GRC

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Rapport annuel à l'intention du commissaire

2017

PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS

Comité consultatif

Ottawa (Ontario)
Juin 2017

Gendarmerie royale du Canada
Royal Canadian Mounted Police

Canada

© (2017) SA MAJESTÉ DU CHEF DU CANADA
représentée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

CAT. NO.: PS61-32F-PDF
ISSN: 2369-4394

Résumé

Le présent rapport est le troisième transmis au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) par le Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins, comme le prévoit son mandat.

Le Comité a été mis sur pied afin de regrouper des experts indépendants auxquels on demande de donner leur avis sur des questions pertinentes. Ainsi, le Comité a pour rôle de conseiller le commissaire et, par extension, le personnel du Programme, sur les questions touchant l'administration efficace du Programme fédéral de protection des témoins.

Depuis les débuts du Comité, plusieurs changements notables ont été apportés aux structures et aux modalités de fonctionnement du Programme. Trois principes de base ou « piliers » ont orienté ces changements: le souci du bénéficiaire, l'indépendance du programme à l'égard des enquêtes et l'application des normes du programme. Le Comité rend compte ici des travaux les plus remarquables menés au cours de la dernière année, il les commente et suggère d'autres moyens d'améliorer le Programme.

Depuis le dernier rapport, le Programme a réalisé des progrès importants dans de nombreuses initiatives et il a mis en œuvre de nombreuses recommandations du Comité :

- poursuivre les travaux pour élaborer un modèle officiel et résilient de gestion des dossiers;
- envisager l'utilisation du renseignement géospatial en ce qui concerne la protection des témoins;
- mettre en œuvre des outils pour l'évaluation des personnes protégées;
- réviser et élaborer des formulaires normalisés, des modèles et des procédures pour assurer l'uniformité du processus à l'échelle du pays;
- la direction du programme s'efforce de combler les lacunes entre les pratiques de gestion des témoins et la protection des témoins;
- créer de nouvelles relations avec des fournisseurs de services et des partenaires externes et tirer parti des relations actuelles;
- offrir davantage de formation spécialisée au personnel;
- élaborer une stratégie de recherche préliminaire;
- rédiger la version définitive de la stratégie et du modèle logique de mesure du rendement;
- mettre en œuvre et appliquer un cadre de contrôle de la qualité pour le système de gestion des dossiers.

Le Comité est très impressionné par les efforts déployés au cours des quatre dernières années par le Programme pour mettre en œuvre des réformes aussi vastes. Cependant, les ressources limitées empêchent toujours le Programme de donner suite à toutes les recommandations du

Comité. Le Comité espère que le Programme pourra compter sur les ressources dont il a besoin pour poursuivre son évolution et continuer de tirer profit des progrès accomplis jusqu'à ce jour.

Troisième rapport annuel du Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins à l'intention du commissaire de la GRC

Le présent rapport est le troisième transmis au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) par le Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins (Comité), comme le prévoit son mandat.

A. Contexte

Le Programme fédéral de protection des témoins (« le Programme ») a été mis sur pied en application de la *Loi sur le Programme de protection des témoins* (LPPT), une loi fédérale qui confie la responsabilité de l'administration du Programme au commissaire de la GRC. Le Programme existe essentiellement pour faciliter la protection de témoins ou d'autres personnes qui sont à risque par suite de l'aide qu'ils ont fournie à l'État, ou de personnes qui sont à risque en raison de la relation qui les unit à de tels témoins[1]. Parmi les services de protection courants qui sont offerts, mentionnons la réinstallation, l'aide financière, l'assistance sociopsychologique et le paiement de certains frais associés à un changement d'identité.

Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale (2008) et la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India (2010) [2] se sont penchés sur différents aspects du Programme et ont formulé des recommandations quant à son administration et à ses activités. Plusieurs de ces recommandations portaient sur l'indépendance du Programme vis-à-vis de la fonction d'enquête de la police et sur le traitement équitable des bénéficiaires. Les modifications[3] à la LPPT ont pris effet le 1er novembre 2014. Elles illustrent la volonté du gouvernement d'accroître l'efficacité des services de protection des témoins.

En plus de ces modifications législatives, plusieurs changements notables ont été apportés aux structures et aux modalités de fonctionnement du Programme. Trois principes de base ou « piliers » ont orienté ces changements: le souci du bénéficiaire, l'indépendance du programme à l'égard des enquêtes et l'application des normes du programme. Ces piliers ont beaucoup contribué à l'amélioration de ce Programme. Ils seront abordés plus en détail ailleurs dans le présent rapport.

