GRC-RCMP

Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins

Cinquième rapport annuel (2018-2020)

Résumé

Le présent rapport est le cinquième que reçoit le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) selon les dispositions prévues dans le mandat du Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins, appelé ci-après le « Comité ».

La GRC a créé le Comité en 2013 à titre d'organe réunissant des experts indépendants chargés de fournir des conseils sur les divers enjeux complexes inhérents à l'administration du Programme de protection des témoins, appelé ci-après le « Programme » ou le « PPT ». Les conseils offerts par le Comité s'articulent autour de trois grands piliers : le souci du bénéficiaire, l'indépendance par rapport aux enquêtes et le respect des normes. Les membres du Comité n'ont accès à aucun renseignement susceptible de révéler l'identité des bénéficiaires ou le lieu où ils se trouvent.

Le Comité félicite la GRC pour les progrès réalisés dans la mise en œuvre d'importants changements touchant la structure et le fonctionnement du Programme, notamment la mise à jour des politiques et des procédures, l'engagement d'un chercheur à temps plein et l'élaboration d'une stratégie de recherche, la réalisation d'analyses de données à l'appui de la prise de décisions, l'établissement d'une capacité de renseignement indépendante, l'amélioration des services fournis aux bénéficiaires et l'embauche de personnel supplémentaire afin d'assurer la capacité requise pour composer avec les exigences tant nouvelles que spécialisées.

Le Comité recommande que le Programme continue à progresser sur les fronts suivants :

- appliquer le principe du « continuum de la protection » à la prise de décisions;
- collaborer avec Sécurité publique Canada, les programmes provinciaux de protection des témoins et les autres intervenants clés afin d'établir des normes nationales en matière de protection des témoins;
- favoriser la collaboration continue entre les services juridiques de la GRC et de Sécurité publique en vue de la rédaction de règlements, en particulier sur la gestion des témoignages et de la communication de documents dans le contexte de la protection des témoins;
- examiner des façons de sensibiliser les tribunaux de la famille aux conséquences que les modalités de fonctionnement et les décisions entraînent pour les bénéficiaires, dans le souci de servir au mieux les intérêts des enfants admis au PPT;
- appliquer la stratégie de recherche en tirant profit autant que possible de ressources externes, y compris celles recommandées par les membres du Comité, qui ont accès à un vaste réseau de spécialistes dans diverses disciplines.

Le Comité salue les nombreuses améliorations apportées par la GRC et les responsables du PPT dans leur volonté d'offrir un programme de premier ordre malgré les défis inhérents à la protection des témoins. Il se fera un plaisir de continuer à se pencher sur les principaux enjeux en collaboration avec la GRC.

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

Le présent rapport est le cinquième que reçoit le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) selon les dispositions prévues dans le mandat du Comité consultatif sur le Programme de protection des témoins, appelé ci-après le « Comité ».

A. Historique du Programme

Dans les dossiers complexes, comme ceux qui portent sur le crime organisé ou le terrorisme, les renseignements fournis par les témoins revêtent une importance particulièrement cruciale. Pour que ces derniers se manifestent et acceptent d'aider les autorités responsables des enquêtes et des poursuites, ils doivent avoir la certitude qu'on leur fournira un soutien et qu'on les protégera contre les actes d'intimidation ou les représailles susceptibles de leur causer un préjudice.

Le Programme de protection des témoins du Canada (appelé ci-après le « Programme » ou le « PPT ») a été établi en 1996, année d'adoption de la *Loi sur le Programme de protection des témoins* (LPPT), puis a fait l'objet de modifications qui ont été codifiées dans la *Loi améliorant la sécurité des témoins* (LAST) en 2013. Cette législation fédérale confie au commissaire de la GRC la responsabilité exclusive de veiller à l'administration du Programme au nom du gouvernement du Canada. Le Programme est chargé de fournir une protection aux personnes qui offrent leur collaboration à un organisme d'application de la loi, y compris une organisation fédérale de sécurité ou de défense, et qui par conséquent sont jugées être exposées à un danger. Cette protection s'étend également aux personnes ayant une relation avec le témoin collaborateur.

Le PPT est accessible aux organismes d'application de la loi et aux organisations fédérales de sécurité et de défense au Canada et à l'étranger, ainsi qu'aux programmes provinciaux désignés[1]. La législation fédérale sur la protection des témoins prévoit aussi la protection de témoins étrangers qui ne peuvent plus être protégés dans leur propre pays[2].

