



**BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT**



**Sécurité publique Canada**

**Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits  
de la criminalité (IICPC) – 2010-2011**

**Rapport final**

Le 30 mars 2011

## Table des matières

Sommaire .....	i
1. Introduction.....	1
2. Profil .....	1
2.1 Contexte de l'IICPC.....	1
2.1.1 Objectifs de l'IICPC .....	2
2.1.2 Textes législatifs – Code criminel, lois et règlements .....	3
2.1.3 Modèle logique .....	4
2.1.4 Processus opérationnel.....	4
2.2 Partenaires et fournisseurs de services de l'IICPC .....	5
2.3 Unités de l'IICPC.....	6
2.4 Structure de la gouvernance de l'IICPC .....	8
2.5 Ressources de l'IICPC .....	9
2.5.1 Ressources financières.....	9
2.5.2 Effectifs.....	10
3. À propos de l'évaluation.....	11
3.1 Démarche de l'évaluation .....	11
3.1.1 Questions fondamentales de l'évaluation .....	11
3.1.2 Cadre d'évaluation.....	12
3.1.3 Matrice des questions d'évaluation.....	12
3.2 Collecte de données .....	12
3.2.1 Examen de documents et d'ouvrages spécialisés.....	13
3.2.2 Entrevues avec les représentants clés et entrevues de groupe .....	13
3.2.3 Examen et analyse des bases de données.....	14
3.2.4 Études de cas.....	14
3.3 Faiblesses méthodologiques.....	15
4. Constatations.....	15
4.1 Pertinence.....	15
4.1.1 Besoin continu du programme .....	16
4.1.1.1 L'IICPC continue-t-elle de répondre à un besoin? .....	16
4.1.1.2 Dans quelle mesure les objectifs de l'IICPC (c'est-à-dire, ciblage des produits et biens illicites) sont-ils pertinents pour la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés? .....	23

4.1.1.3 Dans quelle mesure la théorie et la conception de l'IICPC sont-elles appropriées pour répondre aux besoins continus? .....	23
4.1.2 Conformité aux priorités du gouvernement .....	25
4.1.2.1..Dans quelle mesure l'IICPC contribue-t-elle aux priorités du gouvernement en ce qui concerne les criminels et groupes criminels organisés, et activités?.....	25
4.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement.....	27
4.1.3.1 L'IICPC est-elle en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement du Canada?? .....	27
4.2 Rendement .....	28
4.2.1 Réalisation des résultats escomptés .....	29
4.2.1.1 Dans quelle mesure les résultats escomptés de l'IICPC ont-ils été réalisés?.....	29
4.2.1.2 Dans quelle mesure l'Initiative est-elle structurée de manière à favoriser l'atteinte de ses objectifs? .....	42
4.2.1.3 Quels ont été les défis, le cas échéant, auxquels a fait face l'IICPC et comment ont-ils été relevés ou surmontés? .....	47
4.2.1.4 Des pratiques, systèmes ou mécanismes ont-ils été mis en place afin de garantir un suivi de l'efficacité et des résultats?.....	47
4.2.1.5 Un réseau efficace a-t-il été mis en place?.....	50
4.2.1.6 Des communications publiques ont-elles été intégrées dans la stratégie de l'IICPC afin d'élargir les connaissances sur les activités, les enjeux et les outils d'enquête relatifs aux PC et BA?.....	53
4.2.1.7 L'Initiative a-t-elle eu des impacts imprévus (positifs ou négatifs)?.....	56
4.2.2 Résultats – efficacité et économie.....	57
4.2.2.1 Allocation du budget de l'IICPC est-elle faite de manière à optimiser les résultats? .....	60
4.2.2.2 L'Initiative est-elle parvenue à établir des groupes de l'IICPC qui sont stables et efficaces?.....	62
5. Conclusions.....	64
6. Recommandations.....	67
7. Réponse et plan d'action de la gestion.....	67
Annexe A : Bibliographie .....	70
Annexe B : Inventaire de l'évaluation précédente de l'IICPC .....	74
Annexe C : Matrice des questions d'évaluation .....	77

## Sommaire

### Qu'avons-nous examiné?

L'évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité (ci-après « l'Initiative »), qui porte sur la période allant de 2005-2006 à 2009-2010, a été effectuée par Sécurité publique Canada, en consultation avec le Comité consultatif de l'Initiative qui est composé de représentants de l'Initiative et des unités d'évaluation des ministères et organismes fédéraux participants. Cette évaluation a été effectuée conformément aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada* du Secrétariat du Trésor du Canada. Son objectif est d'apporter une appréciation neutre et basée sur les faits, de la pertinence et du rendement (efficacité, efficience et économie) de l'Initiative.

