



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 7, LES SERVICES CONSULAIRES AUX CANADIENS ET AUX CANADIENNES À L'ÉTRANGER — AFFAIRES MONDIALES CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, président

**OCTOBRE 2018
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**RAPPORT 7, LES SERVICES CONSULAIRES AUX
CANADIENS ET AUX CANADIENNES À
L'ÉTRANGER — AFFAIRES MONDIALES
CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

OCTOBRE 2018

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

Chandra Arya

Joyce Murray*

Shaun Chen

Alexander Nuttall

Pat Kelly

Randeep Sarai

Steven Mackinnon*

Jean Yip

Rémi Massé

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Gérard Deltell

Stephanie Kusie

Pam Goldsmith-Jones

Paul Lefebvre

Robert Kitchen

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

CINQUANTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 7, Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada, des Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



RAPPORT 7, LES SERVICES CONSULAIRES AUX CANADIENS ET AUX CANADIENNES À L'ÉTRANGER – AFFAIRES MONDIALES CANADA, DES RAPPORTS DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), les services consulaires « désignent une gamme de services et de formes d'aide offerts aux Canadiens qui vivent ou qui voyagent à l'étranger. La Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 permet au personnel d'Affaires mondiales Canada [AMC ou le Ministère] d'aider les citoyens canadiens qui se trouvent en difficulté ou en détresse dans d'autres pays, en donnant des renseignements et des conseils de voyage à jour, en traitant et en délivrant des documents de voyage (tels que des passeports), et en coordonnant les interventions en situation de crise, telles que des attentats terroristes ou des catastrophes naturelles¹. »

En 2016–2017, ces services, qui ont coûté 156 millions de dollars, ont été fournis par environ 470 employés du Ministère dans plus de 260 bureaux situés dans 150 pays².

D'après le BVG, en 2015, « les Canadiens ont effectué près de 55 millions de voyages à l'étranger, soit une hausse de 21 % en 10 ans. Cette hausse a fait augmenter la demande d'assistance consulaire, par exemple dans des cas d'arrestation et de détention ou d'urgence médicale, ou encore pour déterminer le bien-être et la localisation de Canadiens à l'étranger. Beaucoup de demandes de services consulaires sont principalement administratives et de nature routinière, mais d'autres peuvent se révéler complexes et leur traitement peut demander beaucoup de temps³. »

En outre, il convient de signaler que le « niveau d'assistance consulaire que le Canada offre dans ses missions à l'étranger est discrétionnaire, c'est-à-dire qu'il n'est pas prescrit par la loi. Par ailleurs, le gouvernement du Canada n'a pas de pouvoir et [a] peu d'influence sur la

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.1.

2 *Ibid.*, paragr. 7.2.

3 *Ibid.*, paragr. 7.3.



manière dont les pays étrangers font appliquer leurs lois et mènent leurs processus judiciaires et les opérations de leur gouvernement. Lorsque des Canadiens voyagent ou vivent à l'étranger, il leur incombe en définitive de s'informer des risques et de l'environnement culturel et juridique de leurs pays de destination⁴. »

Au printemps 2018, le BVG a publié un audit de performance ayant pour but de déterminer « si Affaires mondiales Canada avait répondu adéquatement aux demandes d'assistance consulaire des Canadiens voyageant ou vivant à l'étranger⁵ ».

Le 5 juin 2018, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur cet audit. Le BVG y était représenté par Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Carol McCalla, directrice principale. Les représentants d'AMC étaient Ian Shugart, sous-ministre, et Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Services consulaires, sécurité et gestion des urgences⁶.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Interventions auprès des Canadiens à l'étranger lors de situations d'urgence ou de crise

Le BVG a constaté qu'AMC « avait accru sa capacité, au besoin, pour répondre à la demande et fournir des services consulaires aux Canadiens en cas de crise », mais que « le Ministère n'avait pas toujours su [...] tirer les leçons ou faire le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations⁷ ».

Par exemple, « le Ministère [a] réussi à accroître sa capacité d'aide auprès des Canadiens lorsque les ouragans Irma et Maria [ont] frappé 16 pays et territoires en septembre 2017⁸ ». Cependant, « il a été mentionné dans des articles de presse que certains Canadiens qui se trouvaient dans les zones sinistrées s'attendaient à ce que le gouvernement affrète des vols pour leur retour. Le Ministre a reconnu qu'il fallait mieux

4 *Ibid.*, paragr. 7.4.

5 *Ibid.*, paragr. 7.5.

6 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#).

7 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.13.

