



## ARCHIVED - Archiving Content

### Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

## ARCHIVÉE - Contenu archivé

### Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



**PROGRAMME SUR LES CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ  
ET LES CRIMES DE GUERRE  
ÉVALUATION SOMMATIVE  
Rapport final**

**Octobre 2008**

**Division de l'évaluation  
Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>i</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1. Description du Programme .....	1
1.2. Gouvernance du Programme.....	4
1.3. Objectifs de l'évaluation .....	4
<b>2. MÉTHODES .....</b>	<b>5</b>
<b>3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>7</b>
3.1. Pertinence du Programme .....	7
3.2. Conception et exécution du Programme .....	15
3.3. Succès du Programme.....	34
3.4. Rentabilité et solutions de rechange .....	50
<b>4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>61</b>
4.1. Conclusions.....	61
4.2. Recommandations et réponses de la direction .....	64
<b>ANNEXE A : Guide d'entrevue des intervenants principaux.....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE B : Questionnaire du sondage .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE C : Documents de référence .....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE D : Estimations des coûts des recours et organigrammes des processus .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE E : Méthodes de recherche et leurs limites .....</b>	<b>111</b>

## LISTE DES ACRONYMES

AC	Administration centrale
ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada
AIMM	Agent d'intégrité des mouvements migratoires
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
CCAP	Comité de coordination et des activités du Programme
CCE	Comité consultatif de l'évaluation
CELTM	Centre d'exécution de la loi du Toronto métropolitain
CFP	Commission de la fonction publique
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CPI	Cour pénale internationale
DSN	Division de la sécurité nationale, ASFC
ERAR	Évaluation des risques avant le renvoi
GRC	Gendarmerie royale du Canada
LCCHCG	<i>Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre</i>
LIPR	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	Ministère de la Défense nationale
MJ	Ministère de la Justice
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
SCGC	Système sur les crimes de guerre contemporains
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SEI	Service d'entraide internationale

SIN	Service de l'immigration et de la naturalisation (Pays-Bas)
SIPRI	Institut international de recherche sur la paix de Stockholm
SNGC	Système national de gestion des cas
SPPC	Service des poursuites pénales du Canada
STIDI	Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UE	Union européenne
VST	Visa de séjour temporaire

# SOMMAIRE

## 1. Introduction

En 1998, le gouvernement du Canada a mis sur pied l'actuel Programme coordonné sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (le Programme). Les partenaires du Programme sont l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le ministère de la Justice (MJ) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Le Programme a pour objet de concrétiser la politique du Canada consistant à refuser le refuge aux présumés criminels de guerre et de contribuer à la lutte nationale et internationale contre l'impunité. Particulièrement, le Programme vise à :

- identifier les personnes impliquées dans les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou le génocide et empêcher leur admission au Canada;
- repérer à la première occasion les criminels de guerre au Canada et prendre les mesures voulues pour les empêcher d'obtenir un statut ou la citoyenneté;
- révoquer le statut ou la citoyenneté d'individus présents au Canada impliqués dans les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou le génocide et les expulser;
- examiner toutes les allégations à l'endroit des personnes soupçonnées de crime de guerre au Canada et, le cas échéant, faire enquête à leur sujet et les poursuivre.

L'objet de l'évaluation est de déterminer la pertinence continue du Programme; d'évaluer le degré de réussite dans l'atteinte des objectifs du Programme et de rendre compte des résultats jusqu'à présent; et d'évaluer la rentabilité et de déterminer s'il existe des solutions de rechange plus efficaces à la conception et à l'exécution actuelles du Programme. La Division de l'évaluation du MJ a entrepris la présente évaluation sommative du Programme en 2008, avec le concours du Comité consultatif de l'évaluation composé de représentants de l'ASFC, de CIC, de la GRC et du MJ.

## **2. Méthode**

L'évaluation comptait sept pistes d'enquête :

- l'examen documentaire;
- les entrevues du personnel des quatre ministères chargés du Programme, d'autres ministères, d'organismes partenaires internationaux, des chercheurs indépendants et des intervenants externes au Canada et à l'étranger;
- les études de cas sur cinq des neuf recours accessibles dans le cadre du Programme;
- les études de pays sur les activités liées aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité en Australie, aux Pays-Bas et aux États-Unis;
- l'analyse de la couverture médiatique des cas de crime de guerre au Canada;
- le sondage du personnel des ministères chargés du Programme;
- la comparaison des coûts des neuf recours du Programme fondée sur les organigrammes détaillés des processus.

## **3. Principales constatations**

### **3.1. Pertinence**

Le Programme est le principal mécanisme d'exécution accessible au gouvernement fédéral pour soutenir la politique visant à empêcher les personnes soupçonnées de crime contre l'humanité et de crime de guerre de trouver refuge au Canada. L'objet et les objectifs du Programme demeurent une priorité du gouvernement tel qu'il est indiqué dans la législation, les engagements budgétaires constant et les rapports annuels du Programme.

Compte tenu des obligations juridiques du Canada découlant des conventions et des statuts internationaux sur les crimes de guerre, le génocide, la torture et les crimes contre l'humanité, le Programme demeure très pertinent. De plus, rien ne laisse présager que le nombre d'allégations au sujet d'individus cherchant à entrer au Canada ou qui y résident déjà diminuera. Les nouveaux conflits, les tendances changeantes de l'immigration au Canada en provenance de pays aux prises avec des conflits et les allégations émanant d'anciens conflits montrent conjointement que le Programme continuera de traiter un nombre important d'allégations.

## **3.2. Conception et exécution du Programme**

### **Gouvernance et politique**

Les changements dans la structure de gouvernance, notamment la mise en place à la fois du Comité directeur comptable au sous-ministre adjoint et du Comité de coordination et des activités du Programme (CCAP), ont contribué à consolider la cohésion et la coordination du Programme. L'orientation communiquée au sujet de l'affectation des ressources, la clarification des rôles et des responsabilités ministériels, et les critères plus rigoureux de l'attribution des cas selon les différents recours ont amélioré la cohésion et la focalisation du Programme et ont fait en sorte que les capacités d'enquête limitées se concentrent davantage sur les cas hautement prioritaires.

### **Partenariats et intégration**

Les activités du Programme sont intégrées à d'autres initiatives canadiennes de gestion frontalière dans les domaines du crime organisé et du contre-terrorisme, dont est essentiellement chargée l'ASFC. À titre d'exemple, l'ASFC a situé sa Section des crimes de guerre dans la Division de la sécurité nationale, Direction du renseignement ainsi que ses unités d'anti-terrorisme et du crime organisé. Au niveau régional au Canada, les agents de l'ASFC ont regroupé les fonctions relatives aux crimes de guerre, au contre-terrorisme et au crime organisé, qui sont soutenues par la GRC et le MJ ainsi que par plusieurs autres ministères et organismes. En outre, la Division de la sécurité nationale offre un guichet d'information unique sur les crimes de guerre, le crime organisé et le contre-terrorisme aux agents à l'étranger, notamment les agents des visas.

Le Programme est aussi exploité en partenariat avec d'autres ministères et organismes fédéraux. Un exemple de partenariat est la collaboration aux cas d'extradition par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le Service d'entraide internationale (SEI) du MJ afin de réunir la documentation appropriée conjointement avec le pays demandant l'extradition.

Le Programme est très efficace en ce qui concerne l'établissement et le maintien de partenariats avec les organismes partenaires internationaux et les programmes similaires dans d'autres pays. Le personnel des tribunaux pénaux internationaux, des forces policières nationales, des services nationaux des poursuites et des organismes d'exécution de législation sur l'immigration d'autres États ont donné des exemples de collaboration efficace entre le Programme canadien et leur

organisme. Mentionnons notamment que le Canada est le seul pays non européen du réseau européen des points de contact au sujet des personnes responsables du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

### **Coordination, gestion des allégations et prestation des services**

La coordination interministérielle améliorée a favorisé la gestion plus efficiente et plus efficace des allégations, principalement grâce à la coopération interministérielle plus fructueuse lors des enquêtes, aux processus perfectionnés de présélection et d'examen des dossiers, et à la détermination améliorée des priorités pour les recours applicables.

Parallèlement, le Programme fait face à un défi important, soit améliorer la pertinence et la fréquence de la formation surtout pour le personnel récemment affecté aux postes de première ligne dans les régions et à l'étranger. Il faut aussi investir dans la mise à niveau et l'actualisation des bases de données informatiques et des plateformes électroniques à l'ASFC et à CIC, principalement le Système sur les crimes de guerre contemporains (SCGC).

### **Accroître la sensibilisation et les connaissances**

Les activités du Programme contribuent grandement à mettre en vue les efforts internationaux consentis pour traiter efficacement les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi qu'à sensibiliser au Programme des spécialistes des crimes de guerre dans le milieu international. Toutefois, un solide consensus s'est dégagé chez les intervenants à tous les niveaux, à savoir qu'il faut entreprendre au Canada des activités de sensibilisation et de communication plus soutenues. Les interviewés d'organismes représentant les victimes ou les groupes d'immigrants particuliers croient que leurs mandants pourraient contribuer largement à identifier les suspects qui résident actuellement au Canada. Ils ont aussi déclaré que leurs membres accepteraient plus volontiers et seraient en mesure d'aider les enquêteurs de la GRC en communiquant des renseignements ou en identifiant les témoins, s'ils étaient au fait du Programme et s'ils avaient l'assurance que les auteurs des crimes seraient recherchés et punis ou expulsés du Canada.

### **Collecte et utilisation des données de suivi du rendement**

Les ministères participants donnent un aperçu annuel du rendement du Programme en fournissant des données sur les allégations et les résultats liés aux enquêtes, aux poursuites, aux interdictions d'accès, aux personnes exclues de la protection des réfugiés ainsi qu'aux renvois des personnes impliquées dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre du Canada. Le Programme (par l'entremise du Comité directeur et du CCAP) se sert également de

l'information pour orienter la politique et pour gérer les activités du Programme. Néanmoins, il existe des lacunes dans le système de suivi du rendement pour ce qui est de la formation ainsi que des activités de diffusion et de sensibilisation.

### **3.3. Succès du Programme**

#### **Rôle de chef de file mondial et satisfaction des obligations internationales**

Le Programme continue d'assurer le rôle de chef de file mondial du Canada dans le traitement des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, essentiellement par son engagement à l'égard de la coopération internationale, son soutien des institutions internationales, son cadre législatif robuste, et l'existence d'un programme interministériel intégré. Le Programme est aussi parvenu à remplir les obligations juridiques internationales du Canada relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

#### **Atteinte des objectifs du Programme et de la politique**

Il est impossible de montrer avec certitude que le Programme réussit à dissuader les personnes soupçonnées de crime de guerre et de crime contre l'humanité d'entrer au Canada. De même, les données quantitatives sur les résultats obtenus à l'endroit des personnes interdites d'accès, renvoyées du Canada ou exposées aux poursuites pénales ne permettent pas de démontrer définitivement l'efficacité du Programme à concrétiser son objectif primordial consistant à refuser le refuge au Canada. Toutefois, à la fois les données quantitatives sur les résultats et les opinions des intervenants au Canada et à l'étranger confirment la conclusion que le Programme contribue largement à réaliser l'objectif national.

Parallèlement, il existe une divergence apparente entre la taille du répertoire des cas de crimes de guerre contemporains de la GRC et du MJ et les ressources d'enquête accessibles à la Section des crimes de guerre de la GRC. Les ressources d'enquête limitées pour le répertoire des cas complexes réduisent grandement la contribution du Programme à l'objectif d'interdiction de territoire.

### **3.4. Rentabilité**

Les coûts et la complexité des neuf recours pour traiter les cas de personnes impliquées dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre en vertu des lois canadiennes varient

énormément. Les recours mis en route avant qu'un individu soupçonné devienne résident permanent ou citoyen (ou qu'il bénéficie de la protection de réfugié) sont les moins onéreux. Le recours le plus complexe, le plus long et le plus coûteux est la poursuite pénale en vertu de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* (LCCHCG). Les données confirment que le Programme concentre ses efforts sur la prévention de l'entrée des présumés criminels de guerre. Malgré la fluctuation des coûts, l'utilisation judicieuse du recours de poursuite pénale demeure un mécanisme important pour atteindre l'objectif général du Programme, soit prévenir l'impunité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

### **Les politiques et les processus contribuent à la rentabilité**

Le Programme parvient à équilibrer l'exécution des solutions les plus rentables et le maintien de l'intégrité de la politique sur le refus du refuge. La modification des critères de l'examen des dossiers a renforcé cet équilibre puisqu'on a accordé la priorité aux recours en matière d'immigration, sans toutefois renoncer à la révocation de la citoyenneté et aux poursuites pénales lorsqu'elles sont justifiées.

### **Structures de rechange du Programme**

Rien ne laisse supposer que la prestation indépendante des services du Programme par les quatre ministères hors du cadre intégré serait plus rentable. De fait, les gains réalisés sous forme de petites économies théoriques seraient plus que compensés par l'efficacité réduite du Programme en raison de la perte de cohésion et de la piètre coordination.

### **Justification de l'augmentation des ressources**

Il est largement démontré que le Programme doit bénéficier d'une injection de ressources s'il veut concrétiser à l'avenir la politique d'interdiction de territoire. Particulièrement, il faut affecter des ressources accrues pour mener les enquêtes criminelles, pour offrir fréquemment la formation au nouveau personnel ainsi que pour mettre à niveau et actualiser les bases de données du Programme.

## **4. Recommandations**

L'évaluation appuie la poursuite du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et conclut que le modèle interministériel est efficace et qu'il devrait être maintenu. Elle

conclut également que les quatre ministères participants demeurent des partenaires compétents du Programme.

Même si l'effcience et l'efficacité de la coordination et de l'exécution du Programme se sont améliorées depuis la dernière évaluation en 2001, il reste des domaines à améliorer. L'équipe d'évaluation tient à présenter les recommandations suivantes :

1. Envisager d'accorder un financement permanent au Programme et de modifier le niveau général de ses ressources financières, en fonction du plan aux coûts justifiés qu'ont dressé les ministères participants.
2. Envisager d'augmenter le financement afin de renforcer la capacité d'enquête de la GRC, car il s'agit de l'aspect prioritaire aux fins d'un financement majoré déterminé dans l'évaluation.
3. Envisager d'améliorer et de mettre à niveau les bases de données pour le Programme de l'ASFC et de CIC, particulièrement le SCGC, afin de faciliter l'accès et d'effectuer plus fréquemment les mises à jour et les changements.
4. Envisager d'entreprendre l'examen officiel des besoins en formation afin d'élaborer un plan de formation détaillé pour combler les lacunes. Le plan devrait comprendre les besoins des divers ministères, la nature et la fréquence de la formation, le mode de prestation, l'évaluation des besoins en ressources et des mesures du rendement aux fins du suivi.
5. Envisager d'attribuer des fonds supplémentaires pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan opérationnel pour la diffusion élargie afin de sensibiliser davantage au Programme au Canada. En outre, le plan devrait désigner les bénéficiaires éventuels, établir l'ordre des priorités et préciser la méthode appropriée pour joindre chaque groupe, les besoins en ressources ainsi que les mesures du rendement aux fins du suivi.

# 1. INTRODUCTION

Le présent document renferme les résultats de l'évaluation du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (le Programme). Le rapport renferme les sections suivantes :

- la section 1 donne un aperçu du Programme;
- la section 2 présente les méthodes de recherche utilisées pour l'évaluation;
- la section 3 renferme les constatations de l'évaluation;
- la section 4 présente les conclusions et les recommandations de l'évaluation.

## 1.1. Description du Programme

En mars 1987, le gouvernement fédéral a réagi au rapport de la Commission d'enquête sur les criminels de guerre (1985) en annonçant que les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité<sup>1</sup> feraient l'objet de poursuites pénales ou que leur citoyenneté serait révoquée et qu'elles seraient expulsées. Par la suite, le ministère de la Justice (MJ) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont mis sur pied des unités des crimes de guerre pour faire enquête sur les présumés criminels de guerre. En 1998, le gouvernement fédéral a mis en place le Programme coordonné sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre auquel participeraient le MJ et la GRC ainsi que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). En décembre 2003, la majorité des activités relatives aux crimes de guerre contemporains

---

<sup>1</sup> **Crime de guerre** – Actes criminels commis dans le cadre d'un conflit international armé (guerre entre des États) ou d'une guerre civile, qui vont à l'encontre des règles à respecter en temps de guerre, qui sont précisées en droit international. Il peut s'agir notamment de mauvais traitements que l'on fait subir aux populations civiles de territoires occupés, de la violation des droits fondamentaux et de l'exploitation des individus ou de l'usurpation de biens, et de la torture et de l'exécution de prisonniers.

**Crime contre l'humanité** – Meurtre, extermination de personnes, esclavage, torture ou tout acte inhumain commis contre des civils, d'une manière systématique ou généralisée, que ce soit en temps de guerre ou de paix, peu importe qu'ils aient été commis ou non en violation des lois en vigueur à ce moment sur le territoire. Ces crimes ou actes peuvent avoir été commis par des représentants de l'État ou de simples individus contre leurs concitoyens ou contre les ressortissants d'un autre pays.

et des ressources correspondantes de CIC ont été attribuées à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

Les ressources du Programme ont été affectées dans le cadre financier fixé dans le Budget fédéral de 2005 et s'élevaient à 78 millions de dollars pour une période de cinq ans (2005-2006 à 2009-2010)<sup>2</sup>.

### Objet du Programme

Le Programme a pour objet de concrétiser la politique canadienne consistant à empêcher les présumés criminels de guerre de trouver refuge au Canada et de contribuer à la lutte nationale et internationale contre l'impunité. Le Programme vise également à donner suite à l'engagement du gouvernement à l'égard de la justice internationale, du respect des droits de la personne et de la sécurité renforcée à la frontière. Pour remplir ce but primordial, des ressources ont été affectées à la réalisation des objectifs, qui sont indiqués dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour le Programme et résumés au tableau 1<sup>3</sup>.

**Tableau 1 : Objectifs du Programme**

Objectifs opérationnels	Objectifs de coordination
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la gestion du risque lié à un important volume de travail à l'étranger et ensuite identifier les personnes impliquées dans les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou le génocide et empêcher leur admission au pays.</li> <li>• Repérer à la première occasion les criminels de guerre présents au Canada et prendre les mesures voulues pour les empêcher d'obtenir un statut ou la citoyenneté.</li> <li>• Révoquer le statut ou la citoyenneté des personnes présentes au Canada impliquées dans les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou le génocide ou complices de tels actes, puis les expulser.</li> <li>• Examiner toutes les allégations au sujet des personnes soupçonnées de crime de guerre au Canada et, le cas échéant, faire enquête à leur sujet et les poursuivre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiller à ce que toutes les allégations soient examinées et appliquer le recours approprié dans chaque cas.</li> <li>• Mettre en œuvre des mesures pour gérer le répertoire des cas contemporains.</li> <li>• Accroître la capacité de renseignement du Canada.</li> </ul>

Il existe plusieurs recours accessibles pour traiter les cas des présumés criminels de guerre et des personnes soupçonnés d'avoir trempé dans les crimes contre l'humanité. Les recours sont les suivants :

<sup>2</sup> Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, ministère de la Justice, mars 2006.

<sup>3</sup> CGRR, p. 9-10.

1. examen et déni de visa aux personnes hors du Canada;
2. déni d'accès (exclusion) au système de détermination du statut de réfugié du Canada<sup>4</sup>;
3. exclusion de la protection prévue par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés;
4. poursuite au Canada en vertu de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* (LCCHCG);
5. extradition vers un État étranger (suite à une demande);
6. remise à un tribunal international;
7. révocation de la citoyenneté et expulsion;
8. enquête et renvoi<sup>5</sup> du Canada en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR);
9. refus de statut aux agents supérieurs de gouvernements considérés comme s'étant livrés à des violations graves des droits de la personne en application de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR.

La décision de recourir à un ou plus d'un mécanisme repose sur divers facteurs, notamment les différentes exigences des tribunaux en matière de présentation et de vérification de la preuve dans les affaires pénales, d'immigration et de réfugiés, les ressources disponibles pour conduire l'instance, la possibilité de réussite d'un recours donné, ainsi que les obligations du Canada en vertu du droit international<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Tel qu'il est indiqué dans les organigrammes des processus à l'annexe D, les processus suivis par l'ASFC et CIC dans le troisième recours (ainsi que les coûts) correspondent essentiellement à ceux du deuxième recours. Toutefois, les motifs pour lesquels une personne est interdite d'accès au système ou exclue de la protection diffèrent.

<sup>5</sup> Renvoi s'entend particulièrement de l'acte de renvoi d'une personne du Canada ou l'ordonnance de quitter le territoire qui est exécutable uniquement au moyen de trois genres de mesures de renvoi : une mesure d'expulsion (habituellement, la personne est interdite à vie); une mesure d'exclusion (la personne est interdite pendant quelques années, habituellement une ou deux); et une mesure d'interdiction de séjour (selon laquelle la personne doit quitter le Canada dans les 30 jours ou être frappée d'expulsion).

<sup>6</sup> CGRR, mars 2006.

## **1.2. Gouvernance du Programme**

Les hauts fonctionnaires de chaque ministère ou organisme se partagent la responsabilité de la gestion du Programme par l'entremise du Comité directeur sur les crimes de guerre et du Comité de coordination et des activités du Programme sur les crimes de guerre (CCAP).

Le Comité directeur sur les crimes de guerre se réunit de façon ponctuelle pour examiner le Programme et veiller à ce que ses principes soient conformes aux objectifs, tant de chaque ministère partenaire du Programme que dans les politiques fédérales générales. Il est composé de cadres supérieurs au niveau de sous-ministre adjoint ou l'équivalent.

Au niveau opérationnel, le CCAP compte des hauts fonctionnaires de chaque ministère, qui se rencontrent régulièrement pour discuter des orientations, coordonner les activités et évaluer les allégations. Pour que le CCAP puisse relever ces défis avec plus d'efficacité, son mandat qui comptait trois objectifs initiaux, soit la coordination interministérielle, le traitement de toutes les allégations de crimes de guerre et la satisfaction des obligations internationales, a été élargi pour inclure également les fonctions d'élaboration des politiques opérationnelles, de planification intégrée et de responsabilisation.

## **1.3. Objectifs de l'évaluation**

Les objectifs de l'évaluation sont les suivants : déterminer la pertinence continue du Programme; évaluer le degré de succès à atteindre les objectifs du Programme et rendre compte des résultats courants; ainsi qu'évaluer la rentabilité et déterminer s'il existe des solutions de rechange plus efficaces à la conception et à l'exécution actuelles du Programme.

Les questions détaillées de l'évaluation sont présentées sommairement dans les sous-sections pertinentes de la section 3.0 sur les constatations de l'évaluation. L'évaluation a été effectuée sous la direction de la Division de l'évaluation du MJ entre janvier et août 2008.

## 2. MÉTHODES

L'évaluation a emprunté une démarche comptant de nombreuses méthodes en vue d'aborder les questions d'évaluation et de suivre des pistes d'enquête multiples.

Les méthodes qualitatives suivantes ont été utilisées lors de l'évaluation :

- Les **entrevues structurées** du personnel des ministères participants, d'autres ministères, d'organismes partenaires internationaux et des principaux intervenants externes au Canada et à l'étranger.

Les partenaires internationaux interviewés comprennent les forces policières internationales et les organismes de justice pénale ainsi que le personnel des programmes sur les crimes de guerre en Australie, en Belgique, au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Au nombre des intervenants externes interviewés, se trouvent les organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes représentant les victimes des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité (y compris la torture) et les organismes de défense des droits de la personne ainsi que les chercheurs universitaires et les groupes représentant les Canadiens de différentes origines ethniques et nationalités. À l'échelon international, les intervenants externes ont été interviewés dans les organismes revendiquant la justice internationale et la poursuite des criminels de guerre, ainsi que les facultés de droit et les chercheurs universitaires.

- L'**examen détaillé des documents du Programme**, notamment les documents de planification et de budgétisation; les procès-verbaux et les comptes rendus des décisions des réunions; les dossiers de programme; les rapports opérationnels, annuels et d'évaluation, les sites Web ministériels, les manuels opérationnels et d'autres documents pertinents.
- Les **études de cas** portant sur cinq des neuf différents recours accessibles dans le cadre du Programme pour traiter les cas des personnes soupçonnées d'avoir trempé dans les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre. Ces cas ont été sélectionnés à partir de leur capacité d'illustrer les mécanismes de coordination interministériels et de partage d'information. Puisqu'ils ont été choisis afin de fournir une variété de recours démontrant un

niveau de complexité et la participation des partenaires, les résultats de ces cas n'ont pas représenté un facteur déterminant. Ils ont souligné quelques-uns des phénomènes présents dans les méthodes multipartites, p.ex., les entrevues et le sondage:

- Étude de cas 1 (recours 4 : poursuite)
  - Le cas porte seulement sur les processus suivis dans une poursuite criminelle générale en vertu de la LCCHCG.
- Étude de cas 2 (recours 7 : révocation de la citoyenneté et expulsion)
- Étude de cas 3 (recours 8 : enquête et renvoi du Canada en vertu de la LIPR)
- Étude de cas 4 (recours 1 : déni de visa)
- Étude de cas 5 (recours 9 : refus de statut en application de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR).
- Les **études de pays** sur trois pays de comparaison ayant des programmes actifs visant à appréhender et à dissuader les personnes impliquées dans les crimes de guerre (les Pays-Bas, l'Australie et les États-Unis) en vue de comparer les structures de programme, les ressources humaines, le fondement législatif, et le cas échéant, les résultats.
- L'**analyse de la couverture médiatique canadienne** des cas portant sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Les méthodes d'évaluation quantitative utilisées comprennent les suivantes :

- l'examen des **statistiques du Programme** déclarées dans les rapports annuels;
- le **sondage** du personnel du Programme issu des quatre ministères participants;
- la **description détaillée du cheminement des processus et l'analyse des coûts** des neuf recours accessibles au Programme dans le cadre du processus de gestion des allégations. Les diagrammes complets du cheminement des processus liés aux recours sont compris à l'annexe D.

Le champ d'application des méthodes d'évaluation, les taux de réponse du sondage et les limites subséquentes sont analysés à l'annexe E : Méthodes de recherche et leurs limites.

### 3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Cette section présente les constatations de l'évaluation pour chacune des quatre principales catégories de questions d'évaluation : la pertinence, la conception et l'exécution du Programme, son succès ainsi que la rentabilité et les solutions de rechange. Au début de chaque sous-section se trouve le sommaire des questions d'évaluation qui y sont abordées suivi de l'information et de l'analyse de l'évaluation à l'appui des constatations précises<sup>7</sup>.

#### 3.1. Pertinence du Programme

Les objectifs du Programme demeurent-ils pertinents compte tenu :

- des priorités du gouvernement du Canada;
- des politiques gouvernementales et ministérielles sur les réfugiés, la sécurité et la justice;
- des obligations juridiques internationales du Canada;
- des besoins exprimés par les intervenants;
- de la déclaration continue d'allégations?

---

<sup>7</sup> Pour assurer une certaine cohérence de la classification des réponses dans l'analyse des entrevues, l'équipe d'évaluation s'est servie des expressions suivantes pour décrire la fréquence d'une réponse donnée :

- « Tous – presque tous » – 90 % ou plus des répondants;
- « Grande majorité » – au moins 75 % mais moins de 90 % des répondants;
- « Majorité – plupart » – au moins 50 % mais moins de 75 % des répondants;
- « Certains » – au moins 25 % mais moins de 50 % des répondants;
- « Quelques-uns » – au moins deux mais moins de 25 % des répondants.

### **3.1.1. Pertinence compte tenu des priorités et des politiques gouvernementales**

#### **Constatations sommaires**

En réitérant chaque année les objectifs du Programme ainsi qu'en prenant des mesures législatives et programmatiques pour établir et maintenir le Programme, le gouvernement du Canada continue d'affirmer la priorité de la politique d'interdiction de territoire et les objectifs associés du Programme. Tout compte fait, la priorité continue du Programme et sa pertinence pour la politique nationale sont clairement évidentes. De même, à titre d'instrument principal pour étayer une priorité du gouvernement maintes fois soulignée, il est clair que le Programme sert l'intérêt public.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

L'examen des documents du Programme a dégagé des indications claires de la conformité continue de l'objet du Programme (c.-à-d. concrétiser la politique du gouvernement selon laquelle le Canada n'est pas un refuge pour les personnes impliquées dans les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ou le génocide) avec les priorités du gouvernement fédéral. Les documents consultés renfermaient des détails sur les mesures diplomatiques, législatives et programmatiques prises pour soutenir la politique, notamment :

- la participation du Canada aux efforts diplomatiques (y compris la présidence du comité de rédaction) qui ont donné lieu au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI);
- le Canada était le 14<sup>e</sup> pays signataire du Statut de Rome de la CPI en décembre 1998;
- l'adoption de la LCCHCG le 29 juin 2000 pour mettre à jour la législation canadienne afin qu'elle soit conforme au Statut de Rome;
- la ratification par le Canada du Statut de Rome le 7 juillet 2000;
- le renouvellement en 2004 du Programme intégré sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, doté d'un financement quinquennal de 78 millions de dollars;
- la réitération dans le discours du Trône de 2004 de l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la justice internationale, du respect des droits de la personne et de la sécurité renforcée à la frontière;
- la publication de neuf rapports annuels consécutifs (de 1998 à 2008) du Programme, chacun confirmant qu'il s'agit d'une priorité continue du gouvernement du Canada.