Le Comité reconnaît que le Programme d'aujourd'hui est très différent de ce qu'il était il y a quelques années à peine. Le premier rapport du Comité au commissaire fait état d'une longue liste de changements apportés au Programme.[4] Il reste encore du travail à faire et le

[1] Les définitions exactes du Programme, de la protection qu'il offre et des témoins qui en bénéficient sont données à l'article 2 de la LPPT.
[2] Les rapports de ces deux organismes sont accessibles au public.
[3] Ces modifications ont été apportées au moyen de la Loi améliorant la sécurité des témoins (projet de loi C-51).
[4] Premier rapport annuel du Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins à l'intention du commissaire, avril 2015.

Programme est encore en transition, aussi le Comité se servira du présent rapport pour rendre compte des travaux les plus remarquables menés au cours de la dernière année, pour les commenter et pour suggérer d'autres améliorations.

B. Le rôle du comité

Le Comité a été mis sur pied afin de regrouper des experts indépendants auxquels on demande de donner leur avis sur des questions pertinentes.

Le Comité a pour rôle de conseiller le commissaire et, par extension, le personnel du Programme, sur les questions touchant l'administration efficace du Programme. Il ne participe pas aux décisions concernant des cas précis d'admission au Programme ou de cessation de la protection, ni aux services de protection assurés par le personnel du Programme, et il n'a aucune responsabilité à leur égard[5]. Il aspire à offrir un point de vue externe et équilibré sur les modalités et sur l'efficacité du Programme.

Selon les dispositions établies dans son mandat, le Comité donne au commissaire son avis sur les aspects suivants:

- les fonctions, modalités et protocoles du Programme fédéral, tels que prescrits par la loi;
- les méthodes établies pour aider les bénéficiaires à s'adapter au Programme, y compris en ce qui concerne les soins de santé et les services juridiques;
- les cadres de financement qui assurent l'octroi de fonds adéquats au Programme en vue de la prestation de services de protection;
- la pertinence des normes établies à l'égard du Programme pour la prestation des services prévus par la loi et la conformité à ces normes;
- toute autre question liée à la protection des témoins dont l'étude peut contribuer à améliorer le Programme.

Le Comité peut aussi aider à communiquer avec les intervenants de l'extérieur pour leur faire connaître le travail accompli dans le cadre du Programme et pour en défendre les intérêts s'il le juge nécessaire.

Le mandat du Comité prévoit la formulation d'avis sur un vaste éventail de questions, mais pas la prise de décisions opérationnelles ou administratives particulières. Bien que le mandat ne précise pas la forme sous laquelle ces avis doivent être fournis, les membres du Comité et le

[5] Les membres du Comité n'ont accès à aucun renseignement susceptible de révéler l'identité des bénéficiaires ou l'endroit où ils se trouvent.

personnel du Programme ont constaté qu'ils se prêtaient aussi bien à une communication informelle, lors des discussions ayant lieu pendant les réunions ordinaires, qu'à une présentation officielle, sous forme de rapport à l'intention du commissaire.

Les réunions du Comité ont lieu deux fois par année et favorisent des échanges continus entre ses membres et le personnel du Programme. Depuis sa création, le Comité a tenu huit réunions. Il compte les membres suivants :

- le psychologue Jim Bonta (Ph.D.), Sécurité publique Canada (retraité);
- le professeur Yvon Dandurand, école de criminologie et de justice pénale, Université de la vallée du Fraser (Colombie-Britannique) – président;
- la professeure Jula Hughes (Ph.D.), Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick – vice-président du Comité;
- le Dr David Marsh, école de médecine du nord de l'Ontario;
- l'ancien commissaire de la GRC Philip Murray (retraité);
- le professeur Irvin Waller (Ph.D.), Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa (Ontario);
- le comm. adj. Todd Shean, Services spéciaux de la Police fédérale de la GRC (membre d'office).

Vu la complexité du Programme, l'exercice des fonctions du Comité comportait une importante courbe d'apprentissage, d'où la décision de ses membres de ne pas présenter de rapport à la fin de leur première année de travail. Par conséquent, le premier rapport rendait compte des activités du Comité depuis sa création, en 2013, jusqu'au 31 mars 2015; le deuxième rapport couvre la période du 1er avril 2015 au 31 mars 2016 et le troisième rapport couvre la période du 1er avril 2016 au 31 mars 2017.