8 *Ibid.*, paragr. 7.19.

informer la population canadienne de la nature et de la portée des services consulaires à leur disposition pendant des urgences⁹. »

De plus, selon le BVG, « la politique d’Affaires mondiales Canada [exige que] le Ministère [mène] des exercices pour dégager les leçons à tirer à la suite d’interventions réalisées lors d’événements graves à l’étranger¹⁰ ». Le BVG a constaté que « des rapports sur les leçons tirées avaient été produits pour 12 des 13 événements survenus pendant la période visée par [l’]audit. Ces rapports portaient sur la manière dont l’urgence avait été gérée, y compris sur la gestion des communications », mais ils n’ont « pas systématiquement évalué les réponses sur le terrain au niveau des missions¹¹ ». Le BVG a aussi indiqué que « le Ministère n’avait pas fait le suivi de la mise en œuvre de toutes les recommandations présentées dans les rapports sur les leçons tirées¹² ».

Par conséquent, le BVG a recommandé qu’« Affaires mondiales Canada [prépare] un rapport sur les leçons tirées et un plan d’action après chaque crise et [fasse] le suivi de la mise en œuvre des recommandations en résultant. De plus, le Ministère devrait élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation, et mener notamment une analyse des types de voyageurs à joindre, afin d’informer la population canadienne des risques de voyager à l’étranger et des services consulaires disponibles en temps de crise¹³. »

Le Ministère a accepté cette recommandation et il a indiqué dans son Plan d’action détaillé qu’il « poursuivra la normalisation des données des rapports sur les leçons apprises pour tous les types de situations d’urgence » et qu’il « continuera à suivre la mise en œuvre des recommandations qui en découlent¹⁴ ». AMC a aussi indiqué que dans le futur, son « processus de communications externes [...] pendant les situations d’urgence sera revu et officialisé et [que] la sensibilisation proactive des Canadiens sur la préparation et l’offre de services consulaires sera améliorée¹⁵ ».

9 *Ibid.*, paragr. 7.21.

10 *Ibid.*, paragr. 7.22.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, paragr. 7.23.

14 Affaires mondiales Canada, [Plan d’action détaillé](#), p. 1.

15 *Ibid.*



Ian Shugart, sous-ministre, a répété la même chose au cours de l'audience¹⁶; de plus, la sous-ministre adjointe, Heather Jeffrey, a déclaré ce qui suit :

À l'heure actuelle, 220 000 Canadiens environ sont inscrits dans le registre des Canadiens à l'étranger. C'est un tout petit nombre par rapport aux millions qui, nous le savons, voyagent et résident à l'étranger. Dans le cadre de certains des sondages que nous avons menés pour découvrir les raisons pour lesquelles les Canadiens ne s'inscrivent pas, on nous a mentionné le manque de sensibilisation. Nous redoublons nos efforts pour produire des campagnes de communication ciblées auprès des voyageurs, y compris une collaboration avec les agents de voyage et les autres représentants de l'industrie des voyages pour que ceux-ci en fassent la promotion. [...]

Nous estimons que cet aspect est important et nous l'avons intégré à notre stratégie de communication afin de trouver d'autres moyens encore de joindre les gens¹⁷.

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, *Affaires mondiales Canada* soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'énumération et la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports sur les leçons tirées; 2) l'élaboration d'une stratégie de communication et de sensibilisation, y compris une analyse des types de voyageurs, afin de renseigner les Canadiens sur les risques associés aux voyages internationaux et sur les services consulaires offerts en cas de crise.

B. Renseignements de voyage et accès aux Canadiens les plus susceptibles de connaître des difficultés à l'étranger

Selon le BVG, le Ministère « publie des conseils aux voyageurs et des avertissements au sujet de pays du monde entier, pour informer les voyageurs canadiens avant qu'ils quittent le pays et pendant qu'ils sont à l'étranger. Les avertissements concernent les conditions sur place qui peuvent compromettre la sûreté des voyageurs, comme les risques pour la sécurité, les problèmes de santé potentiels et les dangers d'ordre météorologique. À la suite de nouveaux événements, [AMC] a fait de nombreuses mises à jour (3 772) de ses pages Web de conseils aux voyageurs en 2017¹⁸. » Le BVG a « constaté que l'information

16 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#), 1545.

17 *Ibid.*, 1555.

18 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.29.

contenue dans les avertissements aux voyageurs au sujet des zones ou des situations susceptibles de présenter des dangers était similaire à celle fournie au personnel des missions à l'étranger¹⁹ ».

Le BVG a rapporté que le Ministère est censé, selon sa propre politique, « revoir et actualiser ses avertissements concernant 229 destinations tous les 18 mois²⁰ ». Toutefois, le BVG a constaté qu'AMC n'a « réalisé qu'un tiers de ces revues cycliques obligatoires à temps²¹ ».

