		