En réponse à la question sur la pertinence continue du Programme, les interviewés issus des ministères chargés du Programme, d'autres ministères fédéraux, des organismes partenaires internationaux et les intervenants externes au Canada et à l'étranger ont tous mentionné les objectifs du Programme plutôt que sa pertinence continue compte tenu des priorités du gouvernement fédéral. Après avoir insisté sur ce point cependant, la grande majorité des interviewés (y compris les 26 venant des ministères participants au Programme) croyaient que le Programme demeure prioritaire, et beaucoup ont nommé l'une ou plus d'une des mesures susmentionnées.

Les intervenants externes étaient aussi plus intéressés à discuter les raisons pour lesquelles le Programme devrait demeurer une priorité élevée du gouvernement du Canada plutôt qu'à apporter une information probante à ce sujet. Quelques interviewés des ministères chargés du Programme et d'autres ministères fédéraux étaient d'avis que, même si le Programme et ses objectifs demeuraient prioritaires, la décision de ne pas augmenter son financement au cours de la période quinquennale (2004-2009) remet quelque peu en question cette priorité.

Sans incitation des évaluateurs, les interviewés participant à des programmes semblables en Australie, aux Pays-Bas et aux États-Unis croyaient que l'existence d'un programme multi-ministériel intégré et financé séparément démontrait que le gouvernement canadien considère toujours comme prioritaires les objectifs du Programme.

### **3.1.2. Pertinence continue compte tenu des obligations internationales**

#### **Constatations sommaires**

La pertinence du Programme pour ce qui est de la satisfaction des obligations internationales du Canada a été confirmée dans l'évaluation de 2001, les obligations n'ont presque pas changé depuis. Le Programme demeure pertinent car il permet de remplir ces obligations. Il est question de l'efficacité du Programme relativement aux obligations internationales à la section 3.3.4.

## **Information probante émanant de l'évaluation**

Les obligations internationales du Canada relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre ont continué d'évoluer au cours de la période visée par l'évaluation et n'ont certes pas diminué. Il s'agit essentiellement d'obligations découlant des traités et des accords internationaux. Il était surtout question des instruments suivants dans les entrevues et les documents examinés :

- la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1949), en vertu de laquelle les signataires ont pris l'engagement de prévenir et de réprimer les actes de génocide;
- la Convention relative au statut des réfugiés (1951) qui établit les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité (paragraphe 1F) à titre de motifs d'exclusion de la protection des réfugiés;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1987) imposant l'obligation de poursuivre ou d'extrader les personnes qui ont commis des actes de torture;
- les Conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977 renfermant l'obligation de poursuivre ou d'extrader les personnes ayant commis des crimes de guerre dans les conflits armés internationaux, tel qu'il est décrit dans les instruments;
- le Statut de Rome de la CPI (2002).

Le Statut de Rome, en particulier, vise à coordonner les efforts aux échelons national et international pour mettre fin à l'impunité des pires crimes possibles. La Section des crimes de guerre du MJ a indiqué que le Statut de Rome, bien qu'il impose l'obligation de coopérer avec la CPI et de soutenir son travail, n'a pas institué de nouvelles obligations en matière d'enquête et de poursuite des crimes de génocide, de guerre et contre l'humanité. Plutôt, suivant son libellé, le Statut de Rome confère le principal pouvoir discrétionnaire aux cours nationales et, seulement lorsque celles-ci refusent ou en sont incapables, stipule que la compétence revient à la CPI.

Presque tous les interviewés croient que le Programme conserve sa pertinence particulièrement pour ce qui est de l'exécution des obligations internationales du Canada relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. Ils font cependant une distinction importante entre, d'une part, les obligations juridiques officielles découlant des traités, des conventions et des

statuts et, d'autre part, la capacité internationale de poursuivre efficacement les auteurs des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre afin de leur éviter l'impunité.

Certains interviewés ont mentionné la création ou l'extension de programmes à la fois dans les pays d'origine et d'accueil (l'Australie, la Belgique, la Bosnie, la Croatie, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède) comme preuve de l'importance croissante à l'échelle mondiale, en partie à la suite des efforts canadiens. Ils ont également soutenu que l'intérêt international accru à réprimer l'impunité impose à tout le moins une obligation morale au Canada de poursuivre ses interventions.

### **3.1.3. Besoins exprimés par les intervenants externes**

Presque tous les intervenants externes canadiens interviewés ont souligné la pertinence continue du Programme pour ce qui est particulièrement du besoin de réagir aux crimes de guerre contemporains. Les représentants d'organismes œuvrant pour le compte d'immigrants venus de pays où ont été perpétrés des crimes de guerre croyaient fermement que leurs mandats ont besoin d'un programme pouvant réagir à la présence au Canada de personnes qui peuvent avoir été impliquées dans les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre à l'étranger. À titre d'exemple, un organisme de défense des victimes de torture a fait remarquer que la possibilité d'obtenir justice est l'une des plus importantes conditions préalables de la réadaptation réussie de ces dernières.

Le personnel des organismes d'intervention canadiens et les chercheurs universitaires au Canada et à l'étranger étaient aussi fermement convaincus de la pertinence continue du Programme.

### **3.1.4. Déclaration continue d'allégations**

#### **Constatations sommaires**

Il existe une preuve considérable que le Programme fera face à l'avenir à de nouvelles allégations qu'il devra étudier à moyen terme. Cette constatation est fondée sur le grand nombre de conflits armés dans le monde, la poursuite des crimes contre l'humanité perpétrés par les régimes qui ne sont pas officiellement aux prises avec un conflit, le grand nombre d'immigrants au Canada en provenance de pays ravagés par les conflits, et le fait que les anciens conflits peuvent donner lieu à de nouvelles allégations.

## Information probante émanant de l'évaluation

De fait, il existe trois facteurs apparents qui influent sur le nombre d'allégations que le Programme doit traiter :

- les conflits armés donnant lieu aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. De toute évidence, les crimes contre l'humanité peuvent être commis en temps de paix, car certains régimes font subir de mauvais traitements à leurs populations mais, par le passé, les conflits armés (au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie, par exemple) ont contribué à l'augmentation importante des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité;
- le mouvement et le nombre de personnes qui cherchent à immigrer au Canada (et parfois qui y émigrent) en provenance de zones de conflit;
- le niveau de sensibilisation à la fois au Canada et à l'étranger attribuable, par exemple, à la mise sur pied de tribunaux internationaux, ce qui peut inciter des personnes à présenter des allégations au Programme.

Le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) dans son *2007 Yearbook*, fait état de la tendance à la baisse des conflits armés internationaux depuis 1999.

*En 2006, les 17 mêmes conflits armés majeurs qu'en 2005 étaient actifs dans les 16 mêmes lieux. Au cours de la période de 1997-2006, il y a eu 34 différents conflits armés majeurs. Il y a donc eu une diminution du nombre annuel total de conflits depuis 1999<sup>8</sup>. [Traduction]*

Il est également indiqué dans le *2007 Yearbook* qu'en 2006, les conflits armés sévissaient surtout en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient. Le rapport fait surtout mention des conflits en Afghanistan et au Pakistan, en Irak, au Liban, en Somalie et au Soudan et de l'intensification des conflits qui ne mettent pas directement aux prises les États (chapitre 2).

Parallèlement, les tendances changeantes de l'immigration au Canada ont fluctué selon le cycle des conflits armés. Clairement, les tendances de l'immigration ont changé pour une variété de raisons. La présente analyse ne laisse pas entendre que les conflits armés ont causé les changements dans les tendances de l'immigration au Canada, mais bien que l'arrivée de nouveaux résidents permanents venant de pays en conflit s'inscrit dans les mouvements migratoires.

---

<sup>8</sup> Stockholm International Peace Research Institute : *2007 Yearbook*, p. 55.

Comme déclaré dans la dernière version de *Faits et chiffres* de CIC, le nombre de résidents permanents au Canada en provenance de l'Afrique et du Moyen-Orient (les principales zones de conflit en 2006 selon le SIPRI) est passé de 33 557 en 1999 à 51 863 en 2006 (dernière année de déclaration)<sup>9</sup>.

Le tableau 2 montre la situation changeante des résidents permanents venant de 12 pays aux prises avec un conflit armé à un moment quelconque au cours de la période de 1999 à 2006, telle que déclarée par CIC.

**Tableau 2 : Nouveaux résidents permanents au Canada venant de 12 pays source choisis**

Pays	1999	2002	2006
Bosnie-Herzégovine	1 809	466	253
Yougoslavie (ex)	1 492	1 623	126
Croatie	1 369	347	85
Liban	1 397	1 723	4 513
Éthiopie	637	802	1 647
République démocratique du Congo	873	1 022	1 414
Iraq	1 396	1 365	977
Somalie	1 499	598	896
Soudan	539	1 368	832
Zimbabwe	38	200	449
Afghanistan	2 111	2 971	2 552
Colombie	1 296	5 294	5 813
<b>Total</b>	<b>16 457</b>	<b>19 783</b>	<b>21 565</b>

Source : *Citoyenneté et Immigration Canada : Faits et chiffres 2007*.

Le tableau montre clairement la diminution du nombre de nouveaux résidents permanents au Canada venant des zones de conflit de l'Europe de l'Est entre 1999 et 2006 ainsi que l'augmentation correspondante de ces derniers arrivants d'autres pays en conflit. Il n'existe pas de preuve facilement accessible que les tendances changeantes dans les conflits armés entraînent des changements semblables de l'immigration au Canada. Néanmoins, les résultats prévus sont les mêmes, c.-à-d. le maintien du Programme et le nombre croissant d'allégations à l'endroit des personnes cherchant à émigrer au Canada ou qui y résident déjà. De nouvelles allégations continuent d'être soulevées au sujet de conflits anciens et en cours.

Enfin, selon certains interviewés (particulièrement les intervenants externes canadiens), de nouvelles allégations devraient découler des récents cas très en vue qui font l'objet d'une

<sup>9</sup> *Citoyenneté et Immigration Canada : Faits et chiffres 2007, 2007*.

couverture médiatique plutôt favorable au Canada, car les mandants sont incités à présenter d'autres allégations à la Section des crimes de guerre de la GRC.

Les données dans les rapports annuels du Programme corroborent également la conclusion que de nouvelles allégations lui sont constamment acheminées. Au cours de la période de neuf ans (de 1997-1998 à 2005-2006), 15 694 cas ont été examinés à l'étranger et 14 274 au Canada, soit au total 29 968 cas.

Le *Neuvième Rapport annuel* révèle que le nombre de cas examinés à l'étranger a haussé, passant de 85 en 1997-1998 à plus de 3 000 en 2005-2006<sup>10</sup>. Il en est de même des cas au Canada, dont le nombre a augmenté, passant de 392 à un peu plus de 1 400 au cours de la même période.

### **3.1.5. Constatations sommaires générales relatives à la pertinence du Programme**

Bref, les entrevues effectuées dans le cadre de l'évaluation au Canada et à l'étranger, à la fois dans les ministères du Programme et hors de ceux-ci, conjointement avec l'examen des documents et des données, attestent la pertinence continue du Programme. L'étude a révélé ce qui suit :

- la priorité continue que le gouvernement du Canada attribue aux objectifs du Programme;
- le maintien des obligations juridiques internationales que le Programme doit contribuer à remplir;
- le besoin continu exprimé par les intervenants externes canadiens et internationaux à l'égard d'un programme de ce genre;
- l'attente raisonnable qu'un nombre considérable de nouvelles allégations seront présentées en raison des conflits armés nouveaux et anciens, et les tendances changeantes de l'immigration au Canada.

Le Programme représente également un rôle légitime et nécessaire du gouvernement, car il concerne l'application efficace de la loi fédérale au moyen de la vaste gamme de recours judiciaires accessibles dans une structure de programme regroupant les quatre ministères fédéraux participants.

---

<sup>10</sup> Ministère de la Justice : *Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre – Neuvième Rapport annuel 2005-2006*, p. 12.

### **3.2. Conception et exécution du Programme**

- Les modifications de la structure de gouvernance ont-elles donné lieu à un programme plus cohérent et coordonné de façon plus efficace qui a entraîné des avantages pour les partenaires?
- Les modifications de politique ont-elles donné lieu à un programme plus cohérent et coordonné de façon plus efficace qui a entraîné des avantages pour les partenaires?
- Quel est le degré d'efficacité du Programme en ce qui concerne la gestion générale et la prestation des services?
- Quel est le degré d'efficacité du Programme pour ce qui est de l'établissement et du maintien de partenariats avec les organismes assurant la gestion d'autres initiatives frontalières?
- Quel est le degré d'efficacité du Programme pour ce qui est de l'établissement et du maintien de partenariats avec d'autres ministères fédéraux et les partenaires internationaux?
- Quel est le degré d'efficacité de la formation sur les crimes de guerre offerte au personnel du Programme?
- Dans quelle mesure les partenaires du Programme ont-ils utilisé les données sur le rendement pour gérer le Programme et orienter les politiques?

#### **3.2.1. Changements dans la structure de gouvernance**

##### **Constatations sommaires**

Les entrevues du personnel du Programme et d'autres ministères, le sondage auprès du personnel du Programme et les études de cas ont démontré que les changements dans la gouvernance et la structure, notamment la création du Comité directeur sur les crimes de guerre de niveau supérieur, la mise en place du CCAP (comportant une structure de sous-comité modifiée) et la clarification précise des rôles et responsabilités ministériels, ont renforcé la cohésion du Programme. Ces mêmes sources ont déclaré des améliorations notables de la coordination du Programme (essentiellement grâce à la coordination de l'établissement des priorités et à l'attribution conjointe des cas en fonction des recours précis) au cours de la période d'évaluation.

## **Information probante émanant de l'évaluation**

En réponse aux questions au sujet des structures de gouvernance, les interviewés et les répondants du sondage en ligne ont mentionné une gamme de changements organisationnels ou structurels dans le Programme au cours de la période depuis la dernière évaluation. Les changements ont aussi été confirmés dans les documents du Programme, notamment les rapports annuels, les procès-verbaux du CCAP, les protocoles d'entente interministérielle et les documents sur les cas examinés pour les études de cas. Les principaux changements sont les suivants :

- la création du Comité directeur sur les crimes de guerre qui est chargé des questions relatives à la politique et de l'affectation des ressources aux ministères participants;
- la mise en place du CCAP;
- la clarification du rôle des ministères participants, particulièrement la clarification ultérieure en 2004 des rôles respectifs des Sections des crimes de guerre de la GRC et du MJ dans les enquêtes et la préparation des cas.

La majorité du personnel ministériel affecté au Programme qui a été interviewé a indiqué que les changements dans la structure de gouvernance ont donné lieu à un programme plus cohésif et coordonné de manière plus efficace. Particulièrement, il a souligné les points suivants :

- l'orientation de politique plus claire émanant du Comité directeur sur les crimes de guerre comptable au SMA, y compris en ce qui concerne l'affectation des ressources et la priorité à accorder aux différents recours;
- la définition plus claire des rôles et responsabilités et la collaboration améliorée particulièrement entre les Sections des crimes de guerre du MJ et de la GRC. Un nombre d'interviewés en ont fait état à titre d'amélioration notable des relations de travail décrites dans l'évaluation de 2001;
- la clarté et l'efficacité accrues du travail du sous-comité d'examen des dossiers du CCAP.

La majorité des interviewés issus d'autres ministères fédéraux (non chargés du Programme) qui connaissaient le mieux la structure de gouvernance ont déclaré que les rôles et responsabilités semblaient bien définis.

Parce que le sondage était destiné au personnel du Programme s'acquittant de fonctions d'exécution, il ne comprenait pas de questions directes sur la gouvernance et la politique.

Toutefois, les répondants devaient coter la clarté de la définition des rôles et l'efficacité des communications du Programme à la fois entre les ministères participants et les partenaires internationaux. Tous ces facteurs peuvent raisonnablement être liés aux changements susmentionnés.

Les deux tiers des répondants du sondage ont coté favorablement la clarté des rôles ministériels et l'efficacité des communications interministérielles. Faute de pouvoir comparer ce résultat à celui d'un sondage précédent, il est impossible de savoir s'il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation qui précédait les changements de gouvernance mentionnés. En même temps, l'évaluation de 2001 soulignait le besoin de clarifier en profondeur la définition des rôles et d'améliorer la coordination et les communications interministérielles.

Les études de cas ont révélé que les recours tels la révocation de la citoyenneté et l'expulsion ont parfois donné lieu à de sérieux problèmes lors de la coordination de l'enquête, y compris les relations tendues entre les enquêteurs de la GRC et le personnel de la Section des crimes de guerre du MJ affectés aux cas. Ces problèmes découlaient de la définition ambiguë des rôles, qui a par la suite été clarifiée dans le document sur les principes directeurs de la GRC et du MJ du 5 novembre 2004. En effet, la coordination s'est grandement améliorée après 2004, lorsque les sections du MJ et de CIC ont collaboré étroitement avec la Section des crimes de guerre de la GRC en offrant un soutien efficace par l'entremise du MJ.

Le recours lié à l'enquête et au renvoi du Canada en vertu de la LIPR a aussi été touché par l'évolution de la coordination du Programme et de la définition des rôles, notamment la compréhension beaucoup plus claire des rôles et responsabilités et les communications améliorées entre les ministères participants au Programme.

Les réunions régulières du CCAP ont aussi contribué grandement à la coordination des cas. À titre d'exemple, le personnel a assisté à une réunion du CCAP pour examiner le recours approprié une fois qu'il a été déterminé que l'extradition était possible. Le troisième cas montre également la coordination améliorée à la suite des changements dans la gouvernance et la structure du Programme (le fonctionnement du sous-comité d'examen des dossiers du CCAP et la clarification des rôles des ministères chargés du Programme).

Les interviewés pour les études de pays ont comparé les ententes de gouvernance et la structure du Programme à celles de l'Australie, des Pays-Bas et des États-Unis. Dans les trois cas, ils ont souligné l'intégration des quatre ministères canadiens dans un programme unique comme preuve de la coordination supérieure comparativement à celle dans leur pays. Cette observation ne

concerne pas directement les changements dans la gouvernance et la structure du Programme, mais confirme la réalisation de l'intégration au moyen d'un programme commun doté de mécanismes de gouvernance et de coordination centrale.

### **3.2.2. Changements dans la politique**

#### **Constatations sommaires**

L'examen documentaire, les entrevues, le sondage du personnel et, indirectement, les études de pays ont permis d'amasser une preuve considérable que les trois changements de politique touchant l'élaboration des politiques par le CCAP, les décisions en matière d'affectation des ressources prises par le Comité directeur sur les crimes de guerre, et la précision des critères et des processus d'examen des dossiers ont contribué à accroître la cohésion et l'efficacité de la coordination du Programme.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

Trois changements de politique importants apportés au cours de la période d'évaluation ont établi une nouvelle orientation relative à l'établissement des priorités opérationnelles, ont influencé les décisions concernant l'affectation des ressources, ont comporté une incidence sur le répertoire des cas courants, et ont influencé le choix de recours et la priorité accordée aux cas. Les trois changements sont les suivants :

- le rôle accru dans l'élaboration des politiques assumé par le CCAP dans le cadre du travail d'examen des dossiers par le sous-comité;
- les décisions concernant l'affectation des ressources prises par le Comité directeur sur les crimes de guerre, qui ont souligné la priorité accordée aux cas sur les crimes de guerre contemporains et aux recours en matière d'immigration (2007), sans toutefois exclure les cas ou les poursuites liés aux crimes de la Seconde Guerre mondiale;
- la modification de la politique d'examen des dossiers (2006) du CCAP qui concerne particulièrement les dossiers actuels ou nouveaux dans le répertoire de la GRC et de Justice Canada.

La politique modifiée d'examen des dossiers a remplacé l'ancien processus à deux étapes, comportant différents critères pour chaque étape, en les combinant en un processus de

présélection unique. En vertu de la nouvelle politique<sup>11</sup>, pour qu'une allégation demeure dans le répertoire de la GRC et du MJ (qui fait l'objet d'une enquête aux fins d'une poursuite pénale éventuelle), elle doit remplir les critères suivants :

- l'allégation doit révéler l'implication de l'individu en cause ou de ses responsabilités de commandement;
- la preuve de l'allégation doit être corroborée;
- la preuve nécessaire doit être accessible de manière non compliquée et rapide.

Toutefois, un dossier peut être ajouté au répertoire même si les trois critères ne sont pas remplis, notamment dans les cas suivants :

- l'allégation concerne un citoyen canadien vivant au Canada ou un individu présent au Canada qui ne peut être expulsé pour des motifs pratiques ou juridiques;
- l'existence de motifs stratégiques, notamment l'intérêt national ou public, ou de motifs primordiaux liés aux intérêts du Programme, à l'impunité internationale ou à la recherche de justice.

La majorité des interviewés venant des ministères chargés du Programme ont convenu que les changements de politique ont clarifié les priorités générales du Programme sans cependant nuire aux recours telle la poursuite. Ils ont mentionné les critères modifiés d'examen des dossiers et le processus d'examen à une étape, qui représentent des extrants opérationnels importants du changement de politique.

Certains répondants d'autres ministères ont donné comme exemple de changement ayant contribué à améliorer l'objectif du Programme et éventuellement son efficacité les critères modifiés de l'examen des dossiers et l'accent de la politique renouvelée sur les crimes de guerre contemporains et les recours en matière d'immigration.

Selon les intervenants externes au Canada et à l'étranger, il demeure important d'assurer la visibilité du recours lié à l'enquête et à la poursuite pénale dans le Programme canadien si le Canada veut apporter une contribution efficace aux efforts mondiaux pour combattre l'impunité. De l'avis de l'équipe d'évaluation, ce dernier point correspond au cinquième critère d'examen

---

<sup>11</sup> Proposition de modification de la politique d'examen des dossiers : 2006, p. 3.

des dossiers, selon lequel les cas peuvent être enregistrés ou maintenus dans le répertoire de la GRC et du MJ pour des raisons stratégiques liées à l'impunité internationale.

Généralement, les répondants du sondage ont coté de manière favorable la pertinence des politiques du Programme et des critères d'évaluation des cas.

**Tableau 3 : Réponses du sondage en ligne relatives aux politiques et aux priorités**

Cote attribuée par les répondants à la pertinence des éléments du Programme	Relativement ou très pertinent	Peu ou très peu pertinent
	%	%
Pertinence des politiques des ministères et organismes	86	15
Pertinence des critères de gestion des cas	73	27

Nous n'avons pas dégagé de tendance perceptible dans les commentaires des répondants qui croyaient qu'une dimension ou plus du Programme étaient peu pertinentes. Quelques-uns ont mis en lumière le besoin d'établir des critères d'examen des cas plus rigoureux afin d'éviter de poursuivre les cas peu susceptibles de conduire à une condamnation criminelle ou à un renvoi.

### 3.2.3. Gestion du Programme et prestation des services

#### Constatations sommaires

La période d'évaluation a été caractérisée par les améliorations dans l'élaboration et l'analyse des politiques, la présélection des cas en appliquant des critères plus rigoureux et en établissement de priorités explicites ainsi que la coordination interministérielle. Il existe cependant un besoin clair en ce qui concerne la formation du nouveau personnel au sujet des rôles et responsabilités ministériels ainsi que les investissements pour convertir la base de données du SCGC en plateforme que l'ASFC peut actualiser.

#### Information probante émanant de l'évaluation

La question a trait à l'efficacité du Programme à soutenir la prestation et la gestion des services, surtout en ce qui concerne l'analyse et la présélection des cas, particulièrement :

- la recherche contextuelle et propre aux cas;
- la collecte de renseignements contextuels et propres aux cas;
- l'échange d'information sur le contexte des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre;

- l'échange d'information sur des cas précis;
- la présélection des cas et l'établissement des priorités (y compris le choix des recours);
- les communications interministérielles.

La majorité du personnel ministériel interviewé a mentionné l'amélioration des critères d'examen des cas (voir ci-dessus) et le fonctionnement plus efficace du sous-comité d'examen des dossiers du CCAP à titre de facteurs de la présélection améliorée. Selon certains, l'amélioration découlait de la meilleure compréhension des rôles et responsabilités ministériels fondés sur les ententes officielles et les protocoles d'entente. La majorité des interviewés dans les ministères du Programme ont aussi signalé l'amélioration des communications interministérielles au cours de la période d'évaluation.

La majorité du personnel ministériel a également souligné l'efficacité du Programme en ce qui concerne la recherche et la collecte de renseignements ainsi que l'échange d'information sur le contexte du Programme et les cas précis, mais a fait état d'une exception notable au sujet du SCGC.

Le SCGC est une base de données électronique conçue pour aider les agents de l'ASFC et de CIC à faire enquête sur les crimes de guerre contemporains et les crimes contre l'humanité. Elle renferme des données de source ouverte compilées par les chercheurs du Programme ainsi que les notes de service sur les opérations, les outils de présélection, la législation, les avis juridiques et la jurisprudence. Malheureusement, au départ, le SCGC a été créé sur une plateforme électronique de CIC avant que l'ASFC soit mise sur pied. Lorsque la Section des crimes de guerre de CIC a été transférée à l'ASFC, la base de données est demeurée sur la plateforme de CIC et n'a pas été attribuée à l'Agence. Cela signifie que l'Agence, principal utilisateur du SCGC, ne peut y entrer de nouveaux renseignements ou l'actualiser, car la plateforme utilisée par l'Agence n'est pas compatible avec celle qu'utilise CIC. Donc, seul CIC a le droit et la capacité d'actualiser le SCGC.

Le personnel du Programme à l'ASFC a mentionné les contraintes financières et la priorité accordée à d'autres projets de système pour expliquer les délais dans le règlement des questions relatives aux systèmes, ce qui limite l'actualisation des données dans le SCGC.

Les répondants du sondage ont attribué une cote favorable à la pertinence de la collecte et de l'échange de renseignements sur le contexte et l'historique des crimes de guerre (voir le tableau 4). Ils étaient cependant moins favorables à la collecte et à l'échange de renseignements

sur des cas précis, même si plus des deux tiers ont coté cet élément du Programme comme peu ou très peu pertinent.

**Tableau 4 : Réponses du sondage en ligne relatives à la gestion et à la prestation des services (Q7)**

Cote attribuée par les répondants à la pertinence des éléments du Programme	Relativement ou très pertinent	Peu ou très peu pertinent
	%	%
Collecte de renseignements sur le contexte et l'historique des crimes de guerre	81	19
Échange de renseignements sur le contexte et l'historique des crimes de guerre	82	18
Collecte de renseignements sur les allégations à l'endroit d'individus particuliers	72	28
Échange de renseignements sur les allégations à l'endroit d'individus particuliers	68	32

La première observation émanant du tableau 5 est que 35 % des répondants ont relevé des questions au sujet de l'accessibilité des renseignements contextuels généralement. Même si la question ne portait pas spécifiquement sur l'information accessible dans le SCGC, lorsque la question est combinée aux résultats de l'entrevue, elle semble être liée aux difficultés à actualiser le SCGC. Quelques interviewés dans les bureaux régionaux de l'ASFC et les bureaux à l'étranger croyaient que la mise à jour des données dans le SCGC représentait un facteur important limitant l'accessibilité aux renseignements contextuels.

**Tableau 5 : Réponses du sondage en ligne relatives à la gestion et à la prestation des services (Q10)**

Mesure dans laquelle les répondants sont d'accord ou en désaccord sur les déclarations suivantes :	D'accord	En désaccord
	%	%
Les renseignements contextuels sur les événements associés aux crimes de guerre sont accessibles et suffisants	65	35
Les renseignements permettant d'étayer les allégations individuelles sont accessibles	61	39

Dans leurs commentaires sur l'accès restreint aux renseignements propres à un cas et l'échange de renseignements, quelques répondants des bureaux régionaux de l'ASFC ont fait état de difficultés à accéder aux données secrètes dans les bases de données électroniques à l'administration centrale (AC). De même, quelques agents de la GRC ont signalé des difficultés à repérer les données sur des cas précis dans les fichiers électroniques de l'ASFC et de CIC. L'équipe d'évaluation a fait un suivi de cette observation lors des entrevues du personnel à l'AC de l'ASFC et de la GRC, qui a mentionné le protocole d'entente sur l'accès aux données,

récemment signé, comme solution efficace des difficultés. Cela a été confirmé dans quelques entrevues du personnel d'enquête dans les deux organismes.

Les cinq études de cas brossent un tableau plus favorable de l'accessibilité à l'information générale et sur les cas particuliers que celui du sondage du personnel ministériel.

Le cas sur la révocation de la citoyenneté a mis en lumière les difficultés à recueillir et à échanger les renseignements généraux et propres au cas. Principalement, les difficultés se sont produites au cours de la première étape du cas, soit avant 2003. L'étude montre l'amélioration notable de l'accessibilité aux renseignements contextuels et propres au cas entre 2004 et 2008. L'amélioration de l'échange de l'information est attribuable à la clarification des rôles respectifs des enquêteurs de la GRC et du MJ en 2004.

Les études de cas restantes n'ont pas révélé d'obstacles importants à l'échange d'information entre les quatre ministères. L'étude de cas sur le déni de statut de réfugié a fait état d'excellentes communications entre le MJ, la Section des crimes de guerre à l'AC de l'ASFC et ses bureaux régionaux.

