



**ÉVALUATION FORMATIVE
INITIATIVE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET
D'ANTITERRORISME (SPAT) DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
Rapport technique**

Mars 2005

**Division de l'évaluation
Section de l'intégration et de la coordination de la politique**



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	1
2. VUE D'ENSEMBLE DE L'INITIATIVE.....	5
2.1. Orientations et activités connexes.....	6
2.2. Service fédéral des poursuites.....	8
2.3. Contentieux des affaires civiles	10
2.4. Aide juridique	10
2.5. Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique.....	11
2.6. Ressources.....	13
3. CONSTATATIONS	15
3.1. Élaboration du cadre législatif	15
3.2. Mise en œuvre du cadre législative.....	18
3.3. Mise en application du cadre législatif (poursuites et contentieux).....	24
3.4. Avis juridiques à l'État	37
3.5. Rapports internationaux	47
3.6. Soutien pour l'accès à la justice	58
3.7. Gestion ministérielle de l'initiative	60
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	65
ANNEXE A Liste des cours de formation dispensée en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.....	69

1. INTRODUCTION

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Gouvernement du Canada a déterminé que la nécessité de renforcer la sécurité des Canadiens, tout particulièrement par l'intensification de la lutte contre le terrorisme, était une priorité¹. L'un des premiers gestes du premier ministre du Canada a été d'établir le Comité ministériel sur la sécurité publique et l'antiterrorisme afin d'examiner l'ensemble des orientations, de la législation, de la réglementation et des programmes fédéraux de manière à solidifier tous les aspects de la démarche adoptée par le Canada pour combattre le terrorisme et assurer la sécurité publique. Le gouvernement a défini les cinq objectifs suivants :

1. **empêcher les terroristes d'entrer au Canada** – notamment améliorer la sécurité et l'intégrité des documents d'identification;
2. **protéger les Canadiens contre les actes terroristes** – notamment déposer des mesures législatives majeures et renforcer la sécurité de la population et de l'économie;
3. **mettre en place des moyens d'identifier, de poursuivre, de condamner et de châtier les terroristes** – notamment prendre les moyens nécessaires pour prévenir et détecter le blanchiment d'argent et bloquer l'accès des terroristes aux financements dont ils ont besoin;
4. **garder la frontière canado-américaine sécuritaire et ouverte aux échanges commerciaux légitimes** – notamment veiller à la sécurité et à l'efficacité des frontières afin de faciliter les échanges commerciaux quotidiens dont la valeur atteint 1,9 milliard de dollars;

¹ Discours du budget de 2001, 10 décembre 2001 : « Gestion en période d'incertitude – Améliorer la sécurité des Canadiens »

- 5. travailler avec la communauté internationale pour traduire les terroristes en justice** – notamment une contribution militaire à la lutte contre le terrorisme, des démarches diplomatiques, de l'aide humanitaire.

Ces cinq objectifs sont soutenus par des mesures législatives (*Loi antiterroriste*, *Loi sur la sécurité publique* notamment), une meilleure coopération avec les partenaires et affectation supplémentaire d'un montant de 7,7 milliards de dollars pour cinq ans de 2002-2003 à 2006-2007 pour la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la sécurité publique.

Le ministère de la Justice joue un rôle important vis-à-vis de cet engagement de l'ensemble de l'administration fédérale pour la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la sécurité des Canadiens consécutivement aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 et à la menace terroriste qui en est résulté à l'échelle mondiale. Par exemple, le ministère de la Justice a activement participé à l'élaboration des mesures législatives majeures - projet de loi C-36 *Loi antiterroriste*, projet de loi C-7 *Loi sur la sécurité publique*. Il est un partenaire majeure dans la mise en œuvre de ces lois et dans la lutte contre le terrorisme, tant au Canada qu'à l'étranger.

La *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36), qui a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001, touche surtout aux aspects du droit pénal ayant trait à la lutte contre le terrorisme. Elle ajoute de nouvelles mesures au *Code criminel*, modifie d'autres lois, notamment la *Loi sur la preuve au Canada*, la *Loi sur les secrets officiels*, dont le titre à présent est *Loi sur la protection de l'information*, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, et a donné force de loi à la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. La *Loi antiterroriste* inclut des mesures visant à :

- assurer que les valeurs canadiennes de respect et d'équité sont préservées par des lois plus fortes contre les actes criminels motivés par la haine et la propagande haineuse;
- fournir de nouveaux outils d'enquête destinés aux organismes d'application de la loi et aux agences de sécurité nationale;
- identifier, poursuivre et châtier les terroristes et groupes ou personnes qui leur dispensent du soutien;
- décourager et punir le financement du terrorisme et la collecte de fonds à cet effet;

- implanter des mécanismes actualisés pour protéger les renseignements préjudiciables à la sécurité nationale, à la défense nationale et aux relations internationales, tout en permettant leur utilisation dans les poursuites et tout en continuant à promouvoir et respecter les droits et libertés garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et les valeurs qui la sous-tendent.

La *Loi sur la sécurité publique* (projet de loi C-7), qui a reçu la sanction royale le 6 mai 2004, a pour but d'accroître la capacité de l'État de prévenir les attaques terroristes et de réagir rapidement à toute menace ou attaque importante. Elle modifie 23 lois, donne force de loi à une nouvelle loi² et apporte des modifications accessoires à d'autres lois. Parmi les dispositions majeures de cette loi polyvalente, mentionnons celles qui :

- autorisent la collecte de données auprès de transporteurs aériens ou de systèmes de réservation aériens aux fins de la sûreté des transports et de la sécurité nationale;
- permettent la prise de mesures provisoires;
- créent des infractions pénales afin de décourager les canulars;
- imposent des contrôles plus serrés sur les explosifs et sur l'exportation et le transfert de technologie;
- permettent la signature de conventions visant le partage de renseignements d'immigration avec d'autres pays;
- préviennent la prolifération d'armes biologiques ou chimiques.

Après avoir reçu des crédits dans le cadre de l'initiative SPAT, le ministère de la Justice a élaboré un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) qui établissait des mesures du rendement et une stratégie de déclaration, notamment des rapports annuels et des évaluations périodiques. Les exigences en matière d'évaluation incluaient une évaluation formative prévue pour 2004, ainsi qu'une évaluation sommative finale prévue pour 2007. Le présent rapport expose l'évaluation formative ministérielle de l'initiative SPAT.

Comme il est d'usage pour les évaluations formatives, l'accent a été mis surtout sur le processus de mise en œuvre de l'initiative. Étant donné la période de temps relativement courte qui s'est écoulée depuis sa mise en œuvre initiale, il est encore trop tôt pour faire une analyse à long terme des résultats. Cela constituera le point central de l'évaluation finale en 2007.

² *Loi de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines.*

La collecte de données pour l'évaluation formative a eu lieu entre mai et septembre 2004 et la méthode a comporté les trois modes suivants de collecte des données :

- examen et analyse d'un nombre précis de dossiers et de documents ministériels majeurs;
- distribution de questionnaires aux services ministériels pertinents en vue de recueillir des renseignements sur le rendement pour des activités majeures effectuées dans le cadre de l'initiative SPAT. Cela devait notamment inclure des renseignements obtenus à partir de Caseview, iCase, du SIFM, du SCT;
- réalisation d'une série d'entrevues approfondies avec des fonctionnaires ministériels et d'autres intervenants majeurs, représentant un vaste éventail d'intérêts dans l'administration fédérale. La plupart des entrevues menées à l'extérieur du Ministère se sont déroulées dans des ministères et organismes partenaires fédéraux. On a interrogé ainsi plus de 30 personnes.

2. VUE D'ENSEMBLE DE L'INITIATIVE

Afin de lutter contre la menace du terrorisme au Canada et à l'étranger, le ministère de la Justice s'est engagé à accroître et à approfondir son expertise en matière d'antiterrorisme. De manière à remplir des rôles parfois nouveaux et parfois élargis à cet égard, le ministère de la Justice a demandé et a obtenu des crédits supplémentaires en 2002 dans le cadre de l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme (SPAT). Cette augmentation de fonds pour la SPAT devait permettre au Ministère d'assurer sa fonction de partenaire dans le cadre du plan d'ensemble de lutte et de prévention du terrorisme, surtout en raison de son statut de conseiller juridique de l'État. Le Gouvernement du Canada a consacré depuis 2002 plus de 9,5 milliards de dollars à de nouveaux investissements pour des actions de sécurité nationale telles que la *Déclaration et le Plan d'action sur la frontière intelligente* en avril 2004, puis le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* en mars 2005 et à de nombreux budgets. Après ces annonces, on s'attend à ce que le MJ soutienne quand il le faut des actions diverses et complexes de SPAT.

Les ressources ministérielles pour la SPAT ont été restreintes du fait de la création d'une affectation spéciale par le Conseil du Trésor. Ces crédits ont été affectés aux cinq activités suivantes en matière de SPAT :

- renseignement et maintien de l'ordre;
- filtrage de personnes entrant au Canada;
- législation;
- mise en œuvre, contrôle, examen et déclaration de dispositions législatives;
- protection civile;
- intégrité des frontières.

En vertu de ces mesures, le Conseil du Trésor a limité l'utilisation des fonds obtenus par le ministère de la Justice aux cinq activités suivantes en matière de SPAT.

2.1. Orientations et activités connexes

Le ministère de la Justice est responsable de l'élaboration des orientations, de la prestation de services juridiques et législatifs et de l'examen des lois, tout particulièrement en ce qui a trait à la criminalité et au terrorisme. Les éléments principaux de cette fonction sont l'élaboration, le soutien et l'application permanente de mesures législatives comme la *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36) et la *Loi sur la sécurité publique* (projet de loi C-7).

L'équipe Sécurité, Terrorisme et Gouvernance de la Section de la politique de droit pénal est le centre ministériel d'expertise pour ce qui est des activités ayant trait aux orientations de l'initiative SPAT. Cette équipe a mené les activités suivantes en matière de SPAT ou y a participé :

- établissement et maintien d'une capacité d'élaboration des orientations et de prestation de conseils dans le but de demeurer un centre d'expertise dans le domaine du droit antiterroriste au Canada et à l'étranger, de faciliter la réalisation d'autres actions et de donner des avis quant à l'interprétation des lois en vigueur, notamment pour ce qui est de la cohérence de ces mesures avec les exigences constitutionnelles;
- élaboration et prestation de formation juridique générale sur la Loi antiterroriste et sur d'autres mesures législatives antiterroristes à l'intention d'enquêteurs, de procureurs, d'avocats civilistes et d'autres personnels judiciaires, et à cette fin élaboration de matériel didactique, prestation directe de la formation et au besoin apport d'aide à d'autres autorités compétentes dans la réalisation de programmes de formation;
- réalisation d'activités de sensibilisation, de consultation et d'éducation afin de veiller à ce que les mesures législatives et les orientations continuent de satisfaire les besoins des Canadiens et n'aient pas d'effet néfaste sur des collectivités en particulier, surtout à l'égard des droits à l'égalité garantis par la Charte;
- établissement d'une capacité importante de recherche, d'analyse et de surveillance afin de pouvoir produire des rapports annuels et exécuter l'examen parlementaire triennal de la *Loi antiterroriste*;
- prestation, à des organisations internationales et aux pays qui en font la demande auprès du Canada, d'aide internationale pour les mesures législatives antiterroristes, notamment

formation, rédaction législative (dispositions types), façon d'incorporer dans les mesures antiterroristes des protections quant aux droits de la personne;

- aide à l'élaboration et à la négociation de nouveaux instruments internationaux de prévention et de suppression du terrorisme international, tout en assurant leur conformité aux principes nationaux et internationaux du respect des droits de la personne, ainsi que la participation à d'autres efforts internationaux de lutte contre le terrorisme, notamment le partage de pratiques exemplaires;
- prestation de conseils juridiques et stratégiques, touchant notamment la *Charte canadienne des droits et libertés* et aide à l'élaboration, à la rédaction et à la mise en œuvre de nouvelles mesures législatives et réglementaires canadiennes pour combattre le terrorisme sur le fondement de la *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36).

Le Groupe du droit public dispense divers services spécialisés à l'appui des cinq domaines d'activités, ce qui est indispensable pour que le ministère puisse respecter ses engagements vis-à-vis de SPAT et s'acquitter de ses responsabilités dans l'ensemble de l'administration fédérale. Ce groupe a beaucoup participé à l'élaboration des projets de loi C-36 et C-7 (Loi antiterroriste et Loi sur la sécurité publique), puis à leur application. Les attributions spécifiques du Groupe du droit public dans le cadre de SPAT incluent :

- conseiller le ministre de la Justice dans l'exercice de ses responsabilités légales d'examiner toutes les lois et tous les règlements pour ce qui est de leur compatibilité avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits* ; conseiller à propos des obligations du Canada pour le droit international relatif aux droits de la personne;
- produire et dispenser de la formation et des renseignements sur la *Loi antiterroriste* et sur la démarche du Canada pour incorporer dans les mesures antiterroristes des protections des droits de la personne, à l'intention d'enquêteurs, de plaideurs, de magistrats, de la population, de représentants d'autres pays (p. ex. Chine, Indonésie) et d'organisations internationales (p.ex., Nations Unies, G8, Organisation des États américains);
- rédiger des discours et des présentations touchant l'intégration dans les mesures antiterroristes des protections des droits de la personne pour notamment le ministre et des fonctionnaires fédéraux;

- aider régulièrement les avocats civilistes, les procureurs du Portefeuille CISP et les procureurs fédéraux pour tous les contentieux ayant une composante terroriste ou soulevant des questions relatives aux droits de la personne ou à la Charte;
- dispenser des conseils juridiques et stratégiques pour tout ce qui touche les actions permanentes de sécurité publique et d'antiterrorisme – notamment conseils sur la façon d'interpréter et d'appliquer les lois, ainsi que sur leur incidence sur d'autres lois et sur le besoin de modifier celles-ci, entre autres la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*;
- seconder le ministre de la Justice quand il demande au Cabinet l'autorisation financière de pourvoir les postes à la Cour fédérale qui ont été créés en vertu de la *Loi antiterroriste* et à cette fin, démontrer au moyen d'indicateurs objectifs que ces nominations supplémentaires sont nécessaires;
- suivre et interpréter la nouvelle jurisprudence canadienne et internationale ayant trait aux droits de la personne et au terrorisme, aider à la négociation de nouveaux instruments et accords internationaux touchant la prévention et la suppression du terrorisme.

2.2. Service fédéral des poursuites

Le Service fédéral des poursuites (SFP) élabore, par l'intermédiaire du Groupe de sécurité nationale, des orientations opérationnelles pour les poursuites en cas d'infraction de terrorisme, de dispenser des conseils juridiques aux organismes d'enquête (p. ex. Gendarmerie royale du Canada, Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)) en relation avec les enquêtes sur des infractions de terrorisme, de mener les poursuites en cas d'infraction de terrorisme mettant en jeu l'intérêt national et d'aider les poursuites entamées par des procureurs généraux provinciaux. La *Loi antiterroriste* accorde spécifiquement au procureur général du Canada une compétence concurrente quant aux poursuites en cas de nouvelle infraction de terrorisme au *Code criminel* qu'elle a créée et une compétence exclusive quant à toutes les infractions en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*. Ces fonctions doivent pour la plupart pouvoir être exécutées tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux. Outre que le SFP participe à de nombreuses activités exposées ci-dessus à Élaboration des orientations et activités connexes, ses activités propres dans le cadre de SPAT incluent :

- élaborer des orientations opérationnelles et des protocoles relatifs aux poursuites pour infraction de terrorisme et à d'autres dispositions de la *Loi antiterroriste*, élaborer le protocole relatif au témoignage de témoins canadiens et à la production de renseignements dans des procédures à l'étranger ; aider et seconder le sous-procureur général à notifier des personnes qui sont liées de manière permanente au secret en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*;
- mener des poursuites en cas d'infraction de terrorisme impliquant des intérêts de sécurité nationale et aider à d'autres poursuites en cas d'infraction de terrorisme qui sont menées par des procureurs généraux provinciaux;
- s'acquitter des nouvelles fonctions du procureur général du Canada en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, pour formuler des objections à la divulgation de la preuve fondées sur un préjudice possible à la sécurité nationale, à la défense nationale et aux relations internationales, tout en assurant l'équité de la procédure;
- prendre en charge la défense en cas de contestation fondée sur la Constitution, du point de vue du contentieux et de la politique, aider et conseiller à l'égard de parties de la *Loi antiterroriste*, notamment les dispositions relatives au CST de la *Loi sur la défense nationale*;
- dispenser des conseils juridiques aux organismes d'enquête, notamment la GRC et l'ASFC, aux équipes d'enquête, notamment les équipes intégrées de la sécurité nationale, relativement à des enquêtes en cas d'infraction de terrorisme;
- entretenir des rapports à l'échelle internationale et, en conjonction avec d'autres partenaires de la Justice, négocier des traités, accroître les liens avec d'autres pays et partenaires internationaux, tenir dans des juridictions supérieures des audiences en matière d'extradition et d'entraide juridique;
- examiner et coordonner des demandes d'extradition et d'entraide juridique faites auprès du Canada, de même que celles faites par le Canada auprès d'autres pays;
- produire du matériel didactique juridique sur les mesures législatives antiterroristes en vigueur à l'intention d'enquêteurs, de procureurs et de magistrats.

2.3. Contentieux des affaires civiles

Le ministère de la Justice travaille en collaboration étroite avec tous les ministères et organismes fédéraux pour assurer la défense en cas de contestation et d'action judiciaire de tous types contre l'État, notamment la défense en cas d'actions collectives importantes. Il représente les intérêts de l'État en cas d'enquête publique, de révision judiciaire et de contestation fondée sur la Charte.

On s'attendait à ce que quelques dispositions de la *Loi antiterroriste* entraînent une augmentation du nombre et de la complexité des actions civiles. Bien que le nombre attendu de contestations judiciaires ne se soit pas matérialisé immédiatement à la suite de l'adoption de la Loi, les civilistes dispensent régulièrement des services juridiques, notamment :

- élaborer, en consultation avec des partenaires fédéraux, des stratégies appropriées en matière d'actions civiles pour des questions découlant de SPAT et susceptibles d'être litigieuses;
- produire une base de données de référence pour internet, à l'intention des personnels du ministère travaillant à des actions civiles et à des poursuites fédérales. Cette base de données servira aussi pour l'examen parlementaire imminent de la *Loi antiterroriste*;
- réaliser des produits de formation et de sensibilisation à propos de contentieux civil à l'intention des avocats du ministère et d'intervenants d'organismes clients;
- établir une capacité nationale pour gérer et mener les contentieux découlant de contestations en vertu de SPAT, notamment relatives aux désignations d'entités terroristes, aux confiscations et aux saisies;
- dispenser des conseils juridiques aux fonctionnaires fédéraux sur des questions relatives aux exigences de la *Loi sur la preuve au Canada*;
- représenter le procureur général du Canada dans des affaires en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*.

2.4. Aide juridique

Pour que les personnes désavantagées sur le plan économique ne soient pas privées des services d'un avocat dans des affaires pénales graves, le ministère de la Justice finance par des ententes de

contribution et d'accès à la justice les services d'aide juridique en matière pénale dans les provinces et les territoires. Un élément majeur de ces ententes est l'établissement d'un comité permanent de hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, afin de partager des renseignements et de coopérer à l'élaboration des orientations de l'aide juridique.