Par ailleurs, AMC a « élaboré une stratégie de communication pour joindre les Canadiens qui voyagent un peu partout à l'étranger, sans toutefois cibler l'information par type de voyageur en fonction des connaissances sur leurs besoins précis²² ». Le BVG est d'avis que même si le Ministère « a préparé des avertissements destinés à des types précis de voyageurs se rendant dans des destinations précises, il est particulièrement important que le Ministère comprenne comment mieux transmettre l'information importante aux voyageurs²³ ».

Par conséquent, le BVG a recommandé à AMC de « revoir et [d']actualiser ses avertissements aux voyageurs en conformité avec sa politique de revue obligatoire selon un cycle de 18 mois. Le Ministère devrait améliorer sa stratégie de communication et de sensibilisation pour mieux cibler les renseignements destinés aux voyageurs en situation de risque, après analyse de leurs besoins²⁴. »

Le Ministère a accepté cette recommandation et y a répondu en indiquant qu'il prendra d'autres mesures pour « faire en sorte que les pages Conseils aux voyageurs et Avertissement fassent l'objet d'examen cycliques globaux selon le calendrier prévu ». De plus, AMC s'est engagé à améliorer « son plan de communications externes afin d'en élargir la portée par le biais de séances d'information et de sensibilisation ciblées supplémentaires²⁵ », et ce, d'ici septembre 2018.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*, paragr. 7.30.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, paragr. 7.31.

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*, paragr. 7.32.

25 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 2.



En réponse à une question à ce sujet, Heather Jeffrey a reconnu les lacunes du Ministère à cet égard et a déclaré ce qui suit :

Là où nous avons pris du retard, et là où le vérificateur général a mentionné que nous devons faire mieux, c'est au niveau de la revue obligatoire selon un cycle de 18 mois, un examen de chaque pays dans son ensemble, accompagné des différents conseils s'y rapportant et veillant à éliminer tout manque de cohérence. Suite à cette observation, nous avons ajouté des ressources pour atteindre cet objectif et réduire les arriérés²⁶.

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que, d'ici le 31 octobre 2018, Affaires mondiales Canada soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) la revue et la mise à jour des avertissements aux voyageurs conformément à la politique de revue obligatoire du Ministère selon un cycle de 18 mois et 2) l'amélioration de la stratégie de communication et de sensibilisation du Ministère pour mieux cibler les voyageurs à risque, en leur offrant de l'information fondée sur une analyse de leurs besoins.

C. Respect des normes de service au sujet de la prise de contact avec les Canadiens détenus à l'étranger et de l'assistance qui leur est offerte

Le BVG a constaté que « les agents d'Affaires mondiales Canada n'avaient pas toujours pris contact avec les Canadiens arrêtés ou détenus à l'étranger comme l'exigeaient les normes de service du Ministère, et que les dossiers ne fournissaient souvent pas d'explications à ce propos²⁷ ». Il a aussi constaté que « le niveau d'assistance consulaire variait d'un cas à l'autre²⁸ ». En outre, bien que l'assistance consulaire puisse varier selon les conditions locales ou le jugement de l'agent consulaire, le BVG a remarqué que les dossiers d'AMC ne contenaient pas suffisamment d'information pour expliquer ces écarts²⁹.

De plus, dans les cas d'allégations de mauvais traitements ou de torture infligés à des Canadiens détenus à l'étranger, le BVG a constaté que « les agents consulaires avaient pris des mesures immédiates pour contacter les détenus et leur rendre visite lorsque c'était

26 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#), 1600.

27 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.33.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

possible³⁰ ». Toutefois, il a « fallu aux fonctionnaires du Ministère entre un et six mois pour évaluer officiellement le bien-fondé des allégations. Par ailleurs, le Ministère n'a pas donné suffisamment de formation à son personnel consulaire sur la façon de mener des visites en prison³¹. »

Dans le cadre de l'audit, le BVG a mené une étude de cas au moyen d'un échantillon de Canadiens arrêtés et détenus à l'étranger³². Les résultats de l'étude, qui visait à évaluer dans quelle mesure AMC suit ses procédures opérationnelles, sont résumés ci-après :

- D'après une analyse de la manière et du moment où AMC a communiqué avec les Canadiens concernés, « la moitié des 1 600 personnes arrêtées et détenues chaque année ne seraient pas contactées dans un délai de 24 heures. La plupart le seraient dans le mois qui suit la notification du Ministère³³. »
- Dans 15 cas sur 101, « les détenus n'avaient pas été contactés selon la fréquence requise » et aucune explication à ce sujet ne figurait à leur dossier. Dans deux cas, « les agents consulaires s'étaient vu refuser l'accès par les gouvernements étrangers³⁴ ».
- Bien que 96 % des agents consulaires aient reçu une formation au sujet des arrestations et des détentions ou de la torture et des mauvais traitements, 44 % d'entre eux avaient reçu cette formation plus de cinq ans auparavant³⁵. De plus, AMC « n'a pas offert au personnel consulaire la mise à niveau cyclique sur les arrestations et la détention³⁶ ».