Les répondants du sondage et quelques interviewés dans les ministères du Programme ont insisté sur le fait qu'il faut approfondir la compréhension des rôles ministériels (un tiers des répondants ont demandé plus de clarté). L'analyse de suivi des réponses ouvertes aux questions du sondage et des entrevues des intervenants principaux choisis a révélé le roulement rapide du personnel et les délais dans la formation du nouveau personnel dans les bureaux régionaux au Canada et les bureaux à l'étranger qui, à leur avis, sont les causes les plus probables du problème déclaré. Dans un programme aussi complexe que celui-ci, auquel participe le personnel de quatre ministères, il faut fréquemment renseigner et sensibiliser ce dernier à l'égard des rôles et responsabilités ministériels.

### **3.2.4. Partenariat – Autres initiatives de gestion de la frontière**

#### **Constatations sommaires**

Malgré certaines divergences d'opinion au sujet de l'intégration requise des activités du Programme et des initiatives de gestion de la frontière pour ce qui est du crime organisé et du terrorisme, il existe des exemples concrets d'intégration surtout (mais non exclusivement) dans les bureaux régionaux et à l'étranger. Même si la question de l'évaluation porte sur les partenariats avec les autres initiatives de gestion de la frontière, le Programme a de fait poursuivi

une relation plus étroite qu'un partenariat en raison de l'intégration des unités organisationnelles et des activités visant à lutter contre le crime organisé et le terrorisme. D'un point de vue de l'exploitation, l'intégration offre l'avantage au personnel régional et à l'étranger d'une source d'information unique sur les crimes de guerre, le crime organisé et le contre-terrorisme.

### **Information probante émanant de l'évaluation**

Les initiatives pertinentes de gestion de la frontière décrites dans les documents examinés et les entrevues des intervenants principaux concernent le crime organisé et le contre-terrorisme. Il y avait une divergence dans le degré de sensibilisation et de soutien des interviewés à l'égard de l'intégration du Programme dans les initiatives de gestion frontalière relatives au crime organisé et au contre-terrorisme. Généralement, le personnel de l'ASFC, de CIC et de la GRC était plus enclin à justifier fortement l'intégration et les partenariats, à l'encontre du personnel de la Section des crimes de guerre du MJ. Peut-être parce qu'ils participent moins aux initiatives frontalières que le personnel d'autres ministères et organismes, certains employés du MJ ont émis les opinions suivantes :

- les individus impliqués dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre peuvent déjà avoir des antécédents criminels avant que les conflits éclatent, d'où les accusations portées contre eux même si, généralement, ils ne commettent pas de tels actes au Canada;
- il semble y avoir relativement d'interconnexion entre les personnes au Canada soupçonnées de crimes de guerre et les personnes ou réseaux impliqués dans le crime organisé ou le terrorisme.

Il importe cependant de ne pas pousser trop loin cette distinction. Presque tous les interviewés dans les quatre ministères du Programme croyaient qu'il est crucial d'intégrer les activités du Programme au vaste éventail de systèmes canadiens de gestion de la sécurité frontalière et de l'intégrité de l'immigration. Parce que les mesures relatives au crime organisé et au contre-terrorisme ont été intégrées au système élargi, il semble logique d'y intégrer aussi les mesures pour traiter les cas de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Grâce à l'intégration, le personnel dans les régions et à l'étranger a accès à une source d'information unique sur les crimes de guerre, le crime organisé et le contre-terrorisme.

Les interviewés ayant des connaissances précises sur les partenariats et l'intégration aux autres initiatives de gestion frontalière ont cité l'exemple de la coordination des activités du Programme à l'ASFC et de celles liées au crime organisé, au contre-terrorisme et au contrôle des exportations stratégiques sous la Division de la sécurité nationale à titre de partenariat efficace.

Ils ont aussi mentionné le regroupement des fonctions liées aux crimes de guerre, au crime organisé et au contre-terrorisme au niveau régional au Canada ainsi que le soutien offert aux régions par la GRC, et le MJ ainsi que l'intégration régionale à l'ASFC.

Les études de pays renfermaient un exemple intéressant de chevauchement entre les crimes de guerre et le crime organisé. L'*International Criminal Offences Act* des Pays-Bas établit la compétence à l'égard des crimes de guerre, y compris le trafic d'armes, lorsqu'un individu est résident des Pays-Bas. L'assimilation du trafic d'armes à un crime de guerre apporte un exemple de lien juridique direct entre le crime organisé et les crimes de guerre dans un pays.

### **3.2.5. Partenariats – Autres ministères fédéraux et partenaires internationaux**

#### **Constatations sommaires**

L'examen documentaire et les entrevues menées pour l'évaluation ont révélé que le Programme a mis en place des partenariats efficaces avec d'autres ministères et organismes fédéraux. La majorité des interviewés qualifient les relations entre le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le Programme comme efficaces, malgré des différends au sujet de l'interdiction d'accès de certains anciens dirigeants des régimes désignés. Le Programme maintient un dialogue continu avec le personnel du MAECI au sujet de ces questions.

De même, toutes les méthodes de collecte de données touchant cette question (les examens documentaires, les entrevues du personnel ministériel et des organismes partenaires internationaux ainsi que les études de cas sur d'autres pays) montrent la grande efficacité de l'établissement et du maintien des partenariats avec les organismes internationaux en cause. Il a aussi été clairement démontré que le Programme est efficace pour mettre en place et maintenir des partenariats internationaux.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

##### *Autres ministères et organismes fédéraux*

Les documents du Programme renferment des exemples des aspects stratégiques et opérationnels du mandat du Programme selon lesquels les unités du Programme doivent collaborer avec d'autres ministères et organismes, notamment le MAECI, le Ministère de la Défense nationale (MDN), et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). De plus, les rapports annuels du Programme et les documents opérationnels procurent des exemples de la

collaboration nécessaire entre la Section des crimes de guerre et le Service d'entraide internationale (SEI) du MJ et le MAECI au traitement des cas d'extradition, par exemple.

De même, la plupart des interviewés venant des quatre ministères du Programme croyaient que celui-ci a participé activement à la mise en place et au maintien des partenariats avec d'autres ministères fédéraux, notamment le MDN, le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), la Commission de la fonction publique (CFP), le Bureau du Conseil privé (BCP), le MAECI et le SCRS. À leur avis, cette participation était essentiellement de nature non officielle comme il fallait échanger l'information sur des cas précis ou tisser des relations de travail pour traiter conjointement les cas, p. ex., avec le SPPC.

Après avoir acquis de l'expérience de la collaboration et de la coopération avec le Programme, les fonctionnaires d'autres ministères fédéraux ont souvent mentionné la coopération utile et les partenariats efficaces (par exemple, au sein des groupes de travail interministériels sur la CPI et le Tribunal pénal international pour le Rwanda [TPIR] et l'ex-Yougoslavie [TPIY]).

Parallèlement, quelques interviewés ont signalé qu'il y a lieu d'améliorer le partenariat entre le Programme et, en particulier, le MAECI. Le partenariat suscite parfois des difficultés lorsque le MAECI cherche à obtenir l'autorisation de l'accès au Canada d'anciens fonctionnaires des gouvernements considérés comme s'étant livrés à des violations graves des droits de la personne ou autrement soupçonnés d'avoir trempé dans les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre. Le refus de visa à certains de ces individus (qui peuvent jouer un rôle dans les gouvernements démocratiques mis en place après la réforme) peut nuire aux relations bilatérales entre le Canada et les pays en cause.

Il convient cependant de souligner que les individus impliqués dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre demeurent interdits d'accès au Canada, conformément à la législation existante. Le personnel du Programme a aussi mentionné qu'il poursuit le dialogue avec le MAECI et qu'il a offert une formation sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre aux agents l'an dernier.

### *Partenaires internationaux*

La preuve la plus directe de l'efficacité du Programme pour mettre en place et maintenir les partenariats avec les organismes partenaires internationaux se trouve dans les réponses des interviewés étrangers. La majorité (14 sur 23) des répondants ont déclaré que le Canada a été très

efficace pour former et maintenir les partenariats et qu'il l'a fait de manière très proactive. Les facteurs avancés sont les suivants :

- la facilité de communiquer avec un programme intégré;
- la volonté du personnel du Programme de soutenir et d'aider les autres unités des crimes de guerre par l'échange d'information, le dialogue stratégique, le soutien de la formation et d'autres interventions;
- la visibilité du Programme canadien (y compris l'exposition grâce à la participation aux groupes de travail et aux conférences internationales);
- le nombre de Canadiens, dont certains ont des antécédents dans le Programme, qui travaillent auprès des tribunaux internationaux saisis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

À titre d'exemple de partenariat international étroit mentionné à la fois par le personnel ministériel et les représentants des organismes internationaux, est que le Canada est le seul pays non européen membre du réseau européen des points de contact en ce qui a trait aux personnes impliquées dans le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

En outre, la GRC a animé la Troisième réunion internationale d'experts sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité à son AC à Ottawa (conjointement avec l'Organisation internationale de police criminelle [Interpol]) – seule fois où la réunion ne s'est pas tenue en Europe.

Dans le sondage du personnel du Programme, 97 % des répondants ont indiqué que le Programme a offert un soutien efficace aux organismes internationaux, par exemple, la participation aux conférences internationales et l'animation de celles-ci, la prestation de formation au personnel d'autres pays, la communication d'information à l'appui des cas, et l'affectation de personnel canadien particulièrement au TPIY et au TPIR.

Les études de cas renfermaient également des exemples de partenariats internationaux efficaces. Trois particulièrement (sur les poursuites pénales, le renvoi en vertu de la LIPR et le refus de statut en application de l'alinéa 35(1)b)) ont comporté la collaboration entre le personnel du Programme et les autorités d'un autre gouvernement ou un tribunal international.

Pour les poursuites, il faut de bonnes relations avec les autorités policières et judiciaires des pays partenaires et des pays en conflit pour que le personnel du Programme puisse interviewer les

témoins. Le cas de renvoi en vertu de la LIPR était fondé sur l'information communiquée par plusieurs gouvernements étrangers et les communications continues avec le personnel d'Interpol, un tribunal international, les Nations Unies (ONU) et les autorités nationales de plusieurs pays. Dans un cas de refus de statut, le personnel du SEI de Justice Canada a travaillé en étroite collaboration avec les autorités d'un autre pays en vue de réunir la documentation requise à l'appui de l'extradition.

Même si ces cas n'illustrent pas le soutien qu'offre le Programme aux organismes étrangers (plutôt que l'inverse), ils montrent que celui-ci collabore efficacement avec de nombreux partenaires internationaux suivant les besoins. Dans une certaine mesure, cette capacité est fondée sur les leçons dégagées au fil du temps (par exemple, comment obtenir la permission des chefs politiques locaux pour faire enquête sur des cas particuliers). D'ailleurs, cette capacité peut aussi être associée à la bonne volonté suscitée par le soutien que le Programme offre, par exemple, à Interpol ou au TPIY et au TPIR.

### **3.2.6. Efficacité de la formation et d'autres outils**

#### **Constatations sommaires**

Le Programme fait face à un défi important pour ce qui est de la prestation d'une formation pertinente au personnel des quatre ministères participants. Particulièrement, il semble qu'il existe un problème important concernant le personnel hors de l'AC. Il convient aussi apparemment d'améliorer la formation du personnel récemment affecté aux postes où il traite des questions liées aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

Les manuels du Programme et les autres outils ont montré leur pertinence et leur utilité, même si certains outils devraient être mis à jour plus fréquemment. Particulièrement, le SCGC n'a pas été suffisamment actualisé, surtout en raison des difficultés posées par la plateforme électronique où est hébergée la base de données.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

L'examen des exposés choisis, d'autres outils de formation et des manuels opérationnels a révélé qu'un grand nombre d'activités de formation et de diffusion d'information propres au Programme sont entreprises dans les différents organismes du Programme (surtout l'ASFC et le MJ). Les manuels opérationnels examinés étaient clairement pertinents pour les besoins

opérationnels du Programme, et certains faisaient l'objet d'une mise à jour et d'une mise au point au moment de l'évaluation.

De même, lors des entrevues, certains répondants des ministères du Programme ont déclaré avoir accès à des manuels et à des lignes directrices utiles (p. ex., qui ont récemment été mis à jour pour comprendre un aperçu des crimes de guerre), tandis que d'autre personnel du Programme a fait savoir que les documents devraient être mis à jour, ce qui était fait peu fréquemment en raison de la pénurie des ressources.

Presque tous les répondants des ministères du Programme ont affirmé que le SCGC était périmé et devrait être amélioré, y compris resserrer les liens aux autres systèmes sur le crime organisé et le contre-terrorisme.

Certains répondants ont précisé avoir suivi une formation utile et qui avait récemment été améliorée (y compris, par exemple, la formation subséquente offerte au personnel du MJ). Certains répondants ont cependant affirmé qu'il y avait lieu d'améliorer la formation. Ils ont cité les exemples suivants : le nombre limité de séances de formation ainsi que le nombre limité de places offertes à leur unité organisationnelle; la formation ultérieure requise pour le personnel de première ligne (notamment la formation sur l'examen des demandes de visa pour les agents des visas; la formation en préparation et présentation des cas à la Division de l'immigration; la formation relative à l'utilisation des bases de données en ligne et aux méthodes de recherche Web ainsi qu'aux méthodes d'enquête à l'appui des recours en matière d'immigration); l'organisation d'une conférence annuelle pour les praticiens des ministères partenaires ainsi que du MAECI et du MDN; l'absence de cours d'introduction solides pour les nouveaux employés; et l'amélioration de la formation en français.

Le besoin en formation le plus fréquemment mentionné était la prestation de formation spécialisée au personnel dans les postes lorsqu'il assure la première fois les fonctions du Programme, surtout le personnel de CIC et de l'ASFC dans les bureaux à l'étranger et le personnel de l'ASFC dans les bureaux régionaux au Canada (mais aussi les agents de liaison de la GRC à l'étranger).

Les répondants du sondage en ligne tendaient à classer la formation comme l'un des éléments les plus faibles du Programme. Plus d'un tiers (37 %) des répondants croyaient que la formation était peu ou très peu pertinente. De même, 47 % des répondants n'étaient pas d'accord que la formation leur avait permis de s'acquitter convenablement de leurs fonctions liées aux crimes de guerre.

Pour vérifier si les réponses largement défavorables au sujet de la formation ne se limitaient pas à un seul ministère, un tableau croisé des réponses aux deux questions selon le ministère a été composé. Le tableau a montré que les représentants du MJ étaient moins portés à attribuer une cote défavorable à la formation<sup>12</sup>.

**Tableau 6 : Tableau croisé des réponses défavorables au sujet de la pertinence de la formation selon le ministère Q7 et Q10**

	ASFC	CIC	MJ	GRC
	%	%	%	%
La formation est peu ou très peu pertinente (Q7)	39	63	18	44
En désaccord ou fortement en désaccord sur la pertinence de la formation (Q10)	59	50	26	46

Lorsqu'on compare les réponses des employés à l'AC (ou aux unités à Ottawa) et dans les bureaux régionaux ou à l'étranger, on constate une différence marquée. Seulement 28 % du personnel à l'AC était d'avis que la formation était peu ou très peu pertinente comparativement à 48 % des répondants des bureaux régionaux au Canada ou à l'étranger. Cette différence ressort beaucoup plus que toute autre dans les quatre ministères et peut être attribuable au fait que de nombreux employés dans les bureaux à l'étranger et régionaux ont récemment été nommés (comparativement à leurs collègues à l'AC) et qu'ils n'ont toujours pas suivi de formation.

Enfin, en réponse à la question sur la suffisance des ressources pour la formation et le perfectionnement professionnel, 58 % des répondants (issus de tous les ministères du Programme) les ont classées comme peu ou très insuffisantes. Certains interviewés ont fait le lien entre la pénurie des ressources financières et la pénurie des fonds pour la formation dans la récente décision relative au renouvellement du Programme.

Voici d'autres difficultés dans le domaine de la formation signalées dans les entrevues des intervenants principaux ou les commentaires formulés par les répondants du sondage :

- le nombre limité de séances d'information offertes, surtout pour le personnel de première ligne, et leur durée limitée;
- le besoin d'offrir une formation d'introduction systématique surtout au personnel récemment affecté;

<sup>12</sup> Il faut interpréter les données avec circonspection compte tenu du très petit nombre de répondants dans chaque catégorie. Parce que le sondage ne reposait pas sur un échantillon aléatoire de personnel mais qu'il était destiné au personnel spécialiste de l'exécution, il est impossible d'évaluer la validité statistique.

- la tendance d'inclure les questions et processus relatifs aux crimes de guerre seulement sous forme de segments ou modules très brefs dans les programmes de formation généraux;
- le manque de cohérence dans les documents de formation dans les différents bureaux régionaux, même au sein du même ministère.

Par contraste aux réponses dans les entrevues et aux résultats du sondage, les études de cas donnent des exemples de la manière dont les manuels, les lignes directrices et les autres outils élaborés pour orienter les processus ministériels d'enquête et d'exécution de la loi sur l'immigration sont utilisés aux différentes étapes selon le recours recherché. La Section des crimes de guerre de la GRC, par exemple, compte maintenant sur le SCGC, utilisé pour toutes les enquêtes complexes, pour guider sa démarche dans les enquêtes sur les crimes de guerre. Les études de cas 3, 4 et 5 montrent comment le personnel de l'ASFC a utilisé de manière efficace les manuels d'exécution de la loi aux différentes étapes du processus.

### **3.2.7. Utilisation des données sur le rendement pour la gestion du Programme et la politique**

#### **Constatations sommaires**

Il existe des exemples concrets de l'utilisation que fait le Programme des données sur le rendement des allégations pour modifier la politique opérationnelle et les processus de gestion. Les rapports annuels renferment également la plupart des données de rendement sur les résultats du Programme pour les recours accessibles. Parallèlement, on constate néanmoins de grandes lacunes dans le système de suivi du rendement au sujet de l'information sur les activités de formation, de sensibilisation et de diffusion.

Il existe aussi une occasion de renforcer la gestion opérationnelle au moyen d'investissements pour améliorer et intégrer les bases de données existantes de l'ASFC et de CIC, notamment le Système national de gestion des cas (SNGC) et le SCGC, afin de constituer des données de rendement sur les extrants provisoires des recours en matière d'immigration.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

La structure de responsabilisation générale du Programme est présentée en détail dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour le Programme sur les

crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (mars 2006), élaboré conjointement par les quatre ministères participants et publié par le MJ.

Le CGRR précise que le mécanisme principal pour déclarer le rendement du Programme est le rapport annuel diffusé au public canadien qui renferme des renseignements sur les activités et les résultats chaque année. Le rapport annuel présente les renseignements tirés du répertoire des crimes de guerre contemporains ainsi que le sommaire des cas de la Seconde Guerre mondiale et les données complémentaires de l'ASFC et de CIC sur les résultats des recours en matière d'immigration.

De plus, le CGRR cerne quatre éléments clés du rendement du Programme à surveiller :

1. les changements de gouvernance et leur contribution à l'organisation du Programme et à l'utilisation efficace des ressources;
2. la coordination efficiente qui fait l'objet de surveillance dans le plan opérationnel quinquennal approuvé par le CCAP;
3. les activités de formation et de diffusion en collaboration;
4. le processus de gestion des allégations et ses résultats qui font l'objet de surveillance afin de relever les pratiques exemplaires ou les leçons dégagées qui peuvent être intégrées dans les politiques et processus orientant le traitement des allégations.

Le CGRR a aussi établi les objectifs et les indicateurs de chacun des quatre éléments liés au rendement et a attribué la responsabilité relative à la collecte des données au CCAP et aux quatre ministères. Il n'existe pas de rapport unique sur le rendement du Programme où seraient résumées régulièrement les données sur tous les indicateurs.

D'ailleurs, de nombreux indicateurs relatifs à l'élément 4, Gestion des allégations, sont déclarés dans le rapport annuel du Programme. De même, dans le rapport annuel et les procès-verbaux des réunions du CCAP (et les documents de conception examinés par le CCAP), on a souvent examiné les renseignements sur l'élément 1, Gouvernance du Programme, et l'élément 2, Coordination. On pourrait aussi soutenir que les questions de gouvernance et de coordination sont abordées plus efficacement dans le cadre des évaluations périodiques plutôt que d'une surveillance continue.

Il existe aussi des exemples concrets de l'utilisation des données sur les allégations en vue de formuler des changements stratégiques et de modifier les processus du Programme, notamment la modification de la politique d'examen des dossiers approuvée par le comité des opérations sur les crimes de guerre en septembre 2005, et la seconde *modification de la politique d'examen des dossiers* en 2006, dont il a été question à la section 3.2.2 ci-haut. Les changements dans la politique et le processus d'examen des dossiers visaient à simplifier le processus de gestion des allégations en recueillant plus de renseignements avant que le CCAP prenne une décision, à savoir s'il faut ajouter des allégations au répertoire de la GRC et du MJ ou conserver celles qu'il renferme déjà. Par l'application de critères plus rigoureux d'examen des dossiers, les changements visaient également à affecter les ressources d'enquête limitées aux cas hautement prioritaires pouvant donner lieu à des poursuites.

L'élément lié au rendement du Programme dans le CGRR, dont il était le moins question dans les documents et les rapports du Programme, était l'élément 3, Efficience et efficacité des activités de formation, de sensibilisation, de diffusion et internationales. Les ministères du Programme ont donné des exemples précis de tous les indicateurs énumérés à cet égard : les manuels et les outils élaborés, les besoins en renseignements satisfaits, les cours et les séances de formation offerts, la participation aux conférences et les activités de transfert des connaissances. Ce qui fait défaut, c'est une analyse du nombre d'activités et des efforts systématiques pour suivre leur efficacité, par exemple, au moyen de l'évaluation des connaissances avant et après les cours ou des communications de suivi auprès des stagiaires.

La majorité des interviewés (surtout des Sections des crimes de guerre de la GRC et du MJ) croyaient fermement que les renseignements les plus importants sur le rendement du Programme sont facilement accessibles dans les rapports annuels. Ils ont ajouté que les renseignements ont été utilisés pour modifier la politique afin de traiter plus judicieusement le répertoire des cas et pour renforcer leur gestion et le processus d'attribution selon les différents recours. D'après le personnel du MJ et de la GRC interviewé, les données accessibles leur permettent amplement de gérer le répertoire de manière rentable.

Certains employés de l'ASFC et de CIC interviewés ont mentionné un besoin opérationnel, soit des données de suivi plus détaillées sur le nombre de cas et les processus provisoires du Programme, par exemple, les délais de traitement de la vérification des antécédents pour les demandes de visa comportant des allégations relatives aux crimes de guerre. Certains ont fait état de problèmes dans les systèmes nationaux de données sur l'immigration qui servent de plateforme pour constituer les données sur le rendement du Programme. À titre d'exemple, ils

ont mentionné le SNGC, qui ne leur permet pas de repérer et de suivre efficacement le nombre de cas liés aux crimes de guerre à l'échelon régional.

### **3.3. Succès du Programme**

- Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à accroître les connaissances et la sensibilisation chez les intervenants?
- Les allégations sont-elles gérées de manière efficiente et efficace?
- Le Programme continue-t-il d'assumer le rôle de chef de file du Canada?
- Dans quelle mesure le Programme aide-t-il le Canada à remplir ses obligations internationales?
- Dans quelle mesure le Programme a-t-il dissuadé les criminels de guerre de venir au Canada?
- Dans quelle mesure le Programme a-t-il atteint l'objectif de la politique sur le refus de refuge au Canada?
- Quels incidences et effets imprévus ont découlé du Programme?

#### **3.3.1. Accroissement des connaissances et de la sensibilisation chez les intervenants**

##### **Constatations sommaires**

Il existe une différence marquante entre le succès perçu du Programme qui contribue à la création des connaissances et à la sensibilisation à l'échelle internationale et au Canada. Les organismes partenaires internationaux, d'intervention externes et de recherche à l'étranger connaissent bien les activités internationales réalisées par le personnel du Programme et peuvent en donner des exemples. De manière plus importante, ils croient fermement que les activités ont fait énormément pour maintenir et rehausser le profil des efforts internationaux consentis pour s'occuper efficacement des personnes accusées de crime contre l'humanité et de crime de guerre.

Les interviewés, y compris le personnel ministériel et les intervenants externes, ont cité moins d'exemples d'activités de diffusion au Canada. À leur avis, il y aurait lieu de hausser le niveau de sensibilisation au pays, et le Programme pourrait faire davantage en ce sens. De plus, un solide consensus a été dégagé chez le personnel du Programme à tous les échelons, à savoir qu'il

y a lieu d'entreprendre des activités de diffusion et de sensibilisation plus intensives et de leur consacrer des ressources.

## **Information probante émanant de l'évaluation**

### *Intervenants internationaux*

La majorité des répondants interviewés venant des organismes internationaux ont indiqué que le Programme a constamment et largement contribué à la sensibilisation internationale aux questions relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. Ils ont donné de nombreux exemples d'activités de sensibilisation internationales entreprises par le personnel du Programme qui, à leur avis, ont réussi à rehausser le profil international des enjeux liés aux crimes de guerre et à recueillir le soutien international pour lutter contre l'impunité :

- les ministères participants au Programme ont animé des conférences sur les questions liées aux crimes de guerre (par exemple, la Réunion internationale d'experts sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité tenue conjointement par la GRC et Interpol à Ottawa en 2007);
- la participation du personnel du Programme aux groupes de travail internationaux sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité;
- la participation du personnel du Programme aux conférences internationales, où il a présenté d'importantes conclusions sur les programmes efficaces;
- le soutien sous forme de formation offert aux unités des crimes de guerre dans d'autres pays (par exemple, le programme de mentorat avec l'Australie);
- les exposés aux fonctionnaires dans les pays où des crimes de guerre ont été commis par le passé pour les aider à mettre en place ou à renforcer les processus judiciaires et d'enquête;
- la collaboration au travail de la CPI et d'autres tribunaux pénaux internationaux, surtout l'échange d'information et la réponse aux demandes de renseignements sur des cas précis;
- la promulgation et la promotion de lois particulières sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi que l'harmonisation des lois nationales avec le Statut de Rome;
- la mise en place du Programme interministériel et la promotion du modèle à titre de moyen efficace de répondre aux questions de compétence universelle.

Les interviewés issus des organismes partenaires internationaux et les chercheurs universitaires hors du Canada ont fait savoir que les activités susmentionnées étaient des moyens efficaces de faire connaître les questions liées aux crimes de guerre et de recueillir le soutien international pour combattre l'impunité.

Un membre du personnel d'une unité des crimes de guerre européenne a indiqué qu'il était reconnu que le Canada représentait le point de vue nord-américain concernant les efforts mondiaux pour traiter les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Une autre personne a fait remarquer que le Canada est réputé pour ses normes rigoureuses dans la conduite des enquêtes et pour son aide aux pays dont l'expérience est limitée.

### *Intervenants au Canada*

L'information probante recueillie dans l'évaluation sur l'efficacité du Programme, pour ce qui est de sa contribution aux connaissances et à la sensibilisation (y compris au Programme même) au Canada, est plus ambiguë.

Les interviewés des ministères participants, par exemple, sont également partagés au sujet de cette question. La moitié des répondants ont précisé que le Programme a favorisé la sensibilisation, notamment grâce aux activités de diffusion aux ONG qui travaillent avec les collectivités immigrantes. Le reste des répondants issus des ministères chargés du Programme croyaient que celui-ci n'avait pas contribué de manière appréciable à renforcer la sensibilisation au Canada et devait faire davantage dans ce domaine. Ils ont soulevé les points suivants :

- le besoin de promouvoir plus vigoureusement les réalisations du Programme relatives à l'interdiction de territoire par voie de renvoi et de refus d'accès;
- le besoin d'accroître la diffusion aux collectivités pour faire connaître le Programme et ses réalisations.

Les intervenants externes au Canada étaient aussi d'avis qu'il fallait faire davantage pour sensibiliser le public et diffuser l'information aux groupes communautaires et aux ONG, de façon qu'ils puissent contribuer efficacement au succès du Programme et à l'objectif primordial de refuser le refuge.

Les organismes représentant les victimes de torture ou les collectivités particulières d'immigrants venant de pays où ont été commis des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre croyaient que leurs membres pouvaient apporter une contribution appréciable à

l'identification des suspects résidant actuellement au Canada. À leur avis, leurs membres seraient aussi plus enclins et mieux en mesure d'aider les enquêteurs de la GRC en fournissant des renseignements ou en identifiant les témoins s'ils étaient conscients de l'existence du Programme et s'ils croyaient que les auteurs des crimes seraient recherchés et seraient soit punis ou expulsés du Canada.

L'étude de cas sur l'enquête et le renvoi en vertu de la LIPR a révélé que ces cas peuvent vivement intéresser les médias. Une leçon dégagée dans l'étude de cas était la décision judiciaire de mettre en place une équipe de communication aux premières étapes du processus afin de communiquer des messages efficaces et clairs sur les raisons pour demander l'extradition. Cette décision a été particulièrement importante parce que certains médias ont vivement critiqué le fait que le cas n'a pas abouti à une poursuite pénale. Apparemment, les messages efficaces ont suscité une couverture médiatique plus favorable pendant le déroulement du cas.