À la suite des mesures de sécurité accrues aux frontières que le Canada a imposées à la suite des attaques terroristes de 2001, diverses provinces ont signalé une augmentation des frais d'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Cette augmentation est notamment due a) au plus grand nombre d'enquêtes sur des questions de sécurité, b) à l'allongement du temps de préparation des audiences en raison de l'accent accru qui est mis sur la crédibilité, c) au nombre plus élevé d'affaires plus longues et complexes entendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), qui nécessitent l'intervention du ministre, d) au nombre plus grand d'appels de décisions de non-admissibilité et d'exclusion, e) au nombre plus grand de contestations de décisions suite à des audiences d'admissibilité.

Les activités du ministère de la Justice en matière d'aide juridique étaient censées inclure la négociation et la signature d'ententes concernant l'affectation de fonds accrus aux provinces pour l'aide juridique, afin de les aider à faire face à des dépenses plus élevées en raison du renforcement des mesures de sécurité aux frontières. L'objet précis était d'assurer que les provinces, les territoires ou les organismes de prestation d'aide juridique aient les moyens de garantir des procès justes et rapides pour les affaires ayant trait à la sécurité publique et à l'antiterrorisme.

2.5. Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique

Le 12 décembre 2003, le Gouvernement du Canada a créé le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (SPPCC) afin d'intégrer les activités relatives à la sécurité de l'ancien ministère du Solliciteur général avec les autres activités nécessaires pour assurer la protection contre les catastrophes naturelles et les situations d'urgence, et y réagir. Le ministère de la Justice a consécutivement créé le Portefeuille de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique (CISP), qui fusionne l'ancien Portefeuille de la citoyenneté et de l'immigration avec le nouveau Groupe de la sécurité et de la protection civile. Voici les SJM du nouveau Portefeuille CISP :

- l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC),
- le Centre des armes à feu du Canada (CAFC),

- le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS),
- Citoyenneté et Immigration Canada (CIC),
- le Service correctionnel du Canada (SCC),
- la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC),
- Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC – y compris l'ancien Solliciteur général Canada, l'ancien Groupe de travail sur la protection des infrastructures essentielles et le Conseil national de prévention du crime),
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC),
- le Programme sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Le portefeuille dispense des services de conseil juridique et de contentieux à divers clients, dont le mandat a trait à la citoyenneté, à l'immigration, à la protection des réfugiés, à la lutte contre les crimes de guerre et à la promotion de la sécurité publique et de la sécurité civile. Cela inclut la prestation de conseils sur les procédures de filtrage aux points d'entrée et à l'intérieur du Canada. Le portefeuille conseille aussi à propose d'actions diverses, par exemple, la modification de conventions en vigueur sur le partage de renseignements et la protection de la vie privée et d'autres conventions bilatérales ou multilatérales; il dispense des conseils au jour le jour à des clients en matière de sécurité publique et d'antiterrorisme. Voici quelques activités spécifiques qui résultent directement de la nécessité d'améliorer la situation de la sécurité publique :

- mener des affaires à la CISR et à la Cour fédérale relatives à des détentions en matière d'immigration, à des renvois du Canada, à des attestations de sécurité et à des affaires d'exclusion et d'inadmissibilité où il peut exister des préoccupations quant à la sécurité publique ou au terrorisme. Pour soutenir ces activités de contentieux, on a préparé des instructions nationales pour les contentieux, sur des questions juridiques majeures;
- dispenser une assistance juridique relativement à l'élaboration des orientations et des procédures se rapportant aux nouvelles initiatives;
- dispenser des conseils juridiques sur des actions telles que le programme « Information préalable sur les voyageurs/dossier passager » (IPV/DP), les équipes intégrées de la police des frontières et de la police maritime, et le renseignement intégré;
- dispenser de la formation à des fonctionnaires des ministères clients afin de soutenir les activités en matière de sécurité publique et d'antiterrorisme;

- dispenser régulièrement des conseils et des services juridiques à des fonctionnaires fédéraux sur des questions ayant trait aux activités fédérales en matière de SPAT, ainsi que sur l'interprétation et l'application des lois sur la citoyenneté, l'immigration et l'accueil des réfugiés.

2.6. Ressources

Les ressources pour la SPAT proviennent du cadre budgétaire conformément au budget de 2001 et totalisent 77,9 millions de dollars pour la période de cinq ans allant de 2002-2003 à 2006-2007. Les ministres du CT ont prié le ministère de la Justice d'établir des affectations spéciales triennales pour SPAT sous les crédits 1 (sécurité publique et antiterrorisme) et 5 (sécurité publique et antiterrorisme – aide juridique) à partir de 2002-2003, le SCT ayant l'autorité déléguée d'annuler ces affectations après trois ans. Une affectation spéciale englobe, dans ces conditions, tous les crédits ayant été transférés au Ministère à la suite de demandes approuvées par le Conseil du Trésor et devant être uniquement utilisés aux fins décrites dans les demandes. Étant donné que ces crédits ont une affectation spéciale, il faut maintenir des comptes spécifiques de façon à avoir des mécanismes comptables permettant de s'assurer que ces crédits sont utilisés uniquement pour les besoins pour lesquels ils ont été reçus ou recueillis.

Voici ci-dessous la répartition des fonds initialement approuvés par le Conseil du Trésor pour SPAT vis-à-vis des dépenses réelles et des fonds disponibles pour les deux premiers exercices, ainsi que les coûts répartis pour 2004-2005, en millions de dollars :

Exercice	Crédits approuvés par le CT*	Réductions dans le cadre de la réaffectation fédérale	Crédits disponibles	Dépenses réelles	Surplus/ (déficit)
Crédit 1 – Salaires, F&E					
2002-2003	8,1	0	8,1	6,5	1,6
2003-2004	10,1	3,1	7,0	7,0	0
2004-2005	11,6	2,1	9,5		
Crédit 5 – Subventions et contributions pour l'aide juridique					
2002-2003	2,5	0	2,5	0	2,5
2003-2004	2,5	2,5	0	0	0
2004-2005	2,5	2,2	0,3		

- * Financement approuvé par le CT, exception faite de la prime pour les locaux (13 %) et des coûts des régimes de prestations aux employés (20 %).

N.B. Les chiffres pour 2004-2005 sont basés sur les ressources affectées.

Plusieurs raisons expliquent la situation qu'une part substantielle des ressources affectées pour la SPAT n'a pas été dépensée :

- En 2002-2003, le Ministère n'a pas utilisé 1,6 million de dollars des fonds du crédit 1 (20 %) et la totalité des fonds de 2,5 millions de dollars pour l'aide juridique en vertu du crédit 5, soit un total de 4,1 millions de dollars. La non-utilisation des fonds a été due au fait qu'ils ont été reçus tard dans l'année et qu'il a été impossible de satisfaire l'exigence du CT d'élaborer des modalités pour le programme de financement de l'aide juridique. Selon la Direction générale des programmes, l'une des raisons principales pour laquelle cette élaboration n'a pas eu lieu plus rapidement a été le manque de priorité accordé à cette tâche en raison du faible nombre de cas.
- En 2003-2004, le Ministère a contribué 5,6 millions de dollars (44 %) du financement SPAT à la réaffectation budgétaire fédérale, soit une part substantielle de ces fonds, et ceci du fait qu'il n'avait pas utilisé tous les fonds disponibles l'année précédente et qu'il s'agit surtout d'une affectation à but spécial, qui ne comporte pas la flexibilité à long terme d'une réaffectation interne en cas de besoin. De même, la demande anticipée de financement pour l'aide juridique (crédit 5) ne s'est toujours pas matérialisée comme il avait été prévu lors de l'élaboration de la demande au CT. Le Ministère a remis 3,1 millions de dollars du financement SPAT en vertu du crédit 1 (31 %) pour 2003-2004 et la totalité du financement de 2,5 millions de dollars en vertu du crédit 5.
- En 2004-2005, le Ministère prévoit de contribuer 4,3 millions de dollars (30 %) du financement SPAT à la réaffectation budgétaire du CT. Cela représente 2,1 millions de dollars des fonds en vertu du crédit 1 (18 %) et 2,2 millions de dollars des fonds pour l'aide juridique en vertu du crédit 5 (88 %).

3. CONSTATATIONS

3.1. Élaboration du cadre législatif

Les projet de loi C-36, *Loi antiterroriste*, et le projet de loi C-7, *Loi sur la sécurité publique* sont les deux mesures législatives majeures qui ont été élaborées pour combattre le terrorisme et assurer la sécurité des Canadiens à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, ainsi que pour contrer la menace de terrorisme à l'échelle mondiale qui en est résulté. Le ministère de la Justice a joué un rôle majeur dans l'élaboration de ces deux lois. Il a dirigé l'élaboration de la *Loi antiterroriste* et il a activement participé à celle de la *Loi sur la sécurité publique*.

L'équipe de sécurité, de terrorisme et de gouvernance de la Section de la politique en matière de droit pénal (ci-après SPDP) est le centre ministériel d'expertise pour ce qui est des orientations en matière pénale relatives à l'antiterrorisme et à la sécurité nationale. Durant les mois qui ont suivi les incidents terroristes du 11 septembre 2001, cette section a été responsable de l'élaboration de ce qui est éventuellement devenu la *Loi antiterroriste de 2001*, qui inclut des modifications du *Code criminel*, de la *Loi sur la preuve au Canada* et d'autres lois. Elle a aussi remplacé la *Loi sur les secrets officiels* par la *Loi sur la protection de l'information*.

Dans l'accomplissement de ses responsabilités, la SPDP travaille de près avec plusieurs autres entités au Ministère et dans l'administration fédérale. Au Ministère, mentionnons les entités majeures suivantes : le Groupe de la sécurité nationale, le Groupe d'aide internationale du Service fédéral des poursuites, la Section des droits de la personne, la Section du droit administratif et constitutionnel, la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du Portefeuille du droit public, les SJM de plusieurs ministères et organismes. Les autres ministères et organismes incluent : le portefeuille de Sécurité publique et Protection civile Canada (notamment l'ancien ministère du Solliciteur général, la GRC, le SCRS et la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)), Affaires étrangères Canada (anciennement ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), le ministère des

Finances (notamment le CANAFE), le ministère des Transports et le ministère de la Défense nationale.

Dans des circonstances normales, l'élaboration de mesures législatives est un processus long et complexe. Malgré tout, la *Loi antiterroriste* a été élaborée dans des délais très serrés. Le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste proposée, a été approuvé en première lecture par la Chambre des communes le 15 octobre 2001, seulement un mois après les incidents terroristes du 11 septembre, elle a reçu la sanction royale le 18 décembre 2001 et elle est largement entrée en vigueur le 24 décembre 2001. La rapidité avec laquelle le projet de loi est devenu loi témoigne de l'importance qu'on lui a accordée relativement à la protection des Canadiens.

L'élaboration de la *Loi sur la sécurité publique*, qui a reçu la sanction royale le 6 mai 2004, a été dirigée par Transports Canada ; elle modifie 23 lois, donne force de loi à une autre loi et apporte des modifications accessoires à d'autres lois. Le ministère de la Justice a soutenu l'élaboration de cette loi par la prestation de services de rédaction de lois, de conseils et d'assistance juridiques à toutes les étapes.

Les SJM jouent un rôle important dans l'élaboration de toutes les mesures législatives ; il en a été de même dans le cas de la rédaction de la *Loi sur la sécurité publique*. Les SJM ont fourni des conseils et de l'assistance aux sections des politiques des ministères et des organismes associés à l'élaboration des mesures législatives. Transports Canada a été le ministère directeur dans le cas de la *Loi sur la sécurité publique* et, par conséquent, son SJM a joué un rôle majeur de soutien à l'élaboration de cette loi.

Dans le cadre du processus d'élaboration de la *Loi sur la sécurité publique*, les avocats de Transports Canada ont travaillé de près avec les fonctionnaires de ce ministère, ainsi qu'avec des collègues des SJM d'autres ministères partenaires, notamment le Solliciteur général du Canada. Les conseillers spécialisés en orientation et les avocats à l'administration centrale du ministère de la Justice, notamment ceux de la SPDP, de la Section du droit administratif et constitutionnel, de la Section des droits de la personne et de la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels, ont aussi œuvré étroitement avec tous les intervenants afin d'assurer que la *Loi sur la sécurité publique* soit bien étayée aux plans juridique et constitutionnel.

Les représentants des organismes clients auxquels nous avons parlé ont mentionné qu'ils avaient reçu un appui ponctuel, de haute qualité, des avocats de leur service juridique à toutes les étapes

de l'élaboration du cadre législatif. Les entrevues auprès des clients montrent que les avocats de la Justice font « partie de l'équipe » lorsqu'il s'agit de discuter de questions de droit ou d'orientation. On remarque dans une réponse qu'il ne s'agissait pas d'une relation uniquement limitée à l'obtention d'avis juridiques, mais d'un travail de collaboration, où l'on obtenait des suggestions imaginatives, utiles et à propos sur la façon d'accomplir ce qui devait être accompli, dans les limites de la loi. Nous devons noter que même si les avocats du Ministère jouent un rôle important pour aider les clients à trouver des solutions à des problèmes, ils jouent un rôle tout aussi important pour dispenser des conseils indépendants et s'assurer que les clients respectent la loi. Le double rôle des avocats du ministère de la Justice est ce qui les démarque de manière importante des avocats des secteurs public et privé.

La SPDP joue aussi un rôle majeur dans la coordination de la fonction législative fédérale, avec les responsables de l'application de la loi, les procureurs et d'autres fonctionnaires de niveau provincial qui, dans de nombreuses sphères du droit pénal, constituent les intervenants de premier plan dans la mise en œuvre et l'application des mesures législatives.

D'autres activités relatives à la SPAT exécutées par la SPDP sont requises en vertu de lois nationales ou internationales, notamment :

- la présentation de rapports obligatoires auprès du Comité du contre-terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, (obligation conventionnelle en vertu de la *Charte des Nations Unies*) ;
- la participation, en conjonction avec d'autres partenaires ministériels et fédéraux, à l'évaluation imminente de la *Loi antiterroriste de 2001*, qui est de fait requise par son propre article 145 ;
- la réponse à des demandes de renseignements par des organes de vérification et d'enquête spéciaux ou permanents conformément à leur habilitation législative.

L'apport du Ministère sur le plan des orientations semble clairement avoir joué un rôle important dans l'ensemble des efforts fédéraux en matière de contre-terrorisme et de sécurité nationale. Le fait de combiner et d'équilibrer les mesures afin que les lois et les pratiques permettent le maximum d'efficacité pour définir et régler les préoccupations relatives au terrorisme et à la sécurité, tout en préservant les valeurs fondamentales canadiennes à l'égard des droits de la personne et de la dignité humaine, est un élément majeur de stratégie. Dans l'administration fédérale, un certain nombre d'entités ont une fonction se rapportant aux droits de la personne, alors que d'autres contribuent leur expertise dans des domaines comme les enquêtes, le

renseignement ou la sécurité des personnes. Le rôle de la SPDP consiste à intégrer tous ces aspects à l'élaboration, la rédaction, la mise en œuvre et au suivi des mesures législatives et des orientations. Il s'agit de la seule entité qui possède un mandat et de l'expertise dans tous ces domaines pour ce qui est de la politique intérieure. Affaires étrangères Canada joue un rôle semblable en matière de politique étrangère. Justice Canada, Affaires étrangères Canada et Sécurité publique et Protection civile Canada partagent la responsabilité de coordonner entre eux la politique intérieure et la politique étrangère.

3.2. Mise en œuvre du cadre législatif

Deux activités majeures de mise en œuvre du cadre législatif ont porté sur l'élaboration des orientations et sur l'élaboration et la prestation de formation. Cette section présente nos constatations quant à ces activités.

3.2.1. Élaboration des orientations

La SPDP a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre du cadre législatif. Après les attaques terroristes du 11 septembre, elle a établi et conservé une capacité d'élaboration des orientations et de prestation de conseils sur le plan de la sécurité nationale et de l'antiterrorisme. Les efforts dans ce domaine incluent :

- élaborer des orientations et des mesures législatives nouvelles ;
- dispenser des conseils juridiques et de conseils sur les orientations afin d'aider les ministères et organismes partenaires dans l'élaboration de nouvelles orientations et mesures législatives;
- suivre le mode d'application des lois et des orientations en vigueur par les divers intervenants et leur interprétation par les tribunaux ;
- dispenser des conseils à l'État concernant les questions et les options de réforme à mesure qu'elles surgissent.

L'importance et la grande visibilité des lois dans ce domaine, ainsi que la nouveauté des défis auxquels est confronté le Canada et de la réponse législative que constitue la *Loi antiterroriste de 2001*, ont engendré une demande constante de services et une nécessité soutenue de porter une attention aux orientations de droit pénal durant la période d'évaluation. Des éléments de plusieurs nouveaux projets de lois promulgués durant cette période avaient trait à des questions de terrorisme et de sécurité et ont nécessité un suivi ou la prestation de conseils juridiques de la

SPDP. En outre, la *Loi antiterroriste* a pris effet il y a maintenant trois ans et des faits jurisprudentiels, des critiques ou des commentaires notamment des parlementaires, de la presse, des universitaires ont commencé à s'accumuler relativement à l'effet et à l'efficacité de cette loi.

Le nombre des fonctionnaires de la SPDP se consacrant exclusivement ou essentiellement à du travail d'orientation de sécurité et d'antiterrorisme a été au plus haut dans les mois qui ont immédiatement suivi les attaques de septembre 2001 aux États-Unis (les employés ont été détachés d'autres projets), puis il s'est stabilisé en avril 2002 quand la *Loi antiterroriste* a pris effet et que le travail a repris dans les autres domaines. Le travail en matière d'orientation de sécurité et d'antiterrorisme a connu un regain graduel en 2003-2004, en réaction à l'accumulation de renseignements sur la lutte interne contre le terrorisme, et la SPDP a commencé à préparer le terrain pour l'examen parlementaire triennal qui, selon la loi, doit débiter fin 2004.

Les fonctionnaires de la SPDP ont mentionné qu'ils ont participé directement aux activités d'information du public, de consultation et d'éducation en matière de sécurité et d'antiterrorisme. Leur participation a porté sur la prestation de présentations et sur des interactions directes avec notamment la presse, les universitaires et d'autres personnes directement ainsi que l'élaboration de discours et de présentations au profit de diverses personnes, notamment le ministre et des fonctionnaires du Ministère.

Recherche

La SPDP collabore avec la Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice à des travaux de recherche, d'analyse et de suivi sur quelques aspects de la *Loi antiterroriste de 2001*. Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Ministère pour SPAT a permis de mettre en relief deux domaines d'intérêt particulier : la connaissance de la *Loi antiterroriste* dans les communautés ethniques et l'impact des mesures législatives sur celles-ci. Le Ministère a accumulé une quantité importante de données de recherche et d'analyse dans ces domaines, beaucoup d'entre elles n'ayant toujours pas été publiées. Les points qui suivent présentent des constatations découlant de recherches récentes :

- 48 % des Canadiens interrogés en avril 2003 ont dit être au courant des actions prises par le gouvernement depuis le 11 septembre 2001 pour améliorer leur sécurité. Parmi ces 48 %, les démarches le plus souvent citées sont le raffermissement de la sécurité dans les aéroports (54 %), le relèvement de la sécurité aux frontières (37 %), de nouvelles lois sur l'immigration (11 %) et de nouvelles lois antiterroristes (6 %).