Cette initiative interministérielle regroupe les organismes gouvernementaux suivants : l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, le Service des poursuites pénales du Canada, Sécurité publique Canada, le Groupe de gestion juricomptable de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et la Gendarmerie royale du Canada.

L'initiative contribue à la déstabilisation, au démantèlement et à la neutralisation des groupes du crime organisé et des criminels en ciblant leurs produits et leurs biens illicites. L'initiative dispose de ressources intégrées qui lui sont particulièrement affectées de façon à faciliter les enquêtes, à assurer l'échange d'information et à transformer cette information en renseignement pouvant être utilisé par les enquêteurs sur le terrain et, en bout de ligne, les poursuivants. Au fil du temps, les unités chargées de l'Initiative ont également ajouté des ressources provenant des services de police provinciaux et municipaux, ce qui a permis de mettre sur pied des interventions conjointes ayant contribué à la déstabilisation et au démantèlement des groupes du crime organisé.

L'Initiative est régie par Sécurité publique Canada. Le financement total de l'Initiative pour la période allant de 2005-2006 à 2009-2010 était de 116,5 millions de dollars.

La méthodologie de l'évaluation comprenait l'examen de documents et d'ouvrages spécialisés, des entrevues avec des représentants et des entrevues de groupe, l'examen et l'analyse des bases de données et des études de cas.

### Pourquoi est-ce important?

Le crime organisé est considéré comme l'une des menaces majeures pour la sécurité nationale. Il gêne le développement social, politique et culturel des sociétés dans le monde. Le crime organisé est un phénomène à multiples facettes et s'est manifesté sous différentes formes, notamment : trafic de stupéfiants, traite de personnes, trafic d'armes à feu, trafic illicite de migrants, blanchiment de fonds, produits de la criminalité, etc. Le trafic de stupéfiants, en particulier, est l'une des principales activités des groupes du crime organisé et génère des profits considérables.

En 2009, on a dénombré au Canada environ 750 groupes criminels<sup>1</sup>. Comme énoncé dans le Rapport public concernant les mesures prises dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé<sup>2</sup>, « *du fait que les criminels organisés recherchent les pays reconnus pour être dotés de systèmes réglementaires et d'application de la loi moins efficaces, tout État qui ne se donne pas des moyens de défense adéquats s'expose à des risques et compromet éventuellement la quiétude d'autres pays. Comme jamais auparavant peut-être, les politiques et la capacité d'application de la loi de tout pays ont des répercussions directes à l'échelle planétaire* ». L'Initiative constitue un des outils dont s'est équipé le Canada pour lutter contre les criminels organisés et les groupes criminels. L'Initiative est axée sur l'identification, l'évaluation, la saisie, l'interdiction et la gestion de la confiscation des biens illicites accumulés au moyen d'activités criminelles.

De nombreux spécialistes ont avancé que le fait de s'attaquer aux produits de la criminalité constitue l'approche la plus efficace de lutte contre le crime organisé. À cet égard, le gouvernement canadien, dans le cadre de son *Programme national de lutte contre le crime organisé*, s'est engagé à collaborer avec les provinces, les municipalités et ses partenaires internationaux pour protéger ses citoyens et l'infrastructure économique du pays contre le crime organisé. Les enquêtes et poursuites sur les produits de la criminalité ainsi que la saisie et la confiscation de ses produits sont des outils clés pour le gouvernement dans sa lutte contre le crime organisé.