C. Changements au Comité

Les membres du comité s'engagent pour un mandat renouvelable de quatre ans, et aucune modification n'a été apportée à la composition du Comité depuis sa mise sur pied.
2017 marque la quatrième année d'existence du Comité et, en conséquence, M. Jim Bonta, Ph.D. et M. Irvin Waller, Ph.D. ont décidé de quitter le Comité à la fin de leur mandat. Les autres membres du Comité tiennent à souligner leur service exceptionnel et à leur souhaiter bonne chance dans leurs entreprises futures. Deux nouveaux membres aux antécédents semblables se joindront bientôt au Comité.

Le Comité tient à remercier le professeur pour son dévouement à titre de président du Comité. Après un mandat de quatre ans comme président, le professeur Dandurand a décidé de passer le flambeau (il renouvellera cependant son mandat au sein du Comité). Mme Jula Hughes, Ph.D., a accepté le poste de présidente à partir de maintenant.

Le Comité tient aussi à souligner le départ du commissaire adjoint Todd Shean, qui a récemment été nommé au poste de commandant de la Division K. Le commissaire adjoint

Shean a été membre d'office du Comité pendant les quatre dernières années et il a pris une part active aux discussions du Comité, en plus d'aider ses membres à comprendre les complexités du Programme. Le Comité lui souhaite la meilleure des chances dans son nouveau rôle en Alberta et il se réjouit à la perspective de collaborer avec la nouvelle commissaire adjointe des Services spéciaux de la Police fédérale, Paula Dionne.

D. Explication des trois piliers

Comme il a été mentionné précédemment, les différentes améliorations apportées au Programme reposent sur trois piliers fondamentaux, soit le souci du bénéficiaire, l'application de normes et l'indépendance par rapport aux enquêtes. Le Comité ayant organisé une bonne partie de son travail d'examen des différents aspects du Programme en fonction de ces piliers, il peut être utile de les expliquer ici (*en italique*) et de montrer comment le Programme a poursuivi sa transformation au cours de l'année en se fondant sur ceux-ci et sur les recommandations faites par le Comité[6].

1. Souci du bénéficiaire

Le modèle de prestation de services du programme place maintenant le bénéficiaire au cœur des décisions et des interventions. Il s'agit de cerner les besoins du bénéficiaire et d'y répondre[7] autant que possible afin de remplir le mandat confié au Programme, qui consiste à assurer la sécurité physique du bénéficiaire ainsi qu'à lui fournir le soutien nécessaire à sa réinstallation et à son autonomie, conformément à l'article 2 de la LPPT.

Concrètement parlant, cela signifie qu'il faut procéder à l'évaluation préliminaire des bénéficiaires potentiels selon des critères appropriés et normalisés afin de prendre la meilleure décision possible quant à leur admissibilité au Programme. Cette évaluation donne lieu soit à l'élaboration d'une stratégie qui sera énoncée dans un plan personnalisé de gestion de dossier si le candidat est admis au Programme, soit à l'organisation d'autres mesures de soutien dans le cas contraire.

Le Comité est d'avis que le passage du Programme à un modèle de gestion de dossier en fonction des bénéficiaires a surpassé les attentes. Le Programme fédéral est reconnu comme un pionnier dans l'élaboration d'un modèle capable de tenir compte des divers types de bénéficiaires et de leurs besoins particuliers. Le Comité a remarqué avec satisfaction que le Programme a continué de demander des conseils spécialisés à un groupe de travail composé d'experts dans les domaines de l'évaluation des risques, des comportements criminels et de la psychologie. Au cours de la dernière année, le groupe de travail a concentré ses conseils sur

[6] Premier rapport annuel du Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins à l'intention du commissaire, avril 2015 et Deuxième rapport annuel du Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins à l'intention du commissaire, septembre 2016.

[7] La détermination d'un besoin n'entraîne pas l'obligation de le satisfaire. Il faut reconnaître la possibilité que surviennent des situations où l'admission au Programme n'est pas le moyen qui convient pour répondre à un besoin donné chez un client.

l'élaboration de processus portant sur les évaluations et les réévaluations des risques et des besoins pour les bénéficiaires. Le Comité a bien accueilli la contribution du groupe de travail et il sera heureux de poursuivre les discussions sur ses conseils et ses suggestions.