Les mécanismes redditionnels établis à l'égard du Programme comprennent le rapport public annuel à l'intention du ministre de la Sécurité publique, qui est exigé par la loi et qui doit être déposé à la Chambre des communes. Figurent également au nombre de ces mécanismes les examens et les enquêtes parlementaires dont le Programme fait l'objet, ainsi que le rapport qui est préparé chaque année à son égard par le Comité.

[1] En vertu de l'article 10 de la LPPT, le gouverneur en conseil peut désigner un programme provincial ou municipal.
[2] En vertu du paragraphe 14(2) de la LPPT, le ministre de la Sécurité publique peut conclure un arrangement réciproque avec un gouvernement étranger avec le consentement du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

B. Le rôle du Comité

La GRC a créé le Comité en 2013 afin d'obtenir auprès de lui les conseils impartiaux d'experts indépendants. Selon les dispositions établies dans ses documents fondateurs, le Comité a pour rôle de conseiller le commissaire (et, par extension, le personnel du Programme) sur les questions touchant l'administration efficace du PPT en tâchant d'offrir un point de vue externe et équilibré quant à son fonctionnement. Le Comité favorise aussi la reddition de comptes à l'égard de ce programme qui se doit d'être discret, car il est l'un des mécanismes d'examen externe auxquels ce dernier est assujetti.

Il convient de souligner que les membres du Comité n'ont accès à aucun renseignement susceptible de révéler l'identité des bénéficiaires ou le lieu où se trouvent des derniers, et qu'ils ne participent pas aux décisions concernant des cas précis d'admission au Programme ou de cessation de la protection.

Le mandat du Comité consiste à fournir des avis stratégiques éclairés au commissaire de la GRC sur un vaste éventail de questions intéressant le Programme, mais pas sur des décisions opérationnelles particulières. Ses observations et ses recommandations sont communiquées au public pour accroître la responsabilisation du Programme devant les Canadiens. Comme le prévoit son mandat, le Comité donne au commissaire son avis sur les aspects suivants :

- les fonctions, modalités et protocoles du Programme, tels que prescrits par la législation applicable (LPPT [1996] et LAST [2013]);
- les méthodes établies pour aider les bénéficiaires à s'adapter au Programme, à l'égard, par exemple, des soins de santé, de l'assistance psychosociale et des 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 LPPT et la conformité à ces normes;
- toute autre question liée à la protection des témoins qui est susceptible d'améliorer la prestation du 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. À ces fonctions s'ajoutent la proposition d'améliorations possibles au commissaire et la mise en valeur des réalisations du Programme.

Les réunions du Comité, qui se tiennent deux fois par année, favorisent des échanges d'information et des débats approfondis qui permettent de tirer profit des connaissances et de l'expérience que ses membres ont acquises dans leurs domaines de spécialisation respectifs.

Le Comité est formé des personnes suivantes :

- la professeure Jula Hughes (Ph. D.), Faculté de droit Bora Laskin, Université Lakehead (présidente);
- le Dr David Marsh, École de médecine du nord de l'Ontario (vice-président);
- le professeur Yvon Dandurand, École de criminologie et de justice pénale, Université de la vallée du Fraser;
- le sous-commissaire principal Fraser Macaulay, Service correctionnel du Canada (à la retraite);
- le commissaire adjoint Michel Séguin, GRC (à la retraite);
- la professeure Jo-Anne Wemmers, École de criminologie, Université de Montréal;
- le commissaire adjoint Eric Slinn, Opérations criminelles de la Police fédérale, GRC (membre d'office).

Nous notons avec tristesse le décès de notre collègue, le professeur Stephen Wormith (Ph. D.), de l'Université de la Saskatchewan, le 28 mars 2019. Le sous-commissaire principal Fraser Macaulay s'est joint au Comité pour la réunion de janvier 2020.

Ce cinquième rapport du Comité à l'intention du commissaire vise la période du 1er avril 2018 au 31 mars 2020. En raison de contraintes opérationnelles au sein de la GRC, la réunion de septembre 2019 a été annulée et combinée à celle de janvier 2020.