- Les sondages réalisés entre les mois de mars et juillet 2003 montrent qu'environ 50 % des Canadiens pensent que les lois antiterroristes ont un impact négatif sur les membres des minorités ethniques vivant au Canada, alors qu'environ 22 % ont affirmé qu'elles n'avaient aucun impact et que 20 % ont répondu qu'elles avaient un impact positif³.
- Le ministère de la Justice a commandé, en mars 2003, la tenue de 16 groupes de discussion regroupant 138 participants issus d'une soixantaine de minorités ethnoculturelles. La tenue de ces groupes de discussion a révélé ce qui suit :
 - Généralement, les participants connaissent très peu les dispositions législatives sur le terrorisme. Toutefois, en règle générale, les participants étaient au courant des mesures de sécurité qui avaient été adoptées après le 11 septembre et qui s'appliquaient aux transports, plus particulièrement dans les aéroports et aux frontières.
 - Dans l'ensemble, les participants appuient les dispositions de la *Loi antiterroriste* tout en se préoccupant, à divers degrés, de son application. La plupart des participants semblent croire que la loi canadienne est moins sévère que celle des États-Unis et du Royaume-Uni.
 - Bien que la disposition sur le financement du terrorisme soit sensée, on s'inquiète de ce qu'elle puisse être mal interprétée et aussi quant à certains aspects de la loi qui font porter une responsabilité par les personnes plutôt que par l'État.
 - Dans l'ensemble, les participants acceptent les nouveaux pouvoirs de la police en matière d'enquête et de prévention, même si les minorités ethniques peuvent être ciblées et malgré la possibilité d'abus de pouvoir de la part des forces policières. En règle générale, on approuve la disposition sur l'écoute électronique, mais on ne comprend pas très bien l'infraction de refuser de donner des renseignements.
 - Dans l'ensemble, la majorité des participants des groupes de discussion sont d'avis que les risques liés à la *Loi antiterroriste* et aux nouveaux pouvoirs policiers sont acceptables afin de protéger le pays et ses habitants. La plupart mentionne se sentir davantage en sécurité ou autant en sécurité avec la nouvelle loi et espère que leurs appréhensions soient sans fondement. Les gens ont dit préférer attendre les résultats de la loi avant de se prononcer⁴.

³ Terrorisme : Sommaire d'enquête dans cinq grands domaines, élaboré par la Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice, septembre 2003.

⁴ Opinion des minorités sur la *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36), rapport de groupe de discussion, préparé pour le ministère de la Justice du Canada, Division de la recherche et de la statistique, par Les études de marché Créatec +, 31 mars 2003, p. 1-2.

Droits de la personne

On a mentionné que les questions relatives aux droits de la personne ont été l'une des principales préoccupations à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la *Loi sur la sécurité publique* et de la *Loi antiterroriste*. Selon la plupart des personnes interrogées du ministère de la Justice et des organisations partenaires, il faut respecter les obligations relatives à la Charte et aux droits de la personne dans l'exécution de tâches se rapportant à la sécurité nationale ; elles semblent être au courant de l'impact potentiel des mesures législatives sur les communautés ethniques minoritaires.

Résultats pour les Canadiens

Pour les Canadiens, les résultats du travail du Ministère relativement à l'élaboration de lois en matière de sécurité nationale et d'antiterrorisme sont considérés comme étant substantiels, bien que difficiles à quantifier, parce que l'essentiel du travail concerne des mesures préventives ou des mesures invoquées uniquement en réponse à des activités terroristes ou à une infraction ou un incident. La difficulté tient au fait que personne ne reconnaît le travail de qualité qui est effectué pour protéger les Canadiens contre des menaces à la sécurité nationale, alors que toute erreur pourrait être tragique. De manière générale, au nombre des résultats il y a des mesures législatives nationales qui contiennent des infractions réelles, des pouvoirs d'enquête et d'autres mesures, ainsi que des mesures de protection juridiques et autres à l'égard des droits de la personne. Ces mesures protègent à leur tour la sécurité des Canadiens, ainsi que les institutions et activités politiques, juridiques, sociales et économiques au Canada, tout en assurant une gestion et une protection des droits individuels de haut niveau, comme le souhaitent les Canadiens dans une atmosphère de sûreté, de sécurité, de tolérance et de respect mutuel.

En plus de procurer aux fonctionnaires canadiens des outils efficaces en matière d'antiterrorisme et de sécurité, ce travail a aussi protégé la position du Canada sur le plan mondial et fait en sorte que le Canada peut fournir une assistance appropriée et collaborer avec d'autres pays dans des enquêtes multinationales et qu'il peut obtenir une collaboration semblable en retour. L'expertise en matière d'orientations et de mesures législatives permet aussi au Canada de :

- soutenir d'autres pays dans l'élaboration de mesures efficaces qui leur sont propres, ce qui atténue la menace vis-à-vis du Canada provenant de l'étranger et la menace à l'endroit des Canadiens qui sont à l'étranger;
- préserver et protéger les intérêts canadiens sur les plans commercial et économique;

- s'assurer que de tels pays acceptent et soient en mesure d'assister le Canada dans des cas particuliers;
- promouvoir les valeurs et l'influence canadiennes dans la communauté internationale.

Le Groupe de la sécurité nationale (GSN) a aussi été responsable de l'élaboration des orientations ayant trait à la *Loi antiterroriste*, bien que ses responsabilités aient été surtout de nature fonctionnelle. Les orientations opérationnelles élaborées par le GSN se rapportent notamment à l'engagement de poursuites dans des infractions nouvelles, créées en vertu de la *Loi antiterroriste* et à l'utilisation des pouvoirs en matière d'audience d'enquête et d'engagement assorti de conditions. Nous examinerons ces aspects plus en détail à la section sur la mise en application du cadre législatif.

3.2.2. Élaboration et prestation de formation

Les entités principales responsables de la formation des procureurs et des agents d'application de la loi en matière de sécurité publique et d'antiterrorisme sont le Service fédéral des poursuites (SFP) du ministère de la Justice et Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC).

Le Groupe de la sécurité nationale (GSN) du SFP a dirigé la prestation de formation aux procureurs et aux agents d'application de la loi concernant la portée, l'intention et les limites de la nouvelle *Loi antiterroriste* sur le plan des infractions et des pouvoirs. De décembre 2001 à septembre 2004, le ministère de la Justice a organisé trois séances de formation de deux jours sur la *Loi antiterroriste* et les procédures pénales et la façon dont elles s'appliquent en matière d'antiterrorisme, une séance de formation d'une journée et demi ayant trait aux questions de protection de la vie privée et deux conférences d'une journée sur le droit en matière de sécurité nationale pour discuter de questions pertinentes pour les responsables de la sécurité et du renseignement. (L'annexe A contient plus de renseignements sur la formation dispensée.).

Le GSN a aussi élaboré et présenté une séance de formation axée sur l'application de la *Loi antiterroriste* à l'intention de membres de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario et de la Sûreté du Québec. Il a produit et disséminé 2500 cédéroms en langue anglaise et 1000 cédéroms en langue française comportant cette séance de formation à l'intention des corps policiers dans l'ensemble du Canada.

Selon les commentaires sur les séances de formation, ainsi que les entrevues, les séances et le matériel de formation élaborés par le ministère de la Justice ont été très bien accueillis. Les

personnes interviewées dans le cours de cette évaluation ont mentionné spécifiquement la qualité et l'utilité des cédéroms. La GRC utilise les cédéroms pour la formation de tous ses agents en contre-terrorisme (plus de 300 agents de la GRC ont reçu une formation spécialisée en contre-terrorisme).

Voici les sections du ministère de la Justice, outre le GSN, qui ont contribué à l'élaboration et à la prestation de formation :

- En tant que principaux experts des mesures législatives elles-mêmes, les fonctionnaires de la SPDP ont fourni des conseils relatifs aux programmes de formation élaborés par le GSN et par des ministères et organismes partenaires. Ils ont aussi donné des présentations dans le cadre de séances de formation et ont tenu une séance de formation de deux jours en juin 2002.
- Des fonctionnaires de la Section des droits de la personne, de la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels et de la Section du droit administratif et constitutionnel du Groupe du droit public ont aussi apporté leur expertise à l'élaboration et à la prestation de séances de formation, et ils ont aussi donné des présentations dans le cadre de séances de formation.
- Des membres de la Direction générale du contentieux des affaires civiles ont activement enseigné et participé à des séances de formation sur le projet de loi C-36. Selon des plaideurs interrogés, même si ces séances ont été axées vers les procureurs, elles ont constitué une occasion intéressante pour réunir des collègues travaillant à la sécurité nationale dans d'autres organisations, notamment des fonctionnaires des SJM de SPPCC, du SCRS, de la GRC et du CST. La Direction générale du contentieux des affaires civiles a aussi présenté de la formation logicielle concernant la base de données de référence qui a été créée pour recueillir des données se rapportant aux contentieux en matière de SPAT. Cette formation a été dispensée à un groupe sélectionné de plaideurs et de conseillers (quelques-uns exerçant dans chaque bureau régional et à l'administration centrale), devant participer à des contestations fondées sur la Charte des mesures législatives en matière de SPAT.
- Les avocats des SJM du Portefeuille CISP ont aussi donné une formation limitée à des fonctionnaires sélectionnés de CIC et d'ASFC afin de les soutenir dans leurs activités relatives à la sécurité publique et à l'antiterrorisme.
- Le SJM de la GRC et la SPDP ont œuvré en conjonction avec la Direction générale de l'apprentissage et du perfectionnement de la GRC pour concevoir un cours de formation de deux jours et demi sur la *Loi antiterroriste* à l'intention des agents.

Les questions relatives à la *Loi antiterroriste* et à la *Loi sur la sécurité publique* sont souvent nouvelles. Dans quelques domaines, nous commençons tout juste à accumuler de la jurisprudence en relation avec les nouvelles mesures législatives, et il n'est pas encore évident comment les tribunaux vont réagir face à des éléments des nouvelles lois susceptibles d'être contestés. La formation qui a été élaborée à ce jour a donc été surtout fondée sur des avis juridiques concernant la façon dont seront appliquées les nouvelles lois.

Il a été intéressant de noter que beaucoup de personnes (si ce n'est la plupart) travaillant dans les services juridiques en matière de sécurité nationale ont donné des présentations lors de séances de formation. Cela donne une indication de la nature expérimentale, évolutive du secteur de la sécurité nationale, c'est-à-dire qu'on est en voie d'acquérir de l'expertise au jour le jour, à mesure que les gens font face à diverses situations. Selon une réponse d'un répondant, la formation dans ce domaine est essentiellement un apprentissage sur le tas, car l'on apprend au fur et à mesure de ses fonctions.

3.3. Mise en application du cadre législatif (poursuites et contentieux)

3.3.1. Conseils juridiques sur les questions de sécurité nationale

Le Groupe de la sécurité nationale, qui concrétise la responsabilité fonctionnelle du SPGA – Droit pénal en matière de sécurité nationale, dispense des conseils juridiques, en conjonction avec les SJM et les procureurs des bureaux régionaux du MJ, pour tout ce qui touche à l'application de la loi en matière de sécurité nationale. Après les attaques terroristes de septembre 2001, puis les nouvelles mesures législatives qui ont ensuite été adoptées et l'accroissement soudain et généralisé de l'intérêt envers le contre-terrorisme et la sécurité nationale, le travail du GSN est devenu beaucoup plus complexe, urgent et visible. Le GSN a gardé toutes ses responsabilités antérieures, auxquelles sont venues se superposer un nombre croissant de tâches et de responsabilités qui à leur tour ont engendré d'autres responsabilités.

Avant le 11 septembre 2001, le GSN comprenait essentiellement trois personnes, soit un avocat, un analyste des orientations et un commis aux dossiers, avec l'ajout d'autres avocats pour des périodes de temps restreintes pour traiter certaines questions précises. À la suite des attaques de septembre 2001, le GSN a été élargi à huit personnes, soit un avocat général, un avocat-conseil, trois avocats, un analyste principal en orientations, un commis aux dossiers et un secrétaire. Pour

satisfaire les besoins constants des organismes d'enquête pour des conseils et de l'assistance juridiques concernant les dossiers de SPAT, le GSN a aussi :

- étendu les services juridiques qu'il dispense en participant aux nouvelles affaires matière de sécurité nationale beaucoup plus tôt qu'au stade usuel de prestation de conseils juridiques;
- désigné des procureurs à temps plein dans chaque bureau régional;
- élaboré et présenté des cours et du matériel spécialisés de formation à l'intention des enquêteurs et des procureurs dans le domaine du contre-terrorisme.

Le GSN est l'entité de premier plan pour conseiller le sous-procureur général adjoint – Droit pénal lorsqu'il s'agit d'approuver le dépôt d'accusations et l'utilisation de pouvoirs d'enquête, ainsi que pour conseiller le procureur général du Canada à savoir si certaines poursuites devraient être menées par lui plutôt que par un procureur général provincial. Il centralise toute la jurisprudence relative aux enquêtes et aux poursuites pour des infractions de terrorisme.

Le GSN est le centre névralgique du Ministère pour ce qui est de la coordination des responsabilités légales du procureur général du Canada relatives aux nouvelles dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui s'appliquent au traitement de renseignements de nature délicate et de renseignements potentiellement dommageables dans les procédures, notamment judiciaires.

La *Loi antiterroriste* a élargi de manière importante la charge de travail du Groupe de la sécurité nationale dans divers domaines :

- Dès le départ, on anticipait des contestations fondées sur la Constitution des dispositions de la *Loi antiterroriste*. À ce jour, deux décisions de la Cour d'appel fédérale sont venues clarifier et codifier l'application future de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le recours aux audiences d'investigation (en vertu de l'article 83.28 du *Code criminel*) par le procureur général de la Colombie-Britannique a été maintenu par la Cour suprême du Canada. Le GSN a été le moteur pour la recherche et la préparation de matériel documentaire et il s'est au besoin appuyé sur l'expertise de l'avocat général principal de la SPDP. Il y aura des contestations dans le futur et on a amorcé le travail pour s'y préparer.
- Le GSN a concrétisé la responsabilité fonctionnelle du SPGA – Droit pénal quant à la prestation d'avis pour ce qui touche la sécurité nationale, notamment au CST et au BCP concernant entre autres les programmes, la divulgation présumée et non autorisée de renseignements. Il faut maintenant en urgence des avis sur les enquêtes pour infraction de

terrorisme, que mènent les polices fédérales, provinciales et municipales. Non seulement on dispense des avis, il y a aussi en même temps un volet pédagogique. Lorsque la *Loi antiterroriste* a été élaborée, on n'a pas eu le temps de réfléchir et d'examiner la façon dont la loi fonctionnerait dans la pratique. Par conséquent, la prestation actuelle d'avis est en quelque sorte un moyen d'établir des précédents fondés sur les différents scénarios rencontrés. Le GSN a assumé la responsabilité d'être le centre névralgique pour la collecte et le partage de connaissances sur le plan ministériel.

- Avec le dépôt des premières accusations pour infraction de terrorisme, le GSN a maintenant acquis ses premières expériences dans la compilation de documents pour conseiller le procureur général à savoir s'il faut entamer ou non des poursuites. Il ne s'agissait pas d'une démarche facile, celle-ci ayant nécessité la participation directe de deux avocats généraux principaux et d'un avocat. La poursuite est dirigée par le bureau régional, mais le GSN demeure actif au jour le jour.
- La *Loi antiterroriste* a engendré la nécessité d'une démarche nouvelle, plus coordonnée, relativement à la gestion des questions de droit pour les affaires de sécurité nationale et de terrorisme. Le ministère de la Justice participe plus directement aux enjeux et aux enquêtes ayant trait à la sécurité nationale et le GSN participe plus rapidement pour qu'une stratégie juridique soit en place.
- L'établissement de la liste des entités en vertu de l'article 83.05 du *Code criminel* a immédiatement créé une charge de travail régulière pour le GSN. Cela concerne le rôle du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui doit recommander que le gouverneur en conseil établisse la liste des entités où il y a lieu de croire qu'il s'agit bel et bien d'organisations ou de personnes terroristes. La fonction du GSN à cet égard est double : veiller à ce que le seuil légal soit respecté et mettre en cause quelques-uns des faits étayant la demande. Cette fonction exige que le GSN passe en revue le rapport de renseignement en matière de sécurité (RRS) établi par le SCRS ou la GRC, afin de s'assurer que les renseignements contenus dans les documents justifient le listage de l'entité avant la prise en considération de la situation par le ministre de SPPCC et le gouverneur en conseil. Le GSN et le SJM du SCRS ont collaboré à l'élaboration du nouveau format de présentation de ces renseignements et les premières listes devaient figurer dans la Gazette du Canada en juillet 2002. En date du 31 juillet 2004, quelque 35 entités y figurent à présent. À l'heure actuelle, comme la loi requiert un réexamen biennal obligatoire de chaque entité figurant sur la liste, le GSN a achevé l'examen obligatoire des 35 entités.

- Notification des personnes qui sont liées de manière permanente au secret en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*. La *Loi antiterroriste* confère à chaque administrateur général l'autorité de déterminer quels employés dans son ministère ou de son organisme devraient être considérés comme étant liés de manière permanente au secret. Le GSN a œuvré de près avec le Secrétariat du Conseil du Trésor tout au long de l'année 2002 pour élaborer de nouvelles procédures relatives aux orientations fédérales de sécurité, qui incluent des critères de notification et des étapes prescrites pour le processus de notification. Le GSN a aussi joué un rôle important dans l'acceptation interministérielle des nouvelles procédures. Le GSN continue son travail dans ce secteur, afin de définir quels autres éléments fédéraux doivent figurer officiellement dans l'annexe à la *Loi antiterroriste*, ainsi que de clarifier certains points de la loi. Le GSN a aussi le rôle permanent, au ministère de la Justice, d'aider l'agent ministériel de sécurité à identifier les personnes dont les responsabilités les catégorisent comme étant sujettes à notification.
- La prestation d'avis et de conseils au procureur général à propos de l'enquête publique sur l'affaire Maher Arar exige souvent l'attention à temps plein d'un avocat, travaillant et collaborant avec l'avocat fédéral et celui du SJM. Le degré de participation à l'enquête illustre la nature entremêlée et interconnectée des questions qui ont trait au contexte de la sécurité nationale. Toute discussion et prise en considération de questions de nature confidentielle en relation avec la sécurité nationale ne peuvent avoir lieu sans faire référence aux mesures de protection des renseignements relatifs à la sécurité nationale qui sont énoncées à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le GSN joue un rôle à la fois à la partie I et la partie II de l'enquête, la partie II portant sur l'élaboration d'un régime pour examiner le rôle de la GRC en matière de sécurité nationale.