L'analyse média a confirmé que les services médiatiques canadiens et internationaux ont porté une attention considérable aux causes criminelles notoires, qu'elles aboutissent à une poursuite en vertu de la LCCHCG ou à la révocation de la citoyenneté et au renvoi du Canada. L'analyse révèle que les causes notoires entreprises dans le cadre du Programme peuvent jouer un rôle important dans la sensibilisation au pays.

Enfin, lorsqu'on leur a demandé de commenter la suffisance des ressources accessibles au Programme pour la diffusion et les communications au public, 56 % des répondants (personnel ministériel) ont dit que celles-ci étaient insuffisantes.

### **3.3.2. Gestion efficiente et efficace des allégations**

#### **Constatations sommaires**

Même si les groupes sondés ou interviewés ont exprimé des opinions divergentes, l'observation la plus fréquente est que les allégations sont gérées de manière généralement efficace, compte tenu du niveau de ressources dont dispose le Programme. Fréquemment, les répondants font le lien entre l'efficacité de la gestion des allégations et les ressources financières et humaines. Essentiellement, ils ont souvent laissé entendre que le Programme fait un travail raisonnablement acceptable avec les ressources humaines et financières à son actif, mais que celles-ci sont insuffisantes.

Selon de nombreux interviewés, l'efficacité relative des recours liés au déni de visa ou au refus du statut de réfugié comparativement à la révocation de la citoyenneté ou aux poursuites des criminels de guerre au Canada est une raison valable d'accorder une priorité plus élevée à ces recours. (Toutefois, ces interviewés croient que les recours plus complexes et plus coûteux, telles les poursuites, sont essentiels à l'intégrité du Programme.)

En général, nous avons relevé des améliorations concrètes de l'efficacité de la gestion des allégations dans le Programme, qui sont essentiellement attribuables à la coordination améliorée, à la meilleure définition des priorités et aux critères (et processus) plus clairs pour attribuer les causes aux recours appropriés.

### Information probante émanant de l'évaluation

Le CGRR pour le Programme définit la gestion des allégations comme suit : « la façon selon laquelle les partenaires du Programme décident du règlement de chaque cas »<sup>13</sup>.

Les dernières données publiées sur le répertoire des allégations sont consultables dans le Neuvième Rapport annuel du Programme.

**Tableau 7 : Allégations et dossiers ouverts 2005-2006**

Ministère	Genre d'allégation ou d'activité	Nombre en 2005-2006
Ministère de la Justice et GRC	Crimes de guerre contemporains actifs (en cours d'enquête)	57 <sup>14</sup> (10 dossiers ajoutés en 2005-2006)
Ministère de la Justice et GRC	Dossiers actifs liés à la Seconde Guerre mondiale	37
CIC – ASFC	Cas examinés à l'étranger	3 024
CIC – ASFC	Cas examinés au Canada	1 405
CIC – ASFC	Répertoire des cas faisant l'objet d'une enquête à l'étranger	639
CIC – ASFC	Nombre de cas de réfugiés faisant l'objet d'une enquête au Canada	346
CIC – ASFC	Nombre de cas de non-réfugiés faisant l'objet d'une enquête au Canada	27

Source : Neuvième Rapport annuel du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, 2005-2006.

<sup>13</sup> CGRR, p. 15. Le CGRR décrit également les éléments suivants de la gestion des allégations : l'examen et l'analyse, les avis et le soutien juridiques, l'évaluation et les recommandations, les enquêtes criminelles, et les poursuites judiciaires civiles ou criminelles.

<sup>14</sup> Le nombre de cas dans le répertoire des crimes de guerre contemporains du MJ fluctue au fil du temps, dont 57 déclarés à la fin de 2005-2006 dans le dernier rapport annuel.

L'opinion du personnel ministériel affecté au Programme était également partagée au sujet de la gestion efficiente et efficace des allégations à chaque étape du processus (soit de la présélection et de l'analyse aux poursuites civiles ou criminelles). La moitié étaient d'avis que les allégations étaient gérées avec efficacité et efficacité et, de plus, que le Programme s'était grandement amélioré au cours de la période de 2001 à 2008, essentiellement grâce aux mesures suivantes :

- le processus mieux coordonné à chaque étape du travail effectué par le CCAP et son sous-comité d'examen des dossiers;
- la priorité plus claire attribuée aux recours à la suite de la mise à jour des critères d'examen des dossiers en 2006;
- la capacité accrue du sous-comité d'examen des dossiers de choisir le recours le plus approprié et d'affecter les cas aux fins d'un suivi ministériel;
- l'efficacité accrue à exécuter les renvois chaque année;
- la présélection améliorée des demandes de visa à l'étranger;
- les enquêtes améliorées menées par la GRC et l'ASFC.

Même s'ils n'étaient pas nécessairement en désaccord sur les améliorations, le même nombre de répondants a mentionné les aspects à améliorer suivants :

- écourter les délais du traitement des révocations de la citoyenneté;
- accélérer le rythme relativement lent des renvois;
- accroître les ressources humaines et financières consacrées aux enquêtes et aux poursuites;
- augmenter le petit nombre de poursuites pour les crimes de guerre contemporains.

Les réponses variaient également dans les entrevues du personnel d'autres ministères fédéraux, des partenaires internationaux et des intervenants externes au Canada. Certains répondants d'autres ministères croyaient qu'il y avait lieu d'améliorer la gestion des allégations, principalement en ciblant la prévention de l'entrée à titre de recours prioritaire (ils ont soutenu ce point surtout dans une perspective de rentabilité). Par contraste, quelques répondants d'autres ministères étaient d'avis que les allégations faisaient l'objet d'une gestion adéquate, compte tenu des contraintes financières du Programme et de la nature onéreuse, chronophage et à forte intensité de personnel des poursuites.

La majorité des partenaires internationaux et des intervenants externes au Canada n'ont pu donner de réponse éclairée aux questions sur la gestion des allégations parce qu'ils ne connaissaient pas le mode de gestion et les résultats du processus.

Parallèlement, les partenaires internationaux et les intervenants externes au Canada (quelques-uns dans chaque groupe) ont trouvé décevant le nombre et le taux de poursuites criminelles. Même s'ils reconnaissaient que les recours en matière d'immigration sont plus rentables, ils croyaient que le Canada devrait tenter plus de poursuites. À leur avis, le fait de compter principalement sur les recours en matière d'immigration limite la capacité du Canada à jouer un rôle efficace dans la lutte contre l'impunité, du fait que les personnes impliquées dans les crimes de guerre ne sont pas souvent poursuivies dans les pays où elles résident ou dans lesquels elles sont renvoyées.

Une question du sondage portait directement sur les critères employés pour évaluer les allégations et leur attribuer différents recours. Lorsqu'ils devaient coter la pertinence des critères d'évaluation des cas, 73 % des répondants dans les ministères du Programme ont indiqué qu'ils étaient pertinents ou très pertinents, il y avait peu de différence entre les réponses du personnel à l'AC et dans les bureaux régionaux ou étrangers.

Le personnel des ministères chargés du Programme devait aussi indiquer dans quelle mesure le Programme a obtenu des résultats directement liés à la gestion efficace des allégations (voir le tableau 8). Les répondants ont mentionné le succès relatif du Programme à appliquer les recours en matière d'immigration, notamment le refus de visa aux présumés criminels de guerre voulant entrer au Canada et le refus du statut de réfugié à ceux qui résident déjà au pays. Par contraste, ils ont attribué une cote beaucoup moins favorable au succès du Programme à révoquer la citoyenneté, à renvoyer les individus soupçonnés de crimes de guerre vers d'autres pays et à les poursuivre au Canada. Selon les répondants, les cotes négatives attribuées à ces recours étaient imputables à la complexité juridique et, partant, aux délais des processus en cause. Les organigrammes des processus à l'annexe D montrent clairement la complexité des processus requis pour appliquer les recours que les répondants ont cotés moins favorablement.

**Tableau 8 : Réponses du sondage relatives au succès de la gestion des allégations (Q5)**

Cote attribuée par les répondants au succès du Programme : Dans quelle mesure le Programme a-t-il réussi à :	Relativement ou très réussi	Peu ou très peu réussi
	%	%
refuser un visa aux présumés criminels de guerre	89	11
refuser le statut de réfugié aux présumés criminels de guerre	90	10
révoquer la citoyenneté des criminels de guerre	41	60
renvoyer les criminels de guerre du Canada	53	47
poursuivre les auteurs de crime de guerre	46	54

Les répondants ont attribué différentes cotes à la gestion des allégations pour les différents recours, même s'ils avaient une opinion favorable de l'efficacité du Programme en général. Plus de 74 % des répondants étaient relativement ou très satisfaits du Programme en tant que mécanisme pour remplir l'engagement stratégique consistant à interdire le territoire aux criminels de guerre.

Selon les interviewés et les répondants du sondage, un facteur limite l'efficacité de la gestion des allégations : le manque de ressources humaines et financières. Leurs observations sont examinées en détail à la section 3.4.3 sur les ressources du Programme.

Les études de cas illustrent l'un des facteurs importants des longs délais et de la complexité de nombreux cas (aussi illustrés dans les organigrammes des processus), soit la mise en œuvre de nombreux recours pour un seul cas pendant que l'information et les éléments de preuve sont recueillis. Dans trois des quatre cas, le personnel du Programme a engagé et géré les processus pour plus d'un recours.

À titre d'exemple, les poursuites criminelles sont engagées parallèlement aux recours en matière d'immigration, notamment le déni d'accès au système de détermination du statut de réfugié. Cela est nécessaire parce qu'il se peut que la décision d'intenter une poursuite criminelle soit seulement prise aux dernières étapes du processus lié aux recours en matière d'immigration. S'il est décidé de ne pas engager de poursuite, la personne en cause peut être expulsée du Canada conformément aux autres recours, mais seulement si un dossier approprié a été constitué et qu'il est passé par les étapes requises. Dans le cas sur l'enquête et le renvoi en vertu de la LIPR, quatre différents recours ont été entrepris à différents moments du déroulement du cas avant que l'individu en cause soit finalement expulsé.

### **3.3.3. Rôle de chef de file du Canada**

#### **Constatations sommaires**

Le Canada continue d'assumer son rôle de chef de file mondial en reconnaissant et en faisant connaître l'enjeu ainsi qu'en mettant en place un cadre législatif robuste et efficace. Le rôle est aussi évident par l'existence au Canada d'un programme interministériel complet et intégré pour s'attaquer aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. En maintenant une coopération internationale agissante et en échangeant activement l'information sur le Programme et ses activités avec les partenaires internationaux, le Programme montre sur la scène internationale l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la politique sur le refus de refuge.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

##### *Reconnaissance, définition et diffusion des questions*

Le personnel des ministères chargés du Programme et d'autres ministères fédéraux (comme il l'a fait pour l'évaluation de 2001) a déclaré que le Canada a continué d'assumer son rôle de chef de file dans la reconnaissance et la diffusion des questions liées aux crimes de guerre en s'acquittant de son engagement continu à l'égard des échanges internationaux et en offrant son soutien aux tribunaux internationaux et aux programmes étrangers mis en place pour traiter les crimes de guerre.

Les partenaires internationaux et les intervenants externes ont aussi indiqué que le Programme canadien est perçu comme le principal agent de promotion de la collaboration aux interventions dans les crimes de guerre.

Au cours des cinq dernières années, les délégations de l'Australie, du Danemark, des Pays-Bas, des États-Unis et du Royaume-Uni ont visité Ottawa pour examiner et discuter le modèle du Programme canadien. Selon un répondant, le Danemark s'est inspiré du Programme canadien pour établir son propre programme, et le Canada a contribué à mettre sur pied le bureau spécial des crimes internationaux du Danemark. Un répondant de l'Australie a précisé que la proposition relative au Programme sur les crimes de guerre présentée au gouvernement australien était fondée sur le modèle canadien. De plus, le personnel du Programme canadien a offert un mentorat sur les questions d'immigration au personnel de l'unité des crimes de guerre à la fois de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Les répondants du sondage croyaient fermement que le Canada continue de s'acquitter de son rôle de chef de file mondial en soutenant les organismes internationaux.

**Tableau 9 : Réponses du sondage relatives au rôle de chef de file mondial du Canada (Q6)**

Mesure dans laquelle le Programme a assumé le rôle de chef de file mondial du Canada :	Large mesure ou mesure raisonnable	Mesure restreinte ou inexistante
	%	%
Cadre législatif efficace	96	4
Gestion des allégations	80	20
Soutien des organismes internationaux	98	2

### *Cadre législatif*

Les différents groupes interviewés (les ministères du Programme, les autres ministères fédéraux, les intervenants externes canadiens, les organismes partenaires et les intervenants externes internationaux dans les facultés d'université et les organismes de défense en matière de justice) ont convenu que le cadre législatif canadien pour traiter les crimes contre l'humanité est complet et intégré comparativement à celui d'autres pays. Les interviewés dans les organismes partenaires internationaux ont souvent mentionné que leurs interventions nationales relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre étaient fonction d'un ensemble de lois variées et qu'ils n'avaient pas (à l'exception notamment des Pays-Bas) de loi générale régissant les poursuites criminelles pour ces crimes.

Parmi les trois pays étudiés pour l'évaluation, seuls les Pays-Bas ont adopté un cadre législatif complet et intégré sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité : l'*International Criminal Offences Act* de 2003. L'Australie compte sur différentes dispositions de sa *Migration Act*, tandis que les États-Unis ont recours à la fois aux ordonnances du procureur général, à la législation de 1994 relative aux individus ayant perpétré la torture, et à l'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* de 2004.

### *Poursuite*

Bien que le Canada continue d'être considéré comme un chef de file mondial, certains intervenants internationaux et quelques membres du personnel des ministères participants croyaient que certains pays, à tout le moins, réalisaient des progrès dans la conduite des poursuites criminelles, surtout les Pays-Bas. Pour les besoins de la planification, le programme des Pays-Bas s'attarde à trois cas de réfugiés (paragraphe 1F) et à une poursuite criminelle contre un citoyen hollandais chaque année.

Il convient de comparer le taux de poursuites criminelles dans le cadre du Programme avec celui des pays dont les cadres judiciaires et les règles en matière de preuve sont similaires à ceux du

Canada, surtout l'Australie et les États-Unis, qui comptent exclusivement sur les recours en matière d'immigration (les États-Unis principalement en intentant des poursuites criminelles pour fraude en matière d'immigration, qui donnent lieu à la dénaturalisation et à l'expulsion). Les deux pays n'ont jamais engagé de poursuites criminelles contre les personnes soupçonnées d'avoir trempé dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. À cet égard, le Canada continue de devancer les pays qui lui sont les plus comparables pour ce qui est du traitement des crimes de guerre contemporains et des crimes contre l'humanité en engageant des poursuites criminelles contre les personnes impliquées dans ces crimes.

### **3.3.4. Satisfaction des obligations internationales**

#### **Constatations sommaires**

Il est généralement reconnu que le Programme a apporté une contribution notable à la satisfaction des obligations internationales du Canada, essentiellement au moyen des mesures suivantes :

- la démarche interministérielle coordonnée et intégrée;
- le cadre législatif robuste qui est coordonné avec les engagements internationaux;
- les forums internationaux et l'attention continue portée aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre;
- l'incitation et le soutien d'autres pays à faire de même.

Il est clair qu'il n'existe pas d'obligation juridique internationale contraignant le Canada à autoriser l'entrée des personnes soupçonnées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité afin de faciliter leur poursuite. L'objet de la politique est de refuser le refuge aux suspects, soit en leur refusant l'entrée, en les poursuivant lorsque les critères raisonnables sont remplis ou en les expulsant. Selon la logique internationale du système, moins il y a de pays qui offrent un refuge, plus l'impunité diminuera.

Le Canada peut aussi soutenir que son Programme est conforme au principe de la compétence universelle adopté dans la législation des Pays-Bas, selon lequel les tribunaux hollandais ont compétence pour engager des poursuites seulement lorsque les suspects résident au pays.

## Information probante émanant de l'évaluation

Le personnel ministériel informé des obligations juridiques internationales du Canada croyait unanimement que le Programme a aidé le Canada à s'acquitter de ses obligations internationales grâce à une démarche multi-ministérielle intégrée. Il a aussi mentionné le cadre législatif, dont il a été question à la section 3.1.2, et le fait qu'il harmonise les lois canadiennes pertinentes avec les exigences du Statut de Rome et les activités de la CPI.

Quelques répondants ministériels ont cependant fait remarquer qu'il semble y avoir une contradiction entre, d'une part, l'exigence de refuser le refuge et, d'autre part, la restriction en vertu de la Convention contre la torture interdisant au Canada de renvoyer certains criminels dans leur pays d'origine. Même si la restriction limite la capacité du Programme à expulser certains individus soupçonnés de crime contre l'humanité et de crime de guerre, celle-ci est aussi imposée aux programmes semblables de tous les pays signataires de la Convention.

Le personnel des organismes partenaires internationaux et les intervenants externes au Canada croyaient aussi généralement que le Programme permettait au Canada de remplir ses obligations internationales. Selon eux, le Canada a encouragé d'autres pays à mettre en place des programmes semblables et à apporter une contribution similaire afin de respecter les normes internationales. Particulièrement, le personnel des organismes internationaux était d'avis qu'en l'absence du Programme, le Canada aurait peu de crédibilité à l'échelle internationale au sujet des efforts qu'il consent pour exécuter ses obligations en vertu des Conventions susmentionnées.

Quelques répondants des organismes d'intervenants externes au Canada ont cependant laissé entendre qu'il est préférable de ne pas privilégier le refus d'entrée des suspects, si ces derniers ne sont pas traduits en justice dans leur pays d'origine ou s'ils sont admis dans un pays n'ayant pas de programme efficace sur les crimes de guerre. D'après eux, ce résultat, même s'il permet d'atteindre les objectifs du Canada, ne contribue pas de manière efficace au but mondial de combattre l'impunité.

Après une analyse plus détaillée, il ressort clairement que ce raisonnement est erroné. L'objet du Programme est de refuser le refuge au Canada aux personnes impliquées dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et de les renvoyer ou de les poursuivre **si elles sont résidentes du Canada**. Il n'existe pas d'obligation internationale qui autoriserait l'entrée pour qu'ensuite une poursuite efficace soit engagée.

Une étude de pays renfermait une vue d'ensemble des mesures prises pour remplir les obligations internationales. Les Pays-Bas, par l'application du principe de la compétence universelle énoncé dans l'*International Criminal Offences Act* (2003), ont clairement établi la compétence pour les crimes de guerre, sous réserve que les auteurs présumés y résident.

### **3.3.5. Dissuasion de l'entrée au Canada**

#### **Constatations sommaires**

En résumé, il est difficile de démontrer avec un degré de certitude quelconque que le Programme a permis de dissuader les criminels de guerre d'entrer au Canada. En même temps, les intervenants et le personnel sont généralement d'avis que l'existence du Programme, avec son éventail de recours dont les poursuites criminelles, représente à tout le moins le moyen de dissuasion minimale requis.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

Selon certains répondants des ministères du Programme, des organismes partenaires internationaux et intervenants externes au Canada, le Programme est un mécanisme de dissuasion raisonnablement efficace, comme le nombre le plus grand de visas refusés pendant la durée du Programme. Ils ont aussi soutenu que l'existence de la LCCHCG et la volonté du Programme d'entreprendre des poursuites criminelles servent de moyens de dissuasion, compte tenu surtout de la gravité des pénalités associées.

Une mesure possible de l'effet de dissuasion du Programme en ce qui concerne l'entrée au Canada se trouve dans les données annuelles sur les activités du Programme qui peuvent favoriser la dissuasion, notamment les cas de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui font l'objet d'une enquête à l'étranger, où l'entrée a été refusée ou la demande retirée, ainsi que l'exclusion de la protection des réfugiés et les renvois (cas qui peuvent, par exemple, dissuader certaines personnes de demander l'accès au Canada).

Au cours de la période quinquennale de 2001-2002 à 2005-2006 (période depuis la dernière évaluation en 2001 jusqu'aux dernières données publiées), le Programme a refusé l'entrée à 1 794 personnes ayant présenté une demande à l'étranger à la suite d'une enquête sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité (demandes rejetées ou retirées). Au cours de la même période, le Programme a fait état de 306 exclusions et de 221 renvois du Canada aux mêmes motifs, totalisant 2 321.

Ces chiffres ne constituent pas de preuve irréfutable de l'effet de dissuasion du Programme, faute d'avoir établi le nombre de personnes impliquées qui n'ont pas demandé l'entrée au Canada en raison de leurs activités. D'ailleurs, les chiffres révèlent le grand nombre de personnes soupçonnées auxquelles l'accès a été refusé et qui ont été exclues ou renvoyées du Canada.

### **3.3.6. Satisfaction de l'objet de la politique sur le refus de refuge**

#### **Constatations sommaires**

Si l'on tient compte à la fois des données quantitatives sur les résultats et du nombre de cas dans le répertoire ainsi que des opinions des interviewés et des répondants, il est difficile de parvenir à une conclusion définitive au sujet de la mesure dans laquelle le Programme a satisfait l'objet ultime de refuser le refuge aux personnes impliquées dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

Il est cependant clair que les résultats déclarés montrent le grand nombre de suspects de crime contre l'humanité qui ont été interdits de territoire ou expulsés du Canada par suite des activités du Programme. De même, en raison de l'existence et de l'application du recours lié aux poursuites criminelles, les présumés auteurs de crime contre l'humanité et de crime de guerre courent le risque d'être poursuivis et condamnés s'ils viennent au Canada.

Il reste cependant une question importante au sujet du nombre de cas dans le répertoire des crimes de guerre contemporains de la GRC et du MJ et des ressources d'enquête dont dispose la Section des crimes de guerre de la GRC (avec le soutien de la Section des crimes de guerre du MJ). Selon les critères rigoureux établis dans la dernière modification de la politique d'examen des dossiers du CCAP, selon lesquels un cas est enregistré ou conservé dans le répertoire, une allégation doit être sérieuse et être soutenue par une preuve robuste. Si seulement un petit nombre de cas peuvent faire l'objet d'une enquête active en raison des ressources humaines et financières limitées de la Section des crimes de guerre de la GRC, la contribution du Programme à l'interdiction de territoire est grandement réduite.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

L'indicateur le plus significatif de la mesure dans laquelle le Programme a rempli l'objet ultime de la politique, soit refuser le refuge au Canada, est le genre et le nombre de résultats déclarés depuis la dernière évaluation en 2001. Le *Neuvième Rapport annuel* donne un aperçu des résultats pour les six exercices de 2001-2002 à 2005-2006.

**Tableau 10 : Résultats de l'application des recours en matière d'immigration déclarés par CIC et l'ASFC**

Résultats (n <sup>bre</sup> )	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total
Interdictions d'accès	445	355	242	385	367	1 794
Exclusions	51	73	63	79	40	306
Renvois	46	48	44	42	41	221
<b>Total partiel</b>	<b>542</b>	<b>476</b>	<b>349</b>	<b>506</b>	<b>448</b>	<b>2 321</b>
Interventions lors des audiences de la Section de la protection des réfugiés (SPR)	350	242	387	155	237	1 371
Cas examinés à l'étranger	1 797	2 103	2 300	2 651	3 024	11 875
Cas examinés au Canada	2 186	303	2 740	2 077	1 405	8 711

Source : MJ, *Neuvième Rapport annuel du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, 2005-2006*

Parce qu'il est de plus en plus improbable que les poursuites des crimes commis au cours de la Seconde Guerre mondiale soient fructueuses, le Programme a récemment mis l'accent sur la révocation de la citoyenneté. À titre d'exemple, le CGRR pour le Programme, publié en 2006, révélait qu'à la fin de 2004-2005, le répertoire des cas de la Seconde Guerre mondiale comptait 246 allégations initiales et 55 dossiers d'enquête actifs. Il y avait trois cas de révocation liés à la Seconde Guerre mondiale devant les tribunaux et cinq cas liés à la Seconde Guerre mondiale pour lesquels la révocation pourrait être recommandée à CIC. En 2006-2007, le nombre de cas actifs liés à la Seconde Guerre mondiale était passé à 20 seulement.

En 2007, quatre cas de la Seconde Guerre mondiale ont été transmis au gouverneur en conseil avec la recommandation de révoquer la citoyenneté et de renvoyer les individus en cause après que la Cour fédérale a rendu sa décision dans chaque cas. Le gouverneur en conseil a approuvé la révocation de la citoyenneté dans deux des quatre cas.

La poursuite en vertu de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* devant les cours représente la cause type initiale pour la poursuite criminelle sous le régime de la *Loi*. La cause a permis, dans une certaine mesure, de déterminer l'étendue, le coût et la complexité des enquêtes et des poursuites de ce genre et devrait influencer la politique et la pratique dans le cadre du Programme à l'avenir.

Après avoir considéré les réponses des interviewés, il ressort que plus de la moitié des répondants dans les ministères chargés du Programme et la plupart de ceux dans d'autres ministères fédéraux ont été incapables ou ont refusé de donner une réponse éclairée à la question sur l'incidence générale du Programme sur la politique de refuser le refuge au Canada. Parmi ceux qui ont exprimé leur opinion, la majorité croyaient cependant que le Programme a contribué

à l'atteinte de l'objectif général en prévenant l'accès, en excluant et en renvoyant les suspects présents au pays et en entreprenant une poursuite criminelle lorsque celle-ci est justifiée.

En outre, les intervenants externes étaient aussi généralement peu enclins à exprimer un jugement général au sujet de l'efficacité du Programme, mais certains étaient d'avis que celui-ci obtenait ordinairement des résultats favorables. Notamment, 74 % des répondants du sondage en ligne (soit le personnel des ministères chargés du Programme) se sont dit satisfaits du Programme en tant que mécanisme pour refuser le refuge aux suspects.

Selon certains interviewés, il existe un déséquilibre notable entre les ressources du personnel d'enquête (et le budget de fonctionnement) de la Section des crimes de guerre de la GRC et l'importance du répertoire des dossiers actifs sur les crimes de guerre contemporains. À leur avis, ce déséquilibre justifie l'affectation de ressources supplémentaires aux recours en matière d'immigration et la réduction du nombre de cas dans le répertoire des enquêtes criminelles. Selon eux, même si le répertoire était réduit de moitié, dans la mesure où des critères plus rigoureux étaient appliqués, il déborderait néanmoins à la fois la capacité d'enquête de la Section des crimes de guerre de la GRC et le budget des poursuites de la Section des crimes de guerre du MJ.

### **3.3.7. Incidences et effets imprévus du Programme**

Les méthodes d'évaluation utilisées mettent en lumière deux genres d'incidences éventuelles imprévues du Programme : les effets défavorables sur les relations bilatérales entre le Canada et certains pays (dont il a déjà été question à la section 3.2.5 sur les partenariats) et l'augmentation de la demande intérieure relative aux enquêtes et aux poursuites supplémentaires. Il serait difficile de répondre à la demande accrue possible compte tenu du niveau des ressources actuelles et prévues.

Certains interviewés dans les organismes de défense canadiens croyaient que le Programme pourrait moins engager de poursuites à titre de recours en raison de la durée, de la complexité et du coût apparent d'un cas particulier. En même temps, ils prévoient que l'attention que les médias nationaux et internationaux portent au cas incite leurs mandants à s'attendre à des poursuites plus nombreuses et plus rapides.

Même s'ils soutiennent que le Programme doit améliorer la diffusion et augmenter les activités de sensibilisation, ils s'attendent à ce que la demande de poursuites par le public augmente.

Compte tenu des ressources actuelles pour les enquêtes et les poursuites criminelles affectées au Programme, il est difficile de concevoir comment il pourrait y répondre.

### **3.4. Rentabilité et solutions de rechange**

- Existe-t-il des méthodes plus rentables de concrétiser la politique sur le refus de refuge au Canada?
- Y a-t-il des moyens plus efficaces et plus efficaces d'accroître les connaissances et la sensibilisation à l'égard du Programme chez les partenaires et les intervenants?
- Les ressources affectées au Programme sont-elles suffisantes pour l'atteinte de ses objectifs?

#### **3.4.1. Moyens rentables de concrétiser la politique**

##### **Constatations sommaires**

Les données sur les estimations de coût pour chaque recours appliqué par le Programme montrent clairement l'avantage, sur le plan des coûts, des recours en matière d'immigration et corroborent largement les récentes décisions et modifications stratégiques (2006 et 2007) au sujet des critères d'examen des cas qui ont mis l'accent sur leur utilisation (sans exclure les poursuites criminelles dans les cas qui remplissent les critères associés). À cet égard, le Programme a récemment pris des mesures importantes pour améliorer la rentabilité. Néanmoins, le personnel du Programme a formulé un nombre de suggestions pratiques pour réduire les coûts des cas et pour faire en sorte que le recours en refus d'entrée, qui est le moins coûteux, soit le plus efficace possible.

L'utilisation judicieuse du recours lié aux poursuites demeure un élément nécessaire du Programme, qui contribue à son objectif général de refuser le refuge. Comme l'ont soutenu de nombreux interviewés, les poursuites criminelles, bien que très coûteuses, contribuent largement à promouvoir la politique hautement prioritaire.