C. Les trois piliers

Comme suite à un examen réalisé par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale en 2008, le Programme a orienté ses activités en fonction de trois piliers, à savoir :

1. Le souci du bénéficiaire : veiller à ce que le modèle de prestation des services du Programme place le bénéficiaire au cœur du processus décisionnel en répondant à ses besoins de manière à assurer sa sécurité et sa réinstallation.
2. L'indépendance par rapport aux enquêtes : assurer l'intégrité du PPT, ce qui suppose son indépendance par rapport aux intérêts des enquêtes ou des poursuites.
3. Le respect des normes : favoriser la cohérence des décisions ainsi que la prestation de services professionnels et normalisés aux clients dans toutes les régions du pays.

D. Observations et conclusions du Comité

Voici, pour chacun des trois piliers, les observations du Comité qui ont servi de base aux recommandations formulées à la fin du présent rapport.

Souci du bénéficiaire

Depuis 2013, les responsables du Programme ont entrepris des changements considérables afin d'être en mesure de servir un nombre croissant de clients.

La décision d'entrer au Programme ne se prend pas à la légère. Les bénéficiaires doivent sentir qu'on prendra soin d'eux s'ils acceptent de faire confiance à la police et de témoigner, car ce choix peut mettre en danger leur propre vie ou celle de leur famille. Ils vivent de grands bouleversements lorsqu'ils sont admis au Programme, y compris un déménagement et la rupture des liens avec leurs amis, leur parenté et les autres personnes de leur connaissance. Nombre d'entre eux ont un lourd passé criminel ou souffrent de problèmes de santé mentale qui nécessitent des soins ou des mesures de réadaptation.

Les responsables du Programme ont donc créé un groupe chargé exclusivement de l'évaluation des besoins psychosociaux des bénéficiaires. Le travail de ce groupe consiste notamment à planifier l'intégration du bénéficiaire à son nouveau milieu et à faire auprès de lui un suivi qui continuera tant qu'il restera dans le Programme. Au fil des ans, le groupe a réalisé des travaux de recherche à l'appui de la prise de décisions, fait suivre des formations spécialisées à son personnel, intégré des principes psychosociaux à ses activités et consulté des partenaires externes afin d'améliorer ses modalités de fonctionnement.

Comme suite à un examen interne de la GRC mené à la fin de 2015, les responsables du Programme ont établi le Groupe de soutien au Groupe de l'évaluation et de la planification de cas (GS-GEPC), qui est composé d'experts en victimologie, en psychologie et en services correctionnels, notamment. Ce groupe de soutien a pour mandat d'appuyer les activités du GEPC et de lui offrir des conseils en conformité avec les pratiques exemplaires. Il existe toutefois une nette distinction entre le GS-GEPC et le Comité : le premier se concentre uniquement sur les activités du groupe chargé de l'évaluation des risques et des besoins, tandis que le deuxième joue un rôle de plus haut niveau en fournissant des recommandations sur l'orientation du Programme et sur ses politiques générales.

Le Comité était favorable à la création du GS-GEPC dès le départ. Aujourd'hui, il continue de croire en son utilité et de voir en lui un modèle à suivre. Le Comité reconnaît la grande valeur de l'expertise offerte par le groupe de soutien et le considère comme un moyen efficace de fournir des conseils d'expert aux employés du Programme, vu les considérations de sécurité qui empêchent ces derniers de faire appel à des ressources spécialisées de l'extérieur comme on le fait dans d'autres organismes psychosociaux.

À l'occasion de la réunion de janvier 2019 du Comité, le GS-GEPC s'est joint à lui en matinée pour discuter de la manière dont les mandats de l'un et de l'autre se complètent et pour se pencher sur les façons dont le souci du bénéficiaire se manifeste dans leurs activités respectives.

Les deux groupes ont convenu que la notion de « bénéficiaire » n'a rien de figé; au contraire, elle évolue sans cesse et exige un processus décisionnel continu et souple qui permet de tenir compte de circonstances singulières et dynamiques. La discussion a porté sur la nécessité de tenir en équilibre les droits des clients et le besoin de protéger l'organisation contre les poursuites, dans le

respect à la fois d'un cadre juridique et d'un cadre moral né des répercussions que le Programme a sur la vie des bénéficiaires. À la lumière de cette discussion, le GS-GEPC et le Comité ont confirmé la nécessité d'assurer l'indépendance du Programme par rapport aux enquêtes afin que ses activités restent axées sur le souci du bénéficiaire.

Le Comité a souligné les inquiétudes de longue date du gouvernement et du public quant à la possibilité qu'on fasse de fausses promesses de rémunération et de protection à un éventuel bénéficiaire en échange de renseignements susceptibles de faire progresser une enquête cruciale. Si une telle situation se produisait, l'évaluation des pertes et des gains pour le témoin potentiel serait faussée dès sa première interaction avec la police, l'empêchant ainsi de prendre de façon éclairée une décision des plus bouleversantes, à savoir celle d'entrer au Programme.