Le Groupe de la sécurité nationale a concentré ses ressources sur des questions opérationnelles pressantes, qui occupent une part importante de la charge de travail au jour le jour. Bien qu'il s'agisse de domaines de la plus haute priorité, cette concentration des ressources a été effectuée au détriment de projets plus stratégiques comme la formation de procureurs fédéraux et de policiers, la participation à des événements de coordination interministérielle et à des activités de prise de contact avec les collectivités, leur organisation, la participation à des réunions nationales et internationales sur la sécurité et le renseignement qui permettent de développer les contacts requis pour mener à bien les tâches. Selon une organisation partenaire, le ministère de la Justice devrait participer plus activement aux forums internationaux sur la sécurité afin que le Gouvernement du Canada y ait la représentation légale nécessaire. Le GSN constate qu'il y a

participé plus fréquemment depuis septembre 2001, mais lorsqu'il s'est agi de choisir entre obligations opérationnelles nationales et engagements internationaux, les premières ont la priorité.

Depuis trois ans, la fonction internationale du GSN s'élargit régulièrement, qu'il participe aux réunions sur le contre-terrorisme du Forum sur la criminalité transfrontalière ou aux réunions triennales de Rome et de Lyon du G8 du sous-groupe des affaires de droit pénal. Toujours au plan international, le GSN a élaboré un protocole concernant la présentation de preuves par des Canadiens et la participation d'intervenants canadiens à des instances à l'étranger, et il constitue le centre névralgique de coordination.

Les actions des organismes centraux, et tout particulièrement celles du BCP, ont ajouté des responsabilités et accru la complexité. La mise en œuvre de la Politique de sécurité nationale a engendré des tâches en relation avec la Table ronde multiculturelle sur la sécurité et l'établissement du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM). Le GSN a assumé le leadership pour tenter de solutionner des questions relatives au partage de renseignements sur la sécurité maritime et, dans une suite logique, ce travail s'est ajouté et intégré aux efforts visant une résolution des questions relatives au partage de renseignements dans le contexte global du CIEM. Le GSN copréside un groupe de travail sur des questions juridiques, où l'on analyse au cas par cas les questions touchant le partage des informations.

L'activité parlementaire relative aux questions de sécurité nationale devrait augmenter de manière importante en 2005. En premier lieu, l'examen triennal obligatoire de la *Loi antiterroriste* doit débiter en décembre 2004. En second lieu, puisque le premier ministre s'est engagé à soutenir l'établissement du Comité parlementaire chargé de la sécurité nationale, le gouvernement devra déposer une mesure législative habilitante.

En dernier lieu, le GSN a parrainé un certain nombre d'initiatives de sensibilisation du public dont le but était d'améliorer la compréhension des questions de sécurité nationale. Il y a maintenant une conférence annuelle sur la sécurité nationale à l'intention des avocats travaillant à la sécurité nationale au Ministère. Il y a des réunions triennales de praticiens afin de permettre des échanges sur des sujets d'intérêt national. Il y a des déjeuners-colloques mensuels sur des sujets d'actualité pour les avocats de la RCN. L'Équipe d'urgence de la Justice se réunit maintenant de façon régulière, et non uniquement lors d'exercices de contre-terrorisme et d'événements mobilisateurs (p. ex., la visite de Bush). Ainsi, l'Équipe d'urgence de la Justice est devenue un moyen de partage de renseignements et d'expériences.

Modifications de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*

La *Loi antiterroriste* inclut des modifications importantes à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'une de ces modifications porte sur la désignation du procureur général du Canada comme étant le bureau indépendant d'expertise, afin de rapprocher les intérêts conflictuels quant à la divulgation de renseignements de nature délicate dans des procédures notamment judiciaires. Le GSN gère et coordonne ce nouveau processus au nom du sous-procureur général adjoint – Droit pénal.

Le nouvel article 38.01 exige que si un participant à une procédure, ou un responsable de celle-ci est d'avis qu'il pourrait y avoir divulgation de « renseignements de nature délicate » ou de « renseignements potentiellement dommageables » durant celle-ci, il avise le procureur général du Canada. Celui-ci a dix jours pour consulter les ministères et les organismes fédéraux pertinents (habituellement le BCP, Défense nationale Canada, Affaires étrangères Canada, la GRC, Citoyenneté et Immigration Canada, le SCRS, SPPCC et le CST), de même que d'autres intervenants pertinents comme le procureur dans une procédure pénale, pour déterminer si les renseignements peuvent être divulgués, sous quelle forme ou à quelles conditions.

Selon plusieurs personnes interrogées, un intervalle de dix jours est beaucoup trop court lorsqu'il s'agit d'entamer et de terminer des démarches de consultation auprès de toutes les parties associées à ce type d'affaire, tout particulièrement lorsqu'on tient compte de la charge de travail importante relative à ces notifications. Ces personnes interrogées ont mentionné que, dans la pratique, il faut de 20 à 30 jours pour déterminer si le procureur général autorisera ou non la divulgation des renseignements.

Dans les affaires où le procureur général n'a pas autorisé la divulgation, notamment les affaires où aucune décision n'a été rendue par celui-ci, une requête peut être déposée auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale. L'article 38.06 permet à un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale d'autoriser la divulgation de tous les renseignements, d'une partie de ceux-ci, d'un résumé de ceux-ci ou d'un aveu écrit des faits qui y sont liés.

La charge de travail engendrée par les nouvelles dispositions de l'article 38 relatives à la notification s'est avérée importante et, à l'occasion, a mobilisé la totalité de l'effectif du GSN. En date de février 2004, le GSN avait traité une vingtaine de cas de notification en vertu de l'article 38 et fourni des avis dans un nombre égal d'occasions où l'on avait envisagé de procéder à des

notifications lorsque cela n'était pas requis, ou lorsqu'une certaine forme de consultation avait été nécessaire. Le rôle du GSN dans ces cas est polyvalent. Les avocats du GSN :

- gèrent le processus;
- facilitent la communication;
- éduquent les participants;
- évaluent si la divulgation serait préjudiciable;
- jouent le rôle de négociateurs vis-à-vis d'intérêts divergents;
- fournissent des conseils et des recommandations au sous-procureur général adjoint – Droit pénal;
- renseignent les plaideurs sur les positions adoptées par le procureur général.

Les nouvelles procédures du GSN en relation avec les questions ayant trait à l'article 38 exigent que les ministères et les organismes évaluent et catégorisent les renseignements qui peuvent et ne peuvent pas être rendus publics avant de s'adresser au GSN. Selon les personnes interrogées, il existe des priorités conflictuelles à ce niveau et le SCRS protège davantage ses renseignements par crainte de dévoiler ses sources, alors que la GRC est davantage disposée à divulguer ses renseignements afin de faciliter les poursuites.

Deux personnes interrogées se sont inquiétées des dispositions de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* relatives à la *Loi antiterroriste* – inquiétude quant à la clarté des dispositions et quant à la façon dont les divers éléments interagissent entre eux, inquiétude quant à la façon dont les dispositions sont à interpréter et quant au fait que les affaires touchant la sécurité nationale font des allers et retours entre les cours d'instance provinciales et la division de première instance de la Cour fédérale, afin de prendre en compte l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Les préoccupations ont trait au fait que la Cour fédérale manque de contexte pour traiter efficacement les questions et que ce va-et-vient pourrait retarder le procès et engendrer des problèmes sous forme de requêtes *Askov* (retard indu du procès pénal).

Questions soulevées

La plupart des personnes interrogées semblent estimer que le nouveau processus en matière de sécurité nationale, de pair avec la coordination par le GSN des questions relatives à la sécurité nationale, fonctionne bien et qu'un contrôle centralisé est important pour faire face à ces questions. On s'est toutefois interrogé s'il y a lieu que le GSN équilibre des fonctions conflictuelles, en tant que facilitateur des enquêtes sur la sécurité nationale, et aussi ait une

fonction de contestation quant à la qualité des données de renseignement sur la sécurité, surtout dans les affaires touchant l'établissement des entités terroristes. Le GSN indique qu'il aborde les préoccupations au cas par cas et a préparé des explications détaillées à incorporer au Manuel fédéral des poursuites afin de faciliter les enquêtes.

Selon les personnes interrogées de tous les secteurs du Ministère, des ressources sont affectées aux domaines de haute priorité, souvent au détriment d'autres efforts non liés à la SPAT. Cela se produit parce que les opérations en matière de SPAT sont, de par leur nature, à risques plus élevés et plus pressés. Les avocats des SJM, en particulier, ont mentionné que les questions de sécurité nationale ont préséance sur tous les autres dossiers et que, par conséquent, quelques clients n'obtiennent pas ponctuellement les services auxquels ils sont en droit de s'attendre.

Une autre préoccupation soulevée lors des entrevues concerne le fait que la *Loi antiterroriste* n'exige pas que les poursuites dans des affaires de sécurité nationale soient menées par des procureurs fédéraux. On a suggéré qu'en règle générale, les procureurs provinciaux n'ont pas les autorisations de sécurité ou l'expérience nécessaires pour s'occuper d'affaires de sécurité nationale et que leurs bureaux ne comportent pas les dispositifs de sécurité nécessaires à la manipulation de documents relatifs à la sécurité nationale. Ces inquiétudes demeurent pour l'instant théoriques, puisque c'est le bureau régional d'Ottawa-Gatineau du SFP qui mène la première poursuite aux termes de la *Loi antiterroriste*.

3.3.2. Utilisation des principales dispositions de la *Loi antiterroriste*

Cette section présente des statistiques sur l'utilisation des dispositions antiterroristes du *Code criminel* entre l'application de la *Loi antiterroriste* et septembre 2004.

- Nombre d'enquêtes en matière de terrorisme – selon les personnes interrogées, plusieurs enquêtes en matière de terrorisme sont en cours. Les chiffres exacts n'ont pas été mentionnés en raison de la nature délicate de ces enquêtes.
- Nombre d'arrestations, d'accusations, de poursuites – une seule personne a été arrêtée et accusée pour infraction de terrorisme au Canada depuis la mise en œuvre de la *Loi antiterroriste*. L'arrestation a eu lieu à Ottawa le 29 mars 2004 et l'affaire en est actuellement aux phases préparatoires au procès.

- Nombre de condamnations – aucune condamnation pour infraction de terrorisme n'a été enregistrée à ce jour.
- Nombre d'audiences devant la Cour fédérale relatives à l'utilisation de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* – en date de février 2004, le GSN avait traité une vingtaine de cas de notification relatifs à l'article 38.
- Nombre d'audiences d'investigation⁵ – au moment où nous rédigeons, une (1) seule action en justice relativement à une audience d'investigation avait été instruite. Cette affaire a été instruite relativement à un témoin de l'État dans l'enquête et les poursuites sur la tragédie d'Air India à la demande du procureur général de la Colombie-Britannique. Avant le début de l'interrogatoire relativement à l'ordonnance de comparution, une contestation en vertu de la Constitution sur la disposition touchant l'ordonnance a été soumise. Le 23 juin 2004, la Cour Suprême du Canada a statué sur la validité constitutionnelle de l'article 83.28, instrument efficace de lutte contre le terrorisme qui respecte les valeurs fondamentales de la démocratie.
- Nombre de détentions préventives – la disposition sur l'engagement assorti de conditions de la *Loi antiterroriste* (communément appelé la détention préventive) n'a pas encore été utilisée en date de septembre 2004⁶.

⁵ Les audiences d'investigation sont prévues par l'article 83.28 du *Code criminel*, nouvelle disposition ajoutée en 2001 dès l'adoption de la *Loi antiterroriste*. En vertu de cet article, un agent de la paix peut, sur l'approbation du procureur général et en cas d'infraction à caractère terroriste, demander à un juge, en l'absence de toute autre partie, de rendre une ordonnance autorisant la recherche de renseignements. (Nota : On entend par ex parte le fait d'engager une action unilatéralement, par une partie seulement ; action exécutée ou effectuée à la demande d'une partie seulement.)

⁶ En vertu de la disposition sur l'engagement assorti de conditions, qui a été ajoutée au *Code criminel* à l'article 83.3, un officier de la paix peut, avec le consentement préalable du procureur général et s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera mise à exécution et de soupçonner que l'imposition à une personne, d'un engagement assorti de conditions ou son arrestation est nécessaire pour éviter la mise à exécution de l'activité terroriste, peut déposer une dénonciation devant un juge de la cour provinciale. Ce juge peut faire comparaître la personne devant lui. Un agent de la paix, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde d'une personne faisant l'objet d'une dénonciation est nécessaire afin de l'empêcher de mettre à exécution une activité terroriste, peut, sans mandat, arrêter la personne. La personne détenue doit comparaître devant un juge de la cour provinciale dans un délai de vingt-quatre heures après son arrestation, ou le plus tôt possible. Si le juge détermine qu'un engagement est nécessaire, il peut y avoir mise en liberté sous condition pendant 12 mois ou emprisonnement d'une durée maximale de 12 mois.

Les statistiques ci-dessus illustrent le peu de recours aux dispositions sur la lutte contre le terrorisme du *Code criminel*. Ceci reflète le fait qu'il s'agit de dispositions d'exception à n'invoquer qu'en cas de circonstances exceptionnelles. L'une des fonctions du SFP est de sensibiliser ses partenaires à ces dispositions et de les conseiller sur la façon d'y recourir. Il faut par ailleurs consacrer beaucoup de temps aux enquêtes touchant les activités terroristes et quelques enquêtes en cours aboutiront peut-être plus tard à des inculpations et à des poursuites. Pour l'instant et selon de nombreux fonctionnaires interrogés, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est un autre outil important auquel le Gouvernement du Canada a recours pour exclure, détenir ou déporter des personnes constituant, pense-t-on, des risques à la sécurité et protège par là même la sécurité des Canadiens.

Le service juridique de Citoyenneté et immigration Canada (CIC) a activement participé à l'élaboration et à l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sanctionnée et adoptée après les événements du 11 septembre. Le portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique, qui comprend désormais le service juridique de CIC, dispense des avis et des services de contentieux en cas de recours aux dispositions de cette loi qui concernent la protection de la sécurité nationale.

Les entrevues ont également révélé que la confiance dans les recours en matière d'immigration est à envisager de façon très positive. Ils sont très utiles pour contrer les menaces à la sécurité posées par des non résidents, cas qui souvent ne permettent ni les enquêtes, ni les poursuites. Le recours à ces dispositions a toutefois soulevé de nombreuses questions quant aux droits de la personne. Bien que la procédure d'attestation de sécurité prévue par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* soit conforme à la Charte, son utilisation et d'autres procédures d'expulsion sont portés en justice si l'expulsion présente des risques de torture pour la personne. Parmi les questions soulevées par ce cas, on se demande si le Canada, pour des questions de sécurité, devrait opter pour d'autres solutions comme la détention préventive ou la libération sous surveillance, lorsque l'expulsion expose à la violation des droits de la personne. Ces questions devront être examinées plus en détail à mesure que les juridictions précisent la légitimité des actions prises en vertu des lois sur l'immigration.

Conséquences des grandes affaires de sécurité nationale sur la réussite des projets en cours

Selon plusieurs personnes interrogées, le travail en matière de sécurité nationale a été influencé par quelques grandes affaires. Celle à laquelle on se réfère le plus souvent est l'enquête publique

commandée par le Gouvernement du Canada sur M. Maher Arar, mais on compte également celle de Juliet O'Neil et du *Ottawa Citizen* ainsi que les poursuites contre Liban Hussein, et les demandes internationales soumises pour renoncer au mandat contre lui, qui ont tous des effets considérables sur la charge de travail, surtout pour le GSN.

Compte tenu de l'ampleur et de la nature de haute sécurité des informations de l'affaire Arar, la charge de travail est colossale. L'instruction de Liban Hussein a mis en lumière la nécessité de modifier les *Règlements des Nations Unies sur la suppression du terrorisme* ; il a fallu de nombreux avis stratégiques et juridiques, notamment par rapport à la Charte et à la Constitution. La charge de travail de l'effectif relativement restreint qui travaille à la sécurité nationale s'est beaucoup accrue en raison de ces grandes affaires. Sa capacité de faire avancer les autres dossiers touchant la sécurité nationale s'en trouve affectée.

Le SFP a nommé des procureurs régionaux dans le cadre de l'initiative SPAT, qui ont été assignés aux équipes intégrées de sécurité nationale (EISN). En collaboration étroite avec le GSN, ces procureurs agissent à titre de conseiller auprès des corps policiers lors des enquêtes et se chargent des poursuites dans le cadre de l'initiative SPAT. L'objectif est de promouvoir une expertise spécialisée dans un groupe central de procureurs. Ces derniers seront au premier plan en conseillant la GRC en matière de lutte contre le terrorisme. On a laissé entendre que certains de ces procureurs étaient issus des provinces et pouvaient ne pas disposer de la formation et de l'expertise requises pour les avis et les poursuites en matière de sécurité nationale.

Des personnes interrogées provenant d'un organisme partenaire se sont dites préoccupées par les exigences de la *Loi antiterroriste* aux termes desquelles les forces de l'ordre doivent faire approuver par des juges de cour provinciale la pose d'écoutes électroniques ou un mandat de perquisition en cas d'enquête ayant trait à la sécurité nationale. On suggère que ces juges ne disposent pas de la formation et de l'expertise requises pour apprécier l'ensemble des subtilités des affaires de sécurité nationale. Selon ces personnes, la section de première instance de la Cour Fédérale serait mieux placée pour traiter ces demandes, car elle a l'expérience des affaires de sécurité nationale, pour avoir travaillé sur des affaires de demandes d'écoutes électroniques et de mandat de perquisition du SCRS et sur des affaires instruites en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

3.3.3. Contentieux civils relatifs à la *Loi antiterroriste*

Quelques dispositions de la *Loi antiterroriste* laissaient présager une augmentation du nombre et de la complexité des actions civiles. Bien que les prévisions ne se soient pas matérialisés immédiatement après l'adoption de la *Loi*, les modifications apportés à la *Loi sur la preuve au Canada*, qui font partie intégrante de la *Loi antiterroriste*, ont considérablement accru la charge de travail des avocats du contentieux des affaires civiles.

En outre, les plaideurs civilistes ont assuré en permanence des services juridiques, notamment :

- Participer à l'élaboration de la *Loi antiterroriste* dans un délai très serré et à cette fin procurer des avis juridiques aux groupes de travail et aux comités et répondre à des demandes spécifiques du Secteur des politiques du ministère.
- Dispenser des avis stratégiques en matière de contentieux à des fonctionnaires fédéraux pour défendre des points susceptibles d'être contestés et à cette fin, répondre à des demandes spécifiques sur des points touchant la Charte et la *Déclaration canadienne des droits*, la *Loi sur la preuve au Canada* et la *Loi sur les secrets officiels*.
- Former du personnel du ministère et des fonctionnaires dans d'autres ministères fédéraux et à cette fin, tenir des sessions de formation et de sensibilisation organisées par le ministère.
- Appuyer le Groupe de sécurité nationale du ministère quant à ses responsabilités au nom du procureur général à l'égard des nouvelles dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada* et à cette fin, lui procurer des avis et du soutien en matière de contentieux pendant des instances.