Ainsi, le BVG a recommandé à AMC de « renforcer son processus de contrôle de la qualité pour s'assurer que ses agents consulaires prennent contact avec les Canadiens arrêtés ou détenus et leur offrent de l'assistance, en s'intéressant plus particulièrement aux personnes qui courent des risques élevés en raison de leur identité ou de l'endroit où elles se trouvent. De plus, les agents consulaires devraient recevoir une formation spécialisée

30 *ibid.*

31 *ibid.*

32 *ibid.*, paragr. 7.40.

33 *ibid.*, paragr. 7.43.

34 *ibid.*, paragr. 7.44.

35 *ibid.*, paragr. 7.51.

36 *ibid.*



cyclique sur les arrestations et les détentions tout au long de leur carrière. Cette formation devrait expliquer comment mener une visite en prison et proposer des outils pour repérer les actes de torture, les sévices ou les mauvais traitements³⁷. »

Le Ministère a accepté cette recommandation et, dans son plan d'action, s'est engagé à prendre les mesures suivantes d'ici septembre 2020 :

- « Les normes de service et les processus de contrôle de la qualité seront clairement définis et compris de tous, ce qui aura pour effet d'améliorer la qualité des données et le rendement.
- La mise en œuvre de nouveaux systèmes de gestion des cas dotés de capacités améliorées en matière de gestion des données et de contrôle de la qualité assurera une prestation de services uniforme dans l'ensemble du réseau.
- Les agents consulaires recevront une formation approfondie sur les arrestations et les détentions, ainsi que sur la détection des cas de torture, d'abus ou de mauvais traitements, et seront mieux équipés pour traiter ces situations.
- Une formation périodique et cyclique sera offerte aux agents consulaires afin d'assurer le maintien et le perfectionnement des connaissances³⁸. »

Quand le Comité a demandé à Ian Shugart comment il pouvait garantir que le Ministère allait déployer des efforts à long terme et non se contenter de résoudre les problèmes à court terme, le sous-ministre a répondu ce qui suit :

La formation des gestionnaires et des agents consulaires est annuelle au Ministère. Ce programme de formation fera officiellement partie de la formation annuelle. Elle va avoir lieu dans quelques semaines. Nous formons actuellement, la semaine dernière et cette semaine, les chefs de mission sur le départ, et la formation des agents consulaires suivra immédiatement après. Il sera possible d'examiner notre programme de formation à cet égard à tout moment³⁹.

Malgré ces progrès, le Comité recommande :

37 *Ibid.*, paragr. 7.52.

38 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 3.

39 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#), 1630.

RECOMMANDATION 3

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, *Affaires mondiales Canada* soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'examen et le renforcement de son processus de contrôle de la qualité pour s'assurer que ses agents consulaires prennent contact avec les Canadiens arrêtés ou détenus et leur offrent de l'assistance, en s'intéressant plus particulièrement aux personnes qui courent des risques élevés en raison de leur identité ou de l'endroit où elles se trouvent; 2) la formation spécialisée et cyclique sur les arrestations et les détentions tout au long de la carrière des agents consulaires, notamment sur la manière de mener une visite en prison et sur les outils offerts permettant de repérer les actes de torture, les sévices ou les mauvais traitements.

D. Délivrance de passeports et d'autres documents de voyage aux Canadiens à l'étranger

Selon le BVG, AMC et « Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada [IRCC] ont la responsabilité conjointe de remettre les passeports aux Canadiens à l'étranger. [IRCC] assume en définitive la responsabilité de tout le programme des passeports. Il s'est fixé comme cible de rendement de remettre 90 % des passeports réguliers dans un délai de 20 jours ouvrables suivant la réception de la demande dûment remplie. [AMC] est chargé d'administrer les services de passeports dans les missions à l'étranger. Cela consiste notamment à vérifier si les demandes sont complètes et remplies avec exactitude, à saisir les données et à approuver les demandes qui seront traitées par [IRCC]. Affaires mondiales Canada s'est engagé à traiter toute demande dûment remplie dans un délai de sept jours après réception⁴⁰. »

Dans le cadre du présent audit, le BVG a analysé « les données de gestion des cas pour toutes les demandes de passeport régulier traitées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 30 juin 2017 dans 125 missions aux quatre coins du monde. Ces missions ont remis 286 165 passeports pendant cette période. » Le BVG a « comparé les délais de traitement aux normes de service internes et publiées d'Affaires mondiales Canada⁴¹ ».

Le BVG a signalé que la lenteur du « traitement dans les missions expliquait en partie le problème du non-respect de la norme de service. Pour que les passeports soient délivrés

40 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.58.