Le Comité regrette vivement que le Programme éprouve toujours des difficultés à faire en sorte que les données sur chacun des bénéficiaires soient adéquatement inscrites dans le système de gestion de l'information. L'un des défis du Programme est d'obtenir un accès par ordinateur de bureau au réseau où se trouve la base de données de gestion des dossiers. Comme il s'agit d'un réseau sécurisé, pour avoir un accès rapide, il faut souvent déplacer les services divisionnaires vers de nouveaux espaces sécurisés ou adapter l'espace actuel. À ce stade-ci, le Comité est heureux d'apprendre que la plupart des divisions ont pu obtenir un accès. Le Comité insiste sur le fait qu'il est urgent pour *tous* les services divisionnaires d'obtenir un accès adéquat. Un accès par ordinateur de bureau ou à partir de la même salle est essentiel au fonctionnement efficace du Programme puisqu'il permet aux employés de communiquer en toute sécurité sur des sujets qui touchent le Programme de protection des témoins (PPT), qu'il améliore la protection des renseignements classifiés et qu'il permet la tenue à jour rapide des dossiers et l'entrée des données dans la base de données (en plus d'améliorer l'exactitude des données aux fins de recherche). Afin de garantir l'efficacité du système de gestion des dossiers et la fiabilité des données, il faut assurer un accès rapide et sécurisé et une utilisation adéquate.

Comme nous l'avons mentionné dans des rapports précédents, le Comité a appuyé le concept de centre des ressources[8] dès le départ, mais il déclaré que sa mise en œuvre doit être surveillée et évaluée étroitement pour s'assurer que son utilisation soit efficace et rentable. Le Comité fait aussi remarquer qu'il existe toujours des défis en ce qui a trait à l'utilisation optimale et rentable du centre. La capacité du centre a récemment été accrue avec l'installation de la téléconférence. Cependant, l'utilité du centre et la justification originale de sa mise sur pied, qui était de regrouper les principales ressources et de les rendre disponibles dans un endroit sécurisé et facile d'accès (p. ex. une salle d'entrevue sécurisée, des évaluations psychologiques, des conseils en matière de finances et d'emplois, etc.), restent à confirmer. Certains ont suggéré qu'il pourrait être plus pratique et efficace de tisser des liens avec des fournisseurs de services professionnels qui se trouvent près du lieu de résidence du bénéficiaire au lieu de tenter de regrouper tous ces services au même endroit. Le Comité laisse entendre qu'il serait utile que le Programme repense sa vision du centre en tenant compte de son expérience liée à l'utilisation et à l'utilité de cette ressource jusqu'à présent.

Le Comité a été informé que le Programme envisage d'utiliser le renseignement géospatial dans le but d'assurer la protection des témoins. Le système d'information géographique (SIG) est un système conçu pour recueillir, stocker, traiter, analyser, gérer et présenter tous les types de données spatiales et géographiques. En ce qui concerne la protection des témoins, le SIG a la capacité de fournir une représentation spatiale des bénéficiaires et de l'emplacement des biens, en plus d'effectuer une analyse de la proximité entre des personnes et d'autres points de

[8] Un lieu sûr et secret où les bénéficiaires et leur famille peuvent recevoir les services.

repère importants. Les diverses fonctions de cartographie contribuent au processus de prise de décisions qui concernent les sites propices à la réinstallation des bénéficiaires. Le Comité estime qu'il pourrait s'agir d'un outil très utile pour permettre au Programme de cartographier des zones à risque et de trouver des lieux de réinstallation convenables en tenant compte des besoins des bénéficiaires.

2. Indépendance du Programme

Le gouvernement du Canada et la GRC s'appliquent à distancer le Programme des fonctions d'enquête; d'importants changements y ont donc été apportés dans cette optique. Le pilier de l'indépendance est au cœur de l'intégrité du Programme et vise à combler les attentes du gouvernement du Canada quant à la volonté et à la capacité de la GRC de diriger un programme de protection des témoins suffisamment détaché de son mandat d'enquête.

La protection des témoins était auparavant considérée comme le prolongement du Programme des sources humaines, du fait que les sources humaines courent des risques et ont besoin de protection, surtout lorsqu'elles travaillent comme agents de la police et que leur identité est révélée. Ces sources constituent un outil d'enquête tellement important qu'il fallait établir un régime pour les protéger. Certaines d'entre elles devenant tout naturellement des témoins, puis des bénéficiaires du Programme, on a jugé qu'il valait mieux confier la double responsabilité de la gestion des sources et de la protection des témoins à un seul groupe.