Anticipant qu'il y aurait plusieurs contestations de la *Loi antiterroriste* et qu'elles se feraient en vertu de la Charte et de la *Déclaration canadienne des droits*, la Direction générale du contentieux des affaires civiles a pris les mesures nécessaires pour se doter de la capacité d'y faire face. L'une des premières mesures qu'elle a prises a été de constituer un groupe de travail, appelé le « C-36 Charter Evidence Working Group », responsable de recueillir des renseignements pour la défense de la *Loi antiterroriste* contre les contestations en vertu de la Charte. Constitué avant l'application de la *Loi antiterroriste*, ce groupe de travail de 20 personnes provenant de tous les services ministériels s'est réuni à plusieurs reprises. Le groupe de travail n'a pas été très actif au cours des derniers mois en raison de l'absence de poursuites, mais il peut être rappelé au besoin.

Les renseignements définis par ce groupe de travail ont été recueillis, puis compilés dans une base de données fonctionnant sur Ringtail⁷. La base de données a été conçue pour aider le personnel du ministère à se préparer à d'éventuelles contestations de la *Loi antiterroriste* en vertu de la Charte. Selon les réponses recueillies, la charge de travail prévue ne s'est pas encore matérialisée et la base de données n'a servi qu'à la préparation de deux affaires, en date de septembre 2004.

L'une des personnes ayant utilisé la base de données pour une affaire nous a affirmé que l'utilité de cette base de données est limitée car elle n'est pas à jour et qu'elle devrait être pourvue d'outils de navigation efficaces qui faciliteraient la récupération des données. Elle nous a également fait remarquer que la plupart des renseignements utilisés pour se préparer à cette contestation en vertu de la *Charte* provenaient de bases de données publiques comme Internet, qui permet d'obtenir les renseignements les plus actuels.

En date de septembre 2004, les dispositions de la *Loi antiterroriste* ont seulement fait l'objet de deux contestations constitutionnelles :

- L'utilisation proposée de la procédure d'audience d'investigation (art. 83.28 du *Code criminel*) par le procureur général de la Colombie-Britannique a été contestée dans le cadre du procès sur la tragédie d'Air India. Dans une décision de 6 contre 3, la Cour Suprême du Canada a confirmé la légitimité constitutionnelle de l'article 83.28 du *Code criminel*, réponse efficace contre le terrorisme qui s'équilibre avec les valeurs fondamentales de démocratie ainsi que la validité d'une ordonnance pour tenir une audience d'enquête⁸.
- Une contestation en vertu de la Constitution sur les dispositions de l'article 4 de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels* a été engagée, concernant la divulgation non autorisée de renseignements. L'article 4 n'a pas été modifié lors de l'adoption du projet de loi C-36, même si quelques nouvelles notions incorporées à la *Loi sur la protection de l'information* ont été

⁷ Le système Ringtail est une application de gestion de données conçue pour assister les équipes du contentieux à repérer rapidement l'information et à leur permettre d'en faire le meilleur usage dans les poursuites, les actions en justice ou les négociations de règlement en aidant l'avocat et le personnel spécialisé dans l'obtention, l'organisation, l'analyse et la présentation de la preuve.

⁸ *Terrorism offence hearing passes « constitutional muster »* [TRADUCTION DU TITRE L'audience sur le terrorisme a passé l'épreuve de la Constitution] : SCC, 12 juillet 2004, The Continuing Legal Education Society of British Columbia, www.cle.bc.ca/CLE/Stay+Current/Collection/2004/6/04-scc-terrorism

incluses. Le procès a débuté à la suite d'un mandat de perquisition exécuté par la GRC en janvier 2004 au bureau de Juliet O'Neil au *Ottawa Citizen* ainsi qu'à sa résidence.

Bien que le ministère n'ait pas eu pour l'instant à traiter de nombreuses contestations en vertu de la Constitution, on s'attend à de telles contestations dans l'avenir, d'où la nécessité de se tenir prêts. La recherche et la préparation des documents relatifs à ces contestations exigent l'affectation de nombreuses ressources au ministère.

3.4. Avis juridiques à l'État

Le ministère de la justice aide l'État à prendre les meilleures décisions pour résoudre des affaires juridiques touchant les lois et les orientations dont il a la gestion, notamment celles se rapportant à SPAT. Le ministère dispense des services juridiques et législatifs de qualité élevée, de façon efficace et rentable à quelque 50 clients et organismes clients, grâce à son réseau de 2400 avocats répartis dans tout le pays. Parmi les points de service, on compte près de 50 services juridiques situés chez les clients, 13 bureaux régionaux et 40 bureaux desservant les clients de la région de la Capitale Nationale. Quelques-uns de ces derniers sont spécialisés et dispensent une expertise en matière de droit constitutionnel, de droit international, de droit sur la protection de la vie privée et sur les droits de la personne.

Le personnel des services juridiques s'efforce d'équilibrer sa fonction de prestataire de services juridiques auprès des clients et celle de gardien de la loi de l'État. Des considérations complexes d'orientations, la gestion des risques et la définition des priorités sont prises en considération. Parmi les services juridiques dispensés, citons les avis juridiques, le règlement des litiges, la rédaction des lois et des règlements, la négociation et la rédaction d'autres documents juridiques, le contentieux et les poursuites (celles-ci concernent les programmes statutaires, gérés par les ministères et les organismes clients et pouvant être exécutés dans les juridictions criminelles).

Le GSN est à l'administration centrale le centre d'expertise pour les affaires de sécurité nationale, au nom du SPGA – Droit pénal. Il est bien placé pour exercer la responsabilité fonctionnelle de celui-ci de dispenser des avis sur des points de droit touchant la sécurité et le renseignement, notamment pour mener des poursuites et des contentieux. Il fait le lien pour faciliter la coordination des questions et des avis entre les SJM des ministères et organismes clients. Il fait également le lien au plan des opérations pour aider les procureurs fédéraux dans tout le pays, qui sont appelés à conseiller les policiers dans le contexte d'enquêtes de sécurité nationale. Le GSN a l'importante fonction de protection de renseignements sensibles dans les

affaires touchant la communication de renseignements dans des procédures, notamment judiciaires.

Les SJM ont la charge de la tâche essentielle de veiller à ce que les ministères et les organismes reçoivent les avis juridiques et le soutien nécessaires à leurs responsabilités statutaires. Le temps consacré par quelques SJM dans le cadre de l'initiative SPAT après les événements du 11 septembre a affecté leur capacité de répondre aux demandes non liées à SPAT. Selon plusieurs fonctionnaires de SJM, leur temps a été entièrement monopolisé par des activités touchant SPAT dans la période ayant suivi le 11 septembre 2001.

Rôle du portefeuille de Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique

Comme on l'a mentionné à la section 2 du présent rapport, le ministère de la Justice a créé un nouveau portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique en décembre 2003, englobant le précédent portefeuille de Citoyenneté et Immigration et les SJM du nouveau portefeuille Sécurité publique et Protection civile (voir la liste complète des services juridiques du groupe à la page 11.).

Comme son nom le suggère, le portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique joue un rôle important en vue de permettre au ministère de la Justice d'atteindre ses objectifs en matière de SPAT. Plus particulièrement, les SJM de la nouvelle Agence des services frontaliers au Canada (ASFC) et du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, le Service canadien du renseignement de sécurité, Citoyenneté et Immigration et la GRC jouent un rôle important en dispensant des avis juridiques aux ministères et aux organismes dans le cadre de l'initiative SPAT. Ces services conseils et d'assistance comprennent :

- Élaboration d'orientations, de procédures et de règlements pour mettre en application la *Loi antiterroriste*, la *Loi sur la sécurité publique* et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.
- Négociation d'ententes internationales en matière de sécurité nationale, notamment les nombreux projets entourant la Déclaration sur la frontière intelligente comme NEXUS (pour faciliter les déplacements), FAST (pour faciliter la circulation des biens) et PPFREÉ (pour accélérer le traitement à la frontière).

- Gestion des risques juridiques et choix des instruments touchant les questions de sécurité nationale et des cas particuliers. Cela inclut d'avoir recours à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* ou aux dispositions sur l'attestation de sécurité de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.
- Enquête sur la sécurité nationale et le terrorisme.
- Contentieux et soutien au contentieux dans les affaires de sécurité nationale et recours à la nouvelle législation. Cela comprend le soutien en matière de contestation en vertu de la Constitution et de décisions opérationnelles relatives aux affaires de sécurité nationale, comme la décision de renvoyer les immigrants ou les réfugiés dans un pays où ils risquent d'être torturés.

Au cours des deux premières années de SPAT, le portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique (ancien portefeuille Citoyenneté et Immigration) a reçu un budget de 5,1 millions de dollars, soit 37,5 % du budget total du Ministère, qui est de 13,6 millions de dollars, affecté à l'initiative sur la SPAT. Une partie considérable des sommes affectées à la SPAT du portefeuille de Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique a été transférée au SFP pour le projet de l'aéroport de Dorval et pour étudier son application aux aéroports internationaux de Toronto et de Vancouver. Le projet de l'aéroport est fonctionnel depuis 2002-2003, mais aucun résultat financier n'est disponible pour cet exercice. En 2003-2004, le portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique a déboursé 720 000 \$ pour le projet de l'aéroport, soit près de 27 % de l'ensemble de ses dépenses dans le cadre de l'initiative sur la SPAT. Les dépenses prévues pour le projet en 2004-2005 s'élèvent à 1,24 million de dollars, soit près de 40 % du budget annuel de SPAT pour le portefeuille de Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique.

Actuellement, à l'aéroport de Dorval, les avocats du SFP (sept avocats et personnel de soutien sous la surveillance d'un avocat-conseil) dispensent des avis juridiques et un service d'assistance juridique aux organismes partenaires (GRC, ASFC, Agriculture Canada, immigration et douanes des États-Unis), 24 heures par jour, 7 jours par semaine, sur place ou par téléphone. Le principal contact des avocats se fait avec les agents de la GRC, de la part des agents de CIC ou de l'ASFC. Les avocats sont également chargés de dispenser de la formation au personnel d'organismes partenaires. La consultation par téléphone a été récemment élargie aux agents de l'ASFC travaillant aux postes frontaliers terrestres du Québec.

Étant donné que ces services de conseil ont été introduits à Dorval en janvier 2001, on a noté une augmentation du nombre d'inculpations pour des infractions en matière d'immigration à l'aéroport. Pendant la période de 10 mois se terminant en octobre 2004, les statistiques compilées par l'équipe de Dorval montrent que 40 personnes ont été inculpées en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et que 31 personnes ont été inculpées en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*. Aussi, 12 saisies en espèces ont eu lieu à l'aéroport en vertu des articles 489(2) et 490 du *Code criminel*. Ces données sont consistantes avec les résultats de 2002 et 2003 et reflètent l'augmentation des cas comparativement à la période avant la création de l'équipe en 2001. La proportion des cas, le cas échéant, pouvant être directement liée au terrorisme n'est pas connue, même si les saisies en espèces peuvent laisser suspecter des activités terroristes.

Bien que le projet de l'aéroport de Dorval n'ait pas fait l'objet d'une évaluation formelle, selon les organismes partenaires en poste à l'aéroport, il est apprécié car il procure des avis et une aide de qualité et dans les meilleurs délais. Il a permis à des avocats du ministère et à des membres de la GRC de l'aéroport de collaborer de façon quotidienne, que ce soit pour un complément d'enquête, une mise en accusation, ou encore pour clore des affaires. Sa bonne réputation a suscité un grand intérêt et on pense étendre ces services aux aéroports de Toronto et de Vancouver. En septembre 2004 toutefois, aucun de ces services n'était encore en vigueur dans ces établissements.

Rôle du service juridique de la Gendarmerie Royale du Canada

Le service juridique de la GRC est le principal fournisseur d'avis juridiques de la Gendarmerie Royale du Canada et dispense notamment des conseils opérationnels à l'administration centrale de la GRC en matière de menace terroriste à l'échelle nationale. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* donnent des pouvoirs spécifiques à la GRC dans l'assignation des agents de la paix relativement à des infractions constituant une menace à la sécurité du Canada. Dans la plupart des cas, les nouvelles infractions du *Code criminel* intégrées à la *Loi antiterroriste* sont comprises dans cette catégorie.

Outre sa participation aux nombreuses activités définies ci-dessus en matière d'élaboration et d'analyse des orientations, voici les activités spécifiques du service juridique de la GRC dans le cadre de la SPAT :

- Élaboration des orientations opérationnelles et de protocoles relatifs aux enquêtes en cas d'infraction et à d'autres dispositions de la *Loi antiterroriste*.
- Avis spécifique sur les enquêtes pour infraction de nature terroriste menaçant la sécurité nationale.
- Avis juridiques à la GRC en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, allant de l'élaboration d'objections à la divulgation de la preuve, suivant l'ampleur de la menace à la sécurité nationale, tout en s'assurant de la tenue d'un procès équitable.
- Travailler de concert avec le SFP à l'élaboration d'orientations interministérielles comme le protocole concernant le témoignage de Canadiens dans des procédures à l'étranger et la notification des personnes liées par le secret professionnel en vertu de la *Loi sur la protection de l'information*.
- Étudier et coordonner les demandes d'extradition et d'entraide juridique soumises au Canada et concernant la GRC, ainsi que celles soumises par la GRC à d'autres pays.
- Élaborer des produits de formation juridique sur la législation antiterroriste en vigueur, puis les dispenser aux enquêteurs.

Rôle du SJM de Transports Canada

Transports Canada (TC) a été le principal ministère responsable de la *Loi sur la Sécurité publique*. Un avocat du SJM de Transports Canada a joué un rôle majeur lors de l'élaboration de cette loi. La tâche a été longue et ardue, car la loi a dû être déposée à plusieurs reprises par le Parlement avant de recevoir la sanction royale le 6 mai 2004.

La priorité immédiate de Transports Canada après les attentats du 11 septembre 2001 a été d'améliorer la sécurité aérienne. TC a également déployé beaucoup d'efforts afin de renforcer la sécurité d'autres modes de transport, particulièrement le transport maritime.

Il était établi que la sécurité maritime était défailante, et après les événements du 11 septembre, Transports Canada a mis l'accent sur ce problème ; en novembre 2002, le service juridique de Transports Canada a affecté un avocat aux problèmes de sécurité maritime. L'essentiel du travail concerne la sécurité des ports maritimes, des navires en eaux canadiennes et celle des navires

canadiens naviguant ailleurs dans le monde. Ces questions sont régies par la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, qui ne répond pas entièrement à la conjoncture actuelle depuis les événements du 11 septembre. Un pas majeur en matière de sécurité maritime a été l'élaboration de nombreux règlements, entrés en vigueur en juillet 2004. Les questions soulevées par l'application de ces règlements devront être examinées dans les prochaines années.

Le rôle du SJM de Transports Canada est de lui fournir des avis juridiques dans les domaines suivants : choix des instruments, droit administratif, droit de l'information et de la protection des renseignements personnels, droits de la personne, sécurité des transports. Les avis fournis bénéficient de l'expertise d'autres services du ministère de la Justice, dont le Groupe du droit public, la SPDP et le Groupe de la sécurité nationale. On peut affirmer qu'il s'agit essentiellement d'élaborer des orientations, mais de façon indirecte, puisqu'il s'agit d'une responsabilité propre à Transports Canada. Le SJM n'a pas participé à des contentieux ni à des actions de formation de fonctionnaires de TC.

Rôle du Groupe du droit public

Le Groupe du droit public prodigue des avis juridiques en matière de droit public. Il participe également à la gestion et à la coordination stratégique des litiges de droit public impliquant le Gouvernement du Canada. La plupart des avis fournis par le Groupe sont validés par les SJM afin de s'assurer qu'ils répondent aux problèmes des ministères et des organismes et qu'ils sont cohérents.

Le Groupe du droit public a consacré 1,0 million de dollars à la SPAT en 2002-2003 et 550 705 \$ en 2003-2004, soit 475 017 \$ de moins pour l'initiative sur la SPAT en 2003-2004 comparativement à 2002-2003. Entre autres raisons expliquant la réduction des sommes affectées à l'initiative, il faut mentionner le fait que le Groupe a fait l'essentiel de son travail immédiatement après l'adoption de la *Loi antiterroriste* et de la *Loi sur la sécurité publique*. Advenant l'instruction d'une contestation majeure en vertu de la Constitution, le Groupe du droit public serait appelé à y participer activement. En outre, on s'attend à ce que la révision triennale obligatoire de la *Loi antiterroriste* exige la participation active des avocats du Groupe du droit public, ce qui risque de mettre à contribution les niveaux actuels de ses ressources.

Si l'on examine les actions du Groupe du droit public, il est important de se rappeler qu'il n'a aucun mandat spécifique dans le cadre de l'initiative sur la SPAT. Son rôle est de répondre aux demandes provenant d'autres services du ministère de la Justice et d'autres ministères fédéraux,

par l'intermédiaire des SJM. On a souligné que le Groupe du droit public n'est ni le responsable ni l'exécutant d'initiatives, mais qu'il dispense des services qui sont essentiels à la réalisation des objectifs de SPAT. Il exerce comme des sous-traitants, à qui l'on demande de dispenser une assistance spécialisée dans le cadre d'un projet. Le Groupe du droit public possède l'expertise suivante :

- Section des droits de la personne (SDP)

La SDP est une division spécialisée qui dispense des avis sur des sujets touchant la *Charte canadienne des droits et des libertés*, la *Déclaration canadienne des droits* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette division est également chargée du droit international en matière de droits de la personne, principalement sur les incidences au plan national des obligations découlant des ententes, et des pétitions des particuliers acheminées aux organes internationaux. Ses avocats aident en générale aux contentieux, préparent des avis juridiques sur des actions portant sur la réglementation et la législation, se chargent de répondre à de nombreuses questions provenant des SJM. La SDP seconde le ministre de la Justice en évaluant scrupuleusement toutes les lois et tous les règlements pour évaluer la conformité de leurs dispositions aux objectifs et aux dispositions de la Charte et pour signaler les manquements au Parlement.

Les avis de la SDP se fondent toujours sur l'évaluation strictement juridique de la situation. Par exemple, il n'est pas de leur ressort de déterminer si la loi est bonne ou mauvaise, leurs avis sont uniquement établis sur des bases juridiques.

Voici des types d'avis que la SDP a dispensés dans le cadre de SPAT :

- Conseil sur l'élaboration de la législation, de la réglementation et des orientations, notamment un apport important pour la *Loi antiterroriste* et la *Loi sur la sécurité publique* ainsi que pour les dossiers touchant l'Information préalable sur les voyageurs/dossier passager (IPV/DP) et la sécurité maritime. La SDP a travaillé considérablement au cours des dernières années sur des dossiers touchant le partage des renseignements. La volonté des ministères de partager leurs renseignements à la suite des attentats du 11 septembre s'est traduite par une analyse exhaustive en vertu de l'article 8 de la Charte, qui protège le droit à la vie privée en vertu de la Constitution. Plus particulièrement, l'élaboration de IPV/DP, qui exige de recueillir et d'échanger des renseignements entre ministères et organismes fédéraux et, dans certains cas, avec

d'autres pays, a nécessité la collaboration entre la SDP et le Commissariat à la protection de la vie privée, les fonctionnaires de l'ASFC et le Bureau de Conseil privé pour régler les questions touchant les modifications de la *Loi sur l'aéronautique*, que comporte la *Loi sur la sécurité publique*.