La LPPT définit de façon claire l'accord de protection, mais ne précise pas vraiment les autres formes de protection possibles. Si un client rejette l'option d'entrer au Programme ou s'il n'y est pas jugé admissible compte tenu des facteurs énoncés à l'article 7 de la LPPT, on lui propose souvent des formes de protection autres. Le Comité était d'accord pour que les responsables du Programme continuent d'examiner la possibilité d'adopter une approche échelonnée pour l'admission des bénéficiaires et de faire ajouter des dispositions en ce sens à la LPPT. Dans l'ensemble, le Comité estime que le concept d'un « spectre des mesures de protection » cadre bien avec l'immense variété des circonstances dans lesquelles se trouvent les éventuels bénéficiaires. En considérant la protection du bénéficiaire comme un continuum plutôt que comme un service qui est fourni ou qui ne l'est pas, il serait plus facile de répondre aux besoins très diversifiés auxquels le Programme est confronté.

Normes du Programme

Le Programme, sous sa forme actuelle, est le résultat de nombreux facteurs, dont le cadre législatif qui le régit (soit la LPPT), les recommandations formulées à son égard par divers mécanismes, les précédents établis par les tribunaux et les pratiques exemplaires recueillies auprès de partenaires externes. Au fur et à mesure de l'expansion du PPT, tous ces facteurs se sont conjugués de façon à produire au final un programme moderne qui tient compte de l'ensemble des éléments nécessaires pour offrir des services à la fois indépendants des fonctions d'enquête et axés sur les bénéficiaires, dont la vie change profondément du jour au lendemain. Étant donné l'envergure nationale du Programme, il est essentiel que les normes établies et les améliorations apportées à son égard soient les mêmes partout au pays. Ainsi, toute personne au Canada qui possède des renseignements utiles sur un crime grave et qui est admise au Programme peut s'attendre à recevoir le même service, quel que soit le corps policier responsable du dossier.

Au Canada, la protection des témoins est l'affaire de différents ordres de gouvernement. Outre le programme fédéral administré par la GRC, des programmes provinciaux et municipaux existent partout au pays. Par exemple, selon l'article 48 et l'annexe G de la *Loi sur la police* du Québec, tous les corps policiers de niveau 4 et de niveau 5 dans la province doivent diriger un programme de protection des témoins; c'est le cas de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Ville de Montréal. Il arrive aussi qu'on trouve deux programmes de protection des témoins de même

niveau dans une même province, comme en Ontario, où un tel programme est dirigé par la police provinciale, et un autre, par le ministère du Procureur général. La Colombie-Britannique a quant à elle créé son propre Groupe du soutien aux témoins. Le Comité a insisté sur le fait que, devant cette présence d'un programme fédéral et de programmes provinciaux appliquant chacun ses propres normes, l'établissement de normes nationales en matière de protection des témoins constitue un besoin opérationnel.

Depuis les modifications apportées aux dispositions législatives fédérales en 2014, la LPPT reconnaît l'existence d'autres programmes au Canada et prévoit un processus pour leur désignation. Ce nouveau processus permet au PPT fédéral de procéder au changement d'identité d'un bénéficiaire admis à un programme provincial ou municipal désigné. Jusqu'à maintenant, deux provinces ont choisi de faire désigner leur programme de protection des témoins, soit l'Alberta et la Saskatchewan.

Un autre facteur vient compliquer le régime de protection des témoins : le PPT fédéral s'occupe autant des dossiers de compétence fédérale que des dossiers de compétence provinciale transmis par les groupes de la GRC chargés de fournir des services de police contractuels en vertu d'ententes conclues avec huit provinces, les trois territoires et 150 municipalités[3].

Ce chevauchement attribuable à la présence de multiples instances dirigeant chacune son propre programme de protection des témoins soulève le besoin d'assurer stratégies de résolution d'incompatibilité (deconfliction) entre les différents programmes afin de réduire le risque d'identification accidentelle qui se poserait si des témoins présentant des liens entre eux étaient installés à proximité les uns des autres. Une telle situation entraînerait un important danger pour la sécurité physique du témoin ainsi identifié et annulerait l'effet protecteur des mesures de changement d'identité et de réinstallation prises pour lui et sa famille, les obligeant du coup à reprendre du début un processus coûteux et pénible sur le plan émotionnel.