41 *Ibid.*, paragr. 7.67.



dans un délai de 20 jours, les missions doivent traiter les demandes de passeport dûment remplies dans les 7 jours ouvrables suivant leur réception⁴². » Le BVG a aussi constaté qu'AMC « n'avait pas réussi à traiter un quart des demandes reçues dans le délai de 7 jours. En fait, dans tous les cas où les passeports avaient été délivrés en retard, Affaires mondiales Canada avait mis plus de 7 jours à traiter les demandes⁴³. »

De plus, le BVG a « relevé des cas où le personnel consulaire n'avait pas utilisé la bonne date pour le traitement des demandes de passeport, ce qui a probablement contribué à exagérer les résultats relatifs au rendement, notamment ceux de plusieurs missions à volume élevé de travail⁴⁴ ».

Par conséquent, le BVG a recommandé à AMC d'« examiner les raisons expliquant les écarts de rendement dans la remise des passeports au sein des missions à l'étranger afin d'améliorer le rendement. Le Ministère devrait aussi corriger les problèmes de qualité des données servant à la surveillance du rendement⁴⁵. »

Le Ministère a accepté cette recommandation et il a indiqué, dans son Plan d'action détaillé, qu'il « analysera les variations du rendement et de la qualité des données et, en collaboration avec [IRCC], mettra en place un programme pour y remédier. En outre, [AMC] examinera et déterminera les normes de production de rapports et veillera à ce que ces processus soient pris en considération dans les exigences opérationnelles des nouveaux systèmes de TI, qui sont déjà en développement, pour assurer une meilleure surveillance des services de passeports⁴⁶. » Ces mesures seront mises en place en deux étapes : « les mesures provisoires seront mises en œuvre d'ici l'automne 2018, et les systèmes de TI définitifs seront pleinement fonctionnels au plus tard en mai 2021⁴⁷ ».

De plus, Ian Shugart a reconnu l'existence du problème et a donné au Comité de plus amples explications à ce sujet :

[I]l y a des lacunes dans les dossiers, quelquefois en raison de la lourde charge de travail des agents consulaires. Il est possible qu'ils mettent de côté l'action d'annoter le dossier tandis qu'ils s'attachent à gérer le cas avec les autorités locales, et ainsi de suite. Dans un monde idéal, il ne devrait pas arriver que les renseignements ne soient pas portés au

42 *Ibid.*, paragr. 7.71.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, paragr. 7.70.

45 *Ibid.*, paragr. 7.73.

46 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 4.

47 *Ibid.*

dossier. Je crois que c'est une situation qui découle naturellement sur le terrain sous les pressions de ces situations.

Nous avons répondu à cela en améliorant la formation dispensée aux agents consulaires. Dans un réseau aussi grand que le nôtre et avec une telle variété de circonstances auxquelles des Canadiens pourront faire face, c'est une entreprise considérable que d'assurer une discipline constante à l'échelle du réseau tout entier. C'est notre objectif, cependant, et c'est ce que nous nous attacherons à faire⁴⁸.

Étant donné que le Comité accorde une grande importance à la collecte et à l'utilisation rigoureuses de données de qualité, il recommande :

RECOMMANDATION 4

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, *Affaires mondiales Canada* soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'examen des raisons expliquant les écarts de rendement dans la remise des passeports dans ses missions à l'étranger, afin d'améliorer la prestation des services; 2) la correction des problèmes de qualité des données servant au suivi du rendement.

E. Suivi de la remise en temps opportun des documents de voyage d'urgence

Le BVG a constaté qu'AMC « avait remis des passeports provisoires et des titres de voyage d'urgence à des Canadiens à l'étranger dans les 72 heures suivant la réception des demandes, mais que le Ministère n'avait pas fait de suivi pour vérifier si ce délai répondait aux impératifs de voyage des demandeurs⁴⁹ ».

Le BVG a expliqué qu'entre le 1^{er} janvier 2016 et le 30 juin 2017, AMC a préparé 4 301 titres de voyage d'urgence (au lieu de passeports réguliers) et il a constaté qu'environ « 88 % des titres de voyage d'urgence étaient prêts avant la date de voyage prévue et répondaient aux impératifs de voyage des demandeurs⁵⁰ ». En outre, le Ministère a préparé 79 % des documents dans les trois jours suivant la demande et a

48 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#), 1600.

49 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.74.

50 *Ibid.*, paragr. 7.80.



délivré la plupart d'entre eux dans un délai de deux jours. Toutefois, « pour les autres titres, les missions ont mis entre 4 et 96 jours pour délivrer les documents⁵¹ ».

Par conséquent, le BVG a recommandé à AMC de « surveiller la remise des passeports provisoires et des titres de voyage d'urgence pour évaluer le rendement au regard des impératifs de voyage des demandeurs⁵² ».