Enfin, il n'y a aucun élément de preuve montrant que l'exécution autonome du Programme par les quatre ministères permettrait d'améliorer la rentabilité. De fait, il existe un risque appréciable que les économies relativement minimes seraient plus que compensées par la perte de coordination et de cohérence du Programme et, partant, de son efficacité.

## Information probante émanant de l'évaluation

### *Données de comparaison des coûts selon le recours*

L'une des méthodes les plus importantes employées pour évaluer l'efficacité du Programme est la comparaison des coûts des neuf recours accessibles pour étudier les allégations de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

Pour lancer la comparaison des coûts, une série de consultations ont été menées auprès des gestionnaires des ministères chargés du Programme afin d'élaborer les organigrammes des processus pour les neuf recours (et l'examen des dossiers qui amorce le processus de classification). Ensuite, le personnel du Programme a présenté les estimations de coûts directs de chaque étape du processus.

Les estimations de coûts fournies comprennent les coûts directs, notamment les traitements et les avantages sociaux ministériels (les avantages sociaux estimatifs correspondent à 15 % des traitements), les frais de déplacement et les autres frais d'exploitation engagés par les ministères. Les frais généraux (la location des bureaux, les services publics, etc.) ne sont pas compris dans les estimations de coûts. Le coût de chaque étape des recours individuels est indiqué à l'annexe D ainsi que la description détaillée des données à l'appui.

Le tableau 11 renferme les coûts estimatifs de chaque recours selon le scénario le plus élémentaire et le plus complexe.

**Tableau 11 : Coûts estimatifs des recours accessibles au Programme**

Recours	Coûts estimatifs par cas	
	Élémentaire	Complexe
Recours 1 : Déni de visa aux personnes hors du Canada	639 \$	7 832 \$
Recours 2 : Déni d'accès au système de détermination du statut de réfugié	4 768 \$	45 551 \$
Recours 3 : Exclusion de la protection prévue par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés	8 152 \$	41 085 \$
Recours 4 : Poursuite	4 027 284 \$	4 170 372 \$
Recours 5 : Extradition vers un État étranger	471 251 \$	526 341 \$
Recours 6 : Remise à un tribunal international	471 251 \$	526 341 \$
Recours 7 : Révocation de la citoyenneté	471 810 \$	1 291 194 \$*
Recours 8 : Enquête et renvoi du Canada en vertu de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> (LIPR)	15 782 \$	46 931 \$
Recours 9 : Refus de statut aux agents supérieurs dans les gouvernements considérés comme s'étant livrés à des violations graves des droits de la	523 \$	36 351 \$

Recours	Coûts estimatifs par cas	
	Élémentaire	Complexe
personne en application de l'alinéa 351b) de la LIPR		

\* *Si l'intention de révoquer la citoyenneté découle de la décision de mettre fin à une enquête criminelle et d'entreprendre au lieu ce recours, les coûts des poursuites criminelles abandonnées hausseraient vraisemblablement les coûts du recours par au plus 676 000 \$.*

Trois constatations importantes au sujet des coûts des recours se dégagent des données présentées dans le tableau 11 et décrites dans les pages précédentes.

1. Les recours 1, 2, 3, 8 et 9 sont moins coûteux dans chaque cas que les recours 4, 5, 6 et 7. Essentiellement, s'il est possible de traiter une allégation avant qu'un individu soupçonné de crime contre l'humanité et de crime de guerre devienne résident permanent ou citoyen ou qu'il obtienne la protection de réfugié, les recours accessibles peuvent être très rentables.
2. Concernant les recours 2, 3, 7, 8 et 9, on constate une grande différence entre les coûts d'un cas élémentaire et d'un cas complexe. Si, pour ces recours, la personne interjette appel de la décision, les coûts augmentent considérablement.
3. Même si les poursuites criminelles se poursuivent pendant de nombreuses années et que les coûts se répartissent sur deux ans et demi environ, elles demeurent deux fois plus coûteuses que tous les autres recours combinés même dans les cas les plus complexes.

Plusieurs observations importantes concernant la rentabilité se dégagent des coûts des différents recours :

- La décision prise en 2007 par le Comité directeur sur les crimes de guerre de favoriser les recours en matière d'immigration (pour ce qui est de l'affectation des ressources) peut être considérée comme appropriée du point de vue de la rentabilité, compte tenu des coûts apparents des poursuites et des contraintes budgétaires du Programme.
- La modification de la politique d'examen des dossiers introduite par le CCAP en 2006 (soit le réalignement du Programme pour tenir compte du fait que les recours en matière d'immigration représentent un aspect important de la politique d'interdiction de territoire, sans toutefois exclure la révocation de la citoyenneté et les enquêtes et poursuites criminelles) peut uniquement être considérée comme appropriée dans l'optique des coûts des différents recours.

- Il existe de solides arguments en matière de rentabilité pour justifier l'utilisation limitée des poursuites criminelles, même s'il est possible de réduire à l'avenir les coûts à l'étape de l'enquête.
- Un facteur important qui limite la rentabilité du Programme est la mise en œuvre souvent concomitante de différents recours, ce qui fait que le Programme assume les coûts de plus d'un recours pour un cas individuel. Cette situation se produit parce qu'il n'est souvent pas clair, au début d'un cas, le recours qui sera le plus efficace. S'il est décidé au cours d'une enquête visant une poursuite criminelle que ce recours n'est pas rentable, il est très important que le recours en matière d'immigration pertinent soit suffisamment avancé pour lui donner suite le plus rapidement possible.

Les interviewés des ministères du Programme et des organismes partenaires internationaux ont formulé un nombre de suggestions très détaillées afin d'améliorer la rentabilité, notamment :

- favoriser l'exécution de la loi sur l'immigration, par exemple, en affectant plus d'agents d'intégrité des mouvements migratoires (AIMM) qui contribuent au processus de présélection dans les bureaux à l'étranger;
- offrir une formation supplémentaire aux agents des visas pour qu'ils puissent facilement reconnaître les cas comportant des motifs de refus pour crime de guerre;
- utiliser davantage les enregistrements vidéo et d'autres techniques de collecte d'éléments de preuve afin de réduire le besoin de séjour des témoins au Canada et les coûts associés;
- lorsque la preuve est recueillie à l'étranger, éviter les missions nombreuses et les frais de déplacement associés en affectant une petite équipe sur place jusqu'à ce que tous les éléments de preuve soient recueillis.

Il convient aussi de souligner que certains membres du personnel des organismes partenaires internationaux ont mentionné que le Programme canadien, à leur avis, bénéficie d'une coordination interministérielle efficace et devrait être plus rentable que les autres programmes nationaux. D'autres ont soutenu qu'il est toujours difficile d'évaluer la rentabilité des programmes de justice, bien qu'il soit primordial d'intervenir.

Il y a aussi lieu de mentionner que selon quelques interviewés des ministères chargés du Programme et d'autres ministères fédéraux, il serait possible d'améliorer la rentabilité en entreprenant une démarche plus rigoureuse de gestion des risques. Entre autres mesures possibles, la démarche comprendrait la révision ultérieure des critères d'examen des dossiers de

façon à attribuer moins de cas aux recours coûteux, par exemple, une enquête pour la révocation de la citoyenneté ou la poursuite criminelle.

### **Solution de rechange aux programmes ministériels distincts**

Quelques interviewés ont demandé s'il était plus rentable ou non que chaque ministère conduise indépendamment ses activités relatives aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité plutôt que dans le cadre d'un programme intégré unique.

L'amélioration de la rentabilité pourrait être fonction des économies éventuelles réalisées en éliminant les structures de gouvernance centrale du Programme (le Comité directeur sur les crimes de guerre, le CCAP et son sous-comité d'examen des dossiers). De même, les ministères pourraient réaliser des économies s'ils éliminaient ou réduisaient les dépenses engagées pour participer à la planification conjointe et aux mécanismes de reddition des comptes, par exemple, la préparation du CGRR et la présentation de données pour les rapports annuels.

Toutefois, cette analyse soulève trois questions :

1. Les économies ne seraient pas bien importantes comparativement aux coûts de l'exécution des recours par chaque ministère, tel qu'il est indiqué au tableau 11.
2. En l'absence de mécanismes officiels pour coordonner les activités liées aux crimes de guerre des quatre ministères, il serait nécessaire de mettre en place des structures de coordination ponctuelles. Les organigrammes des processus présentés à l'annexe D montrent qu'**aucun** des recours accessibles à l'endroit des individus impliqués dans les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ne peut être pleinement mis en œuvre par un seul ministère et que trois sinon quatre ministères doivent prendre part aux recours. Les études de pays ont montré que l'Australie, les Pays-Bas et les États-Unis ont conclu qu'il fallait créer des comités publics inter-organismes officiels ou non officiels pour régler les questions de politique et la coordination opérationnelle.
3. Même si la prestation autonome pourrait théoriquement entraîner une faible réduction des coûts de l'un des ministères ou plus (il faudrait cependant entreprendre une analyse plus détaillée des coûts liés aux structures de gouvernance et de coordination du Programme afin d'étayer cette possibilité), les économies réalisées nuiraient grandement à l'efficacité. Le Programme a réalisé d'importants gains grâce à la cohésion et à la coordination efficaces au cours de la période visée par l'évaluation, gains qui seraient réduits par les mesures de compression des coûts. Si on décidait de renoncer aux gains éventuels en considération de

petites économies dans les coûts de gouvernance et de coordination, les effets de la rentabilité du Programme seraient vraisemblablement négatifs.

### **3.4.2. Moyens efficaces d'accroître la sensibilisation**

#### **Constatations sommaires**

On peut saisir les occasions d'accroître la sensibilisation et les connaissances à l'égard du Programme produites par la couverture médiatique des cas de révocation de la citoyenneté et de poursuite très médiatisés. Ces cas notoires (bien qu'évidemment très onéreux), qui devraient seulement être entrepris après avoir établi le bien-fondé de chaque cas, représentent un moyen de sensibilisation puissant. Il y a aussi des occasions d'accroître la sensibilisation et les connaissances au Canada en injectant des sommes relativement petites dans les activités de diffusion plus nombreuses ciblant les collectivités et les organismes partenaires éventuels.

Clairement, la sensibilisation accrue aux questions et à l'existence du Programme canadien peut entraîner une hausse du nombre d'allégations, ce qui comporte des répercussions sur la charge de travail et les coûts du Programme. D'ailleurs, l'absence de sensibilisation peut ajouter aux risques, notamment que des individus impliqués ne soient pas repérés, ce qui mine l'efficacité de la politique d'interdiction de territoire et laisse entendre que le Canada n'est pas pleinement engagé à l'égard de la politique.

#### **Information probante émanant de l'évaluation**

Cet enjeu présuppose l'accroissement de la sensibilisation et des connaissances à l'égard du Programme au Canada, vraisemblablement afin de recueillir un appui solide de celui-ci chez la population canadienne et d'obtenir le concours des citoyens susceptibles d'identifier les auteurs présumés ou de communiquer des renseignements et des éléments de preuve. Voilà justement l'argument avancé par le personnel des organismes d'intervenants externes au Canada.

Le personnel des ministères du Programme et les intervenants externes au Canada ont souligné la possibilité d'accroître la sensibilisation au pays en prenant les mesures suivantes :

- accroître la diffusion aux collectivités ethniques au Canada qui ont quitté les zones de conflit où ont été perpétrés des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité afin de les inciter à identifier les auteurs présumés et à communiquer des renseignements et des éléments de preuve;

- favoriser les relations avec les médias et les prises de contact avec ceux-ci (p. ex., par la diffusion de communiqués);
- solliciter les ONG au Canada (et à l'échelle internationale) pour qu'elles participent à la diffusion du Programme pour que leurs activités contribuent à accroître la sensibilisation et les connaissances à peu sinon à aucun frais;
- créer un lien sur le site Web du Programme où les plaignants éventuels peuvent communiquer directement avec le personnel;
- accroître les contacts avec les forces policières locales au Canada pour qu'elles reconnaissent plus facilement les crimes de guerre éventuels et les signalent au Programme;
- resserrer les liens avec le milieu universitaire du Canada.

L'analyse média a montré que les cas de poursuite et de révocation de la citoyenneté peuvent faire l'objet d'une couverture médiatique soutenue, qui peut rehausser la sensibilisation et les connaissances du public au sujet du Programme, ce qui a été confirmé dans trois études de cas portant sur des cas notoires de poursuite criminelle et de renvoi du Canada.

### **3.4.3. Affectation de ressources de programme suffisantes pour atteindre les objectifs**

#### **Constatations sommaires**

Comme il en a été question à la section 3.1.4, le Programme a constaté le nombre croissant de cas examinés à l'étranger et au Canada au cours de la période visée par l'évaluation. De même, à la fois les conflits armés mondiaux et l'immigration au Canada laissent présager le maintien du nombre d'allégations dans un proche avenir. Parce que la charge de travail du Programme ne devrait pas diminuer (après une hausse soutenue pendant presque toute la période d'évaluation) et que le financement n'a pas augmenté de manière appréciable au cours de la période, il n'est pas surprenant que de nombreux interviewés croient que le Programme manque de ressources suffisantes pour atteindre ses objectifs.

En raison de la réduction du budget annuel du Programme depuis 1998-1999 (en dollars réels) et de la déclaration de nouvelles allégations dans le Neuvième Rapport annuel, le niveau actuel des ressources du Programme sera insuffisant pour accomplir ses buts à l'avenir.

Les principaux domaines où affecter des ressources supplémentaires (dans l'ordre de priorité relative) sont la Section des crimes de guerre de la GRC qui est chargée des enquêtes sur les cas

dans le répertoire des crimes de guerre contemporains; l'amélioration et l'actualisation des bases de données électroniques de l'ASFC et de CIC; et les investissements dans la formation du nouveau personnel de première ligne dans les régions et les bureaux à l'étranger ainsi que dans les activités de diffusion et de sensibilisation au Canada.

Parallèlement, on peut avancer sans risque d'erreur que les allégations à l'endroit d'individus impliqués dans les crimes de guerre contemporains ne sont pas temporaires entraînant un arriéré de travail que pourrait résorber un programme temporaire. Les répondants ont mentionné l'arriéré des cas de la Seconde Guerre mondiale pour justifier en 1998 l'affectation de fonds temporaires au Programme. Tel qu'il a été mentionné ci-haut, on ne peut s'attendre raisonnablement à ce que le nombre d'allégations traitées par le Programme diminue considérablement dans un proche avenir. Ces facteurs, combinés aux dispositions législatives permanentes de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, laissent penser que le financement permanent du Programme serait pleinement justifié.

### **Information probante émanant de l'évaluation**

L'enveloppe financière générale du Programme est prévue dans le cadre financier fixé dans le Budget fédéral de 2005, totalisant 78 millions de dollars pour la période quinquennale de 2005-2006 à 2009-2010. De plus, la GRC alloue tous les ans le montant de 0,66 million tiré des services votés au travail lié aux crimes de guerre. Ce montant équivaut au niveau de financement affecté en 1998 pour la période de 2004-2005 à 2009-2010, sans rajustement pour tenir compte de la hausse des traitements ou de l'inflation qui touche les coûts opérationnels ou encore les frais des locaux et du soutien ministériel. Il en découle une réduction importante en dollars réels (corrigés en fonction de l'inflation) de la valeur des fonds disponibles pour toutes les activités du Programme.

En réponse à la question de savoir si les ressources étaient suffisantes pour entreprendre les activités nécessaires pour accomplir les objectifs du Programme, le personnel des ministères du Programme était convaincu qu'elles étaient insuffisantes. Presque tous les employés ministériels interviewés ont soutenu que le Programme a été sous-financé. Ils ont largement convenu que la Section des crimes de guerre de la GRC, en particulier, n'a pas touché de fonds suffisants dans l'affectation budgétaire de 2005-2006 à 2008-2009, surtout en raison des coûts et des besoins en ressources humaines associés au répertoire de la GRC et du MJ.

Le personnel des ministères chargés du Programme a mentionné de nombreux secteurs ayant besoin de fonds supplémentaires pour pouvoir mieux répondre aux objectifs du Programme. Les secteurs les plus fréquemment mentionnés et les plus prioritaires comprennent les suivants :

- le financement accru de la GRC pour les enquêtes relatives au répertoire des crimes de guerre contemporains de la GRC et du MJ;
- les investissements dans les bases de données électroniques de CIC et de l'ASFC pour apporter des mises à niveau plus fréquentes (surtout le MSGC) et pour faciliter l'échange de données entre les bureaux régionaux et l'AC ainsi qu'entre les différentes plateformes électroniques;
- le nombre accru d'AIMM dans les bureaux pour qu'ils secondent les agents des visas dans les bureaux à l'étranger;
- l'investissement accru dans la formation pour le personnel de première ligne dans les régions et les bureaux étrangers (de CIC et de l'ASFC ainsi que les agents de liaison de la GRC) surtout pour que le personnel récemment affecté aux postes suive la formation au début de son affectation;
- le financement accru des activités de sensibilisation et de diffusion auprès des intervenants principaux au Canada pour renforcer le soutien du Programme et inciter les membres des collectivités et les organismes à communiquer des renseignements et des éléments de preuve.

La majorité des interviewés ont aussi déclaré que le financement permanent du Programme permettrait d'améliorer la planification stratégique à long terme ainsi que de la stabilité des ressources humaines (aux fins de la planification de carrière). De plus, certains répondants ont mis en garde contre les ressources des services votés, car elles seraient exposées aux autres priorités ministérielles, surtout compte tenu des modifications récentes dans les politiques de recouvrement des coûts.

Dans le sondage, le personnel des ministères du Programme devait coter la suffisance des ressources disponibles pour les différents aspects de la gestion des allégations.

**Tableau 12 : Réponses du sondage relatives à la suffisance des ressources (Q14)**

Cote attribuée par les répondants à la suffisance des ressources du Programme pour les aspects suivants :	Relativement ou très suffisant	Peu ou très peu suffisant
	%	%
Présélection des demandes de visa	69	31
Refus de visas liés aux crimes de guerre	68	32

Cote attribuée par les répondants à la suffisance des ressources du Programme pour les aspects suivants :	Relativement ou très suffisant	Peu ou très peu suffisant
	%	%
Formation et perfectionnement professionnel	42	58
Collecte et diffusion de renseignements	48	53
Enquêtes	31	69
Diffusion et communications	44	56
Préparation des cas pour les audiences et l'examen	70	30
Préparation des cas pour les procès	74	26

Le personnel du Programme sondé a cerné les quatre éléments suivants du Programme dans l'ordre dont le manque de ressources est le plus criant :

- les enquêtes (y compris de la GRC et du MJ pour les poursuites criminelles et celles dirigées par l'ASFC pour les recours en matière d'immigration);
- la formation et le perfectionnement professionnel;
- la diffusion et les communications;
- la collecte et la diffusion de renseignements (y compris les investissements dans les bases de données et les plateformes électroniques).

Les études de pays ne renfermaient pas de détails complets sur les affectations budgétaires dans les pays en cause. D'ailleurs, elles comprenaient des estimations des ressources humaines disponibles dans les programmes semblables hors du Canada, surtout les enquêteurs policiers et les agents régionaux (aux États-Unis).

Les Pays-Bas, par exemple, comptaient vingt agents de police (quatre coordonnateurs et seize enquêteurs) dans l'unité des crimes de guerre de la Division des crimes internationaux de la police nationale. Il s'agit de plus du double du nombre d'enquêteurs que ceux dans la Section des crimes de guerre de la GRC. Le Service de l'immigration et de la naturalisation (SIN) des Pays-Bas compte en plus 25 enquêteurs affectés aux enquêtes sur les crimes de guerre, et huit autres joindront les rangs en 2008.

L'Immigration and Customs Enforcement (ICE) Service des États-Unis estime que de 50 à 200 de ses plus de 6 000 enquêteurs régionaux travaillent principalement aux cas de violation des droits de la personne.

La police fédérale de l'Australie (AFP) ne possède pas d'unité spéciale des crimes de guerre, mais elle peut affecter des ressources en fonction de la charge de travail. Selon ses estimations, le nombre d'enquêteurs affectés aux crimes de guerre peut être aussi faible que deux et demi et aussi élevé que 30. Actuellement, l'Unité des crimes de guerre du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration de l'Australie compte huit analystes, mais s'attend à ce que ce nombre double sous peu.

À titre comparatif, les trois pays étudiés peuvent affecter un plus grand nombre d'enquêteurs policiers aux cas de crimes de guerre à titre de personnel permanent des unités des crimes de guerre ou les nommer au besoin. De toute évidence, les autres pays peuvent ne pas recevoir autant d'allégations de crimes de guerre (les interviewés n'ont pas été en mesure de fournir cette information à l'équipe d'évaluation), c'est pourquoi la comparabilité du nombre de personnel affecté est restreinte.

Dans l'optique uniquement de la population, précisons que la population estimative des Pays-Bas était de 16,4 millions en 2008, soit un peu moins de la moitié de la population estimative canadienne de 33,4 millions au cours de la même année. La population de l'Australie se chiffre à 24,4 millions et celle des États-Unis, à 305,3 millions. En raison de la population nombreuse du Canada et de son engagement continu à l'égard d'une immigration forte, il semble peu probable que les Pays-Bas ou l'Australie traitent un nombre beaucoup plus élevé d'allégations que celui du Canada.

## **4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **4.1. Conclusions**

#### **4.1.1. Pertinence du Programm**

1. Le Programme canadien sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre demeure pertinent en tant que politique et priorité expresses du gouvernement du Canada ainsi que pour satisfaire les obligations juridiques internationales du pays. Il demeure aussi pertinent pour répondre aux besoins exprimés par les organismes partenaires internationaux et les intervenants externes au Canada.
2. Les tendances migrations attribuables à la poursuite des conflits internationaux et à l'immigration au Canada ainsi que les allégations émanant d'anciens conflits montrent que le Programme continuera de traiter un nombre considérable d'allégations.

#### **4.1.2. Conception et exécution du Programme**

##### **Gouvernance et politique**

3. Les changements dans la structure de gouvernance apportés au cours de la période d'évaluation, notamment la mise sur pied du Comité directeur sur les crimes de guerre, l'ACCP et son sous-comité d'examen des dossiers, ont contribué à accroître la cohésion et la coordination du Programme. Ces changements ont aussi précisé l'orientation relative à l'affectation des ressources et la définition des rôles et des responsabilités ministériels ainsi qu'établi des critères plus rigoureux pour attribuer les cas selon les différents recours.

##### **Partenariat et intégration**

4. Le Programme a mis en place des partenariats officiels et non officiels efficaces auprès d'autres ministères et organismes fédéraux. La majorité des interviewés ont caractérisé les

relations entre le MAECI et le Programme d'efficaces, malgré des désaccords au sujet particulièrement de la question du refus d'entrée de certains anciens dirigeants des régimes désignés.

5. Le Programme a été très efficace pour ce qui est de l'établissement et du maintien de partenariats avec les organismes internationaux et les programmes semblables dans d'autres pays.
6. Les unités et les processus organisationnels du Programme ont été raisonnablement bien intégrés à d'autres initiatives de gestion de la frontière relatives au crime organisé et au contre-terrorisme surtout, mais non exclusivement, dans les bureaux régionaux et à l'étranger.

#### **Coordination, gestion des allégations et prestation des services**

7. L'amélioration la plus importante dans la gestion du Programme et la prestation des services s'est opérée dans le domaine de la coordination interministérielle. La coordination améliorée a favorisé la gestion plus efficiente et plus efficace des allégations, principalement grâce à la coopération interministérielle plus fructueuse pendant les enquêtes, à la présélection et aux processus d'examen des dossiers plus minutieux et à l'établissement plus judicieux des priorités pour les recours applicables.
8. Le Programme fait face à d'importants défis, dont améliorer la pertinence et la fréquence de la formation, surtout pour le personnel récemment affecté aux postes de première ligne dans les régions et les bureaux à l'étranger, de même que mettre à niveau et actualiser les bases de données informatiques.

#### **Accroissement de la sensibilisation et des connaissances**

9. Le Programme et ses activités ont largement contribué à faire valoir les efforts internationaux déployés pour traiter efficacement les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ainsi qu'à sensibiliser au Programme dans le milieu international des spécialistes des crimes de guerre. Il existe cependant un consensus général chez les intervenants à tous les niveaux, à savoir qu'il faut entreprendre des activités de sensibilisation et de communication plus soutenues au Canada.

### **Collecte et utilisation des données de suivi du rendement**

10. Même si les ministères chargés du Programme utilisent des données de rendement de base sur les résultats pour orienter la politique et gérer les activités, il existe des lacunes dans le système de suivi du rendement qui concernent les activités de formation, de diffusion et de sensibilisation.

#### **4.1.3. Succès du Programme**

##### **Rôle de chef de file mondial et satisfaction des obligations internationales**

11. Le Programme continue de s'acquitter du rôle de chef de file mondial du Canada dans le traitement des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre essentiellement par l'entremise de son engagement à l'égard de la coopération internationale, de son soutien des institutions internationales, de son cadre législatif robuste, de son souci de remplir les obligations juridiques internationales du Canada relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, et de l'existence même du Programme interministériel intégré.

12. Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, le Programme a permis de respecter les obligations juridiques internationales du Canada relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

##### **Satisfaction des objectifs du Programme et de la politique**

13. Il est impossible de montrer avec certitude que le Programme a réussi à dissuader les personnes soupçonnées de crime de guerre et de crime contre l'humanité d'entrer au Canada.

14. À la fois les données quantitatives sur les résultats et les commentaires des intervenants au Canada et à l'étranger confirment la conclusion que le Programme apporte une contribution appréciable à l'atteinte de l'objectif national de refuser le refuge au pays. En même temps, les ressources limitées dont dispose la Section des crimes de guerre de la GRC pour enquêter sur les cas exercent une contrainte importante sur la contribution du Programme à cet objectif.

#### **4.1.4. Rentabilité et solutions de rechange**

##### **Politiques et processus favorisant la rentabilité**

15. Les décisions stratégiques et les modifications des critères d'examen des dossiers (accordant la priorité aux recours en matière d'immigration sans cependant écarter la révocation de la citoyenneté et les poursuites criminelles lorsqu'elles sont justifiées) tiennent compte de l'équilibre approprié entre la volonté de trouver les solutions les plus rentables et le maintien de l'intégrité du Programme afin de concrétiser la politique d'interdiction de territoire. Cette conclusion est encore plus évidente étant donné le large écart entre les coûts comparés des différents recours (et des différents scénarios pour un recours donné).
16. Un facteur qui contribue aux coûts de certains recours tient au fait que plus d'un recours sont habituellement entrepris à un moment donné et que le choix du recours définitif peut être arrêté aux dernières étapes du processus. En raison des coûts, il convient de décider du recours définitif le plus tôt possible dans le processus.

##### **Structures de rechange du Programme**

17. Rien n'indique que la prestation autonome des services du Programme par les quatre ministères hors d'un cadre intégré serait une solution de rechange plus efficace. De fait, les gains réalisés au moyen d'économies minimales (théoriques) seraient plus que compensés par l'efficacité réduite du Programme en raison de la perte de cohésion et de la piètre coordination.
18. Il a été largement démontré que le Programme a besoin de ressources financières accrues s'il veut à l'avenir exécuter efficacement la politique sur le refus du refuge.

#### **4.2. Recommandations et réponses de la direction**

##### **4.2.1. Introduction**

L'évaluation appuie la poursuite du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et conclut que le modèle interministériel est efficace et qu'il devrait être maintenu. Elle conclut également que les quatre ministères participants demeurent des partenaires importants du Programme.

Même si l'efficience et l'efficacité de la coordination et de l'exécution du Programme se sont améliorées depuis la dernière évaluation en 2001, il reste des domaines à améliorer. Dans la présente section, quatre questions découlant de l'évaluation sont abordées et cinq recommandations sont formulées. La section présente également les réponses de la direction aux recommandations, réponses rédigées par le CCAP.

#### **4.2.2. Questions**

##### **Question 1 : Financement permanent et accru**

Il existe une preuve concluante que le Programme a besoin de ressources accrues pour pouvoir faire face à la hausse des frais d'exploitation causée par la mise en place de la structure coordonnée en 1998. De plus, l'évaluation a relevé les secteurs particuliers ayant besoin de ressources majorées pour que le Programme puisse concrétiser efficacement à l'avenir la politique d'interdiction de territoire, notamment la capacité d'enquête de la GRC, la mise à niveau et l'actualisation des bases de données du Programme et la formation du personnel.

De solides arguments ont aussi été avancés afin d'octroyer un financement permanent au Programme, compte tenu des facteurs suivants : a) les engagements continus du gouvernement du Canada découlant des conventions et des statuts internationaux; b) la mise en place du fondement législatif du Programme dans la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*; et c) la déclaration continue d'allégations à l'étranger et au Canada à l'endroit des personnes impliquées dans les crimes de guerre, qui devraient se poursuivre dans un avenir prévisible.

Il y a une divergence manifeste entre la taille du répertoire des cas de crimes de guerre contemporains de la GRC et du MJ et les ressources dont dispose la Section des crimes de guerre de la GRC pour mener les enquêtes. Les ressources limitées disponibles pour les enquêtes criminelles par rapport au répertoire des cas complexes limitent sérieusement la capacité du Programme à contribuer à l'objectif de refuser le refuge au moyen des recours non civils.