En plus de ces stratégies de résolution d'incompatibilité (deconfliction), le Comité aimerait voir la GRC collaborer avec Sécurité publique Canada, les programmes provinciaux et les autres intervenants concernés afin d'assurer l'échange de pratiques exemplaires et l'application de normes uniformes à l'échelle du pays. Le Comité reconnaît que le territoire de compétence policière où se situe le lieu de résidence d'un témoin relève purement du hasard et qu'il serait préoccupant de constater que la protection offerte à un témoin ou à sa famille varie selon la région. De plus, parce qu'il existe de nombreux programmes de protection des témoins, tous avec leurs propres normes et méthodes de fonctionnement, ils forment un système complexe dans lequel quiconque est appelé à collaborer avec eux a de la difficulté à se retrouver, y compris les enquêteurs et les tribunaux, ce qui finit par avoir une incidence sur l'issue de procès importants.

Lors de la réunion de janvier 2020, une autre question a été soulevée en ce qui concerne les interactions du Programme avec les tribunaux de la famille et les services provinciaux d'aide à l'enfance, à savoir la hausse du nombre de problèmes liés à la garde d'enfants. Les responsables du Programme composent avec cette réalité en faisant des démarches actives pour s'assurer qu'aucun obstacle à l'admission de l'éventuel bénéficiaire ne se pose en raison d'une entente de

[3] https://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps-spcca/contract-fra.htm

garde qu'il aurait conclue. Il doit y avoir un équilibre entre la protection des enfants dans le cadre du Programme et le maintien de la capacité des autorités provinciales à faire leur travail. Il est recommandé que le Programme propose des séminaires à l'Institut national de la magistrature en collaboration avec le Comité afin de familiariser les organismes judiciaires avec le PPT. En ce qui concerne les enfants, le Comité recommande que le processus décisionnel tienne compte de leurs intérêts en plus des besoins du bénéficiaire ou comme élément de ces besoins.

En janvier 2018, le PPT s'est doté d'un groupe de l'analyse de renseignements dans le cadre de ses efforts de modernisation. Ce groupe a pour mandat de produire des évaluations de renseignements impartiales en toute indépendance du processus d'enquête. Pour ce faire, il suit une procédure rigoureuse qui tient compte de critères de menace fondés sur des méthodes de recherche qualitatives et quantitatives pouvant s'appliquer à toutes les évaluations. La production d'évaluations axées sur le bénéficiaire permet aux cadres supérieurs de prendre des décisions fondées sur les renseignements quand vient le moment d'approuver une admission au Programme ou le recours à des formes de protection autres.

Procédures judiciaires et difficultés connexes

Pour des raisons de sécurité, la LPPT interdit la communication de renseignements liés au Programme, y compris l'identité de ses employés, de ses fournisseurs de services et de ses bénéficiaires, ainsi que les méthodes de protection qu'il emploie. Ceux qui ne connaissent pas la LPPT ont tendance à présumer que les renseignements liés au Programme font partie des dossiers d'enquête, pour la simple raison que le Programme relève de la GRC. En fait, le PPT est un programme du gouvernement du Canada qui est administré par la GRC puisque les services de protection doivent être fournis par des agents de la paix. Conformément au pilier de l'indépendance du Programme, d'importantes mesures ont été prises pour faire en sorte que les fonctions d'enquête soient séparées des activités du Programme. Le Comité félicite le Programme de ses efforts à ce chapitre.

Le PPT est un tiers qui fournit des services ayant pour seul but la protection physique de personnes exposées à un grand risque pour avoir communiqué de l'information sur un crime, sans égard à l'issue des procédures judiciaires auxquelles ces personnes participent. C'est un principe essentiel, car les témoins doivent avoir confiance qu'on les protégera, puisqu'ils se mettent en danger juste en acceptant d'aider les autorités à mener leurs enquêtes.