- Avis sur des points précis dans des affaires, requérant souvent un soutien au contentieux, notamment dispenser des avis relatifs aux arguments à présenter pour défendre une contestation en vertu de la Charte et définir des éléments de preuve pouvant servir à défendre la position de l'État. Voici des exemples des points précis dans des affaires pour lesquels la SDP a dispensé ses avis : la contestation soumise par la Fédération des professions juridiques du Canada sur les exigences de déclaration de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent) et le financement des activités terroristes*, promulguée par la *Loi antiterroriste*, Juliet O'Neil et *Ottawa Citizen*, Liban Hussein, M. Arar, les poursuites contre Khawaja, les affaires engagées en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* et l'utilisation proposée de la disposition sur l'audience d'investigation dans l'affaire Air India.
- Avis sur la conformité des instruments et des ententes internationales nouvelles (notamment l'information préalable sur les voyageurs), touchant la prévention et la suppression du terrorisme, avec les obligations du droit internationale en matière des droits de la personne et de la Charte.

Ce travail est effectué par un nombre extrêmement limité d'avocats de la SDP. Ce travail prend beaucoup de temps et nécessite de nombreuses ressources de par la nature novatrice des questions soulevées en vertu de mesures législatives en devenir. Les problèmes sur lesquels la SDP a fourni des avis sont extrêmement pertinents et de première importance pour les Canadiens et les partenaires internationaux.

- Section du droit constitutionnel et administratif

La Section du droit constitutionnel et administratif (SDCA) dispense des avis juridiques et stratégiques spécialisés ainsi qu'un soutien au contentieux, afin de répondre à des demandes d'interprétation des lois ou techniques, et a reçu, au cours des dernières années, un certain nombre de demandes touchant la SPAT. L'un des domaines où la SDCA est souvent appelée à fournir ses avis touche la possibilité d'utiliser la prérogative royale afin d'autoriser des mesures ou des actions qui sont sinon interdites. Un exemple récent de

l'utilisation de la prérogative royale concerne la décision de ne pas délivrer un passeport à un citoyen canadien connu pour avoir eu des contacts avec des factions terroristes internationales.

Selon les fonctionnaires de la SDCA, ce qui pose problème est qu'il est difficile de faire la distinction entre une question de sécurité nationale et une question ordinaire d'application de la loi. Ils ont affirmé que malgré le peu de distinction, la différence entre les deux était importante, puisque les enquêteurs disposent de pouvoirs considérables lorsqu'il s'agit d'enquêter sur les organisations terroristes répertoriées comme ennemi de l'État, contrairement aux organisations criminelles.

- Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels

La Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels s'assure que les positions du ministère de la Justice sur l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont établies de façon coordonnée et cohérente à l'objet et la lettre des deux Lois. Elle entretient des relations ouvertes avec les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée.

La Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels a effectué de nombreuses tâches au cours des dernières années sur les questions soulevées par le partage des renseignements. La reconnaissance accrue de la nécessité de partager les renseignements depuis les attentats du 11 septembre a constitué un énorme défi au regard des droits à la vie privée. L'élaboration du système Information préalable sur les voyageurs/dossier passager (IPV/DP) exige de recueillir et d'échanger des renseignements entre ministères et organismes fédéraux et, dans certains cas, avec d'autres pays. La Section a travaillé conjointement avec le Commissariat à la protection de la vie privée au Canada pour régler les questions touchant les modifications apportés à la *Loi sur l'aéronautique*, que comporte la *Loi sur la sécurité publique*.

Elle dispense également des avis juridiques aux organismes fédéraux dans l'élaboration de nouveaux règlements et de nouvelles orientations qui peuvent faire l'objet de contestations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans le cadre de la SPAT, la Section a agit à titre de conseiller pour le Bureau des passeports sur l'élaboration de la technologie de reconnaissance faciale, l'application des dispositions sur la sécurité maritime et sur les implications éventuelles de la *USA Patriot Act*.

- Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux judiciaires

La Loi C-36 a modifié la *Loi sur les cours fédérales* en créant jusqu'à 15 postes judiciaires (13 pour la Section de première instance et 2 pour la Division d'appel) afin de s'assurer de l'efficacité et du traitement opportun des nombreuses affaires supplémentaires prévues pour les revendications concernant l'immigration et les réfugiés, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des douanes et du Revenu du Canada et les demandes en vertu de la *Loi sur les secrets officiels* et de la *Loi sur les transports*. À ce jour, le Cabinet a approuvé le financement de 9 postes judiciaires supplémentaires à la Cour fédérale, dont 8 ont été pourvus..

Pour obtenir l'approbation du Cabinet sur la nomination de juges supplémentaires, le ministre de la Justice, dans ses recommandations au Cabinet, doit démontrer, à l'aide d'indicateurs objectifs, la nécessité absolue de ces nominations. À cet effet, le ministère de la Justice a assigné un conseiller principal en orientations et un avocat des Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux judiciaires afin qu'ils travaillent avec des fonctionnaires notamment de la Cour fédérale, du Conseil du Trésor, de Citoyenneté et Immigration à élaborer un modèle quantifiant la charge de travail, qui permette de recueillir des données objectives sur les effets des actions touchant l'antiterrorisme, l'immigration et les réfugiés ainsi que d'autres initiatives de sécurité sur la charge de travail de la Cour fédérale.

Au cours de la dernière année, la Cour fédérale et le ministère de la Justice ont collaboré à l'élaboration du premier instrument qui permet d'évaluer la charge de travail de la Cour fédérale touchant l'immigration et les réfugiés. Une fois terminé, ce modèle sera utilisé dans l'élaboration d'autres modèles de la charge de travail des juges.

Avis sur les questions de protection civile

Le ministère de la Justice reçoit, dans le cadre d'une entente de financement distincte de l'enveloppe principale du financement pour SPAT, 150 418 \$ par an depuis 2002-2003 et jusqu'en 2006-2007 pour appuyer la prestation d'avis juridiques et d'assistance au Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Ce financement a représenté un ÉTP, visant à couvrir des services d'avis juridiques et d'assistance dispensés à partir de tout le

ministère, mais surtout par le Service fédéral des poursuites. Ces crédits sont censés couvrir les questions suivantes :

- incidences juridiques du partage d'informations ou du défaut de partager,
- incidence sur le partage d'informations des obligations de communication dans des procédures pénales,
- nouvelles questions portant sur les enquêtes, touchant les menaces informatiques.

Le ministère en général n'a pas précisément affecté ni suivi ces crédits afin de couvrir précisément la prestation d'avis juridiques et d'assistance en matière de protection civile. Ces crédits ont été ajoutés à l'enveloppe ministérielle générale du budget SPAT et ont été assujettis à la même procédure d'affectation que le ministère emploie pour affecter le budget général SPAT. On nous a communiqué que la principale raison de ne pas avoir précisément suivi l'affectation ni utilisé les crédits pour la protection civile est le peu de valeur pécuniaire que représente un ÉTP, qui a été théoriquement réparti entre divers secteurs ministériels.

En dépit de notre incapacité à suivre précisément l'affectation des crédits pour la protection civile, on a signalé que le ministère de la Justice, notamment le Service fédéral des poursuites et le Groupe du droit public, a mené des activités majeures prises en charge par ces crédits.

3.5. Rapports internationaux

Étant donné le caractère international de la lutte contre le terrorisme, la presque totalité des travaux du Ministère sur la SPAT comportent d'importants rapports internationaux. Cette section de l'évaluation met l'accent sur deux des principaux travaux ministériels au plan international : aide internationale dans des affaires spécifiques et travaux liés à des orientations plus vastes, que le Ministère effectue conjointement avec des organismes internationaux et des pays étrangers dans le cadre de tribunes internationales.

3.5.1. Aide internationale

Le Canada a signé quelque 140 ententes d'extradition et d'entraide juridique, qui sont deux importants mécanismes par lesquels il peut aider les forces de l'ordre d'autres pays à repérer et à supprimer les activités criminelles et terroristes. Plusieurs de ces traités sont propres au terrorisme.

La *Loi sur l'extradition* prévoit que, selon des conditions préalables, il peut y avoir extradition pour l'une des trois raisons suivantes : poursuites, imposition d'une peine ou application d'une peine déjà imposée.

En vertu de la *Loi sur l'entraide juridique*, le Canada peut demander à une juridiction d'obtenir l'aide suivante à la demande d'un pays demandeur :

- saisir des éléments de preuve par mandat de perquisition ;
- obtenir des éléments de preuve par l'exécution d'autres mandats en vertu du *Code criminel* ;
- obtenir des preuves documentaires par ordonnance de comparution ;
- ordonner à des témoins de témoigner ;
- prêter des éléments de preuve produits en audience ;
- transférer des détenus vers un autre pays pour témoigner ou aider les enquêteurs ;
- faire exécuter des amendes et des jugements étrangers pour confinement et confiscation ;
- examiner un site ou un lieu.

Au Service fédéral des poursuites du ministère, le Groupe de l'entraide internationale (GEI) est l'organisme principal chargé de l'application de la *Loi sur l'extradition* et de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*. Il évalue et coordonne les demandes d'extradition et d'entraide juridique au Canada ainsi que celles faites par le Canada à l'endroit d'autres pays. Il élabore des orientations pour des traités bilatéraux et multilatéraux et donne des avis à leur égard ; il participe aux négociations de ces ententes.

Depuis les événements du 11 septembre 2001, on a constaté une augmentation marquée des demandes d'extradition et d'entraide juridique sur lesquelles le GEI a travaillé pour le compte du ministère de la Justice. En général, compte tenu du caractère sensible et urgent de telles demandes, ces dernières sont traitées en priorité, témoignant ainsi de l'engagement du Canada envers la lutte contre le terrorisme. Selon des fonctionnaires du GEI, ces affaires font souvent l'objet d'un litige, ce qui accroît en temps et en travail les affaires liées à la SPAT.

Depuis le 11 septembre 2001, le GEI a reçu douze demandes d'extradition d'autres pays. Les États-Unis ont fait neuf demandes. Dans quatre de ces affaires, il y a eu extradition, deux affaires ont été abandonnées, une personne a été acquittée des procédures d'extradition et cinq affaires ne sont pas encore résolues. Le GEI a cumulé 1470 heures de travail pour des demandes

d'extradition en 2003-2004. Ce qui représente 70 % des 2106 heures cumulées par le GEI sur des dossiers de SPAT au cours de l'année fiscale.

Dans le même temps, le GEI a reçu 27 demandes d'entraide d'autres pays. Les États-Unis ont fait seize demandes. Le GEI a cumulé 470 heures de travail pour ces demandes en 2003-2004. Ce qui représente 22 % des 2106 heures cumulées par le GEI sur des dossiers de SPAT au cours de l'année fiscale. Le GEI a travaillé en concertation étroite avec le GSN dans les affaires ayant des incidences pour les organismes canadiens de sécurité et de renseignement ou impliquant des données susceptibles d'être sensibles pour la sécurité nationale.

Depuis le 11 septembre, le GEI a fait huit demandes de collecte de preuves à d'autres pays dans le cadre de la SPAT. Quatre de ces demandes ont été faites aux États-Unis. Le GEI a cumulé 166 heures de travail pour des demandes d'entraide en 2003-2004. Ce qui représente 8 % des 2106 heures cumulées par le GEI sur des dossiers de SPAT au cours de l'année fiscale.

Le Canada n'a fait aucune demande d'extradition liée au terrorisme pendant cette période.

3.5.2. Participation aux tribunes internationales

Une part importante des travaux sur la lutte contre le terrorisme exige que le Canada participe à des réunions internationales et élabore des projets conjoints avec des partenaires ou des organisations intergouvernementales mondiales, régionales ou locales. Les organisations mondiales comprennent les Nations Unies et des organisations spécifiques comme l'Organisation maritime internationale et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Le Canada a également pris part aux travaux d'importantes organisations régionales et locales, notamment l'Organisation des États américains, le Conseil de l'Europe (observateur officiel), l'Organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), l'APEC et le G-7/G-8. Contrairement aux organismes publics officiels, le G-8 ne possède aucun secrétariat indépendant, et, chaque année, la tenue et l'organisation des réunions ainsi que le soutien incombent au membre qui en assume la présidence (présidence rotative). Au cours de l'année civile 2002, ce rôle était assumé par le Canada, et des ressources considérables de la SPDP et de la Section des droits de la personne ont été affectées à des réunions portant sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme, notamment celle des ministres de la justice du G-8 qui a eu lieu au Mont-Tremblant en mai 2002.

Au niveau mondial, l'application des obligations en vertu de la résolution 1373 du Conseil de sécurité promulguée le 28 septembre 2001 est le travail le plus important. Ces obligations sont

parfois obligatoires en vertu de la *Charte des Nations Unies* et le Canada est tenu de rendre compte de sa conformité au Comité sur la lutte contre le terrorisme (Counter Terrorism Committee) constitué en vertu de la même résolution. Le Canada est également tenu par la résolution de ratifier et d'appliquer les 12 instruments mondiaux de lutte contre le terrorisme. Le Canada comptait déjà parmi les États parties à la plupart de ces instruments avant les événements du 11 septembre et avant l'entrée en vigueur de la législation. La *Loi antiterroriste* de 2001 permet au Canada de se conformer aux deux autres traités et le Canada compte désormais parmi les États partie à ceux-ci. Une partie des travaux liés à l'initiative de la SPAT concernait ces traités et les modifications législatives nécessaires à la ratification ont été insérées dans la *Loi antiterroriste*. Les modifications nécessaires à la ratification d'un autre traité, la Convention sur les armes biologiques et à toxine (CABT), ont été insérées dans la projet de loi C-7, promulguée à la fin de la période d'évaluation ; toutefois, même si ce traité a d'évidentes incidences sur la sécurité nationale, il n'était pas exigé par la résolution du Conseil de sécurité et la majeure partie des travaux de ratification ont été réalisés par les Affaires étrangères.

D'autres travaux ont été effectués avec le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations Unies (direction générale de la prévention du terrorisme), qui est chargé de promouvoir et d'assister la ratification des 12 instruments juridiques mondiaux en vigueur pour la lutte contre le terrorisme ainsi qu'avec son organe politique dirigeant, la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. Le Canada soutient activement et financièrement les travaux de la commission afin de s'assurer de la participation du plus grand nombre de pays possible à ces traités.

Le troisième domaine important d'action des Nations Unies est la négociation de nouveaux traités pour la lutte contre le terrorisme. La négociation d'une entente globale est en cours, mais les discussions sont interrompues et aucun travail à part quelques réunions sur les progrès n'a été entrepris pendant la période d'évaluation. D'autres traités spécifiques en sont au stade des modifications (des protocoles sont ajoutés), qui tiennent compte de questions touchant la sécurité et le terrorisme. Habituellement, ce type d'activité exige la participation d'Affaires étrangères Canada, mais les fonctionnaires du ministère de la Justice sont tenus de donner leurs avis en matière de droits de la personne, de justice pénale et de sécurité et participent à l'occasion aux négociations. Ils participeront en outre à l'application des obligations à ces égards au Canada.

Mis à part les Nations Unies, le travail effectué dans des organes régionaux, locaux ou spécifiques à certaines affaires comprend la négociation et l'application de traités ainsi que de demandes d'aide technique bilatérales et multilatérales avec renforcement des capacités. Le

travail dans ces types de tribune soulève fréquemment des questions d'ordre technique ainsi que des préoccupations touchant les droits de la personne et la Charte, pour lesquelles le personnel du ministère possède l'expertise nécessaire ; des travaux ont été entrepris dans le contexte de l'Organisation des États américains (OÉA), du Commonwealth, du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Les activités internationales supposent habituellement que de nombreux ministères travaillent sous la direction des Affaires étrangères, qui se charge de coordonner les et mène en général les négociations majeures. Le rôle du ministère de la Justice consiste à participer activement aux négociations des traités soulevant des questions en matière de droit pénal et de droits de la personne ou peuvent exiger des modifications de la législation dont le ministère a la charge. Il peut également être chargé de fournir son expertise de fond dans des projets d'assistance technique, le plus souvent dans des domaines du droit portant sur l'élaboration de la législation, la formation et l'assistance aux procureurs, la coopération juridique internationale en matière de droit pénal et les droits de la personne.

3.5.3. Nations Unies

En vertu de la résolution 1373 du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001, tous les États membres des Nations Unies sont tenus de rendre compte des mesures entreprises pour se conformer aux mesures de lutte contre le terrorisme en vertu de la résolution. Cette obligation est illimitée et permanente. La conformité aux exigences et la production de rapport périodique sont obligatoires. L'évaluation des rapports est assurées par le Comité sur la lutte contre le terrorisme (*Counter Terrorism Committee*), constitué en vertu de la résolution, qui peut ordonner des demandes de suivi ou des rapports provisoires si des questions sur la conformité sont soulevées. L'évaluation du Canada a démontré la conformité et la position de chef de file du Canada en vertu des exigences du Conseil de sécurité. La participation du Canada et du ministère de la Justice dans ce contexte n'était pas discrétionnaire.

Des travaux relatifs à la participation du Canada à la Division de la prévention du terrorisme, au Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations Unies (UNODC) et à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations Unies ont également été entrepris. Les travaux par la SPDP incluaient la tenue et la participation à des réunions bilatérales (Canada-UNODC), la préparation des sessions de la Commission en 2002-2003 et la participation à ces sessions ainsi que la préparation des sessions qui ont eu lieu en mai 2004. La

Commission est l'organe politique de contrôle du Bureau de contrôle des drogues et de la prévention du crime (ODC). Le Canada participe financièrement au programme des Nations Unies et est associé à une résolution en assemblée générale qui prévoit d'élargir son mandat en ce qui a trait au terrorisme et aux liens qui unissent terrorisme et criminalité organisée. La Commission et l'ODC travaillent à de nombreuses questions touchant la criminalité, mais les trois programmes comportaient un volet important sur le terrorisme et la sécurité.

Sa participation a permis au Canada d'assurer sa position dans un organe international d'élaboration des orientations et de jeter les bases d'autres travaux de lutte contre le terrorisme à l'échelle internationale sous les auspices des Nations Unies, notamment des projets continus et futurs de renforcement des capacités, accroissant ainsi l'influence du Canada et assurant la sécurité des Canadiens.

Travaux ministériels permanents ayant trait aux Nations Unies :

- Contrôle des *Règlements des Nations Unies sur la suppression du terrorisme (UNSTR)*, qui mettent en application les exigences des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies touchant les mesures contre le financement du terrorisme, et avis sur la vulnérabilité de ces règlements du point de vue de la Constitution et de la Charte et dans quelle mesure ils pourraient être améliorés au regard des droits de la personne.
- Réponse transmise au rapporteur spécial sur le racisme des Nations Unies exigeant la recherche et la préparation des éléments de la réponse du Canada sur l'incidence de la législation contre le terrorisme à l'endroit des minorités.
- Élaboration d'orientations et d'avis juridiques portant sur la création de nouvelles infractions liées à la non-prolifération nucléaire et à d'autres activités terroristes, et d'une réglementation sur l'embarquement pour la *Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988)* et le *Protocole sur la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental*.
- Soutien à l'élaboration des modifications des deux instruments qui feront l'objet d'une Conférence diplomatique en 2005, notamment consultations interministérielles et autres travaux de préparation, participation aux négociations portant sur des points importants de droit et de réglementation ayant une incidence significative à l'échelle nationale et

internationale (souveraineté des États pavillons, accord de non-prolifération nucléaire, juridiction extraterritoriale, etc.).