**Recommandation 1 : Envisager de rendre permanent le financement du Programme et de modifier le niveau général de ses ressources financières en fonction du plan aux coûts justifiés qu'ont dressé les ministères participants.**

**Recommandation 2 : Envisager d'augmenter le financement afin de renforcer la capacité d'enquête de la GRC, car il s'agit de la première priorité pour le financement majoré selon les constatations de l'évaluation.**

### **Réponse de la direction**

Nous convenons des recommandations.

Une base de financement permanent et majoré faciliterait la planification à long terme des activités principales du Programme et stabiliserait l'environnement pour la gestion des ressources humaines et financières.

Du point de vue de l'exploitation, il en découlerait le renforcement de la capacité d'enquête du Programme, l'actualisation des bases de données, l'accroissement des activités de diffusion et de formation ainsi que l'amélioration de l'échange des travaux de recherche au sein du Programme et avec d'autres ministères, pays et intervenants. Ce sont justement les domaines d'activité à améliorer qui ont été relevés dans le rapport d'évaluation.

Du point de vue stratégique, le financement permanent laisserait clairement entendre à l'échelle nationale et internationale que la lutte contre l'impunité des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et du génocide est une priorité publique. En outre, le financement permanent est conforme aux obligations du gouvernement énoncées dans les traités internationaux.

Le CCAP demandera l'approbation du mandat renouvelé après l'exercice 2009-2010 ainsi que du financement permanent accru en fonction du plan aux coûts justifiés.

Le processus de renouvellement sera engagé à l'automne de 2008. Dans le cadre de l'exercice, les partenaires du Programme détermineront quels secteurs bénéficieraient le plus d'un financement permanent majoré.

L'accroissement de la capacité d'enquête de la GRC sera l'un des éléments fondamentaux du processus.

Particulièrement, la GRC demandera des ressources accrues, à la fois humaines et financières, afin de pouvoir gérer efficacement la charge de travail associée aux enquêtes.

### **Question 2 : Échange de l'information et accès à celle-ci**

La majorité du personnel ministériel a fait savoir que le Programme est efficace en ce qui concerne l'échange des travaux de recherche et des renseignements ainsi que de l'information sur le contexte du Programme et les cas particuliers, mais a mentionné une exception majeure concernant le SCGC.

Le SCGC est une base de données électronique conçue pour aider les agents de CIC et de l'ASFC à faire enquête sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Le système a été créé sur une plateforme électronique de CIC avant la mise en place de l'ASFC. Lorsque la Section des crimes de guerre de CIC a été transférée à l'ASFC, la base de données est demeurée sur la plateforme de CIC et n'a pas été transférée à l'Agence, ce qui signifie que celle-ci, principal utilisateur du SCGC, ne peut saisir de nouveaux renseignements dans le système ou l'actualiser, car la plateforme utilisée par l'Agence n'est pas compatible avec celle qu'utilise CIC. Seul CIC a le droit et la capacité d'actualiser le SCGC.

Le personnel affecté au Programme à l'ASFC a mentionné les contraintes financières et la priorité accordée à d'autres projets de système pour expliquer les délais dans la résolution des questions relatives aux systèmes qui limitent l'actualisation des données dans le SCGC.

**Recommandation 3 : Envisager d'améliorer et de mettre à niveau les bases de données du Programme de l'ASFC et de CIC, notamment le SCGC, afin de faciliter l'accès et d'apporter plus fréquemment les mises à jour et les changements.**

### **Réponse de la direction**

Nous convenons de la recommandation et reconnaissons qu'il faut actualiser la base de données du SCGC et faciliter l'accès au système.

Les équipes de la technologie de l'information (TI) de l'ASFC et de CIC se concertent pour résoudre les questions qui ont empêché l'actualisation du SCGC. De plus, le CCAP a tenu des discussions sur la disponibilité ou le manque de fonds pour de telles initiatives.

La Section des crimes de guerre de l'ASFC a désigné un employé qui sera chargé d'actualiser le SCGC.

En outre, les équipes de la TI de l'ASFC et de CIC mènent des discussions pour évaluer la possibilité de mettre en commun le SCGC avec les autres partenaires du Programme.

### **Projet de bibliothèque virtuelle**

L'ASFC a proposé d'utiliser la base de données du SCGC pour entreprendre une initiative sous sa direction visant à lancer un projet de « bibliothèque virtuelle » pour améliorer la coordination de la capacité de recherche du Programme.

Dans le cadre de l'initiative, il est proposé d'utiliser la base de données existante du SCGC pour le projet de bibliothèque virtuelle et de la mettre en commun avec les autres partenaires du Programme. L'initiative permettrait au Programme de résoudre plusieurs questions importantes abordées à la fois dans le CGRR et la présente évaluation, notamment le besoin d'améliorer l'échange d'information au niveau de la recherche, de moderniser et d'actualiser le SCGC et d'en faciliter l'accès.

Un groupe de travail sur la bibliothèque virtuelle, composé de représentants de chaque ministère, a été mis sur pied en septembre 2008 et a engagé les travaux liés au projet.

Le nouveau comité mixte de recherche du Programme supervise le projet. Il a été créé à l'été de 2008 pour accroître l'échange d'information entre les chercheurs et les analystes du Programme. Le comité de recherche fera rapport au CCAP.

Il convient toutefois de souligner que la capacité d'actualiser le système et d'y saisir de nouvelles données est largement tributaire de l'affectation de ressources supplémentaires.

### **Question 3 : Formation et perfectionnement professionnel relatifs aux crimes de guerre**

L'examen des exposés choisis, des autres outils de formation et des manuels opérationnels a révélé que les différents ministères chargés du Programme (surtout l'ASFC et le MJ) ont entrepris de nombreuses activités de diffusion de l'information et de formation associées au Programme. Les manuels opérationnels examinés étaient clairement pertinents pour les exigences opérationnelles du Programme et certains faisaient l'objet d'une mise à jour et d'une mise au point au moment de l'évaluation.

De même, lors des entrevues, certains répondants des ministères du Programme ont déclaré avoir accès à des manuels et à des lignes directrices utiles (p. ex., ceux-ci ont récemment été mis à jour pour comprendre un aperçu des crimes de guerre), tandis que d'autres ont fait savoir que les

documents devaient être mis à jour, ce qui était fait peu fréquemment en raison de la pénurie des ressources.

Voici d'autres défis à relever dans le domaine de la formation qui ont été signalés par les intervenants principaux dans les entrevues ou indiqués sous forme de commentaires par les répondants du sondage :

- le nombre limité de séances de formation offertes, surtout pour le personnel de première ligne, et leur durée limitée;
- le besoin d'offrir une formation d'introduction systématique surtout au personnel récemment affecté;
- la tendance d'inclure les questions et les processus relatifs aux crimes de guerre seulement sous forme de segments ou de modules très brefs dans les programmes de formation généraux;
- le manque de cohérence dans les documents de formation dans les bureaux régionaux, même au sein du même ministère.

Le Programme fait face à un défi important, c.-à-d. améliorer la pertinence et la fréquence de la formation surtout pour le personnel récemment nommé aux postes de première ligne dans les régions et les bureaux à l'étranger.

**Recommandation 4 : Envisager d'entreprendre l'examen officiel des besoins en formation afin de dresser un plan de formation détaillé pour combler les lacunes. Le plan devrait comprendre les besoins des divers ministères, la nature et la fréquence de la formation, le mode de prestation, l'évaluation des besoins en ressources et les mesures du rendement aux fins du suivi.**

### **Réponse de la direction**

Nous convenons de la conclusion et des recommandations, selon lesquelles la formation et le perfectionnement professionnel sont cruciaux pour le fonctionnement du Programme. Les partenaires du Programme ont décidé d'élaborer une démarche plus cohérente et normalisée pour mener les activités de formation. Ils donnent actuellement suite à plusieurs initiatives de formation et comptent dresser un plan de formation détaillé. Il se peut qu'un nombre d'initiatives de formation aient besoin de fonds supplémentaires.

## **Plan et modules de formation normalisés du Programme sur les crimes de guerre**

Afin de combler les lacunes de formation existantes, le CCAP a approuvé, en septembre 2008, une initiative dirigée par l'ASFC en vue d'élaborer un plan de formation normalisé sur le Programme et les modules de formation associés. Le but du projet est d'évaluer les besoins en formation de chaque partenaire du Programme et de concevoir des modules de formation standard, qui pourraient renfermer des renseignements sur les questions importantes communes à tous les partenaires. Les modules seraient mis à jour régulièrement et pourraient servir individuellement et collectivement à diverses activités de diffusion.

Le projet a été entrepris pour donner suite à l'un des éléments du CGRR pour le Programme. De plus, l'initiative est conforme aux recommandations formulées dans la présente évaluation.

Le Groupe de travail sur le plan de formation du Programme sur les crimes de guerre a été mis sur pied en septembre 2008 et a commencé les travaux liés au projet.

À l'instar du projet de bibliothèque virtuelle, le projet de plan de formation normalisé du Programme est supervisé par le comité mixte de recherche.

## **Atelier national annuel sur le Programme sur les crimes de guerre**

L'ASFC, le MJ et la GRC préparent actuellement l'atelier national annuel sur le Programme sur les crimes de guerre de trois jours, qui se tiendra à Ottawa au début de 2009. Il s'agit de la troisième année consécutive où l'atelier est offert au personnel de l'ASFC (de l'AC et des régions), de CIC, du MJ et de la GRC ainsi que de plusieurs autres ministères, dont le MAECI et le MDN. Les commentaires formulés par les participants par le passé étaient extrêmement élogieux.

C'était l'intention des partenaires du Programme de continuer à offrir l'atelier annuel et de peaufiner les documents. Grâce aux fonds supplémentaires, la formation pourrait être offerte deux fois par année à un plus grand nombre de stagiaires à la fois au sein du Programme.

## **Mise à jour des documents de formation**

Les partenaires du Programme entendent mettre à jour régulièrement les documents de formation. À titre d'exemple, l'ASFC a actualisé le guide tactique du Programme (dernière mise à jour en 2004) qui sera diffusé à l'automne de 2008. Le guide est un outil de recherche et de formation valable et sera distribué au personnel du Programme. Afin de faciliter la mise à jour

régulière et de réduire les coûts de production, il a été décidé de distribuer le guide par voie électronique à titre de « document évolutif » qui sera actualisé régulièrement selon les besoins.

### **Formation offerte aux régions et aux missions de CIC et de l'ASFC**

Les partenaires du Programme voulaient aussi accroître les occasions de formation pour les agents régionaux de CIC et de l'ASFC en affectant des formateurs qualifiés directement dans les bureaux régionaux au Canada et les missions à l'étranger. L'an dernier, l'ASFC et le MJ ont donné plusieurs séances de formation régionales. Des fonds supplémentaires permettraient d'augmenter le nombre d'activités de ce genre.

### **Calendrier de la formation obligatoire du MJ**

La Section des crimes de guerre du MJ établit le calendrier de la formation obligatoire pour tout son personnel. Le calendrier mettra l'accent sur les compétences et les connaissances essentielles.

L'initiative fait suite à la création du Comité de formation et de sensibilisation de la Section des crimes de guerre du MJ au début de 2008, qui a été chargé de chercher et d'examiner les occasions d'apprentissage et de sensibilisation.

### **Initiatives de formation de la GRC**

La Section des crimes de guerre de la GRC rédige un manuel d'orientation destiné à ses nouveaux membres.

La Section a entrepris l'examen des besoins en formation et a créé un programme de cours fondamentaux à l'intention des enquêteurs des crimes de guerre.

### **Question 4 : Diffusion au Canada**

Il existe une différence marquante dans le succès perçu du Programme, qui a contribué à la création des connaissances et à la sensibilisation à l'échelle internationale et nationale. Les organismes partenaires internationaux, d'intervention externes et de recherche à l'étranger sont bien au fait des activités internationales réalisées par le personnel du Programme et peuvent en donner des exemples. De manière plus importante, ils croient fermement que ces activités ont contribué largement à rehausser et à maintenir le profil des efforts internationaux consentis pour s'occuper efficacement des personnes accusées de crime contre l'humanité et de crime de guerre.

Les interviewés, y compris le personnel ministériel et les intervenants externes, ont donné moins d'exemples d'activités de diffusion au Canada. À leur avis, le niveau de sensibilisation au pays devrait être plus élevé et le Programme peut faire davantage pour parvenir à cette fin. De plus, un solide consensus a été dégagé chez le personnel du Programme à tous les échelons, à savoir qu'il y a lieu d'entreprendre des activités de diffusion et de sensibilisation plus intensives et que plus de ressources devraient être consacrées à ces activités afin de ne pas susciter de nouvelles attentes.

**Recommandation 5 : Envisager d'affecter des fonds supplémentaires pour favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan opérationnel afin d'intensifier les initiatives de diffusion pour sensibiliser au Programme au Canada. Le plan devrait désigner les bénéficiaires éventuels et prioritaires ainsi que déterminer la méthode appropriée pour joindre chaque groupe, les besoins en ressources et les mesures du rendement aux fins du suivi.**

### **Réponse de la direction**

Ces dernières années, des efforts ont été déployés pour rehausser la sensibilisation et la diffusion. Les destinataires comprenaient les autres ministères et organismes fédéraux, les gouvernements étrangers d'optique commune et les autres pays ou institutions internationales participant à la lutte contre l'impunité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, de même que les organismes sans lien direct aux activités liées aux crimes de guerre, notamment, les universités, les établissements d'enseignement, les conférences, les ONG ou les individus.

Quoiqu'il en soit, les quatre partenaires ne suivent pas actuellement de démarche cohérente pour mener les activités de diffusion. Chaque ministère et organisme effectuent la diffusion de manière autonome et ponctuelle.

Ainsi, le Programme convient de la recommandation d'élaborer un plan normalisé de diffusion de l'information à son sujet, qui renfermera ses objectifs et activités de diffusion ainsi que les ressources les mieux indiquées pour les conduire, sous réserve de l'octroi de fonds supplémentaires.

### **Mise à jour du site Web du Programme sur les crimes de guerre**

Les partenaires du Programme ont aussi décidé de mettre à jour le site Web du Programme, important outil de diffusion. Le travail sera entrepris par le comité mixte de recherche.

**ANNEXE A**  
**Guide d'entrevue des intervenants principaux**

## **Guide d'entrevue 1A : Ministères participants**

### **Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre**

En collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), la Division de l'évaluation du ministère de la Justice procède à une évaluation du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le ministère de la Justice a retenu les services de Goss Gilroy Inc. (GGI) pour cette évaluation. **L'objet de l'évaluation est de mesurer la pertinence, le succès et la rentabilité du Programme et de voir s'il y a des solutions de rechange plus efficaces à la conception et à l'exécution actuelles du Programme.**

Dans le cadre de l'évaluation, conjointement avec d'autres méthodes, nous interviewons les partenaires du Programme et les principaux intervenants externes.

À ce moment-ci, nous vous demandons de vous prêter à une entrevue. Votre participation est facultative. L'entrevue dure environ une heure. Nous vous remercions à l'avance de votre participation et de votre aide.

**Confidentialité :** Nous vous donnons l'assurance que tous les renseignements que vous communiquerez seront tenus confidentiels et ne serviront qu'à des fins de recherche. Les renseignements seront agrégés et les réponses individuelles ne seront pas diffusées hors des bureaux de Goss Gilroy Inc. et des divisions de l'évaluation des ministères participants.

#### **Contexte :**

1. Veuillez décrire votre rôle dans le Programme sur les crimes de guerre.

#### **Pertinence :**

2. Les objectifs du Programme sur les crimes de guerre sont-ils pertinents compte tenu de ce qui suit :
  - a) Priorités changeantes du gouvernement du Canada (nota : y compris les priorités internationales);
  - b) Politiques gouvernementales et ministérielles en matière d'immigration, de réfugiés, de sécurité et de justice;

- c) Obligations juridiques internationales du Canada (p. ex., la Convention contre la torture, le Statut de Rome instituant la CPI);
  - d) Autres initiatives frontalières (nota : touchant, par exemple, le crime organisé ou le terrorisme);
  - e) Besoins des autres intervenants (y compris, par exemple, les organisations non gouvernementales canadiennes).
3. Des besoins nouveaux ou différents sont-ils apparus en ce qui concerne les poursuites, l'expulsion ou l'exclusion des personnes soupçonnées de crimes de guerre?
- a) A-t-on répondu de manière satisfaisante à ces besoins?

**Conception et exécution :**

4. La modification **de la structure de gouvernance** (Comité de coordination et des activités du Programme [CCAP] et Comité directeur du Programme) a-t-elle touché le Programme et les partenaires? Par exemple :
- a) la définition claire des rôles et des responsabilités;
  - b) la coordination générale du Programme;
  - c) l'orientation et la gouvernance de la politique.
5. Les modifications des politiques opérationnelles ont-elle donné lieu à un programme plus cohérent et coordonné de façon plus efficace? Dans l'affirmative, veuillez préciser.
6. Dans quelle mesure le Programme a-t-il été un moyen efficace d'appuyer la prestation des services, particulièrement en ce qui concerne :
- a) l'élaboration et l'analyse des politiques,
  - b) l'examen des cas;
  - c) l'analyse des cas;
  - d) l'enquête et le traitement;

- e) la collaboration interministérielle (par exemple, le sous-comité d'examen des dossiers).
7. Le Programme est-il un moyen efficace de créer et de maintenir des partenariats avec les organismes qui gèrent **d'autres initiatives de gestion de la frontière** (p. ex., d'anti-terrorisme et du crime organisé)?
8. Dans quelle mesure le Programme est-il un moyen efficace de créer et de maintenir des partenariats avec :
- a) les autres ministères fédéraux;
  - b) les partenaires internationaux.
9. Quelles sont l'efficacité et l'utilité de la formation sur les crimes de guerre (pour ce qui est de la capacité du personnel de contribuer efficacement aux objectifs du Programme) offerte au personnel du Programme dans votre ministère?
- a) lignes directrices, manuels;
  - b) séances de formation interministérielles;
  - c) participation du personnel de votre ministère (nombre de personnes formées et fréquence);
  - d) exemples \_\_\_\_\_.
10. Que fait votre ministère pour accéder aux renseignements ou aux données sur le rendement du Programme et les utiliser, notamment :
- a) les systèmes de mesure du rendement du Programme;
  - b) l'information sur les pratiques exemplaires;
  - c) les changements de politique fondés sur la mesure du rendement;
  - d) les changements de la gestion du Programme et de la prestation des services?

**Succès :**

11. Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à accroître la sensibilisation chez les intervenants :
  - a) ministères participants;
  - b) autres ministères;
  - c) ONG et intervenants non gouvernementaux au Canada;
  - d) partenaires internationaux?
12. Les allégations sont-elles gérées efficacement à chaque étape du processus, et en particulier les aspects suivants :
  - a) compilation des allégations;
  - b) examen des allégations;
  - c) enquête sur les allégations;
  - d) sélection des recours;
  - e) application des recours;
  - f) surveillance et déclaration des résultats?
13. À votre avis, comment les intervenants perçoivent-ils l'efficacité du Programme dans le traitement des allégations de crimes de guerre?
14. À votre avis, le Canada assume-t-il un rôle de chef de file mondial :
  - a) dans la détermination et la diffusion des questions relatives aux crimes de guerre;
  - b) pour ce qui est de la pertinence de son cadre législatif;
  - c) comme modèle programmatique pour les autres pays?

Exemples : \_\_\_\_\_.

15. Le Programme a-t-il aidé le Canada à s'acquitter de ses obligations internationales (les exemples comprennent : Convention sur le génocide; Convention de Genève concernant les crimes de guerre et protocoles additionnels; Convention contre la torture; Statut de Rome sur la Cour pénale internationale; Convention de Genève et protocoles additionnels relatifs au statut des réfugiés)?
16. Le Programme a-t-il atteint l'objectif consistant à refuser le refuge au Canada (dissuader les arrivées et traiter les cas des résidents au Canada)?
17. Selon votre expérience, le Programme a-t-il dissuadé les criminels de guerre de venir au Canada (par exemple, en rejetant les demandes de visa)?
18. Le Canada possède-t-il actuellement la capacité en matière de programme pour traiter efficacement les questions liées aux crimes de guerre? Est-il doté du cadre législatif approprié?
19. À votre avis, quels incidences et effets imprévus (à la fois favorables et défavorables) ont découlé du Programme ou des projets individuels?

**Rentabilité et solutions de rechange :**

(Nota : L'intervieweur peut expliquer que « rentabilité » ne signifie pas nécessairement moins coûteux et que certains recours peuvent être relativement coûteux mais quand même rentables compte tenu de leur objet et des résultats qu'ils obtiennent.)

20. Quelle est l'efficacité de votre ministère ou organisme, compte tenu du financement qu'il a reçu dans le cadre du Programme?
21. Dans la mesure où le Programme demeure pertinent pour les priorités du gouvernement canadien, quels seraient les avantages d'un financement de programme permanent? Prière de commenter.
22. Est-il possible de réaliser d'autres gains d'efficacité dans l'exécution du Programme?
23. Compte tenu de l'objectif général de l'interdiction de territoire, à votre avis, quels recours sont les plus rentables? Lesquels sont les moins rentables?
24. Y a-t-il des moyens plus efficaces et efficients d'accroître la sensibilisation au Programme chez les partenaires et les intervenants?

25. Les **ressources** affectées au Programme sont-elles suffisantes pour atteindre ses objectifs lorsqu'elles sont évaluées sous les angles suivants :

- a) ressources financières pour les ministères participants;
- b) ressources pour l'analyse et l'élaboration des politiques (y compris humaines);
- c) ressources pour la formation et le perfectionnement du personnel;
- d) ressources pour la compilation et la classification des allégations;
- e) ressources pour la coordination des dossiers de cas et des mesures;
- f) ressources pour les enquêtes;
- g) ressources pour l'application des recours, y compris l'interdiction de territoire, l'exclusion du statut de réfugié, la révocation de la citoyenneté, la poursuite, etc.
- h) ressources pour le suivi du rendement et la détermination des pratiques exemplaires;
- i) ressources pour les activités de diffusion et de communication;
- j) autres.

**ANNEXE B :**  
**Questionnaire du sondage**

## Questionnaire du sondage

La plupart des questions suivantes sont des questions fermées offrant plusieurs choix de réponse. Vous pouvez toutefois formuler des commentaires généraux à la fin du sondage. La participation au sondage est facultative et confidentielle; les résultats seront néanmoins communiqués aux Bureaux d'évaluation des ministères et organismes participants. Où travaillez-vous?

Administration centrale ou bureau satellite à Ottawa ou à Hull ..... 01  
 Unité régionale ..... 02  
 Mission à l'étranger..... 03  
 Autre – (Veuillez préciser.) ..... 95

**Q10 :**

Autre – Veuillez préciser.

**Q2 :**

Quel est le titre de votre poste actuel?

**Q3A :**

Depuis combien de temps occupez-vous votre poste actuel? (Nombre d'années)

**Q3B :**

Depuis combien de temps occupez-vous votre poste actuel? (Nombre de mois)

**Q4A :**

Veuillez indiquer deux ou trois de vos fonctions principales par ordre d'importance relative.

**Q5A :**

D'après votre expérience dans votre poste actuel, dans quelle mesure le Programme a-t-il permis d'obtenir des résultats en ce qui concerne les éléments suivants : (ne cotez que les éléments qui vous concernent et cochez Sans objet pour les autres)

	<i>Très réussi</i>	<i>Relativement réussi</i>	<i>Relativement inefficace</i>	<i>Très inefficace</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<i>Refus de visa aux présumés criminels de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Refus du statut de réfugié aux présumés criminels de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Révocation de la citoyenneté des criminels de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Renvoi des criminels de guerre du Canada</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Poursuites contre les auteurs de crime de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Q6A :**

Dans quelle mesure le Programme a-t-il assumé le rôle de chef de file du Canada à l'échelle mondiale en ce qui concerne les crimes de guerre :

	<i>Dans une large mesure</i>	<i>Dans une mesure raisonnable</i>	<i>Dans une moindre mesure</i>	<i>Nullement</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<i>Mise en place d'un cadre législatif efficace</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Gestion efficace des allégations</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Soutien des organismes internationaux traitant de questions liées aux crimes de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Q7A :**

Veillez évaluer la pertinence de chacun des aspects suivants en ce qui concerne les crimes de guerre. Au besoin, veuillez formuler des commentaires supplémentaires sur chacune de vos réponses.

	<i>Très pertinent</i>	<i>Relativement pertinent</i>	<i>Relativement peu pertinent</i>	<i>Très peu pertinent</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<i>Législation</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Politiques des ministères et des organismes</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Procédures des ministères et des organismes</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Guides des ministères et des organismes</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Séances de formation</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Activités de diffusion</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Critères d'évaluation des cas</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Accords et traités internationaux (p. ex., protocole d'entente)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Collecte de renseignements sur le contexte et l'historique des crimes de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Collecte de renseignements sur les allégations à l'endroit d'individus particuliers</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Échange de renseignements sur le contexte et l'historique des crimes de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Échange de renseignements sur les allégations à l'endroit d'individus particuliers</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Commentaires

**Q8A :**

Veillez indiquer le pourcentage de temps que vous consacrez à la collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux au traitement des crimes de guerre :

- MJ
- GRC
- ASFC
- CIC
- Total – autres ministères et organismes. Veuillez préciser
- Autres ministères et organismes. Veuillez préciser

**Q9A :**

Dans quelle mesure les communications entre votre organisme et les ministères suivants sont-elles adéquates?						
	<i>Très adéquates</i>	<i>Relativement adéquates</i>	<i>Relativement inadéquates</i>	<i>Très inadéquates</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<i>MJ</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>GRC</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>ASFC</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>CIC</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Total – Autres ministères et organismes</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Q10A :**

Dans quelle mesure êtes-vous d'accord sur les énoncés suivants? Au besoin, veuillez formuler des commentaires supplémentaires sur chacune de vos réponses.

	<i>D'accord</i>	<i>Relativement d'accord</i>	<i>Relativement en désaccord</i>	<i>En désaccord</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<i>Les rôles des autres ministères et organismes sont clairs.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>La communication et la coordination entre les ministères et les organismes sont efficaces</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>La communication et la coordination avec les organismes internationaux sont efficaces</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Les renseignements contextuels sur les événements associés aux crimes de guerre sont accessibles et suffisants</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Les renseignements pour corroborer les allégations d'individus sont accessibles</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Les délais de la préparation des cas en vue d'une audience ou d'un procès sont raisonnables</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Les délais des renvois sont raisonnables</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>La formation est adéquate pour appuyer mon travail lié au traitement des crimes de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Commentaires

**Q11 :**

Existe-t-il des obstacles importants à l'exécution efficace du Programme sur les crimes de guerre?

Oui (veuillez préciser) ..... 01

Non ..... 02

**Q12 :**

Dans une année moyenne, quel pourcentage de vos heures de travail consacrez-vous aux questions liées aux crimes de guerre?

**Q13A :**

Votre unité dispose-t-elle de personnel suffisant pour vous permettre d'exécuter vos fonctions principales en temps opportun?

	<i>Très suffisant</i>	<i>Relativement suffisant</i>	<i>Relativement insuffisant</i>	<i>Très insuffisant</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<Q4A>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<Q4B>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<Q4C>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Q14A :**

Pour traiter les questions liées aux crimes de guerre, les ressources sont-elles suffisantes en ce qui concerne les éléments suivants :

	<i>Très suffisantes</i>	<i>Relativement suffisantes</i>	<i>Relativement insuffisantes</i>	<i>Très insuffisantes</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans objet</i>
<i>Examen des demandes de visa pour entrer au Canada</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Refus de visas liés aux crimes de guerre</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Formation et perfectionnement professionnel</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Collecte et diffusion de données de renseignement</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Enquêtes</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ressources consacrées à la diffusion et aux communications</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Préparation des cas pour les audiences et les examens</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Préparation des cas pour les procès</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Q15 :**

Comment décririez-vous votre degré de satisfaction à l'égard du Programme en ce qui a trait à sa capacité d'interdire le territoire canadien aux personnes impliquées :

Très satisfait.....	01
Relativement satisfait .....	02
Relativement insatisfait .....	03
Très insatisfait .....	04
Ne sais pas .....	96
Sans objet.....	97

---

---

Commentaires

---

---

**Q16A :**

Veillez nommer trois éléments du Programme qui fonctionnent particulièrement bien :

---

---

**Q17A :**

Veillez nommer trois domaines d'amélioration possibles du Programme :

---

---

**Q18 :**

Avez-vous d'autres commentaires que vous aimeriez formuler au sujet du Programme ou des suggestions pour améliorer sa conception ou son exécution?

---

---

**INT99 :**

Merci d'avoir répondu au sondage. Prière de faire parvenir vos questions sur le sondage à [WCsurvey\\_enquete@ggi.ca](mailto:WCsurvey_enquete@ggi.ca)

---

---

**ANNEXE C :**  
**Documents de référence**

## Documents de référence

ASFC : *Guide tactique de la Section des crimes de guerre*. 2008.

Citoyenneté et Immigration Canada : *Faits et chiffres 2007*. 2007.

*Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1949)*.

*Convention relative au statut des réfugiés (1951)*.

*Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1987)*.

Ministère de la Justice : Mandat : *Évaluation du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*. 2007.

Ministère de la Justice : *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR)*, Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Mars 2006.

Ministère de la Justice : *Sixième Rapport annuel du Programme sur les crimes de guerre*. 2002-2003.