Il reste cependant que le droit de l'accusé à une défense pleine et entière dans le cadre d'un procès équitable constitue l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose le régime juridique canadien[4]. Ainsi, malgré son statut de tiers, le PPT demeure tenu de présenter des renseignements caviardés aux tribunaux dans les affaires où l'avocat de la défense a déposé une demande de type O'Connor[5] qui a été accueillie. Le cas échéant, le personnel du Programme doit se conformer aux

[4] Article 7 et alinéa 11(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés.*

[5] *R. c. O'Connor* [1995] 4 R.C.S. 411. Pour obtenir la communication de documents du PPT, la défense doit présenter une demande de type O'Connor, qui est une procédure à deux volets : la défense doit d'abord convaincre le juge que les documents sont d'une pertinence probable, et deuxièmement, le juge doit examiner les documents et en approuver la communication

demandes du tribunal, tout en respectant les normes de protection pour assurer la sécurité du témoin; cela peut s'avérer problématique en raison de l'obligation de fournir des renseignements, mais la LPPT prévoit de son côté l'obligation d'assurer la confidentialité des méthodes employées dans le cadre du Programme ainsi que la sécurité de ses bénéficiaires, de ses employés et des autres personnes qui participent à son administration.

Les demandes de communication sont habituellement présentées quand le procès est déjà commencé, et le juge ne sait pas nécessairement que les renseignements liés au PPT sont assujettis à des interdictions de divulgation. Il peut alors être nécessaire de caviarder des milliers de documents en l'espace de quelques semaines sans l'aide d'une équipe de juristes. Par le passé, les employés du PPT dans tout le pays ont subi la pression de devoir obtenir et caviarder des documents, souvent dans des délais extrêmement serrés. Les demandes de dernière minute de cette nature causent divers problèmes, dont la transmission de réponses incohérentes au tribunal, la communication accidentelle de renseignements protégés liés au Programme et des dépassements de délais susceptibles d'entraîner l'arrêt des procédures.

À la suite des recommandations précédentes du Comité concernant la centralisation de divers aspects du Programme, les responsables de celui-ci ont créé un Groupe de la divulgation à la Direction générale. Ce groupe a amélioré le traitement des renseignements liés au Programme et leur transmission aux tribunaux.

Le Comité avait également souligné dans son dernier rapport que le fait de devoir consacrer tant de ressources aux activités de divulgation réduisait dans la même mesure la capacité du Programme de remplir son mandat général de protection des témoins et que le nombre de dossiers exigeant la communication de documents augmentait d'année en année. Cette dernière tendance se maintient d'ailleurs toujours. Le Comité reconnaît les procédures établies au sein du Groupe de la divulgation afin de répondre aux demandes des tribunaux et constate sa capacité à obtenir les renseignements requis auprès des groupes de la protection des témoins du pays entier de façon efficace et en temps opportun.

Comme il est mentionné sous la rubrique « Normes du Programme », la superposition des programmes de protection des témoins au Canada crée un système de plus en plus complexe, qui comporte plusieurs paliers et fait intervenir de nombreux acteurs encadrés par des lois et des procédures différentes. Il n'est malheureusement pas rare que les tribunaux connaissent mal tous les rouages de ce régime d'application fédérale géré par la police. En conséquence, les modalités établies pour la communication de documents se rapportant à la protection de témoins varient parfois d'une province à l'autre, créant des incohérences qui influent directement sur l'intégrité du Programme.

Le Comité a exprimé des préoccupations dans le passé à l'égard de ces modalités divergentes. Si le Programme n'a aucune influence sur la jurisprudence, il peut toutefois se servir des outils à sa disposition pour favoriser l'uniformité dans sa façon de transmettre des renseignements aux tribunaux. Un effort de sensibilisation auprès des procureurs, des avocats de la défense et des juges

---

après avoir pesé le droit à une défense pleine et entière et le droit à la protection de la vie privée. Le devoir de prouver la pertinence des documents revient alors à la défense.

pourrait se traduire par l'établissement d'une procédure qui permettrait d'informer rapidement le personnel du PPT des documents exigés de lui.

Le Comité était heureux de constater la mise sur pied du Groupe de la divulgation et comprend que l'ajout de ressources supplémentaires n'est pas toujours une solution réaliste en période de contraintes financières. Il s'est donc penché sur des façons d'alléger le fardeau du Groupe et a proposé que les responsables du PPT examinent la possibilité de créer des documents standards pour les tribunaux et d'instaurer une collaboration entre les Services juridiques de la GRC, ceux de Sécurité publique Canada et le centre de décision afin d'adopter des règlements qui établiraient des balises pour les tribunaux en ce qui concerne les témoignages et la communication de documents dans le contexte de la protection de témoins. On pourrait également préparer à l'intention du ministère de la Justice un mémoire au tribunal normalisé qui permettrait de renseigner les procureurs et les avocats de la défense sur les modalités applicables aux dossiers intéressant le PPT, y compris les interdictions de communication prévues à l'article 11 de la LPPT, qui sont essentielles à la protection autant des bénéficiaires que des employés du Programme.