L'importance des sources reste toujours aussi grande, mais la protection des témoins en vertu de la LPPT est maintenant gérée séparément des enquêtes. Au sein du Programme de protection des témoins, les décisions tiennent compte avant tout des besoins du bénéficiaire ou du candidat à l'admission, les intérêts de l'enquête ou de la poursuite n'entrant en ligne de compte que dans la mesure où l'exige l'article 7 de la LPPT[9]*.*

Le maintien d'une indépendance complète entre la fonction de protection des témoins et la fonction des enquêtes était l'un des principes de base qui ont dicté les réformes, parmi lesquelles une réforme législative, au cours des quatre dernières années. Il s'agit cependant d'un processus complexe et le personnel qui s'acquitte de ces fonctions distinctes a dû s'adapter à ce nouveau modèle. Les hauts gestionnaires et le personnel du Programme ont fait preuve de diligence dans l'exploration de diverses façons d'accroître l'indépendance du Programme au cours des dernières années et le Comité a suivi ces développements de près. En plus de revoir les politiques et les procédures du Programme, le personnel a cherché activement des occasions de se présenter à différentes séances de formation à l'échelle du pays pour expliquer la nouvelle approche et informer les groupes concernés (recrutement des sources humaines, enquêteurs et procureurs, entre autres) des incidences pratiques de

[9] Pour déterminer s'il y a lieu d'admettre un témoin au Programme, le commissaire tient compte d'une série de facteurs énumérés à l'article 7 de la LPPT, dont deux se rapportent aux enquêtes : 7(c) *son rôle dans l'enquête ou la poursuite ou auprès de l'organisation fédérale de sécurité ou de défense, et la nature de l'enquête, de la poursuite ou de l'aide qu'il a fournie ou accepté de fournir à l'organisation;* 7(d) *la valeur de sa participation, ou des renseignements, des éléments de preuve ou de l'aide qu'il a fournis ou accepté de fournir.*

respecter à la lettre le nouveau principe d'indépendance du programme. On s'attendait à une certaine résistance à ce changement à la politique et, au bout du compte, cette résistance s'est manifestée ouvertement, cependant de façons différentes dans certaines parties de l'organisation.

Certains problèmes ont été soulevés concernant la distinction à faire par les enquêteurs entre le processus et les procédures de « gestion des témoins » et le processus de protection des témoins. La gestion des témoins est utilisée par la GRC pour s'occuper des témoins et s'assurer qu'ils se présentent en cour pour témoigner contre des accusés (parmi ces techniques, mentionnons les communications régulières, l'offre de soutien, les consultations, etc.). Le Comité a appris que, bien que les techniques de gestion des témoins soient utilisées dans l'ensemble de la GRC, il existe en réalité seulement un service officiel de gestion des témoins et, par coïncidence, il se trouve dans la seule division où des questions de gestion des témoins semblent entrer en conflit avec les processus du PPT.

Le Comité a été surpris d'apprendre que lorsqu'un témoin est renvoyé au PPT, le service de protection des témoins ou les enquêteurs continuent parfois de communiquer avec les bénéficiaires à l'insu du PPT et, dans certains cas, d'effectuer les tâches qui incombent au PPT. Le Comité craint que ce chevauchement des activités ne mine les relations entre les bénéficiaires et les contrôleurs du PPT et qu'il puisse causer des soucis de sécurité ou d'autres inquiétudes au bénéficiaire. Dans de telles situations, un bénéficiaire pourrait avoir de la difficulté à faire la distinction entre la gestion des témoins et le PPT et cette confusion pourrait nuire aux objectifs de l'enquête et de la protection des témoins.

Le Comité sait que le Programme déploie des efforts pour essayer de trouver une solution à ce problème et qu'un rapport est en cours de préparation afin de proposer une voie à suivre à la haute direction. La participation du sous-commissaire à la Police fédérale et du sous-commissaire dans la division en question sera probablement requise.

3. Normes pour le Programme

L'établissement de normes permet d'uniformiser les services de protection offerts à tous les clients, qu'il s'agisse de leur admission au Programme ou du niveau de soutien à leur fournir. Au lieu de chercher à fournir les mêmes services à tous, on s'emploie à fournir le même niveau de service à tous, compte tenu des circonstances personnelles de chacun. Le pilier des normes évite les incohérences dans la prise de décisions relatives au Programme. Il repose sur l'énonciation explicite de procédures opérationnelles normalisées que suivent de façon uniforme des employés qui ont reçu la formation et les instructions voulues.