AMC a accepté cette recommandation et y a répondu dans son plan d'action en s'engageant à améliorer son système de suivi de la délivrance des titres de voyage d'urgence et des passeports provisoires, de concert avec IRCC, d'ici octobre 2018⁵³.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

RECOMMANDATION 5

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, *Affaires mondiales Canada* soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des résultats du système de suivi mis à jour, y compris la remise des passeports provisoires et des titres de voyage d'urgence pour évaluer le rendement au regard des impératifs de voyage des demandeurs.

F. Allocation de ressources aux missions en fonction de la charge de travail

Le BVG a signalé que le Ministère « n'avait pas fait un suivi du rendement pour la plupart de ses services consulaires et qu'il ne disposait pas d'information lui permettant de fournir des services uniformes dans l'ensemble de ses missions », et que, par conséquent, il « ne pouvait pas s'assurer que ses ressources en personnel étaient réparties de manière à assurer des services rapides et efficaces⁵⁴ ».

Par exemple, le BVG a constaté qu'AMC « n'avait surveillé le rendement que de 3 des 52 normes de service affichées sur son site Web. Ces normes couvrent un large éventail d'activités, allant de l'assistance aux voyageurs en situation d'urgence au suivi des prisonniers, en passant par la délivrance de passeports et la communication d'information au sujet du Canada. Les représentants du Ministère ont confirmé qu'ils n'avaient pas revu

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*, paragr. 7.82.

53 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 6.

54 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.83.

ces normes de service depuis plus de 20 ans, et que les résultats n'étaient pas comparés aux normes **à cause de la piètre qualité des données**⁵⁵. »

Par conséquent, le BVG a recommandé à AMC d'« actualiser ses normes de rendement relatives à la prestation des principaux services consulaires dans l'ensemble de ses missions, et [de] revoir les ressources en personnel accordées aux différentes missions afin de maintenir un niveau de service efficace et uniforme pour les Canadiens à l'étranger⁵⁶ ».

Le Ministère a accepté cette recommandation et il a indiqué dans son Plan d'action détaillé qu'il « a entrepris un examen des services consulaires offerts dans le but de mettre à jour et de moderniser les normes de prestation de services en vigueur. En outre, [AMC] examinera sa méthode d'affectation des ressources afin de s'assurer que la répartition des ressources est optimisée à l'échelle du réseau des missions⁵⁷ », et ce, d'ici mars 2019.

En réponse aux questions du Comité au sujet de ces écarts entre les missions, Ian Shugart a reconnu qu'il s'agit d'un défi et il a réitéré l'engagement du Ministère à y remédier :

Nous avons répondu à cela en améliorant la formation dispensée aux agents consulaires. Dans un réseau aussi grand que le nôtre et avec une telle variété de circonstances auxquelles des Canadiens pourront faire face, c'est une entreprise considérable que d'assurer une discipline constante à l'échelle du réseau tout entier. C'est notre objectif, cependant, et c'est ce que nous nous attacherons à faire⁵⁸.

Afin d'assurer l'uniformité du service offert dans toutes les missions canadiennes à l'étranger, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, Affaires mondiales Canada soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'actualisation des normes de rendement du Ministère relatives à la prestation des principaux services consulaires dans l'ensemble des missions; 2) l'examen des ressources consulaires accordées aux missions afin de maintenir un niveau de service efficace et uniforme pour les Canadiens à l'étranger.

55 *Ibid.*, paragr. 7.89.

56 *Ibid.*, paragr. 7.91.

57 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 7.

58 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#), 1600.



G. Droits à payer pour les services consulaires et recouvrement des coûts

Le BVG a constaté qu'AMC « ne disposait pas de données fiables pour calculer le coût des services consulaires. Or, cette information est nécessaire pour fixer les frais à facturer pour ces services. Le Ministère n'a pas non plus fait un suivi du rendement d'un bon nombre de ses services consulaires⁵⁹. »

Le Ministère a commencé à facturer des frais de 25 \$ pour ses services consulaires en 1995⁶⁰. Dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada (mai 2008), chapitre 1, [La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes](#)*, « [le BVG a] examiné la façon dont le Ministère établissait les frais qu'il exigeait pour ses services consulaires » et a « constaté que les coûts estimés n'étaient pas suffisamment étayés et [...] recommandé que le Ministère réexamine ses estimations pour pouvoir établir un montant de frais approprié⁶¹. Cependant, il n'a pas changé ses frais depuis. De plus, de nos jours, les voyageurs peuvent demander un passeport d'une validité de dix ans; cependant, [AMC] facture les mêmes frais, soit 25 \$, que la validité des passeports soit de cinq ans ou de dix ans⁶². »

De plus, le BVG a indiqué qu'« au cours de l'exercice 2016-2017, [AMC] a perçu 105 millions de dollars en frais de services consulaires, un montant qui ne couvrait pas les coûts estimatifs de la prestation des services consulaires pour l'exercice en question. Le calcul des coûts de la prestation des services consulaires effectué par le Ministère montre une augmentation presque quadruple depuis 1995 : de 37 millions de dollars qu'ils étaient à l'époque, ils sont passés à 131 millions de dollars au cours de l'exercice 2016-2017. Les recettes devraient diminuer davantage à l'avenir en raison de l'adoption massive du passeport d'une durée de validité de dix ans, ce qui pourrait se traduire par un manque à gagner⁶³. » En outre, le BVG a constaté que « le Ministère n'avait pas élaboré de plan pour combler ce manque à gagner⁶⁴ ».