Ministère de la Justice : *Septième Rapport annuel du Programme sur les crimes de guerre*. 2003-2004.

Ministère de la Justice : *Huitième Rapport annuel du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*. 2004-2005.

Ministère de la Justice : *Neuvième Rapport annuel du Programme sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*. 2005-2006.

*Conventions de Genève de 1949 et protocoles additionnels 1977*.

Gouvernement du Canada : *Loi sur la citoyenneté (1997)*.

Gouvernement du Canada : *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (2004)*.

Gouvernement du Canada : *Loi sur l'extradition (1999)*.

Gouvernement du Canada : *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*.

*Statut de Rome de la Cour pénale internationale (2002).*

CCAP : *Modification de la politique d'examen des dossiers et modèle de gouvernance.* 2004.

CCAP : *Proposition de modification de la politique d'examen des dossiers.* 2006.

Institut international de recherche sur la paix de Stockholm : *2007 Yearbook.*

**ANNEXE D :**  
**Estimations des coûts des recours et organigrammes des processus**

## **Estimations des coûts des recours et organigrammes des processus**

### **Recours 1 : Dénier de visa aux personnes hors du Canada**

L'organigramme du recours a été créé avec le concours du personnel de l'ASFC et de CIC à l'AC. Ensuite, le personnel à l'AC et dans les missions canadiennes choisies à l'étranger ont fourni les estimations des coûts. Les bureaux choisis étaient ceux qui ont traité le plus grand nombre de demandes de visa ayant donné lieu à des enquêtes sur les crimes de guerre dans les villes quelconques dans les régions respectives (Europe, Afrique, Amérique du Sud et Moyen-Orient). Selon la base de données du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (CAIPS), entre 2001 et 2007, les bureaux choisis ont rejeté 923 demandes de visa pour cause de crime de guerre.

Les estimations des coûts correspondent aux traitements et avantages sociaux des ressources humaines requises pour traiter un cas typique. Selon le degré de complexité du cas, les estimations des coûts varient de 600 \$ à 7 800 \$ environ. À titre d'exemple, le coût estimatif d'un cas en Afrique, où la demande de visa de séjour temporaire est refusée au motif d'un crime de guerre, est d'environ 639 \$. Dans un cas plus complexe comportant une demande de visa permanent, où le demandeur interjette appel du rejet de sa demande à la Cour fédérale, le coût varie de 7 000 \$ à 8 000 \$.

### **Recours 2 : Dénier d'accès au système de détermination du statut de réfugié**

Le personnel régional et à l'AC de l'ASFC et de CIC ainsi que de la Section des crimes de guerre du MJ a fourni les estimations des coûts de ce recours. Le personnel régional de CIC a présenté les estimations des coûts pour les étapes exécutées dans les bureaux régionaux de CIC. Les estimations des coûts pour les étapes dans les régions ont été présentées par le personnel régional de l'ASFC. Les coûts estimatifs comprennent les traitements et les avantages sociaux, les frais de déplacement et d'incarcération. En général, les régions traitent peu de ces cas (moins de cinq) par année. Deux scénarios sont associés au recours.

#### *Scénario 1 : Un individu arrive à un point d'entrée au Canada et demande le statut de réfugié*

Dans le scénario, l'ASFC se charge de la majorité des activités d'enquête initiales. La complexité du recours peut varier grandement. Dans les cas élémentaires, l'ASFC peut transmettre la demande de statut de réfugié à la Section de la protection des réfugiés (SPR), et si le demandeur est exclu, il ne conteste pas la décision, renonce à son droit à une évaluation des risques avant le renvoi (ERAR) et est rapidement renvoyé du Canada, les coûts peuvent se limiter à 4 768 \$.

Toutefois, si le cas est plus complexe et comporte une audience d'admissibilité et le demandeur demande un contrôle judiciaire à la Cour fédérale, une ERAR complète est effectuée et la personne est incarcérée pendant de deux à trois mois avant le renvoi, les coûts estimatifs peuvent totaliser 41 085 \$.

*Scénario 2 : Un individu présent au Canada demande le statut de réfugié*

Dans le scénario, un agent de CIC se charge du travail d'enquête initial. Selon la complexité du cas, les coûts estimatifs varient de 8 152 \$ à 45 551 \$. À titre d'exemple, si la Section de la protection des réfugiés conclut que le demandeur doit être exclu pour cause de crime de guerre et l'ERAR établit que l'individu n'est pas exposé à un risque de torture s'il est renvoyé dans son pays, les coûts estimatifs seraient de 8 152 \$ environ. Cependant, si le cas est plus complexe, comportant une audience d'admissibilité, et le demandeur demande un contrôle judiciaire à la Cour fédérale, une ERAR complète est effectuée et la personne est incarcérée pendant de deux à trois mois, les coûts estimatifs totaliseraient 45 551 \$.

**Recours 3 : Exclusion de la protection prévue par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés**

Les étapes suivies et les coûts engagés par l'ASFC, CIC et le MJ correspondent essentiellement à ceux du recours 2. Les coûts estimatifs varient de 8 152 \$ (cas élémentaire) à 41 085 \$ (cas complexe).

**Recours 4 : Poursuite**

Les coûts estimatifs d'un cas en Afrique ou en Europe sont fonction de l'expérience des poursuites ainsi que des différents coûts estimatifs selon la région. Les coûts couvrent l'intégralité du processus, commençant par l'enregistrement du cas dans le répertoire par le sous-comité d'examen des dossiers du CCAP et comprennent les coûts d'enquête et de poursuite.

Les délais et les coûts requis pour donner suite au recours varient selon si l'individu en cause interjette appel de la décision de la cour provinciale. Si l'individu ne porte pas la décision en appel, les coûts estimatifs du recours sont de 4,0 millions de dollars environ. Si l'individu en appelle devant la Cour suprême, les coûts estimatifs se chiffrent à 4,2 millions. Il convient de souligner que les coûts des poursuites liées au recours seraient engagés pendant deux ans et demi environ. Les frais de déplacement du personnel du MJ (1,3 million) et de la GRC (186 000 \$) représentent une partie appréciable des coûts globaux.

Il convient de souligner que les interviewés de la Section des crimes de guerre de la GRC ont indiqué que les coûts d'enquête devraient diminuer à mesure que les enquêteurs acquièrent plus d'expérience des poursuites de ce genre. Le personnel de la Section des crimes de guerre du MJ ne s'attendait pas à une baisse semblable des frais de poursuite en raison de la nature unique de chaque procès.

### **Recours 5 : Renvoi vers un État étranger**

Les délais et les coûts pour donner suite au recours sont principalement fonction de la décision de l'individu en cause d'appeler de la décision à la cour provinciale et fédérale. En cas d'appel, le recours coûterait environ 526 341 \$. Dans un cas élémentaire, où l'individu n'interjette pas appel, les coûts estimatifs se chiffrent à 471 251 \$. La majorité des coûts sont les traitements et les avantages sociaux, et les frais de déplacement estimatifs de la GRC totalisent 8 000 \$ seulement.

### **Recours 6 : Remise à un tribunal international**

Le processus de remise à un tribunal international est essentiellement le même que celui du renvoi vers un État étranger.

### **Recours 7 : Révocation de la citoyenneté**

Le personnel à l'AC du MJ, de la GRC et de CIC a établi l'estimation des coûts de ce recours. Dans un cas élémentaire, où le recours est engagé lorsque le Comité d'examen recommande de révoquer la citoyenneté, le ministre décide de procéder à la révocation. Si l'individu ne fait pas appel aux tribunaux, les coûts estimatifs sont de 471 810 \$. La grande partie des coûts sont les frais parajudiciaires et de déplacement. Si l'individu porte l'affaire devant la Cour d'appel fédérale, les coûts estimatifs totalisent 1,3 million de dollars.

Si la décision de révoquer la citoyenneté n'est pas prise par le Comité d'examen, mais qu'il est plutôt décidé de mettre fin à l'enquête criminelle pour donner suite à la révocation de la citoyenneté, il faut tenir compte des coûts de l'enquête criminelle, qui pourraient se chiffrer à 676 000 \$.

### **Recours 8 : Enquête et renvoi du Canada en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)***

Ce recours peut être appliqué dans les trois scénarios suivants : le signalement d'un individu impliqué dans les crimes de guerre qui est visé par la *LIPR*; une enquête criminelle peut être abandonnée en vue de donner suite au recours; ou le recours peut également être engagé lorsque la citoyenneté d'un individu est révoquée pour crime de guerre. Les estimations des coûts ont été établies par CIC, l'ASFC et le MJ. Dans un cas relativement élémentaire, où le statut de réfugié d'un individu est annulé, la Cour fédérale rend une décision défavorable à l'individu, et l'ERAR conclut qu'il n'y a pas risque de torture, les coûts estimatifs sont de 15 782 \$. Si toutefois l'ERAR conclut qu'il y a risque de torture, il faut poursuivre le processus et les coûts estimatifs se chiffrent à 46 961 \$.

### **Recours 9 : Refus de statut aux agents supérieurs de gouvernements considérés comme s'étant livrés à des violations graves des droits de la personne en application de l'alinéa 35(1)b) de la *LIPR***

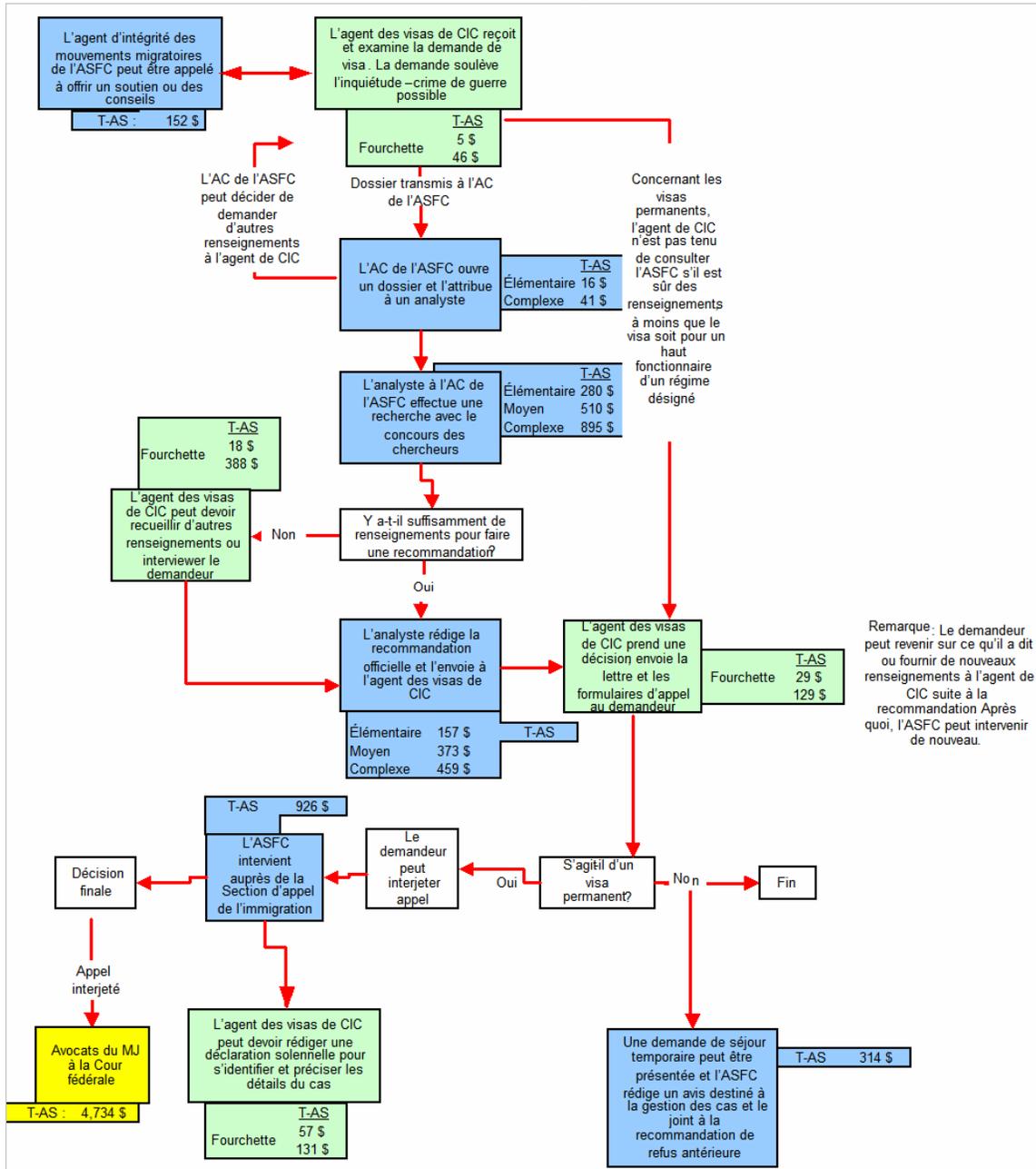
Le recours peut être appliqué dans les trois scénarios suivants : un agent supérieur d'un gouvernement désigné par centre présente une demande de visa à un bureau à l'étranger; l'agent se présente à un bureau intérieur de CIC; et l'agent se présente à un point d'entrée au Canada.

Les estimations des coûts ont été fournies par CIC, l'ASFC et la GRC. Si le recours est engagé à la suite d'une demande à l'étranger, les coûts peuvent se chiffrer à 500 \$ seulement. Toutefois, si l'agent se présente à un bureau intérieur ou à un point d'entrée et qu'éventuellement, il faut effectuer une ERAR et des frais d'incarcération sont engagés, les coûts peuvent s'élever à 36 351 \$.

### **Introduction aux organigrammes des processus**

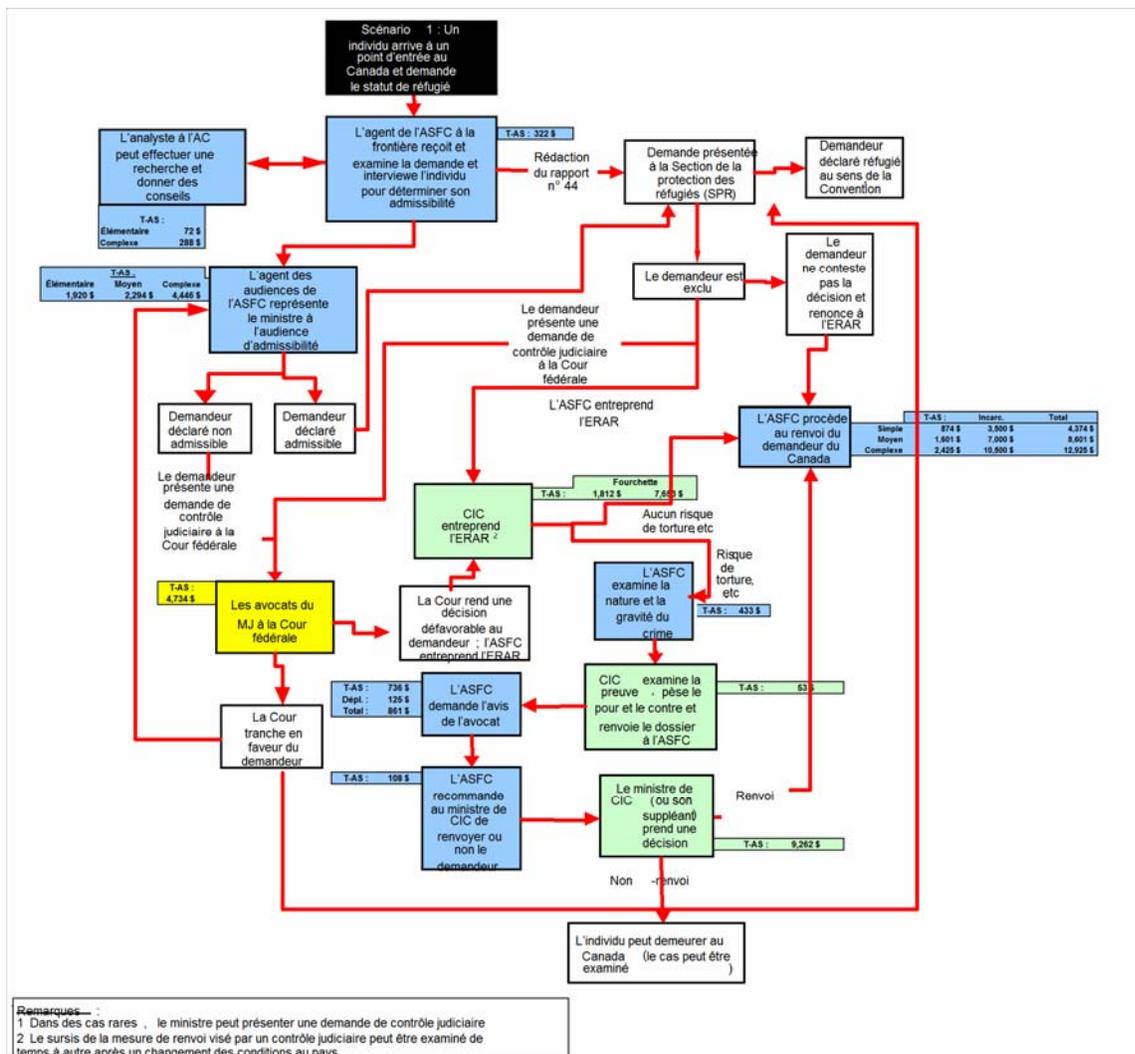
Dans les pages suivantes sont présentés les organigrammes montrant l'enchaînement des étapes et les coûts estimatifs associés aux recours liés aux crimes de guerre. Une couleur différente a été attribuée à chaque ministère (GRC = rouge; MJ = jaune; ASFC = bleu; et CIC = vert). Il est indiqué lorsque les régions ont établi les coûts. Des estimations sont fournies pour un vaste éventail de coûts, par exemple, les traitements et avantage sociaux (T-AS), les frais de déplacement, les frais parajudiciaires, etc. Il convient de souligner que les frais généraux, tels les loyers et les taxes, ne sont pas compris dans les estimations. Seuls les coûts directs ont été estimés.

## Recours 1 : Déni de visa aux personnes hors du Canada



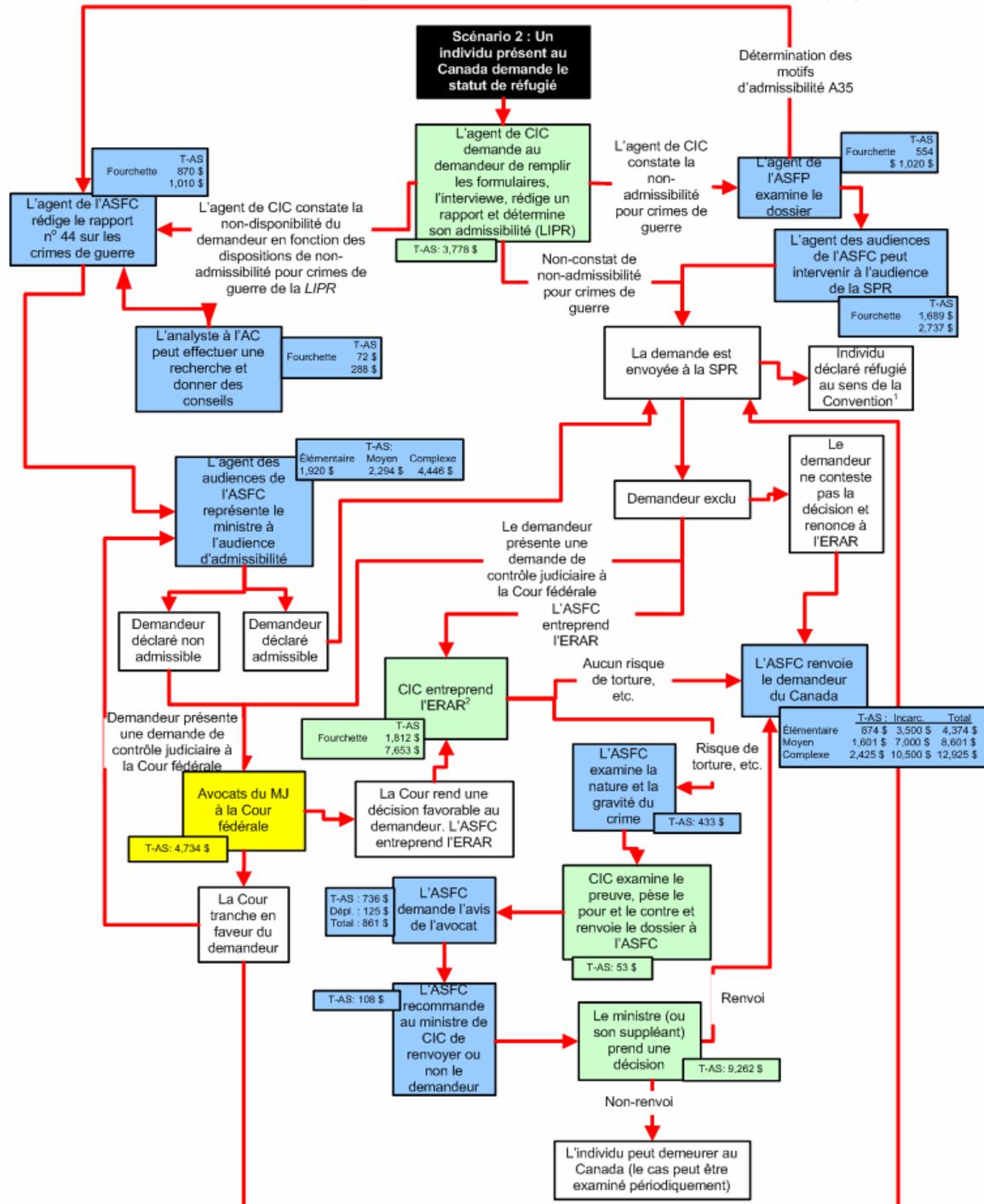
## Recours 2 : Déni d'accès au système de détermination du statut de réfugié

Scénario 1 : Un individu arrive à un point d'entrée au Canada et demande le statut de réfugié



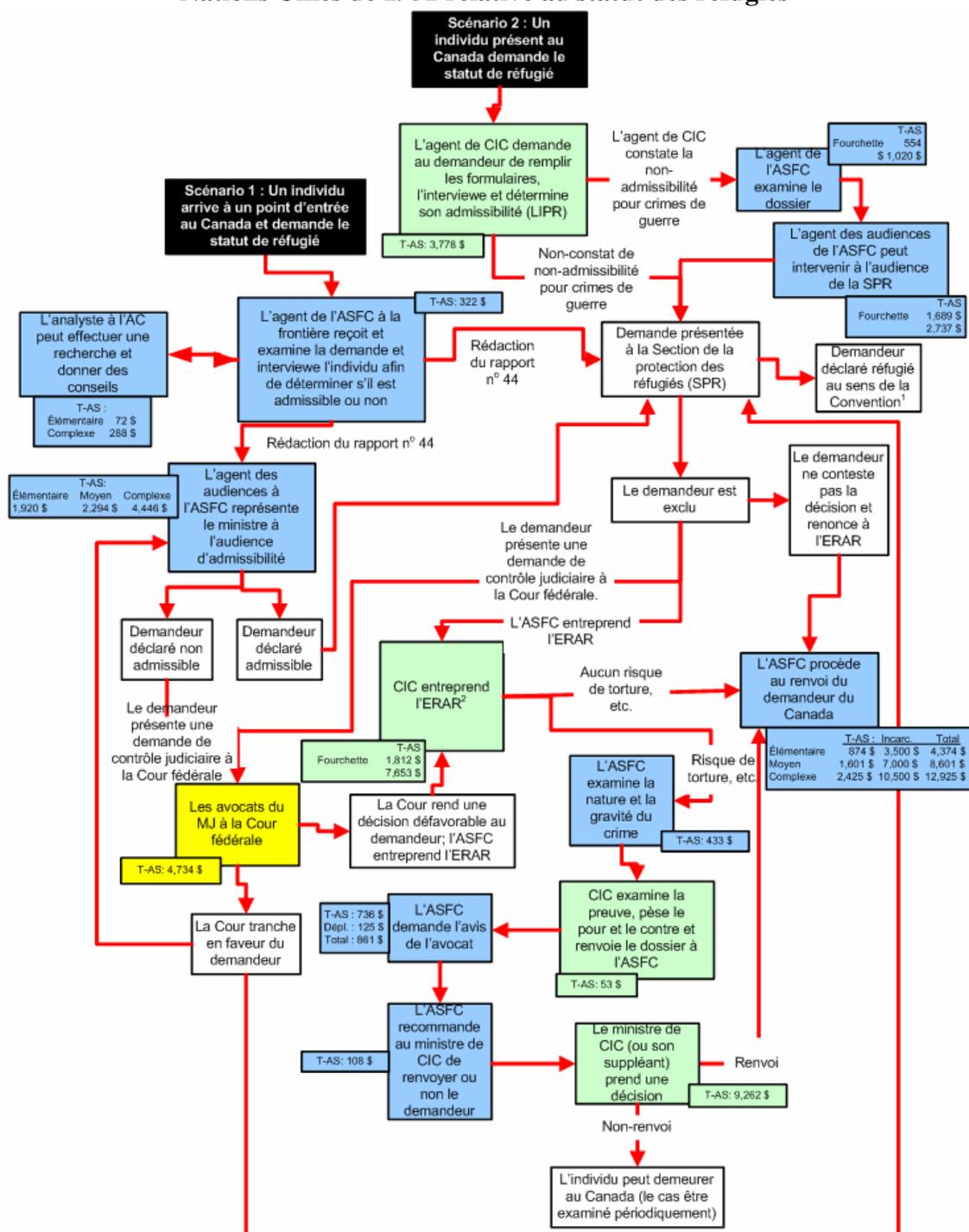
## Recours 2 : Déni d'accès au système de détermination du statut de réfugié

Scénario 2 : Un individu présent au Canada demande le statut de réfugié



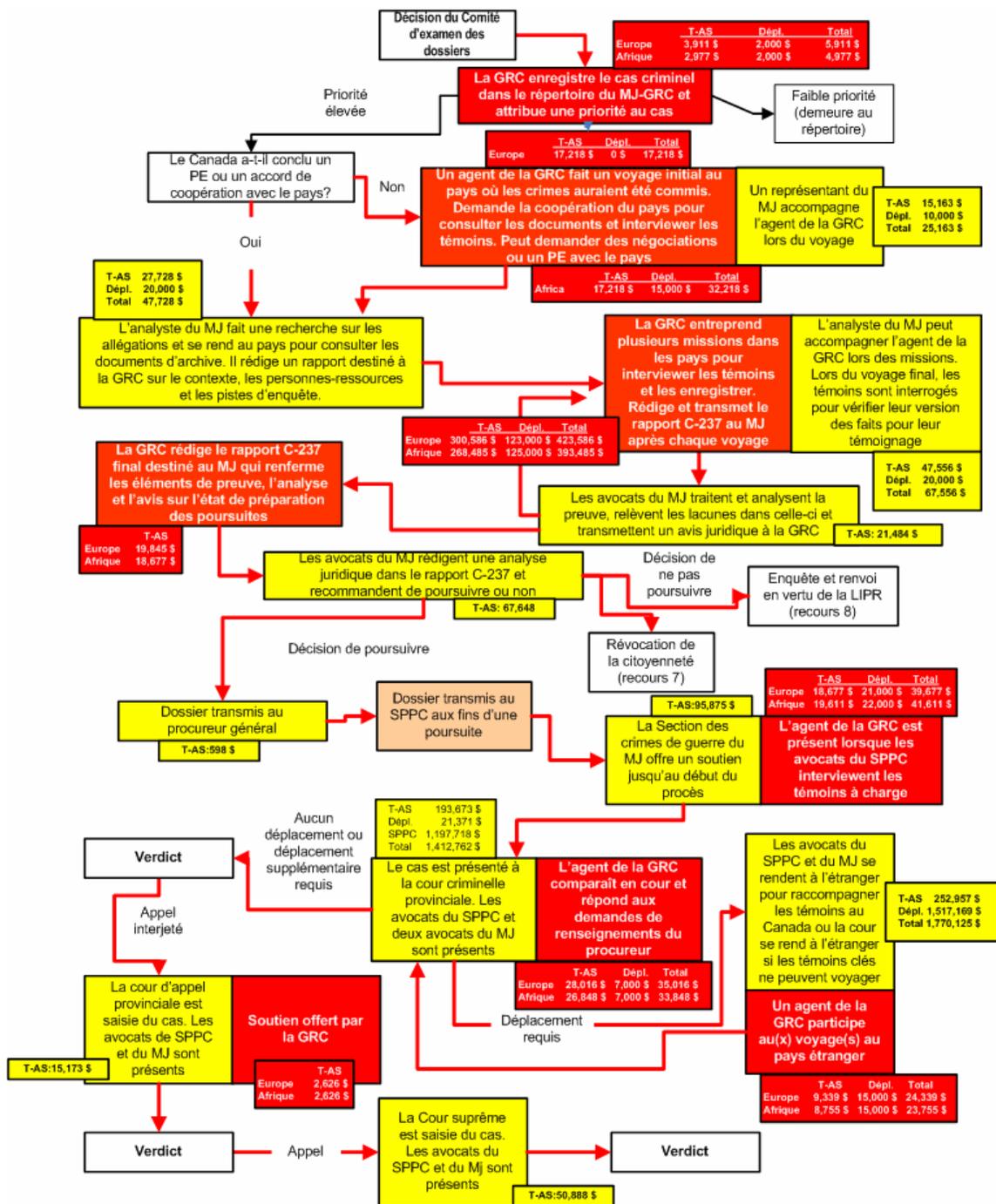
**Remarques :**  
 1 Dans des cas rares, le ministre peut présenter une demande de contrôle judiciaire  
 2 Le sursis de la mesure de renvoi par un contrôle judiciaire peut être examiné de temps à autre après un changement des conditions au pays.