Activités de collecte de données et de recherche du Programme

Dans tous ses rapports, le Comité a insisté sur l'importance de la collecte de données et de la recherche pour favoriser la prise de décisions judicieuses à l'égard du Programme. Il se réjouit donc des progrès substantiels réalisés à ce chapitre et continue d'encourager l'exécution de la stratégie de recherche établie pour le Programme. La mise en œuvre de cette stratégie a permis de prendre des décisions fondées sur des faits en ce qui concerne l'administration du Programme et de recueillir les données nécessaires pour justifier ces décisions auprès de la haute direction, du public, et du Parlement.

En septembre 2018, les responsables du PPT ont présenté les conclusions issues du projet de recherche sur les tendances démographiques relatives aux bénéficiaires. Depuis lors, ils ont élaboré une stratégie de recherche arrimée à leurs activités de planification visant le Programme. Le Comité a accueilli favorablement les sujets de recherche proposés et était heureux de voir qu'ils cadraient avec les trois piliers du Programme.

Lors de la réunion de janvier 2020, le Comité a examiné le rapport de recherche sur les raisons incitant certains clients à refuser l'admission au Programme ou à opter pour des formes de protection autres. Au cours des cinq dernières années, les clients qui refusaient d'être admis au Programme ont principalement invoqué la réticence à déménager comme raison de leur décision. Il y a eu quelques cas où le Programme n'était pas en mesure de satisfaire aux attentes raisonnables du client, mais des progrès ont été réalisés en vue de régler toutes ces situations, ce qui démontre l'utilité du GEPC, dont il a été question précédemment.

Toujours à l'occasion de la réunion de janvier 2020, les représentants du Programme ont présenté la stratégie de recherche du Programme, conçue sous forme de document évolutif qui sera mis à jour en fonction des besoins du PPT et de ses dirigeants. Les sujets abordés dans cette ambitieuse stratégie de deux ans comprennent la réalisation d'analyses comparatives, les auteurs de menaces,

les normes du Programme, les répercussions subies par les enfants admis au Programme, la centralisation du Programme et l'informatique décisionnelle. La stratégie a pour objectif de favoriser la prise de décisions fondées sur des éléments probants et d'enrichir les connaissances générales sur la protection des témoins dans une perspective de mise en œuvre continue de pratiques exemplaires. Le Comité a eu l'occasion d'examiner la stratégie de recherche et de formuler des commentaires en vue de faciliter sa mise en œuvre.

Le Comité continue d'appuyer les mesures prises pour améliorer les connaissances nécessaires aux activités du Programme et encourage le développement de la capacité de recherche de ce dernier, y compris le recours proposé à des ressources internes et externes dans cette optique.

Technologie et outils

L'évolution rapide de la technologie a compliqué le travail du PPT, comme l'ont indiqué les rapports précédents. Le Comité reconnaît qu'au moment de l'élaboration et de l'adoption de la LPPT, on ne pouvait pas prévoir les enjeux technologiques qui allaient se présenter, les dépenses qui allaient s'imposer ni à quel point l'ensemble du Programme allait devenir complexe. Le domaine de la protection des témoins a énormément changé depuis 1996. Parmi les nombreux facteurs qui ont évolué au fil des ans, mentionnons le nombre de programmes qui existent au Canada, les types de crimes qui nécessitent le plus souvent la protection de témoins et les raisons pour lesquelles certains témoins refusent les mesures de protection. Ces changements ont suscité d'importants défis alors qu'on s'emploie avec ardeur à moderniser le Programme tout en composant avec des restrictions financières et avec une structure opérationnelle à la fois complexe et hautement secrète.

Le Programme est aux prises avec de nombreux problèmes d'ordre technologique. Dans son dernier rapport, le Comité a soulevé la question de la modernisation des outils employés au sein du Programme pour assurer la protection des témoins. Les habitudes des bénéficiaires quant à leurs activités en ligne représentent aussi un enjeu de taille. Les gens s'attendent à pouvoir accéder librement aux médias sociaux et à Internet. Ces plateformes étant devenues incontournables dans la société d'aujourd'hui, de nombreux bénéficiaires présument qu'ils pourront continuer de les utiliser après leur admission au Programme.