Enfin, le BVG a constaté qu'AMC « n'avait pas de méthode fiable à sa disposition pour calculer les coûts de la prestation des services consulaires (le montant utilisé pour fixer les

59 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.92.

60 *Ibid.*, paragr. 7.97.

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*, paragr. 7.98.

64 *Ibid.*

frais à facturer et établir les accords de financement)⁶⁵ ». De plus, le Ministère « n'a pas surveillé la mesure dans laquelle un bon nombre de ses services consulaires respectaient les normes de service pertinentes pour les frais connexes. La nouvelle [Loi sur les frais de service](#), entrée en vigueur en juin 2017, impose aux ministères de rendre compte en détail de l'information sur le rendement au sujet des services qu'ils facturent. Au moment de [l']audit, des directives expliquant la manière de faire le suivi du rendement et d'en rendre compte étaient en préparation⁶⁶. »

Par conséquent, le BVG a recommandé à AMC de « mettre à jour la méthode d'établissement des coûts qu'il utilise pour fixer les frais de ses services consulaires et étayer ses accords de financement. Le Ministère devrait également mettre à jour son information sur le rendement aux fins du calcul des frais des services consulaires⁶⁷. » **En fait, il s'agirait de la seconde fois que le BVG a fait une recommandation similaire au Ministère concernant l'administration des frais.**

Le Ministère a accepté cette recommandation et y a répondu, dans son plan d'action, en indiquant qu'il « examinera et mettra à jour la méthodologie actuelle et les éléments servant à l'établissement des coûts » et qu'il « perfectionnera ses mécanismes de mesure du rendement en fonction des normes de service, notamment par la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des cas⁶⁸ ». Ces mesures devraient être mises en œuvre respectivement d'ici septembre 2018 et octobre 2021.

En réponse à des questions à ce sujet, Heather Jeffrey a expliqué que la situation pouvait être en partie attribuée à l'émission de passeports valides pour dix ans :

[L]a projection tient au fait que les frais de services consulaires de 25 \$ n'ont pas bougé, indépendamment du fait qu'on délivre un passeport valide 5 ans ou 10 ans. Le fait que la majorité des Canadiens optent pour des passeports valides 10 ans entraîne une nette baisse des recettes, parce que les frais de 25 \$ ne sont perçus que tous les 10 ans au lieu de 5⁶⁹.

Malgré cette explication, le Comité recommande :

65 *Ibid.*, paragr. 7.99.

66 *Ibid.*, paragr. 7.100.

67 *Ibid.*, paragr. 7.101.

68 Affaires mondiales Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 8.

69 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 juin 2018, [réunion n° 102](#), 1700.



RECOMMANDATION 7

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, *Affaires mondiales Canada* soumette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) la mise à jour de la méthode d'établissement des coûts utilisée par le Ministère pour fixer les frais de ses services consulaires et étayer ses accords de financement; 2) la mise à jour de l'information sur le rendement utilisée au sujet des frais des services consulaires.

COMMENTAIRE ADDITIONNEL

Ian Shugart a répondu ce qui suit aux questions portant sur les pratiques de vérification interne du Ministère :

Nous avons une vérification interne et une évaluation. En fait, nous avons fait faire une évaluation des services consulaires dans l'année écoulée et les résultats sont affichés sur notre site Web. Dans les ministères, les vérifications internes relèvent du sous-ministre. À l'heure actuelle, nous n'avons pas de vérification interne du programme consulaire, mais il pourrait en faire l'objet. Je ne pense pas que nous en ferons une, étant donné le travail que vient de faire le vérificateur général. Le Comité permanent de la Chambre consacre aussi une étude au programme consulaire⁷⁰.

M. Shugart a ensuite expliqué que, bien que les évaluations ne comportent pas le « même élément d'assurance » que les vérifications, il y a une forte corrélation entre les constatations de l'évaluation du Ministère et celles de l'audit du BVG⁷¹.

Bien qu'il ne s'agisse là que d'un exemple parmi d'autres, le Comité estime que les ministères et organismes fédéraux devraient faire le meilleur usage possible des fonctions d'*audit* interne afin de cerner et de corriger les problèmes plus tôt. Cela contribuera à garantir que les Canadiens reçoivent les services qu'ils méritent.