La mise au point par le Programme d'un modèle de gestion des cas axé sur le bénéficiaire donne une image de cette approche. En conformité avec le modèle officiel de gestion des dossiers, le personnel du Programme a examiné, élaboré et remodelé un grand nombre de formulaires normalisés, de modèles et de procédures et il s'assure de leur distribution à l'échelle du pays, ce qui garantit une approche plus uniforme entre tous les services. Le Comité

a bien accueilli ces développements et il encourage la mise en œuvre et l'utilisation régulière par le Programme d'outils normalisés pour l'évaluation des bénéficiaires.

Le Comité désire souligner l'importance de la coopération des organismes concernés, qu'ils soient fédéraux, provinciaux ou municipaux ou qu'ils soient issus du secteur privé. Le Comité est heureux d'apprendre qu'en plus de cultiver les relations actuelles avec des partenaires externes, le Programme a effectué des recherches afin de créer de nouveaux partenariats dans le but de mieux servir les bénéficiaires du PPT. Le personnel du Programme s'emploie aussi à élaborer, à négocier et à signer des protocoles d'entente entre le Programme et des partenaires fréquents afin de s'assurer que les obligations mutuelles sont bien comprises.

La mise en place d'un plan de formation solide est un autre élément important de l'application des normes du programme. Le Comité est heureux de la progression du Programme jusqu'à présent en ce qui a trait à la mise en œuvre d'un système de formation plus solide. Cette année, le Programme a, en plus de son calendrier de formation régulier, ajouté des heures à la formation en cours d'emploi pour les employés du Programme; continué d'offrir des ateliers pour les contrôleurs dans l'ensemble du pays et mis en œuvre un cours sur l'analyse des menaces qui concernent la protection des témoins. Le Comité encourage le Programme à poursuivre ses efforts pour offrir une formation spécialisée et continue au personnel.

E. Considérations factuelles

En plus des trois piliers décrits plus haut, le Comité a s'est aussi concentré sur d'autres aspects cruciaux du Programme : la recherche, et la surveillance et l'évaluation. Une brève discussion porte sur ce sujet plus bas.

- Recherche

Pour être en mesure de fournir des services de protection efficaces, il est essentiel de connaître les bénéficiaires et de comprendre comment leurs besoins évoluent. Le Comité croit fortement qu'afin de mieux comprendre les besoins et les défis des bénéficiaires, le Programme a besoin d'un volet de recherche éprouvé.

On a formulé un certain nombre de recommandations en ce qui a trait à trois domaines potentiellement prioritaires pour la recherche sous l'angle du souci du bénéficiaire. Malheureusement, en raison de ses ressources limitées et d'une base de données incomplète, le Programme n'a pas été en mesure d'effectuer ces recherches jusqu'à récemment. Au cours de l'année, on a présenté des conclusions préliminaires au Comité sur la clientèle. Le Programme a aussi commencé à élaborer une stratégie de recherche et en désignant des domaines de recherche prioritaires.

Il convient tout de même de souligner à nouveau qu'en raison de fichiers incomplets dans le système de gestion des dossiers, le personnel doit encore extraire une grande partie des données de recherche manuellement. Il s'agit d'une pression supplémentaire exercée sur les

ressources. Le Comité sait que le Programme continue de travailler assidûment à l'amélioration et à la mise à jour de sa base de données, mais il se dit déçu des progrès réalisés à ce jour à cet égard.

- Surveillance et évaluation

Il est essentiel que le Programme soit en mesure d'évaluer l'incidence des nombreux changements qu'il a mis en œuvre, afin de vérifier s'il est sur la bonne voie et s'il atteint les objectifs se rapportant aux trois piliers à la base de ses activités.

Le Comité a été impressionné de voir que le Programme a achevé sa stratégie de mesure du rendement, un outil de gestion axé sur les résultats qui sert à orienter le choix, l'élaboration et l'utilisation systématique de mesures du rendement (la SMR doit toujours être approuvée). Elle a pour objectif d'aider la direction du Programme à examiner le rendement du Programme afin d'appuyer les fonctions continues de surveillance, de prise de décision et d'examen. Le Comité a eu l'occasion de se prononcer sur l'élaboration de cette stratégie et du modèle logique du programme correspondant. Le Comité sait que le Programme utilisera ses différents rapports normalisés et d'autres données pour évaluer les résultats du Programme et il s'attend à être tenu informé des progrès accomplis lors de l'évaluation de ces résultats.