## **Qu'avons-nous découvert?**

### ***Pertinence***

- Les objectifs sous-jacents de l'IICPC restent pertinents aujourd'hui. Ils répondent aux engagements pris par le Canada contre le crime organisé. Les « produits de la criminalité » ont été identifiés comme l'une des priorités du gouvernement du Canada et sont un élément clé du *Programme national de lutte contre le crime organisé*.
- Les ouvrages spécialisés qui ont été examinés soutiennent de façon unanime la nécessité de poursuivre les efforts de lutte contre le crime organisé en ciblant les produits de la criminalité. Cette prise de position est soutenue par tous les partenaires interrogés au cours de la présente évaluation. Dans ce contexte et dans la conjoncture actuelle, l'Initiative reste un élément clé pertinent de la stratégie anticriminelle plus large du Canada aux niveaux national et international.
- La théorie et la conception initiales de l'Initiative étaient axées sur le *Code criminel* et sur d'autres textes législatifs connexes. Au cours des dernières années, l'élargissement des textes de loi sur la confiscation au civil des biens et leur utilisation accrue dans les cas de saisie et de confiscation de biens illicites ont influencé la théorie et la conception initiales de l'Initiative, puisque les dispositions législatives relatives à la confiscation au civil n'étaient pas en vigueur au moment de la mise en œuvre de l'Initiative. Pour rester pertinente et efficace, l'Initiative doit constamment s'adapter à ces nouvelles réalités en

---

<sup>1</sup> SERVICE CANADIEN DE RENSEIGNEMENTS CRIMINELS. *Rapport sur le crime organisé*, 2009, p.17

<sup>2</sup> SITE WEB DU CENTRE NATHANSON : <http://www.yorku.ca/nathanson/default.htm>.

modifiant ses interventions de façon à utiliser au mieux ces nouveaux outils dans les circonstances les mieux indiquées.

### **Rendement**

- L'IICPC a eu une incidence sur le crime organisé et sur les groupes criminels. Cet impact est évident si l'on en croit les dossiers traités par l'Initiative au cours de la période faisant l'objet de la présente évaluation, surtout les dossiers importants comme l'*Opération Colisée*, opération dans le cadre de laquelle une opération conjointe unifiant les efforts des partenaires de l'Initiative et ceux des services de police provinciaux et municipaux, a permis de démanteler la mafia italienne de Montréal. Les statistiques recueillies au cours de l'évaluation confirment aussi que l'Initiative a été efficace en ce qui a trait à la déstabilisation du crime organisé grâce aux saisies, aux confiscations et aux condamnations.
- Malgré l'incidence de l'Initiative, les constatations de l'équipe d'évaluation semblent indiquer que l'Initiative n'est pas aussi efficace ou efficiente qu'elle pourrait l'être. Au cours de la présente évaluation, on a pu cibler les difficultés suivantes : financement, roulement du personnel, formation, gouvernance, surveillance, communication, difficultés juridiques et relationnelles.
- Pour atteindre ses objectifs de manière efficiente, l'Initiative demande une communication et une collaboration étroites entre ses partenaires. En effet, la principale caractéristique du concept d'origine de l'Initiative était l'intégration. Les données obtenues au cours de l'évaluation semblent indiquer que cette principale caractéristique de l'Initiative s'est estompée au fil du temps, au détriment des opérations qui sont menées dans le cadre de cette initiative.
- Plusieurs facteurs relatifs aux effectifs ont eu des conséquences néfastes sur les opérations de l'Initiative, notamment : certains partenaires ont quitté les unités (les organismes ne sont plus co-implantés), le roulement des effectifs, les postes vacants, les difficultés de recrutement, le manque de personnel expérimenté et l'absence de formation. Ces facteurs humains doivent être résolus pour faire de l'Initiative une initiative à nouveau entièrement opérationnelle.
- On peut dire que la cohérence et l'uniformité des données de rendement sont des caractéristiques nécessaires pour toute opération intégrée. Cependant, au moment de l'évaluation, aucun système intégré de surveillance n'était en place. De plus, tous les partenaires de l'Initiative ont chacun leurs propres systèmes et outils d'établissement de rapports, et il n'existe aucune norme commune. Les partenaires de l'Initiative doivent prendre des mesures pour améliorer la surveillance du rendement de l'Initiative au moyen de mesures cohérentes du rendement.
- En résumé, l'absence d'une stratégie globale et d'un plan d'activités, de communication et de relations entre les partenaires, d'effectifs, d'intégration, d'indicateurs de rendement et d'un système de surveillance commun, contribue à un rendement inférieur.

## **Recommandations**

Trois recommandations ressortent des constatations faites à l'issue de l'évaluation 2010-2011 de l'Initiative.