CONCLUSION

Le Comité conclut « qu'*Affaires mondiales Canada* ne disposait pas de l'information sur le rendement nécessaire pour s'assurer qu'il avait bien répondu aux demandes d'aide consulaire de la part des Canadiens voyageant ou vivant à l'étranger » et que les services consulaires fournis variaient considérablement d'une mission à l'autre⁷². Enfin, « [n]'ayant

70 *Ibid.*, 1635.

71 *Ibid.*

72 BVG, [Rapport 7 – Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger – Affaires mondiales Canada](#), des rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.102.

pas fait un suivi du rendement de la plupart de ses services consulaires, [AMC] était dans l'incapacité de s'assurer que ces services étaient efficaces ou appropriés⁷³ ».

Pour remédier à ces problèmes, le Comité a formulé sept recommandations pour aider le Ministère à améliorer la prestation de ses services de manière uniforme. Ces recommandations contribueront à protéger les Canadiens qui voyagent à l'étranger, surtout ceux qui sont en situation de vulnérabilité.

73 *Ibid.*



RÉSUMÉ DES MESURES RECOMMANDÉES ET DES ÉCHÉANCES CORRESPONDANTES

Tableau 1 – Résumé des mesures recommandées et des échéances correspondantes

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	<i>Affaires mondiales Canada</i> doit présenter au Comité un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'énumération et la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports sur les leçons tirées; 2) l'élaboration d'une stratégie de communication et de sensibilisation, y compris une analyse des types de voyageurs, afin de renseigner les Canadiens sur les risques associés aux voyages internationaux et sur les services consulaires offerts en cas de crise.	Dans les 120 jours suivant la présentation du rapport
Recommandation 2	AMC doit présenter au Comité un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) la revue et la mise à jour des avertissements aux voyageurs conformément à la politique de revue obligatoire du Ministère selon un cycle de 18 mois et 2) l'amélioration de la stratégie de communication et de sensibilisation du Ministère pour mieux cibler les voyageurs à risque, en leur offrant de l'information fondée sur une analyse de leurs besoins.	31 octobre 2018
Recommandation 3	AMC doit présenter au Comité un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'examen et le renforcement de son processus de contrôle de la qualité pour s'assurer que ses agents consulaires prennent contact avec les Canadiens arrêtés ou détenus et leur offrent de l'assistance, en s'intéressant plus particulièrement aux personnes qui courent des risques élevés en raison de leur identité ou de l'endroit où elles se trouvent; 2) la formation spécialisée et cyclique sur les arrestations et les détentions tout au long de la carrière des agents consulaires, notamment sur la manière de mener une visite en prison et les outils offerts permettant de repérer les actes de torture, les sévices ou les mauvais traitements.	Dans les 120 jours suivant la présentation du rapport

RAPPORT 7, LES SERVICES CONSULAIRES AUX CANADIENS ET
AUX CANADIENNES À L'ÉTRANGER – AFFAIRES MONDIALES CANADA, DES RAPPORTS
DU PRINTEMPS 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Recommandation 4	AMC doit présenter au Comité un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'examen des raisons expliquant les écarts de rendement dans la remise des passeports dans ses missions à l'étranger, afin d'améliorer la prestation des services; 2) la correction des problèmes de qualité des données servant au suivi du rendement.	Dans les 120 jours suivant la présentation du rapport
Recommandation 5	AMC doit présenter au Comité un rapport faisant état des résultats du système de suivi mis à jour, y compris la remise des passeports provisoires et des titres de voyage d'urgence pour évaluer le rendement au regard des impératifs de voyage des demandeurs.	Dans les 120 jours suivant la présentation du rapport
Recommandation 6	AMC doit présenter au Comité un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) l'actualisation des normes de rendement du Ministère relatives à la prestation des principaux services consulaires dans l'ensemble des missions; 2) l'examen des ressources consulaires accordées aux missions afin de maintenir un niveau de service efficace et uniforme pour les Canadiens à l'étranger.	Dans les 120 jours suivant la présentation du rapport
Recommandation 7	AMC doit présenter au Comité un rapport faisant état des progrès réalisés sur 1) la mise à jour de la méthode d'établissement des coûts utilisée par le Ministère pour fixer les frais de ses services consulaires et étayer ses accords de financement; 2) la mise à jour de l'information sur le rendement utilisée au sujet des frais des services consulaires.	Dans les 120 jours suivant la présentation du rapport

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Michael Ferguson, vérificateur général du Canada Carol McCalla, directrice principale	2018/06/05	102
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement Ian Shugart, sous-ministre des Affaires étrangères Heather Jeffrey, sous-ministre adjointe, Consulaire, Sécurité et gestion des urgences		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 102 et 108](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson, C.P., député