- Soutien aux modifications de la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires* afin d'inclure, entre autres, une nouvelle infraction pour sabotage d'une installation nucléaire et la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement en vertu de certaines infractions stipulées par la Convention. Le fait d'intégrer peut-être les dommages environnementaux pour appuyer une infraction pénale est une idée originale et controversée.
- Préparation de rapports et réponse à des demandes soumises par les instances responsables de la surveillance des instruments internationaux ayant trait à des sujets autres que le terrorisme (traités des Nations Unies sur les droits de la personne) au regard des questions de conformité soulevées sur les lois et les procédures de lutte contre le terrorisme en vigueur au Canada.

3.5.4. Organisation des États américains (OÉA)

Avec l'appui de l'initiative de la SPAT, le ministère soutient activement le travail de l'Organisation des États Américains (OÉA) dans sa lutte contre le terrorisme. Le comité interaméricain contre le terrorisme (Inter-American Committee against Terrorism -CICTE) est le comité de l'OÉA responsable des questions touchant au terrorisme. En général, le ministère a fourni un soutien considérable à AÉC. L'apport du ministère de la Justice a permis à l'OÉA et à AÉC de produire des documents contre le terrorisme approuvé par le CICTE, notamment la 4^e session du CICTE à Montevideo en Uruguay. Il est important de noter les modifications apportées au statut du CICTE, qui en font une entité légale et qui établissent les bases du travail que fait l'OÉA contre le terrorisme. Ces initiatives ont surtout été menées par la SPDP et ont été soutenues par la Section des droits de la personne. Ces travaux ont comporté les actions suivantes :

- Participation aux réunions du CICAD (comité de l'OÉA sur le trafic de stupéfiants) pour réviser les lois sur le blanchiment d'argent afin d'y inclure le financement du terrorisme.
- Révision et expansion de la portée des règlements de l'OÉA sur le blanchiment d'argent afin d'y inclure le financement du terrorisme. Les révisions initiales ont été approuvées, mais d'autres changements sont encore à l'étude.

- Soutien des initiatives continues contre le terrorisme et du document de l'OÉA, la *Inter-American Convention against Terrorism* (convention interaméricaine contre le terrorisme), notamment préparations pour l'accueil des délégations canadiennes aux réunions de l'OÉA, et au besoin, participation aux délégations.
- Préparation d'avis de nature générale et révision des textes provisoires ayant abouti à la Déclaration de Nuevo Leon, réalisée par le Sommet spécial des Amériques 2003.
- Préparation et participation en tant qu'expert canadien à un événement de 2 jours organisé par l'OÉA : réunion d'experts publics pour échanger sur les pratiques exemplaires et les expériences nationales en matière de mesures anti-terroristes du point de vue des droits de la personne (Washington, DC).
- Participation et conseil à la quatrième session régulière du comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE), à Montevideo en Uruguay (janvier 2004). Lors de cette réunion, les pays ont rendu compte de la mise en œuvre des recommandations antérieures ; on a aussi abordé la stratégie de cybersécurité panaméricaine, les modifications proposées du statut et aux règles de procédure du CICTE et l'élaboration de la déclaration de Montevideo et du plan de travail du CICTE pour l'année à venir.
- Participation aux travaux sur l'entraide juridique et l'extradition et soutien à l'infrastructure de l'OÉA.
- La participation aux travaux d'experts sur l'entraide juridique et l'extradition a été approuvée par les ministres de la Justice des Amériques (REMJA) en avril 2004. L'élaboration d'un système de courriel sécurisé pour les communications internationales entre les membres de l'OÉA se poursuit. Le ministère a dispensé un soutien général au ministre et a assisté aux réunions du REMJA à ce titre. Le Canada a accueilli et présidé une réunion d'experts à Ottawa en avril 2003.

Normalement, ces travaux favorisent la coopération en matière de sécurité dans la région en permettant de cibler les secteurs où le Canada peut fournir de l'assistance, en plus de maintenir et d'améliorer le statut du Canada dans l'OÉA.

3.5.5. G-8 (Groupe de Rome, réunions ministérielles et au sommet)

Le Groupe de Lyon (G8 - criminalité organisé) et le Groupe de Rome (G8 - terrorisme) se réunissent deux fois par an, les ministres (justice et lois) une fois par an, avec en conclusion une réunion au sommet annuelle du G8. Pendant la période évaluée, les réunions des groupes Lyon et Rome ont eu lieu à Vancouver en mai 2002, à Montréal en octobre 2002, à Paris en février et en avril 2003, et à Washington en février 2004. Les réunions ministérielles ont eu lieu au Mont-Tremblant en mai 2002 et à Paris en mai 2003. Les réunions au sommet se sont tenues à Kananaskis en Alberta en juin 2002 et à Evian en France en juin 2003.

Généralement, le rôle du ministère de la Justice consiste à préparer des avis sur des points pertinents et à faire participer une ou plusieurs personnes en tant que membres de la délégation canadienne aux réunions ministérielles ou aux groupes de travail. Ce sont normalement deux membres de la SPDP qui assistent aux réunions des groupes de Lyon et Rome. Chaque État membre du G-8 assure la présidence à tour de rôle ; en 2002, pendant la période d'évaluation, le Canada a tenu ce rôle. Selon la coutume dans l'organisation, le Canada a été l'hôte des réunions du groupe de travail et des ministères, ainsi que du sommet du G8 cette année-là. Le travail entrepris comprenait :

- La préparation d'avis et de matériel, la consultation avec d'autres ministères et d'autres délégations du G8, au besoin la participation aux réunions des organismes du G8 : groupe de Rome, groupe d'action contre le terrorisme (CTAG), réunions ministérielles du G8 et sommets du G8. La participation aux discussions et aux programmes contre le terrorisme accroît l'influence du Canada et favorise la coopération avec les autres membres du G8. Ces travaux permettent également la participation active du Canada à la réunion annuelle du G8 des ministres de l'Intérieur et de la Justice.
- Un soutien aux orientations et des avis ont été fournis pour la réunion de 2002 (Mont-Tremblant, les 13 et 14 mai 2002) entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur du G8, co-présidée par le ministre de la Justice et le solliciteur général. Les ministres ont donné leur accord à plusieurs initiatives pour la lutte contre le terrorisme, qui ont constitué le point culminant de la réunion. Le Canada a présidé le sommet du G8 en 2002, dont le thème de la réunion des ministres de la Justice et de l'Intérieur était « La protection de la société contre le criminalité et le terrorisme ». La réunion a couvert les aspects juridiques du financement du terrorisme, le rôle des forces de l'ordre et des services de renseignement en ce qui a trait à l'évaluation des menaces et à l'intervention relative au terrorisme chimique, biologique,

radiologique et nucléaire (CBRN), l'utilisation adéquate de la technologie afin d'assurer la sécurité du public, la protection des enfants sur Internet ainsi que la convergence des activités criminelles et terroristes.

3.5.6. Conseil de l'Europe

Même s'il n'est pas membre du Conseil de l'Europe, le Canada jouit d'un statut d'observateur officiel et a joué un rôle important dans le domaine de la justice pénale, y compris dans l'élaboration d'instruments juridiques tels que la Convention sur le cybercriminalité de 2000. Les observateurs ont généralement le droit de participer activement aux procédures et, à la suite des attaques terroristes de 2001, le Conseil de l'Europe a mis sur pied plusieurs comités et groupes de travail, auxquels le Canada a pris part. Il s'agit de comités d'experts qui se penchent sur la protection des témoins et *Pentiti* (PC-PW) ainsi que sur les techniques d'enquête spéciales relatives aux actes de terrorisme (PC-TI).

Un observateur canadien du ministère de la justice a participé activement au travail de ces deux comités et a assisté à la réunion des ministres de la justice européens à Sofia en octobre 2003. En plus d'intervenir sur des questions importantes, les experts du ministère ont aidé AÉC à promouvoir le point de vue canadien, selon lequel l'Europe devrait concentrer ses efforts à la mise en œuvre du plan anti-terroriste déjà en place plutôt que de créer une nouvelle convention qui pourrait nuire aux efforts en cours. Des représentants ont également participé à un comité du Conseil de l'Europe mis sur pied dans le but d'évaluer la faisabilité de nouveaux instruments internationaux, et ces travaux se poursuivent.

Les avantages qui découlent de la participation aux activités du Conseil de l'Europe sont considérés importants pour le Canada. Ces avantages incluent la possibilité d'intervenir et d'exercer une certaine influence auprès des grands partenaires commerciaux et stratégiques, la participation active aux décisions ainsi que la participation à certains traités. Le Canada a été invité à ratifier la Convention de 2001 sur la prévention du cybercriminalité et y travaille actuellement.

3.5.7. Activités de renforcement des capacités - bilatérales et régionales

Le ministère a également dispensé son soutien à de nombreuses initiatives internationales ayant trait à la lutte au terrorisme, notamment :

- Assistance technique et aide en matière de droits de la personne, relativement au programme canadien de renforcement des capacités antiterroristes (CTCB), dirigé par le ministère des Affaires étrangères. L'objectif du programme consiste à fournir du financement et de l'assistance afin de renforcer les mesures antiterroristes dans d'autres pays. Le travail du ministère devrait éventuellement soutenir les initiatives du programme CTCB. Ce programme procure au Canada les avantages suivants : meilleure sécurité mondiale et régionale grâce à l'assistance fournie à d'autres pays en matière de sécurité, promotion des valeurs canadiennes et de l'équilibre nécessaire entre la sécurité et les droits de la personne, influence accrue du Canada dans la communauté internationale.
- De l'assistance technique, des conseils en matière d'orientations et des activités de formation ont été dispensés en matière de cybercriminalité et de cybersécurité. Les travaux incluaient l'élaboration, la négociation et le suivi des initiatives suivantes : la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, les modèles de lois du Commonwealth portant sur les criminalités informatiques et liés à l'informatique. Une formation sur le cadre législatif a été donnée pour l'OÉA, l'APEC et les États du Commonwealth.
- Une formation sur le renforcement de la capacité à freiner le financement du terrorisme a été dispensée à des représentants de nombreux pays étrangers. Cette formation couvrait les questions relatives aux droits de la personne ainsi que les mesures élaborées pour contrer le financement d'activités terroristes.
- Des conseils et du soutien relativement à la rédaction d'une législation efficace pour la lutte contre le terrorisme ont été fournis aux pays des Antilles du Commonwealth. Cette aide incluait la tenue d'ateliers de travail régionaux du Commonwealth portant sur les mesures législatives pour combattre le terrorisme et mettre en œuvre la résolution 1373 du Conseil de Sécurité de février 2003. Des délégués provenant de 10 pays des Antilles du Commonwealth ont participé au séminaire. L'objectif de ces ateliers consistait à fournir une occasion d'évaluer en profondeur les questions d'orientation et les options législatives relatives à l'intégration de la résolution 1373 du CSNU aux lois nationales. Le Secrétariat du Commonwealth a remis son rapport concernant la réunion en mai 2003.
- Participation à une réunion à Londres en Angleterre (du 15 au 17 janvier 2002), convoquée par la division des affaires légales et constitutionnelles du Secrétariat du Commonwealth, Le ministère a pris part à la réunion pour fournir des conseils sur l'utilisation de la *Loi*

canadienne contre le terrorisme comme modèle. Le Canada a joué un rôle majeur en préparant des instructions pour l'élaboration de dispositions législatives ainsi que des directives pour l'application de mesures administratives et autres, que les différents pays pouvaient utiliser pour établir une stratégie nationale basée sur la résolution 1373 du CSNU. Le groupe devait aussi considérer les recommandations spéciales du GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) sur le financement d'activités terroristes, et faire ses propres recommandations relativement à l'application de mesures législatives ou autres. Ceci a permis de rédiger le *Rapport du groupe d'experts sur les mesures législatives pour combattre le terrorisme*, publié par le Secrétariat du Commonwealth en février 2002. Ce rapport a servi de base à l'élaboration du document du Secrétariat du Commonwealth, *Modèle de dispositions législatives sur les mesures pour combattre le terrorisme*, publié en septembre 2002 et depuis remis à tous les États membres du Commonwealth. Ces documents ont également été utilisés par la section de prévention du terrorisme de l'UNODC (Nations Unies - Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime) pour assister tous les États membres des Nations Unies régis par un système de common law.

- Participation de la Section des droits de la personne et d'AÉC à des réunions bilatérales avec des représentants de l'Indonésie (juillet 2003 et août 2004) et de la Chine (avril 2004) pour présenter des moyens d'intégrer la protection des droits de la personne à la législation et aux orientations de lutte contre le terrorisme.
- Présentation par des avocats de la Section des droits de la personne, au nom du Canada, à l'atelier sur la protection des droits de la personne dans la lutte antiterroriste tenu les 15 et 16 mars 2004 et parrainé par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)/Bureau des institutions démocratiques et des droits de la personne (ODIHR), portant sur la façon dont les États peuvent respecter les droits et libertés de la personne tout en appliquant des mesures strictes pour lutter contre le terrorisme. Selon d'autres pays ayant participé à l'atelier, le modèle canadien est un exemple pour le reste du monde.

3.6. Soutien pour l'accès à la justice

L'un des points de l'initiative ministérielle de la SPAT devant soutenir l'accès à la justice est l'intégration d'un élément du SPAT au programme d'aide juridique. Un budget annuel de 2,5 millions de dollars a été prévu à cette fin. L'objectif premier est de s'assurer que les provinces, les territoires ou les organismes d'aide juridique possèdent les ressources financières pour assurer la tenue de procès rapides et équitables en cas de poursuites relatives à la sécurité publique ou au

terrorisme. Ce fonds doit servir à fournir de l'aide juridique aux accusés en manque de moyens financiers, et ainsi, à s'assurer que le processus judiciaire est juste et en accord avec les lois canadiennes et les engagements internationaux.

Ce volet Aide juridique de l'initiative a été conçu en 2002 afin de répondre à l'augmentation prévue de la demande d'aide juridique en raison du renforcement des mesures de sécurité aux frontières à la suite des attentats de septembre 2001. On a prévu une hausse des coûts d'aide juridique pour les immigrants et les réfugiés en raison d'une augmentation du volume et de la complexité des affaires d'immigration.

En 2003, avant l'établissement des modalités relatives à l'aide juridique pour la SPAT, les fonctionnaires du ministère ont bien compris que les problèmes aux frontières ne représenteraient qu'une des nombreuses causes de la hausse des coûts d'aide juridique découlant des événements de 2001. Les modalités ont été approuvées en octobre 2003, avec quelques modifications par rapport au contenu d'origine. Plutôt que de se concentrer uniquement sur les frontières, les modalités comprennent aussi une disposition pour faire face à la hausse prévue des coûts d'aide juridique découlant de la *Loi antiterroriste*, ainsi que pour tenter des poursuites en vertu de la *Loi sur l'extradition* lorsque l'État requérant allègue qu'il y a eu perpétration d'un acte de terrorisme.

Entre la date de mise en œuvre de SPAT et septembre 2004, aucune demande n'a été effectuée en vertu du programme d'aide juridique de la SPAT. Les fonctionnaires du ministère attribuent cette situation aux facteurs suivants :

- Premièrement, les modalités relatives à l'aide juridique de la SPAT n'ont pas été remises au Conseil du Trésor avant octobre 2003. Elles ont été remises en même temps que les modalités de la nouvelle stratégie d'aide juridique en octobre 2003.
- Deuxièmement, il y a un délai considérable entre l'ouverture d'une enquête liée à un acte de terrorisme et les procédures judiciaires subséquentes qui donneraient lieu à une demande d'aide juridique. Les fonctionnaires estiment que le délai moyen est de 18 à 24 mois.
- Troisièmement, l'augmentation des coûts d'aide juridique pour les immigrants et les réfugiés a généralement été absorbée par le système en vigueur. Dans le cadre de ce système, des fonds plus importants ont été versés aux provinces et territoires en 2003-2004 et ont comporté des augmentations pour l'aide juridique à l'intention des immigrants et des réfugiés.

- Finalement, les ressources pour le programme d'aide juridique de la SPAT ont été retournées au Conseil du Trésor dans le cadre de la réaffectation fédérale pour l'année fiscale 2003-2004.

Même si aucun financement n'a encore été fourni par le programme d'aide juridique de la SPAT, les fonctionnaires affirment que plusieurs cas connus en auront besoin à partir de 2004-2005.

3.7. Gestion ministérielle de l'initiative

3.7.1. Comité directeur de la SPAT

Un comité directeur du ministère a été mis sur pied dès le départ pour surveiller le déroulement de l'initiative SPAT. Le sous-ministre délégué préside ce comité, qui se compose de subordonnés directs du sous-ministre de la RCN, partageant la responsabilité, dont le Secteur des politiques, le Service fédéral des poursuites, la SPDP, le Groupe du droit public, la Direction générale du contentieux des affaires civiles et le portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique. Du personnel du Groupe de la gestion et de la planification des ressources - Services ministériels a fourni les services de secrétariat au comité. Aucun cadre de référence n'a été établi pour celui-ci.

Malgré ce manque de références, le comité directeur s'est affecté un rôle précis et bien ciblé pour contrôler l'initiative SPAT. Il s'est presque exclusivement consacré à des questions d'affectation des ressources. Ses premières réunions en 2002 lui ont permis d'étudier les cas soumis par des groupes du ministère et de décider des affectations des ressources (à inclure dans la demande au Conseil du Trésor qui était alors en cours d'élaboration), en fonction des priorités relatives qu'il a perçues dans ces cas.

On nous a signalé que le comité n'a pas jugé qu'il avait la fonction de diriger, de superviser ou de coordonner les travaux en cours effectués par le ministère.

À la suite de la répartition initiale des fonds de la SPAT au ministère fin 2002, le comité directeur a été inactif pendant environ 18 mois plus tard et s'est réuni de nouveau au printemps 2004. pendant cette période d'inaction, le Secteur des services ministériels a pris des responsabilités supplémentaires pour pouvoir à la vacance et assurer le respect des exigences

administratives. Cette inaction est en partie attribuable au départ du sous-ministre délégué qui présidait le comité à l'origine. Pendant cette période, le comité directeur a peu participé à la gestion de l'initiative SPAT et le processus de planification des activités de la SPAT est devenu, ni plus ni moins, une répartition des coûts. C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de planification ni de coordination globale des dépenses pour SPAT et que les services ont reçu des fonds de la SPAT en fonction de leurs dépenses pendant l'exercice.

Le comité directeur de la SPAT s'est réuni de nouveau au printemps 2004 pour réviser les plans d'activité de tous les services qui demandaient des fonds dans le cadre de l'initiative sur la SPAT pour 2004-2005. Le comité semble avoir adopté une démarche plus directe pour la révision et l'évaluation des plans, ce qui devrait améliorer la répartition des fonds à l'avenir.