La recherche de moyens pour résoudre ces problèmes entraîne des coûts exorbitants. Le Comité a discuté, entre autres enjeux pressants, de la reconnaissance faciale et du phénomène de plus en plus répandu des métadonnées. Les responsables du PPT lui ont également fait savoir que, dans certains cas, l'impossibilité d'utiliser les médias sociaux ou d'autres applications Web prisées de la majorité des Canadiens incite d'éventuels bénéficiaires à refuser d'entrer au Programme. Le Comité a constaté la nécessité de mettre au point des solutions pour pallier autant que possible ce problème susceptible de causer des difficultés d'adaptation. Les technologies de réseautage représentent un moyen pour les gens de garder des liens, et l'interdiction de les utiliser risque de nuire à la réadaptation ou à la réinstallation de certaines personnes.

E. Recommandations

Le Comité et le commissaire adjoint chargé de superviser le Programme ont eu des échanges fructueux. Bien que ceux-ci ne soient pas reproduits ici dans leur intégralité, ils ont contribué de façon importante à la réalisation de progrès au sein du Programme. Comme par les années passées, le Comité tient à remercier la GRC de son attitude réceptive et de sa volonté d'accepter les observations qu'il lui présente et de donner suite aux questions abordées lors de leurs discussions.

Le présent rapport constitue pour le Comité un moyen de fournir des recommandations, un soutien et des avis plus officiels relativement aux éléments qui contribueront selon lui de façon essentielle à l'évolution positive du Programme. Le Comité trouve par ailleurs important de souligner les domaines où le Programme a réalisé des progrès notables, particulièrement dans un environnement aussi complexe.

Le Comité espère que les recommandations suivantes seront jugées utiles et prises en considération par le commissaire. Il convient de noter que bon nombre d'entre elles prendront des années à mettre pleinement en œuvre, étant donné leur complexité ainsi que le temps et les ressources nécessaires à ce travail.

En voici la liste :

1. Continuer d'appliquer le concept du « continuum de protection » afin de permettre l'étude de diverses formules de protection en fonction des particularités de chaque situation.

2. Continuer d'accroître et d'améliorer la collaboration avec Sécurité publique Canada, les programmes provinciaux et les autres intervenants clés en ce qui touche l'élaboration de normes nationales propres à assurer la sécurité des bénéficiaires et la satisfaction de leurs besoins, peu importe le programme de protection des témoins auquel ils sont admis. Cette collaboration devrait aussi aider le Programme dans ses efforts pour examiner des stratégies de résolution d'incompatibilité (deconfliction) avec d'autres organismes.

3. Proposer des solutions pour régler les problèmes liés au processus de divulgation en élaborant des documents standards à l'intention des tribunaux. Le Comité encourage les services juridiques de la GRC et de Sécurité publique Canada à travailler en collaboration avec le ministère de la Justice, Sécurité publique Canada et le Programme afin d'adopter des règlements qui établiront des balises pour les tribunaux en ce qui concerne les témoignages et la communication de documents dans le contexte de la protection des témoins.

4. En collaboration avec le Comité, continuer d'étudier les moyens de faire de la sensibilisation auprès de l'Institut national de la magistrature, des juges en chef des tribunaux de la famille et de l'Association canadienne des juges des cours provinciales afin de leur expliquer les enjeux auxquels sont confrontés les familles et les enfants admis au processus de protection, dans le souci de servir au mieux les intérêts des enfants.

5. Poursuivre la mise en œuvre de la stratégie de recherche en prenant appui sur le travail effectué jusqu'à maintenant. Examiner des façons de tirer profit de ressources externes, par exemple en faisant appel aux réseaux dont font partie les membres du Comité. Le Comité salue les progrès réalisés au sein du Programme en ce qui touche l'analyse de données et la prise de décisions fondées sur des données probantes.

F. Conclusion

Le Comité est encouragé de voir les réalisations du Programme au cours des dernières années. Il est essentiel de progresser de façon soutenue. Le Comité trouve important de reconnaître les efforts considérables que la GRC a déployés pour s'assurer que le Programme mène ses activités en fonction des trois piliers, des exigences législatives et de son mandat général. Les complexités du Programme rendent le cheminement difficile, mais le Comité est heureux de voir que la direction et le personnel du Programme prennent note de ses recommandations, et il compte poursuivre sa collaboration avec eux en offrant des conseils judicieux à l'appui de l'évolution positive du Programme.