On recommande que, sous la direction de Sécurité publique Canada, le Comité consultatif de l'Initiative (avec l'approbation du Comité supérieur de la régie de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité) :

1. examine la théorie et la conception de l'Initiative, y compris ses objectifs et son modèle logique, en se basant sur les changements internes et externes présentés à la section 4.1.1.1 de la présente évaluation (d'ici le 31 mars 2012).
2. élabore une stratégie quinquennale détaillée, comprenant un plan d'activités et de communication, qui envisagerait aussi les principales difficultés ayant trait aux relations entre les partenaires, au financement, aux méthodes de surveillance et d'établissement de rapports, et qui tiendrait compte des modifications apportées à la théorie et à la conception de l'Initiative.

De plus, on recommande que :

3. la Gendarmerie royale du Canada continue de déployer les efforts nécessaires pour résoudre les difficultés actuelles et à venir en matière de recrutement, de maintien en poste et de formation liées à l'Initiative.

## **Réponse et plan d'action de la gestion**

Les administrateurs généraux des organisations partenaires de l'Initiative ont examiné et approuvé le présent rapport d'évaluation. Les organisations partenaires directement touchées par les recommandations découlant du rapport d'évaluation ont fourni des plans d'action de la gestion et ont eu l'occasion d'émettre des commentaires sur le présent rapport et sur leur participation à l'évaluation de l'Initiative.

Tous les partenaires de l'Initiative approuvent les recommandations du rapport, appuient la réponse et les plans d'action de la gestion et s'engagent à collaborer en vue de mettre en œuvre ces plans. Sous la direction du Comité supérieur de la régie de l'Initiative et par l'entremise de leurs représentants siégeant au Comité consultatif de l'Initiative, les partenaires s'assureront d'effectuer un examen périodique des objectifs, des résultats et des attentes de l'Initiative, d'examiner la théorie et la conception de l'Initiative, notamment son modèle logique, en fonction des changements internes et externes, et d'élaborer une stratégie quinquennale comprenant un plan d'activités et de communication.

De façon plus détaillée :

### **Agence des services frontaliers du Canada**

L'Agence des services frontaliers du Canada accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. L'Agence est en accord avec les principales constatations de ce rapport et convient que les objectifs sous-jacents de l'Initiative restent pertinents pour ce qui est de répondre aux engagements du Canada sur le plan national et international en matière de lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Pour être efficace, l'Initiative doit adopter un cadre dynamique dans lequel les tactiques employées par le crime organisé – et l'intervention du gouvernement face à ces tactiques – sont en constante évolution. L'Agence collaborera avec les partenaires de l'Initiative à l'examen de la théorie et de la conception de l'Initiative, ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie détaillée visant à faire progresser l'Initiative.

### **Agence du revenu du Canada**

L'Agence du revenu du Canada accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. L'Agence approuve le plan d'action de la gestion proposé visant le Comité consultatif. L'Agence appuiera la mise en œuvre des recommandations en siégeant de façon permanente au Comité supérieur de la régie de l'Initiative et au Comité consultatif de l'Initiative.

En ce qui concerne les données de rendement du Programme spécial d'exécution de l'Agence du revenu du Canada, à compter de 2011, l'Agence contrôlera les impôts fédéraux recouverts et communiquera cette information aux partenaires de l'Initiative.

### **Service des poursuites pénales du Canada**

Le Service des poursuites pénales du Canada accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. Le Service des poursuites pénales du Canada appuiera la mise en œuvre des recommandations en siégeant de façon permanente au Comité supérieur de la régie de l'Initiative et au Comité consultatif de l'Initiative.

De plus, le Service des poursuites pénales du Canada collaborera avec la Gendarmerie royale du Canada afin de renouveler le protocole d'entente de 1997 établi entre les deux organismes et de clarifier leurs responsabilités et rôles respectifs dans le cadre de l'Initiative, en tenant compte des changements internes et externes qui ont été mis en évidence dans le cadre de l'évaluation.

### **Sécurité publique Canada**

Sécurité publique Canada accepte et appuie pleinement la présente évaluation et ses recommandations. Dans le cadre de l'engagement continu de Sécurité publique Canada à l'égard de l'Initiative, le Ministère continuera à collaborer avec ses partenaires fédéraux en vue de renforcer l'Initiative.

1. Sécurité publique Canada collaborera avec le Comité consultatif de l'Initiative et le Comité supérieur de la régie en vue d'examiner la théorie et la conception de l'Initiative, y compris ses objectifs et son modèle logique, en se fondant sur les changements internes et externes (d'ici le 31 mars 2012).