SPAT est une initiative extrêmement complexe de par son objet même et de par le fait que plusieurs services ministériels contribuent à la réalisation des résultats. Selon des réponses recueillies, c'était le premier comité du genre jamais mis sur pied par le ministère pour contrôler une initiative et que les membres du comité directeur n'avaient perçu qu'ils avaient la fonction de guider et de diriger la totalité des travaux ministériels liés à l'initiative SPAT.

3.7.2. Gestion des finances et du rendement

L'utilisation des activités pour déterminer les affectations au début de l'initiative et pour 2004-2005 a permis de créer une formule d'affectation des ressources basée sur les besoins et les priorités. Ceci posé, la décision finale des affectations pour 2004-2005 a été ici encore prise une fois l'exercice bien entamé, ce qui retarde de plusieurs mois la finalisation des budgets des gestionnaires.

Des lacunes graves ont été signalées en ce qui a trait à l'affectation des ressources pendant les deux premières années de SPAT. Ceci est en partie dû à l'inaction du Comité directeur pendant cette période, qui n'a donc pas dirigé en temps utile les décisions d'affectation des ressources. Au cours des deux premières années, les fonds ont été affectés de façon théorique, en fonction des activités de soutien à la demande ministérielle au Conseil du Trésor et à la décision de celui-ci. Des gestionnaires ont été avisés de dépenser leurs crédits à des activités SPAT et que ces sommes leur seraient remboursées en fin d'exercice. Certaines personnes interviewées disent avoir été mal à l'aise avec ce mode de gestion financière, qui a rendu difficile la planification et la budgétisation, car elles ignoraient si des fonds seraient disponibles en fin d'exercice. Par

conséquent, quelques secteurs n'ont pas entrepris toutes les activités qu'ils auraient pu, de crainte de se placer dans une position financière précaire.

En 2004-2005, le comité directeur de la SPAT a revu le processus et les fonds ont été affectés et versés directement aux budgets des secteurs concernés, selon les activités planifiées pour l'année. Ceci était censé faciliter la budgétisation et la planification des activités, car les montants disponibles étaient déjà connus dès le départ.

Plusieurs secteurs du ministère ont connu une augmentation considérable de leur charge de travail qui risque de devenir permanente après 2006-2007. Étant donné la fonction centrale du ministère de dispenser des conseils juridiques à l'ensemble de l'appareil de l'État, il est primordial qu'il reçoive les fonds nécessaires pour poursuivre ses travaux touchant la SPAT.

Le fait que les dépenses du ministère pour les activités liées à la SPAT ont été bien inférieures aux financements reçus, nous devons conclure que les montants affectés sont suffisants. Toutefois, lors des entrevues, on nous a maintes fois mentionné les restrictions quant aux ressources pour les services ministériels assurant des services touchant la sécurité nationale. Les services les plus fréquemment mentionnés sont les bureaux régionaux ayant un fort volume de contentieux en matière d'immigration et quelques services du Groupe de sécurité nationale (GSN). On nous a indiqué que le ministère ne dispose pas de la flexibilité de financer ces activités du fait des modalités restreintes du financement ministériel pour SPAT, qui est une affectation spéciale immobilisée.

D'un point de vue financier, le ministère a aussi de la difficulté à s'assurer que les gestionnaires inscrivent les dépenses liées à SPAT dans le système intégré des finances et du matériel (SIFM), ce qui rend le suivi des dépenses plus ardu. Il semble que certains groupes au ministère hésitent à inscrire l'information dans le SIFM, car celle-ci est parfois déjà inscrite dans Caseview. Le plus grand défi consiste à faire le suivi de l'information salariale, car les codes de travail des employés doivent être inscrits dans le système de gestion des salaires en début d'exercice parce qu'on ne peut le faire rétroactivement. Il devient donc difficile d'inscrire le travail des gens qui ne s'occupent pas des dossiers de la SPAT à temps plein. De plus, il n'y a pas d'interface entre le système de comptabilité des temps et le système de gestion des salaires. Comparativement, il semble qu'il soit relativement facile de faire le suivi des dépenses d'exploitation et de gestion. Cette lacune fait en sorte que, même si nous voulions fournir plus de détails sur les dépenses liées à la SPAT (par groupe et par secteur), les services de finances nous ont avisé que ce n'était

pas possible en raison des capacités du système. Ainsi, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'efficacité.

En général, malgré la réalisation en 2003 d'un CGRAR énonçant les engagements pour mesurer et rendre compte des activités liées à la SPAT, le détail des rapports par les divers praticiens SPAT au ministère est inégal. Des groupes majeurs du ministère ont été incapables de fournir un compte rendu significatif de leurs activités. La SPDP et le Groupe du droit public, entre autres, ont été en mesure de fournir des renseignements complets tandis que la Direction générale du contentieux des affaires civiles, le Service fédéral des poursuites et le portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique en ont été incapables pendant les quatre mois affectés pour le faire.

3.7.3. Coordination globale de l'initiative

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le Comité directeur de la SPAT n'a pas perçu que sa fonction consistait à « diriger » les activités liées à la SPAT du ministère. D'une manière générale, nous avons constaté qu'il a manqué au ministère un mécanisme de coordination en place pendant les deux premières années de l'initiative.

Selon la plupart des personnes interviewées, il y a des lacunes dans la coordination générale des activités du ministère liées à la SPAT. On estime parfois qu'une coordination adéquate a lieu par le biais des réseaux existants et de démarches non officielles. Il faut noter que la nature du sujet fait en sorte que l'information a tendance à être cloisonnée, c'est-à-dire qu'elle est partagée en fonction de la nécessité. On suggère aussi que le credo du ministère est de « donner le coup de main quand il le faut ». Ceci permet de s'assurer que le travail est fait et que l'information est partagée rapidement.

Une participation plus active à la coordination permanente des sujets pourrait renforcer la gestion globale et horizontale de l'initiative, au ministère et entre les différents ministères. Ceci pourrait réduire le risque de chevauchement et de double emploi, et permettre de mieux aligner les activités du ministère avec les des objectifs fédéraux plus vastes. Nous avons noté que les fonctionnaires n'étaient pas tout à fait sûrs de la nature des activités à inclure dans l'initiative SPAT.

On signale également l'inexistence d'une tribune au ministère, qui permettrait de réunir les participants à l'élaboration des orientations ou de résoudre des questions juridiques dont la nature

sinon est complexe. L'exception à cette constatation étant les comités de contentieux régionaux et nationaux, qui approuvent les projets de position que défendra le procureur général du Canada dans des instances majeures.

Généralement, l'un des points soulevés fréquemment dans les entrevues est le fait que le GSN - qui fait partie du Service fédéral des poursuites - est considéré comme un choix logique pour coordonner les activités de SPAT du ministère. Il est toutefois clair que le GSN manque de ressources pour assumer toutes les responsabilités que cela représenterait, et que par conséquent, il se concentre sur les activités dont la priorité est élevée.

Il y a eu certes peu de mécanismes de coordination internes officiels, mais un certain nombre de comités interministériels a été mis sur pied afin de partager l'information. Le ministère de la Justice a récemment mis sur pied un comité interministériel, présidé par la SPDP, qui se charge de partager l'information et de préparer l'examen parlementaire triennal pour la *Loi antiterroriste* (C-36). Ce comité est une tribune qui permet aux ministères de cerner les problèmes susceptibles de surgir pendant cet examen et de s'y préparer.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le consensus général chez les personnes interrogées a été que la *Loi antiterroriste* est une mesure législative très solide et qu'elle permet d'obtenir un équilibre entre le respect des droits de la personne et le besoin de protéger les Canadiens.

Coordination de l'initiative SPAT

Il ne semble pas qu'il y ait eu au MJ une coordination suffisante du large spectre des activités entreprises pour la SPAT. Le comité directeur s'est attaché presque exclusivement aux problèmes d'affectation des ressources et n'a pas jugé qu'il avait une fonction de direction, de contrôle ou de coordination des activités menées par le MJ. Une participation plus active pour la coordination des sujets et une meilleure connaissance des diverses activités pourraient renforcer la gestion globale et horizontale de l'initiative SPAT, ce qui permettrait de réduire le risque de chevauchement et d'aider à ce que les activités ministérielles correspondent bien aux grands objectifs fédéraux. Cela aiderait aussi le comité directeur à fixer les priorités des travaux effectuées par le MJ, ce qui faciliterait d'autant l'affectation des fonds.

- **Recommandation n° 1 :** Que le Comité directeur en matière de SPAT ait une plus grande fonction de contrôle et de coordination, afin que l'ensemble des incidences du travail du MJ concernant SPAT soit compris et financé comme il faut.

Réponse de la direction

La direction est d'accord. Le comité certes reconnaît que chaque secteur doit continuer à être responsable de ses propres activités de SPAT, mais du fait de la complexité de ce dossier et de son importance pour l'État, il faut que le comité assure une gestion horizontale et générale plus efficace de l'initiative.

Gestion des finances

Il y a lieu de renforcer le processus d'affectation des crédits pour que, confiants que les crédits prévus au budget seront disponibles conformément aux priorités fixées, les gestionnaires puissent entreprendre et gérer judicieusement les activités planifiées. Le mode de gestion de la trésorerie employé pendant les deux premières années de SPAT a peut-être eu des répercussions sur la réalisation des résultats. Les budgets pour 2004-2005 n'ont été affectés que plusieurs mois après le début de l'exercice.

- **Recommandation n° 2 :** Affecter les budgets plus tôt, afin de permettre aux gestionnaires de mettre en œuvre des plans d'action et des activités.

Réponse de la direction

La direction est d'accord. Si les budgets sont affectés plus tôt, les prévisions et les planifications s'en trouveront améliorées pour les gestionnaires et il y aura une meilleure permanence de l'emploi.

Données sur les finances et le rendement

Le MJ doit consolider sa capacité de saisir et de suivre les données sur les finances et le rendement. Il ne dispose pas d'un système efficace pour rendre compte à l'échelle de l'initiative et est mal préparé pour remplir les obligations de rendre compte de 2007.

- **Recommandation n° 3 :** Que le MJ veille à ce que des données financières soient disponibles par secteur, afin que l'on puisse évaluer l'efficacité pendant l'évaluation finale.

Réponse de la direction

La direction est d'accord. Le comité va travailler avec les Services financiers à déterminer comment il pourrait faciliter le travail des gestionnaires qui doivent entrer les données SPAT dans le Système intégré des finances et du matériel en prenant en compte d'autres systèmes, tels que Caseview, le Système de gestion des salaires et celui de la comptabilisation des horaires.

- **Recommandation n° 4 :** Examiner et traiter les besoins actuels et prévus de données sur le rendement pour que le MJ puisse remplir ses obligations en 2007.

Réponse de la direction

La direction est d'accord. Le comité va veiller à ce que tous les secteurs collectent et suivent les données définies dans le CGRR en vue de préparer en temps utile et de façon exhaustive les prochains rapports annuels.

Le manque de données sur le rendement du projet pilote à l'aéroport de Dorval illustre les difficultés que nous avons éprouvées pour collecter des données pour cette évaluation. Ce projet se remarque en raison de son coût, puis parce qu'en dépit du fait qu'il représente environ le cinquième de toutes les dépenses du MJ pour SPAT, on ne dispose d'aucune donnée sur ses réalisations pour SPAT et que l'on projette de l'appliquer à d'autres aéroports, des crédits ayant d'ailleurs déjà été affectés à cette fin.

- **Recommandation n° 5 :** Entreprendre une étude détaillée pour évaluer l'efficacité du projet aéroportuaire à Dorval avant de l'appliquer à d'autres aéroports canadiens.

Réponse de la direction

La direction est d'accord. Une évaluation distincte va être menée afin de pouvoir rendre compte des résultats obtenus dans le projet de Dorval.

ANNEXE A :
Liste des cours de formation dispensée
en matière de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme

Dates	Lieu	Type de participants et nombre	Titre, type, résultats de la formation
3 et 4 déc. 2001	Aylmer, Québec	Environ 130 participants du ministère de la Justice, notamment les bureaux régionaux et les services juridiques ministériels	<p><u>Formation sur le projet de loi C-36</u></p> <p>La Direction générale du contentieux des affaires civiles a tenu cette séance de formation de 2 jours. Les présentateurs provenaient de tout le ministère ainsi que des organismes partenaires pour la sécurité nationale.</p> <p>L'objectif était de fournir une formation de base et de transmettre de l'information sur la <i>Loi antiterroriste</i> afin de préparer le personnel du ministère de la Justice à sa mise en œuvre.</p> <p>Les participants ont trouvé cette conférence très utile.</p>
Décembre 2001	Ottawa, Ontario	Environ 100 participants du ministère de la Justice, notamment les services juridiques ministériels	<p><u>Déjeuner conférence - Formation orientation sur le projet de loi C-36</u></p> <p>Tenu par la Direction du perfectionnement professionnel.</p> <p>Présentateurs provenant de tout le ministère. Présentations ayant trait spécifiquement à la Charte et aux protections des droits de la personne incorporées à la loi.</p>
Avril 2002	Ottawa	GRC, Police provinciale de l'Ontario, Sûreté du Québec	<p><u>La Loi antiterroriste : Une loi de prévention - formation consacrée à l'exécution de la loi</u></p> <p>Cette séance de formation a permis de présenter les éléments majeurs de la <i>Loi antiterroriste</i> et les modifications du <i>Code criminel</i>, de la <i>Loi sur la preuve au Canada</i> et de la <i>Loi sur la protection de l'information</i>.</p>
Mai 2002		Production et distribution de 2500 CD-ROM en anglais et 1000 en français aux forces policières canadiennes	<p><u>La Loi antiterroriste : Une loi de prévention - vidéo de formation</u></p> <p>Cette vidéocassette de 64 minutes est une production conjointe du ministère de la Justice et de la GRC.</p> <p>La vidéocassette a été filmée pendant la séance de formation mentionnée ci-dessus.</p> <p>Selon un membre supérieur de la GRC, il s'agit du meilleur outil de formation du genre.</p>

Dates	Lieu	Type de participants et nombre	Titre, type, résultats de la formation
11 et 12 juin 2002	Ottawa, Ontario	97 personnes se sont inscrites à cette séance dont : 46 des bureaux régionaux du Service fédéral des poursuites 5 de l'administration centrale du Service fédéral des poursuites 7 procureurs d'Ottawa/Gatineau 21 fonctionnaires provinciaux de tout le Canada	<u>Séance de formation pour les procureurs concernant la Loi antiterroriste (C-36)</u> Le Groupe de sécurité nationale et la SPDP ont tenu cette séance de formation de 2 jours. Les présentateurs provenaient de tout le ministère ainsi que des organismes partenaires pour la sécurité nationale. Cette séance visait à fournir une formation sur la <i>Loi antiterroriste</i> afin que les participants puissent ensuite former les avocats de l'État et les forces policières de leur administration.
21 mars 2003	Ottawa, Ontario	Environ 50 avocats du ministère de la Justice	<u>Première conférence annuelle du ministère de la Justice sur la Loi sur la sécurité nationale</u> Le SJM du Centre de la sécurité des télécommunications a tenu cette conférence d'une journée. On a discuté de questions concernant la sécurité et les services de renseignement.
26 et 27 mai 2003	Aylmer, Québec	Environ 200 fonctionnaires du MJ de tout le Canada	<u>Vie privée et sécurité publique : Conférence sur la protection de la vie privée au 21^e siècle</u> Cette conférence d'une journée et demie a été organisée par un comité consultatif composé de représentants du ministère de la Justice. Cette conférence visait à réunir des décideurs du ministère, du monde universitaire et du secteur privé pour discuter des enjeux concernant la protection de la vie privée, qui ont un impact sur l'État et la société. La question de la sécurité publique a tenu une place importante au cours des discussions.

Dates	Lieu	Type de participants et nombre	Titre, type, résultats de la formation
25 mai 2004	Ottawa, Ontario	Environ 140 avocats du MJ, provenant d'un grand nombre de services de l'administration centrale, des SJM et des bureaux régionaux	<p><u>Deuxième conférence annuelle du ministère de la Justice sur la Loi sur la sécurité nationale</u></p> <p>Le Groupe de sécurité nationale a tenu cette conférence d'une journée ; des présentateurs sont venus de tout le ministère.</p> <p>Le thème de la conférence était le partage et la protection de l'information : pour définir la position de la Justice.</p> <p>Cette conférence visait à établir des liens et à accroître la cohésion entre les avocats du MJ affectés à la sécurité publique et au service de renseignement afin de dispenser de meilleurs services juridiques et de contribuer davantage à l'élaboration des orientations</p> <p>96 % des participants qui ont rempli le formulaire d'évaluation sont satisfaits de la conférence</p> <p>83 % ont mentionné que la conférence a été un grand ou un immense succès pour établir des liens et accroître la cohésion entre les avocats de la Justice.</p> <p>87 % ont affirmé que la conférence a été d'une grande ou immense utilité pour permettre de fournir de meilleurs conseils et avis juridiques et de contribuer davantage à l'élaboration des orientations.</p>
5 et 6 juillet 2004	Ottawa, Ontario	34 avocats spécialisés en sécurité nationale, du Service fédéral des poursuites à l'administration centrale, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux d'Ottawa/ Gatineau, et des SJM	<p><u>Réunion des avocats du ministère de la Justice spécialisés en sécurité nationale</u></p> <p>Le Groupe de sécurité nationale a tenu cette réunion de deux jours</p> <p>L'accent a été mis sur ce qui a été appris jusqu'à présent en ce qui a trait à la nouvelle ATA et aux processus de droit pénal liés à la lutte contre le terrorisme.</p> <p>A permis la libre circulation des informations sur les enquêtes en cours (y compris celles qui ne sont pas publiques) et les affaires stratégiques.</p>
Formation de la GRC, soutenue par son SJM			
Permanent	Divers lieux, notamment Fredericton, Montréal, Ottawa, London, Regina, Surrey et Abbotsford	Plus de 300 policiers antiterroristes de la GRC	<p><u>Formation des policiers antiterroristes de la GRC sur la Loi antiterroriste</u></p> <p>Ce cours de deux jours et demi a été conçu par le Service de formation et de perfectionnement de la GRC de concert avec le SJM de la GRC et la SPDP.</p> <p>Les policiers antiterroristes de la GRC interviewés ont souligné que ce cours leur a fourni de bonnes information sur la loi.</p>

Dates	Lieu	Type de participants et nombre	Titre, type, résultats de la formation
Formation du portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique			
Permanent	Bureaux de l'immigration partout dans le monde, dont ceux de Moscou, de la Syrie, de la Colombie, de Singapour et de Hong Kong	Personnel de première ligne de CIC et de l'ASFC, c'est-à-dire les agents de visas, les agents d'intégrité des mouvements migratoires et les agents de douane	<p><u>Formation spécialisée sur les enjeux touchant la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme</u></p> <p>Le SJM du portefeuille Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique a participé à la conception d'un cours conçu pour sensibiliser et pour resserrer les contrôles. La formation couvre les nouvelles règles de partage de l'information.</p>
Permanent	Aéroport de Dorval	Les agents de première ligne des agences partenaires (GRC, ASFC, CIC)	Les avocats du ministère de la Justice qui travaillent au projet de l'aéroport de Dorval donnent des cours de formation (deux semaines à temps plein) deux fois par an, qui portent sur les questions de droit relatives aux techniques d'enquête