### Recours 3 : Exclusion de la protection prévue par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés



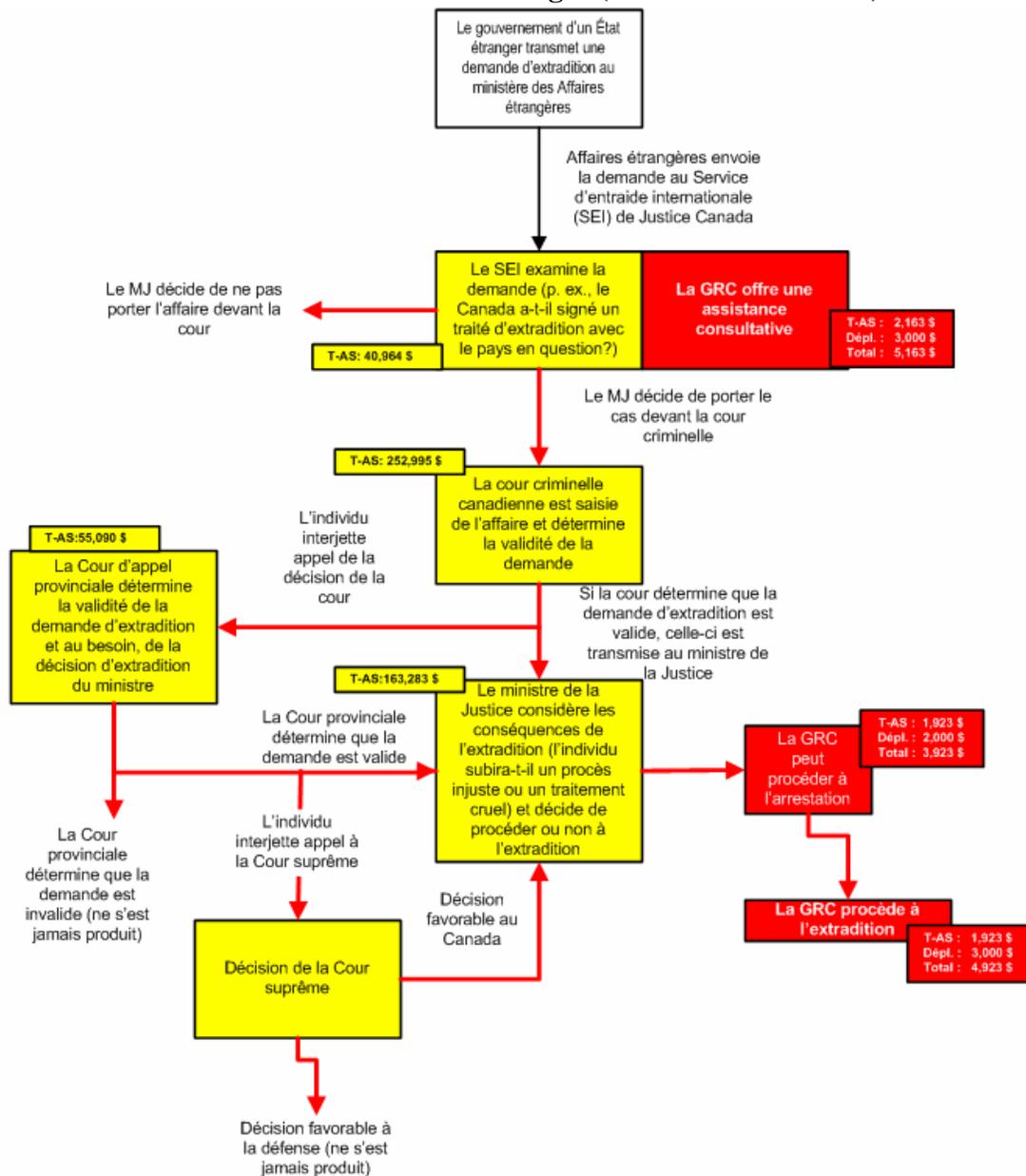
**Remarques :**  
 1 Dans des cas rares, le ministre peut présenter une demande de contrôle judiciaire  
 2 Le sursis de la mesure de renvoi visé par un contrôle judiciaire peut être examiné de temps à autre après un changement des conditions au pays.

## Recours 4 : Poursuite



Remarques : Parmi les 1 500 allégations examinées par le comité d'examen depuis 1998, 100 des plus sérieuses ont été transmises à la GRC aux fins d'une enquête. Il s'agit typiquement d'individus directement impliqués (ou ayant des responsabilités de commandement) dans les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité au lieu de complices par exhortations et conseils. Il reste 60 cas dans le répertoire et la GRC fait activement enquête sur les 20 plus graves. Le MJ acquitte les frais de poursuite du SPPC.

## Recours 5 : Renvoi vers un État étranger (suite à une demande)

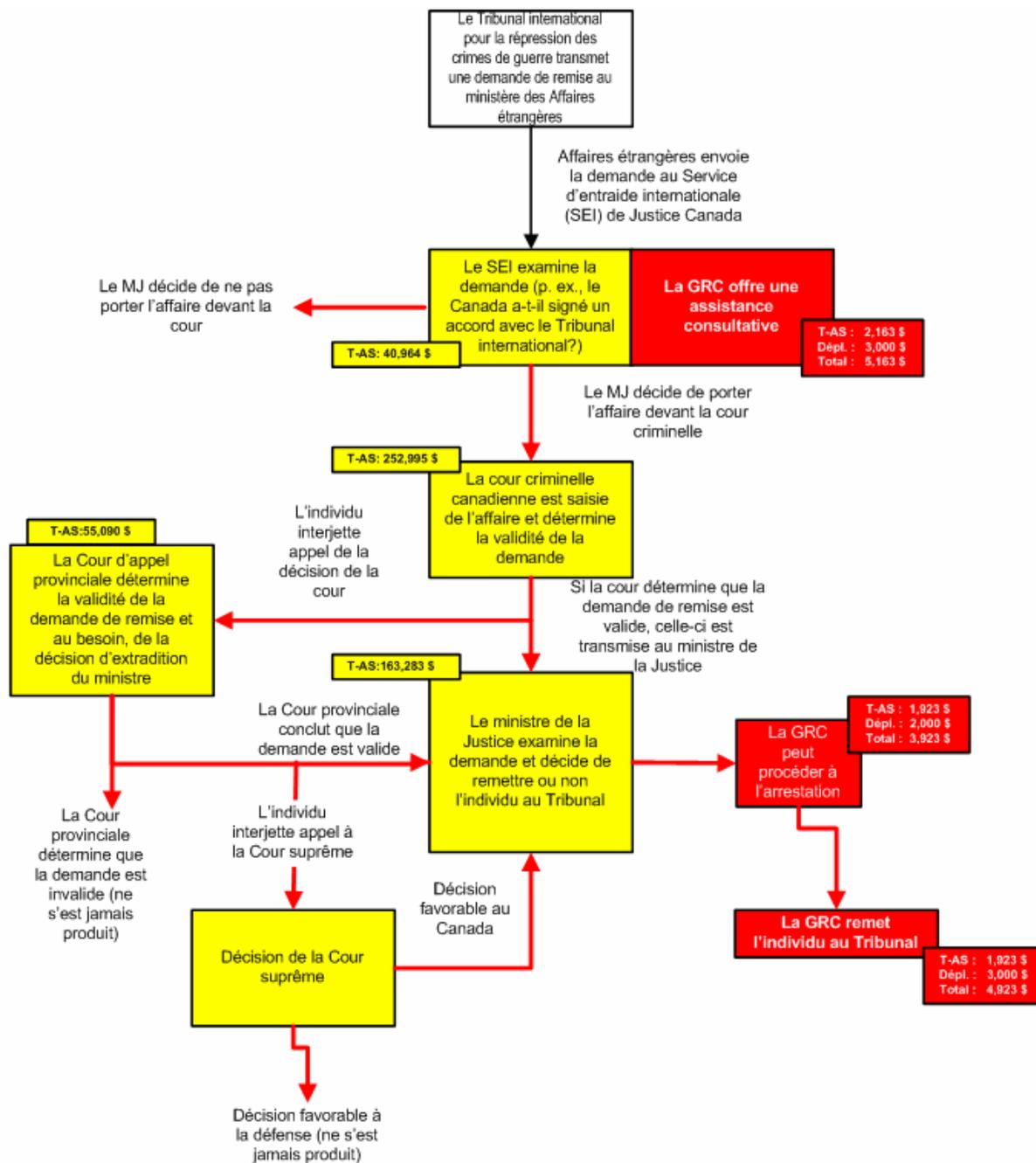


Remarque : Depuis les cinq dernières années, le Canada a reçu environ cinq demandes d'extradition pour crime de guerre d'États étrangers. Quatre demandes provenaient de la Croatie, avec laquelle le Canada n'a pas signé de traité, donc les demandes ont été refusées. Deux criminels de guerre ont été extradés (Raucha en 1984 et Seifert en 2008).

**Remarque :**

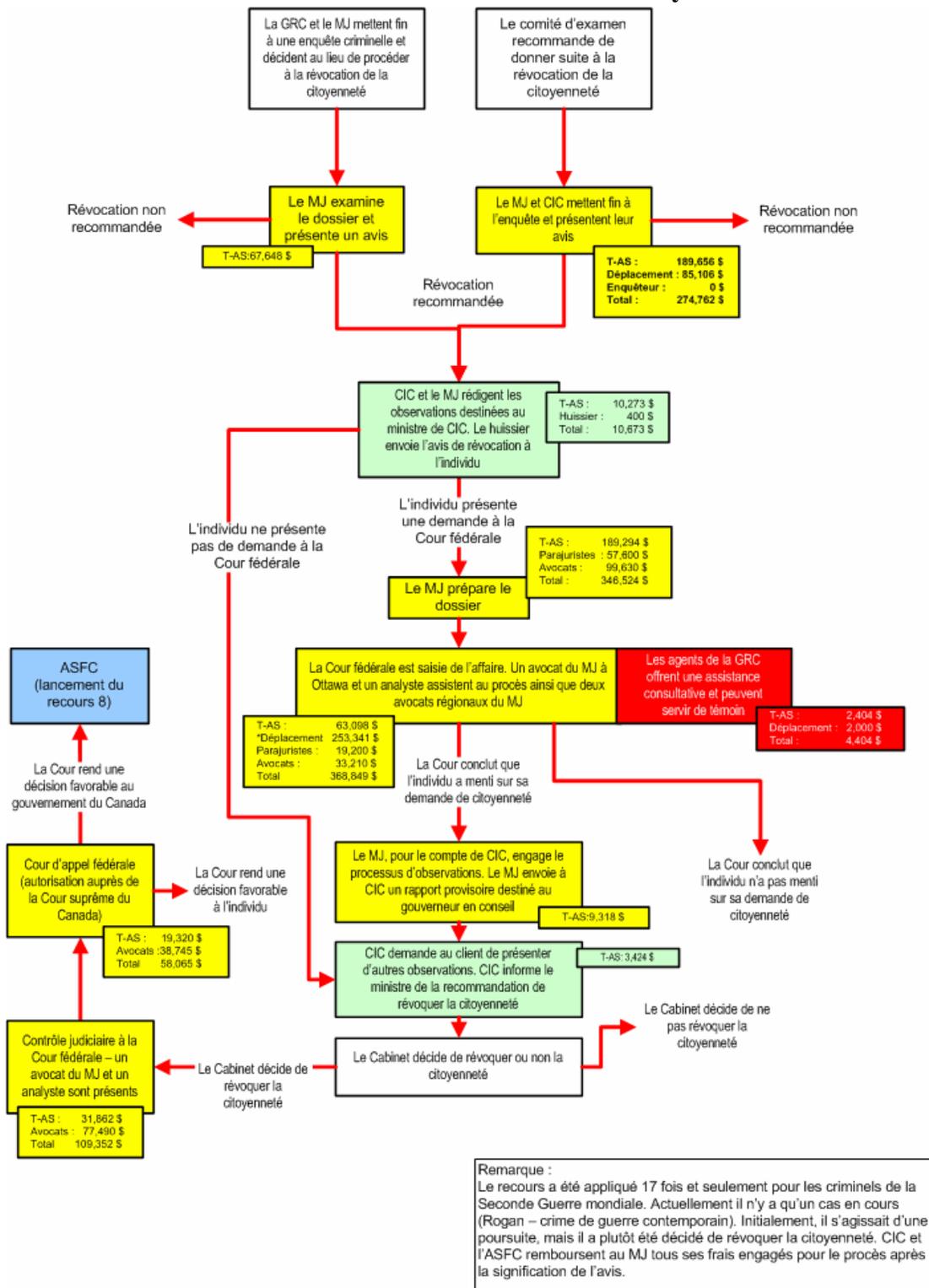
La majorité des activités du SEI associées au Programme débordent les neuf recours. Les activités comprennent l'offre d'assistance aux tribunaux pénaux internationaux, par exemple, pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda (p. ex., la présentation des témoignages des personnes vivant au Canada).

## Recours 6 : Remise à un tribunal international

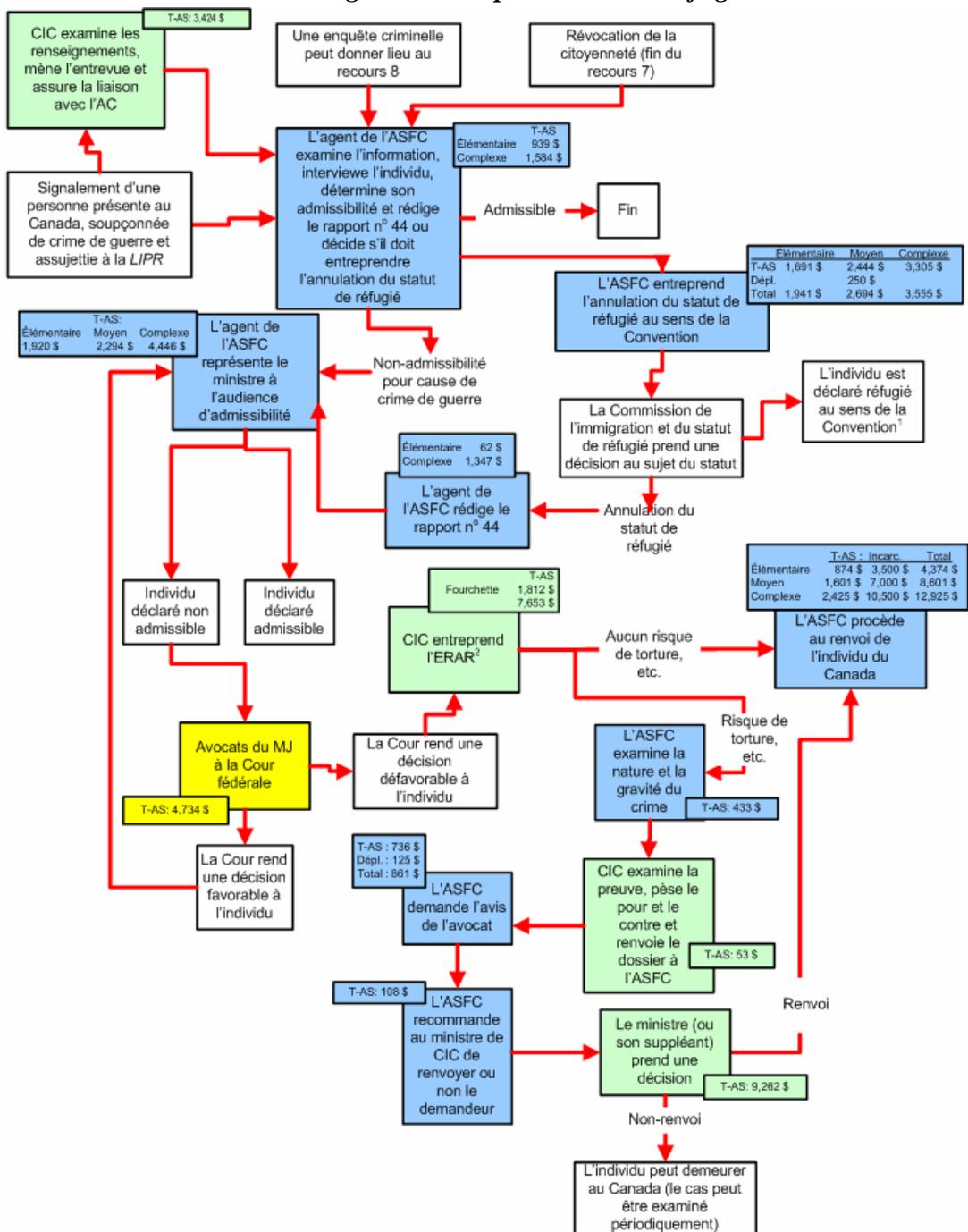


Remarque :  
Le processus est essentiellement le même que celui pour le recours 5.  
Le Canada n'a jamais reçu de demande de remise par les tribunaux internationaux.

## Recours 7 : Révocation de la citoyenneté

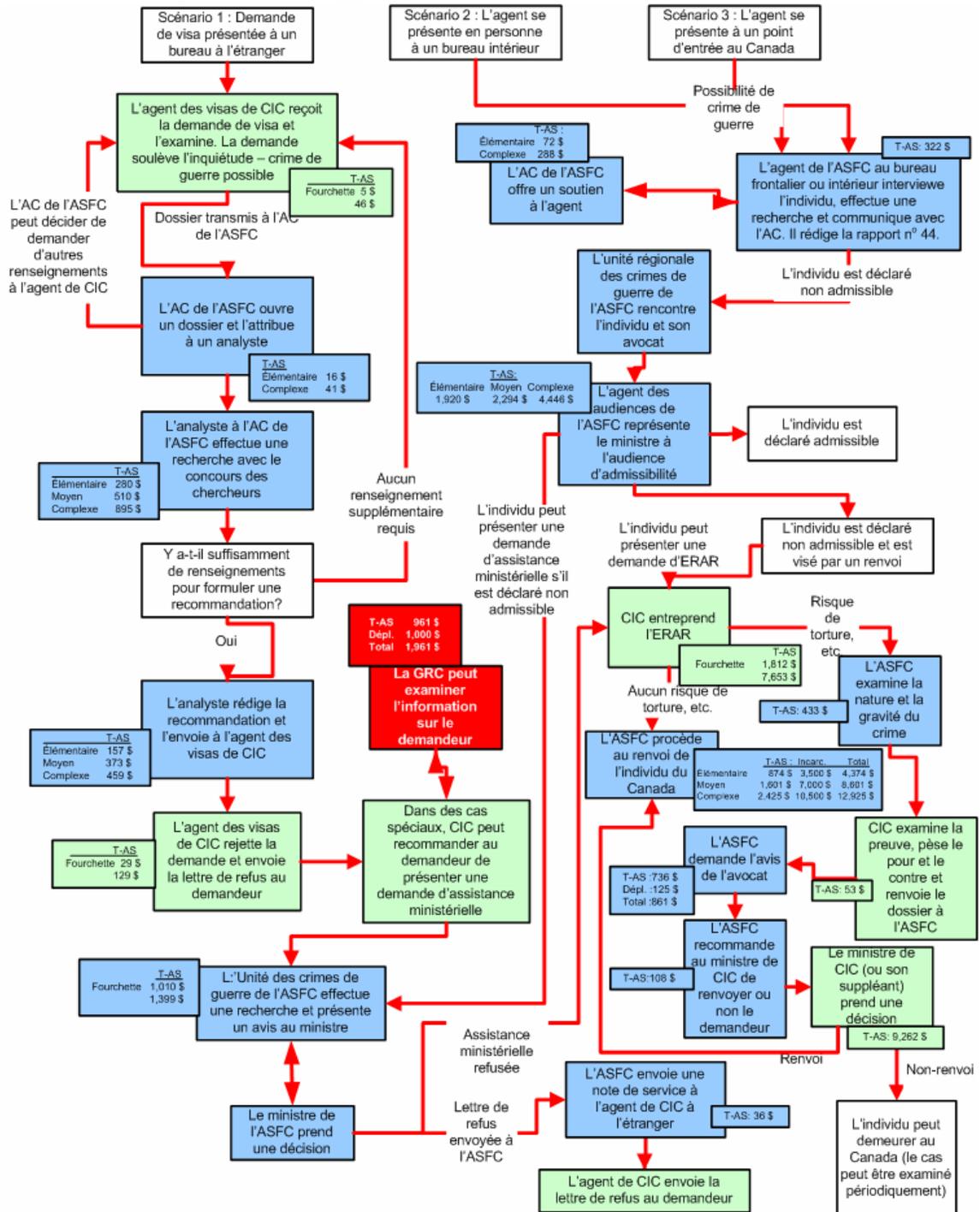


## Recours 8 : Enquête et renvoi du Canada en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés



**Remarques :**  
 1 Dans des cas rares, le ministre peut présenter une demande de contrôle judiciaire  
 2 Le sursis de la mesure de renvoi visé par un contrôle judiciaire peut être examiné de temps à autre après un changement des conditions au pays.

## Recours 9 : Refus de statut aux agents supérieurs des gouvernements considérés comme s'étant livrés à des violations graves des droits de la personne en application de l'alinéa 35(1)b) de la LIPR



**ANNEXE E :**  
**Méthodes de recherche et leurs limites**

## Méthodes de recherche et leurs limites

Dans la présente annexe, nous examinons sommairement chacune des principales méthodes de recherche utilisées pour l'évaluation et déterminons le champ d'application et le taux de réponse de chaque méthode. Il est aussi question des limites des méthodes et de leur incidence sur la validité des constatations de l'évaluation dans son ensemble.

### Entrevues

Comme le montre le tableau 1 ci-après, les membres du Comité consultatif de l'évaluation (CCE) ont désigné au total 108 interviewés éventuels à interviewer pendant l'évaluation. L'équipe d'évaluation a joint 75 personnes figurant sur la liste, a pris rendez-vous avec elles et les a interviewées. Le taux de participation aux entrevues était un peu plus de 70 %.

Les nombreuses personnes qui n'étaient pas disponibles ou qui ont refusé de participer ont fait savoir qu'une autre personne ayant l'expérience nécessaire était disponible et pourraient communiquer des renseignements pertinentes. Essentiellement, toutes les unités organisationnelles désignées qui prenaient part au Programme ou collaboraient avec lui à certains égards ont été interviewées.

**Tableau 1 : Comparaison des interviewés désignés et des personnes interviewées**

Groupe	Interviewés désignés	Personnes interviewées
Ministères participants	37	26
Autres ministères	12	10
Intervenants externes canadiens	25	20
Intervenants internationaux	34	19
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>75</b>

### Sondage des ministères participants

Le taux de réponse du personnel sondé ou du Programme était de 82 %. Au total, 93 membres du personnel des quatre ministères ont répondu, y compris un échantillon représentatif de gestionnaires des Sections des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre à l'AC ainsi que le personnel des bureaux régionaux ou des ambassades canadiennes et des hauts commissariats à l'étranger.

**Tableau 2 : Taux de réponse du sondage par les ministères participants**

Groupe	Personne invitée à répondre	Répondants
Agence des services frontaliers du Canada	54	45
Citoyenneté et Immigration Canada	14	12
Ministère de la Justice	27	22
Gendarmerie royale du Canada	18	14
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>93</b>

### Études de cas

L'équipe d'évaluation a entrepris l'analyse des cinq études de cas, chacune portant sur l'application d'un différent recours du Programme, au moyen de l'examen des dossiers et des documents ainsi que des entrevues du personnel principal des ministères. Les cinq cas suivants ont été étudiés :

- Cas 1 : Poursuite pénale

Le cas porte seulement sur les processus suivis dans une poursuite criminelle générale en vertu de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*.

- Cas 2 : Révocation de la citoyenneté et expulsion.
- Cas 3 : Enquête et renvoi en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.
- Cas 4 : Déni de visa.
- Cas 5 : Refus de statut en application de l'alinéa 35(1)b) de la *LIPR*.

Les études de cas ont rempli le but prévu, c'est-à-dire illustrer le déroulement des mécanismes interministériels de coordination et d'échange d'information du Programme. Grâce aux organigrammes des processus élaborés pour comparer les coûts, l'équipe d'évaluation a pu comparer les résultats obtenus dans les entrevues pour les études de cas et les étapes des processus présentées dans les organigrammes.

### Études de pays

Particulièrement, les études de cas sur les institutions et programmes nationaux chargés des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre en Australie, aux Pays-Bas et aux États-Unis ont contribué à l'évaluation et à l'examen de l'importance accordée aux différents recours par chaque pays. Elles ont aussi favorisé la comparaison des résultats obtenus et du niveau

d'intégration dans les ministères. Malheureusement, elles n'ont pas permis la comparaison des coûts, soit pour l'ensemble du Programme ou en fonction des unités d'extrant. La raison principale de cette lacune est que chaque pays choisi pour la comparaison ne traite pas les crimes de guerre dans un programme intégré doté de son propre budget. En général, les données sur les coûts pour les programmes dans les autres pays ne sont pas accessibles parce que les coûts sont compris dans les budgets de fonctionnement des ministères en question.

### **Comparaison des coûts des recours**

Pour lancer la comparaison des coûts, une série de consultations ont été entreprises auprès des ministères participants afin d'élaborer les organigrammes des processus présentés à l'annexe 4. Ensuite, le tableau des coûts de chaque recours a été établi puis distribué au personnel compétent de chaque ministère participant. Enfin, l'équipe d'évaluation a regroupé les coûts estimatifs de chaque étape pour chaque recours offert par le Programme et a établi les coûts moyens estimatifs globaux de chaque recours (au cas par cas). Ces coûts pouvaient ensuite servir à évaluer le Programme et la rentabilité des coûts de chaque recours.

### **Analyse média**

L'analyse média a porté sur l'examen de la couverture dans les médias canadiens des cas particuliers de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. L'objet de l'analyse n'était pas d'évaluer l'incidence de la couverture médiatique sur la sensibilisation au Programme et les opinions de la population canadienne au sujet des crimes de guerre. L'analyse montre cependant que les cas très médiatisés devant les tribunaux visés par une poursuite criminelle en vertu de la *Loi* ou le renvoi d'un suspect du Canada comptent pour la quasi-totalité de la couverture médiatique du Programme et des questions.

### **Limites**

En général, l'évaluation a été conduite en conformité avec les méthodes initialement proposées dans la conception de l'étude, de façon à consulter la totalité ou la quasi-totalité des données recueillies. Chaque méthode comportait des limites, mais aucune n'a nuit à la validité générale des constatations de l'évaluation.

- Même si seulement un peu plus de 70 % des interviewés désignés ont de fait été interviewés, tous les organismes et les unités organisationnelles visés ont participé aux entrevues.

- Le taux de réponse (plus de 82 %) du sondage ministériel était très élevé. Néanmoins, il convient de souligner que parfois, pour une raison quelconque, le nombre de réponses peut être minime. Si les répondants avaient été choisis au moyen d'un processus d'échantillonnage aléatoire statistiquement valide, la validité des résultats aurait été sérieusement réduite. Un échantillon choisi, comme dans la présente évaluation, prête moins à inquiétude du fait que le personnel du Programme a recommandé les personnes qui, à son avis, connaissaient mieux les questions.
- Les entrevues, le sondage du personnel et les études de cas comportent un risque évident de biais de sélection, car les échantillons dans les trois cas ont été constitués en se fondant sur les conseils du personnel du Programme. Cela a été fait afin de maximiser le contenu accessible à l'équipe d'évaluation. Parce que les entrevues et les réponses du sondage représentent pratiquement le recensement des personnes informées, cela pose moins problème que pour les études de cas.
- Les études de cas ont permis d'examiner la nature changeante de la coordination et des communications interministérielles au cours de la période d'évaluation puisque la majorité des cas étaient pluriannuels. Parce que cinq études de cas seulement ont été effectuées, le nombre de constatations générales que l'on peut tirer de celles-ci est très limité. Il n'était cependant pas prévu que les études soient représentatives de l'ensemble du Programme, mais elles illustrent certains phénomènes (notamment le rôle de la coordination) abordés dans les méthodes générales, par exemple, les entrevues et le sondage du personnel.
- Les études de pays ont fait état d'interventions organisationnelles et stratégiques nationales très divergentes face au problème posé par les crimes de guerre, même si elles ne renfermaient pas de données sur les coûts permettant de comparer la rentabilité entre les différents pays. De toute évidence, la petite taille de l'échantillon suscite le même problème que pour les études de cas.
- La comparaison des coûts estimatifs des différents recours a dégagé une tendance très claire de la variation des coûts estimatifs pour chaque cas. Les estimations de la rentabilité peuvent être établies à partir des données, mais elles doivent faire l'objet d'une pondération qualitative de la valeur d'un résultat donné. C'est pourquoi les coûts plus élevés ne correspondent pas forcément à une rentabilité moindre.