Le Comité a été informé que plusieurs mécanismes de surveillance et d'évaluation sont déjà en place au sein du Programme, y compris des examens internes réguliers de services divisionnaires de protection des témoins et des examens des dépenses de nature délicate et des mesures de contrôle en vigueur chez eux. Le cadre d'assurance de la qualité (AQ), qui est maintenant en place pour effectuer l'examen des dossiers des bénéficiaires, permet de révéler que les dossiers sont conformes aux procédures opérationnelles normalisées et aux règles fonctionnelles, de manière à ce que les données puissent soutenir la stratégie de mesure du rendement, de la recherche et de la prise de décision. Les résultats de l'AQ sont envoyés aux utilisateurs, ce qui devrait contribuer à réduire au minimum les erreurs liées à l'entrée des données et améliorer l'exactitude générale des renseignements recueillis aux fins de recherche et de production de rapports.

F. Processus de transformation

Le Programme a traversé un important processus de transformation pour moderniser le programme, se conformer à la législation et faire progresser les les trois piliers surmentionnés. En tant que tel, outre les éléments susmentionnés, autour desquels le Comité a élaboré son argumentation, le Comité aimerait discuter du processus de transformation du Programme et fournir des conseils à cet effet. Vous trouverez une explication de cet élément en *italique* ci-dessous, de même que les solutions qui devraient être apportées à ce processus aux yeux du Comité.

Ces dernières années, le Programme fédéral de protection des témoins a subi de profonds changements en lien avec son mandat et les attentes énoncées dans la LPPT. Ces changements

ont eu des répercussions considérables sur le personnel à la DG et dans les divisions. Les dirigeants du Programme se sont employés à gérer ces changements en veillant à ce que le Programme s'acquitte de son nouveau mandat. Parallèlement, le personnel du Programme a dû s'adapter aux nombreux changements apportés aux fonctions, aux modalités ou aux exigences de la Gendarmerie en matière de formation. Par moment, ces changements combinés ont signifié une charge de travail accrue pour le personnel du Programme, surtout à la DG. Il ne faut pas se surprendre des tensions accrues qu'ont pu susciter ces changements et le surcroît de travail sur les relations interpersonnelles au Programme.

Le Comité croit que la haute direction de la GRC a tenté de s'assurer que le Programme fonctionne efficacement et qu'il peut compter sur le personnel dont il a besoin pour s'acquitter efficacement de son mandat complexe. Cependant, il est clair que la charge de travail produite par le Programme et sa rapide transformation ont imposé un fardeau excessif au personnel en poste. Par exemple, le nombre d'heures supplémentaires que doit effectuer le personnel est un indicateur direct que des ressources supplémentaires sont nécessaires pour assurer l'efficacité du Programme. Pour fonctionner efficacement, toute équipe doit pouvoir compter sur un équilibre travail-vie personnelle. Le Comité recommande à la haute direction de la GRC d'envisager d'autres options de dotation de toute urgence.

G. Recommandations :

Les nombreuses heures de discussion entre les membres du Comité et le personnel du Programme ont donné lieu à la formulation d'avis et de conseils, ainsi qu'à des observations qui, sans être considérées comme officielles, demeurent néanmoins utiles au Programme. Dans l'ensemble, les membres du Comité ont été impressionnés de l'attitude réceptive du personnel du Programme et de sa volonté de donner suite aux questions abordées lors des discussions.

Le Comité souhaite utiliser le présent rapport pour fournir des recommandations, du soutien et des avis plus officiels sur les éléments qui contribueront selon lui de façon importante à l'évolution du Programme. Le Comité espère que ces recommandations seront prises en considération et jugées utiles. Il convient de noter que certaines de ces recommandations seront reconduites d'année en année en raison de leur complexité et du temps et des ressources qu'exigera leur pleine mise en œuvre :

1) Le Comité félicite le Programme pour la mise au point de son modèle de gestion des cas axé sur le bénéficiaire et il souhaite continuer de prendre part aux discussions sur les progrès accomplis pour aider les divers types de bénéficiaires et répondre à leurs besoins particuliers.

2) Le Comité appuie l'utilisation d'outils normalisés qui favoriseront la constance dans les évaluations, et qui soutiendront et faciliteront l'avancement de la recherche au Programme. Le Comité attend d'autres mises à jour concernant l'utilisation de ces outils.