2. Sécurité publique Canada collaborera avec le Comité consultatif de l'Initiative et le Comité supérieur de la régie de l'Initiative en vue d'élaborer une stratégie globale quinquennale comprenant un plan d'activités et de communication, qui tiendrait également compte des principaux enjeux liés aux relations entre les partenaires, au financement, à la surveillance et à l'établissement de rapports, ainsi que des modifications apportées à la théorie et à la conception de l'Initiative.

### **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Groupe de gestion juricomptable**

Le Groupe de gestion juricomptable de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. Le Groupe de gestion juricomptable de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuiera la mise en œuvre du plan d'action de la gestion qui sera approuvé par le comité de la régie de l'Initiative concerné.

### **Gendarmerie royale du Canada**

La Gendarmerie royale du Canada accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. L'organisme continuera de participer activement au Comité consultatif de l'Initiative et au Comité supérieur de la régie de l'Initiative.

La Gendarmerie royale du Canada s'est penchée sur les questions de recrutement, de maintien en poste et de formation, et continuera de le faire. Elle continuera d'apporter des modules de formation en ligne dans le but de compléter le premier module déployé en janvier 2011 et d'offrir une formation aux effectifs et partenaires de l'Initiative par l'intermédiaire d'un expert en la matière contractuel, spécialement affecté à cette initiative. En ce qui concerne les données et statistiques de rendement, la Gendarmerie royale du Canada surveillera la mise en œuvre du système amélioré d'établissement de rapports instauré en janvier 2010, de façon à assurer l'exactitude d'établissement de rapports des activités d'enquête.

## 1. Introduction

Ce rapport présente les constatations de l'évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité (ci-après « l'Initiative » ou « l'IICPC ») sur la période allant de 2005-2006 à 2009-2010. Elle a été effectuée par Sécurité publique Canada.

L'évaluation examine la mesure dans laquelle un programme, une politique ou une initiative qui répond à un besoin démontrable, est appropriée pour le gouvernement fédéral et répond aux besoins des Canadiens. Elle étudie aussi le niveau de pertinence, de rendement et d'économie.

L'IICPC est une initiative interministérielle regroupant les ministères et organismes fédéraux :

- l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- l'Agence du revenu du Canada (ARC);
- le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC);
- Sécurité publique Canada (SP);
- le Groupe de gestion juricomptable (GGJ) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC);
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Cette évaluation respecte les exigences du Conseil du Trésor, à savoir d'apporter une appréciation neutre et basée sur les faits, de la pertinence et du rendement (efficacité, efficience et économie) de l'Initiative, comme stipulé dans sa politique actualisée sur l'évaluation (2009).

## 2. Profil

### 2.1 Contexte de l'IICPC

L'IICPC contribue à la déstabilisation, au démantèlement et à la neutralisation du crime organisé et des groupes criminels en s'attaquant aux produits de la criminalité. Le *Code criminel* donne la définition suivante :

*« produits de la criminalité » Bien, bénéfice ou avantage qui est obtenu ou qui provient, au Canada ou à l'extérieur du Canada, directement ou indirectement : a) soit de la perpétration d'une infraction désignée; b) soit d'un acte ou d'une omission qui, au Canada, aurait constitué une infraction désignée »<sup>3</sup>.*

L'Initiative se base sur le projet pilote de l'initiative Programme antidrogue axé sur les profits des trafiquants de 1992 (composé de trois unités à Montréal, Toronto et Vancouver), financé par la Stratégie nationale anti-drogue renouvelée. En 1996-1997, 13 unités de l'IICPC ont été créées au Canada; ce nombre a été réduit à 12 unités en 2003. De plus, la GRC a établi quatre unités satellites plus petites de contrôle des produits de la criminalité (CPC) (voir tableaux 2, 3 et 4 pour les localités, les partenaires partageants les bureaux et les employés à temps plein (ETP) pour chaque unité).

---

<sup>3</sup> *Code criminel*. Article 462.3

L'Initiative a été conçue comme un modèle novateur de mesures intégrées d'application de la loi, fondé sur la conviction que le retrait des produits de la criminalité des individus bien organisés et bien financés réduirait leur pouvoir et leur influence économiques, leur capacité à mettre sur pied des entreprises criminelles de grande envergure, et réduirait la motivation à l'activité criminelle.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à collaborer avec ses partenaires nationaux et internationaux pour protéger les Canadiens des conséquences du crime organisé et pour assurer un sentiment de sécurité au sein des collectivités. Les enquêtes et poursuites relatives aux produits de la criminalité constituent des outils clés dans les démarches globales menées par le gouvernement du Canada dans la lutte contre le crime organisé.