3) Le Programme doit examiner l'utilisation actuellement faite du centre des ressources et reconsidérer son engagement envers cette approche particulière de la prestation de services.

4) Le Comité appuie l'idée des responsables du Programme d'utiliser les technologies de cartographie pour désigner les zones à risque pour les bénéficiaires et il recommande de poursuivre les vérifications à ce sujet.

5) Le Programme doit poursuivre ses efforts pour aider les clients venant de milieux variés et prendre les mesures suivantes en ce sens:

    a) Poursuivre ses travaux de recherche pour approfondir sa connaissance des clients venant de milieux variés.
    b) Créer et entretenir des relations avec des organismes qui peuvent aider à régler les problèmes rencontrés par des gens d'origines différentes qui font appel au Programme, tel que:
        i. Entretenir des relations avec le bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels et poursuivre ses travaux de recherche pour approfondir sa connaissance des clients les plus à risque d'être victimes d'un crime, y compris les femmes et les enfants
        ii. Procéder à une analyse du Programme sous l'angle du sexe afin de déterminer s'il corrige les éventuels préjugés sexistes systémiques.

6) Le Comité insiste aussi pour que le Programme poursuive ses efforts en vue de consolider la coopération avec d'autres organisations et organismes concernés dans le but de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires.

7) Le Programme doit prévoir des ressources suffisantes pour que les intervenants chargés de la prestation de services de protection des témoins reçoivent la formation appropriée, qu'ils soient par la suite informés des techniques et des protocoles nouveaux, et que le programme de formation fasse l'objet d'une évaluation appropriée afin d'en assurer l'adaptation aux besoins du Programme.

8) Le Programme doit continuer d'explorer les façons de communiquer ses rôles et ses responsabilités à l'ensemble des membres de la GRC et aux intervenants de l'extérieur, dans le respect des limites imposées par la LPPT et les autres lois applicables, c'est-à-dire poursuivre la formation de sensibilisation différents groupes tant à l'interne qu'à l'externe.

9) La haute direction de la GRC doit passer en revue le cadre de gestion des témoins en ce qui concerne le PPT. Le Comité croit que de graves risques pourraient être associés au chevauchement des processus et qu'il est urgent de préciser les rôles.

10) Le Programme doit continuer d'utiliser et d'instaurer des mécanismes favorisant la collecte systématique de données à l'appui de son évolution continue et continuer d'éclairer la direction quant aux ressources nécessaires à l'exécution du programme.

11) Le Programme doit tenir le Comité au courant et le consulter sur les modifications qu'il compte apporter à sa stratégie de mesure du rendement et à toute autre initiative de surveillance et d'évaluation ainsi que de consulter le Comité, quand possible.

12) Le Programme doit continuer d'élaborer sa stratégie de recherche et tenir le Comité informé de ses progrès.

13) Le Programme doit explorer de nouvelles pistes de recherche indépendante, comme la rétroaction des bénéficiaires, susceptibles de favoriser l'intégrité et l'efficacité du Programme et il doit se mettre en position de relever des pratiques exemplaires à l'échelle internationale.

14) Étant donné l'importance pour le Programme du système de gestion de dossiers électroniques aux fins des applications opérationnelles autant que de la recherche, de l'évaluation et de la communication, le Comité recommande :
    a) le Comité doit continuer de donner la priorité à l'amélioration et à la mise à jour de sa base de données;
    b) le personnel du Programme doit s'assurer d'entrer les données sur les bénéficiaires rapidement et avec minutie;
    c) le Programme doit poursuivre son processus d'AQ et on conseille fortement aux utilisateurs d'examiner les résultats et de les corriger rapidement s'il y a lieu;
    d) la GRC doit rendre la base de données accessible sur le bureau dans toutes les divisions.

15) Afin de profiter des avantages d'un milieu de travail sain, le Comité croit qu'il est urgent que la haute direction de la GRC:
    a) s'assure de régler rapidement les plaintes des employés;
    b) envisage d'autres options de dotation.

H. Mot de la fin

Le Comité, comme le démontrent le présent rapport et les rapports précédents, est très impressionné des efforts déployés au cours des quatre dernières années par les gestionnaires et le personnel du Programme afin de mettre ces vastes réformes. Une partie de l'infrastructure visant à surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces réformes est maintenant en place. Cependant, certaines des réformes doivent toujours être achevées. Le Comité espère que le Programme pourra avoir accès aux ressources dont il a besoin afin d'assurer la pérennité des progrès accomplis à ce jour.