L'Initiative a aussi des liens, et collabore, avec d'autres initiatives traitant du crime organisé, telles que l'Initiative relative aux mesures de lutte contre le crime organisé, la Stratégie nationale antidrogue, le Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — anciennement appelé Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent (INLBA), l'Initiative Sécurité publique et antiterrorisme et, tout récemment, la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada.

### 2.1.1 Objectifs de l'IICPC

Les objectifs de l'IICPC sont énumérés ci-dessous<sup>4</sup> :

- diminuer la capacité et faire augmenter les coûts des groupes du crime organisé et des criminels ciblés en supprimant leurs biens;
- diminuer la capacité et faire augmenter les coûts des groupes du crime organisé et des criminels ciblés en intentant des poursuites contre des personnalités du crime organisé;
- approfondir et rendre plus efficaces et efficientes les enquêtes sur les produits de la criminalité;
- accélérer et rendre plus efficaces et efficientes les poursuites relatives aux produits de la criminalité;
- élargir les connaissances et la compréhension des enjeux et des moyens relatifs aux produits de la criminalité.

À partir de ces objectifs, la GRC a élaboré le mandat suivant :

*Se servir du renseignement tout en optimisant une approche intégrée de façon à identifier, saisir, bloquer et confisquer les biens illicites et non déclarés, accumulés par les criminels organisés et les groupes criminels du plus haut niveau, identifier les priorités divisionnaires, provinciales et nationales, et retirer ainsi la motivation à l'activité criminelle<sup>5</sup>.*

---

<sup>4</sup> PUBLIQUE CANADA. *Évaluation de l'évaluabilité – Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité*, 2010, p.7-8.

<sup>5</sup> GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Proceeds of Crime Program Review: National Report 2005-2007*, 2009, p.31.

## 2.1.2 Textes législatifs – Code criminel, lois et règlements

Depuis 1996, plusieurs modifications législatives ont été apportées pour cibler les produits de la criminalité. À compter de 2010, les dispositions du *Code criminel* concernant les produits de la criminalité sont celles qui apportent le plus grand soutien à la confiscation des biens illicites. D'autres lois fédérales, comme la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* soutiennent aussi les objectifs de mise à exécution<sup>6</sup>.

On trouvera ci-dessous une liste des principaux textes législatifs qui soutiennent l'IICPC :

- *Code criminel*, Partie XII.2 – Produits de la criminalité
- *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* [2000, ch. 17] et ses règlements
- *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* [1996, ch. 19]
- *Loi sur l'administration des biens saisis* [1993, ch. 37]
- *Loi sur la preuve au Canada* [1985, ch. C-5]
- *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* [1985, ch. 30]

En plus des lois fédérales, huit provinces ont adopté un texte de loi concernant la confiscation des biens au civil depuis 2001. On a également déposé un projet de loi devant l'Assemblée législative du Yukon. Ces lois donnent aux provinces le transfert judiciaire du titre des produits et instruments d'activités illicites dans le cadre de poursuites civiles<sup>7</sup>. Le tableau 1 présente les lois sur la confiscation, pour chaque province.

Tableau 1 – Lois sur la confiscation des biens		
Provinces	Lois	Date
Ontario	<i>Loi de 2001 sur les recours civils</i>	2001
Colombie-Britannique	<i>Civil Forfeiture Act</i>	2005
Nouvelle-Écosse	<i>Civil Forfeiture Act</i>	2007
Québec	<i>Loi sur la confiscation, l'administration et l'affectation des produits et instruments d'activités illégales</i>	2007
Manitoba	<i>Loi sur la confiscation de biens obtenus ou utilisés criminellement</i>	2008
Saskatchewan	<i>The Seizure of Criminal Property Act</i>	2008
Alberta	<i>Victims Restitution and Compensation Payment Act</i>	2008
Nouveau-Brunswick	<i>Loi sur la confiscation civile</i>	2010
Yukon	Projet de loi 82 – <i>Loi sur la confiscation civile</i>	À déterminer

<sup>6</sup> GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. [

\*

]

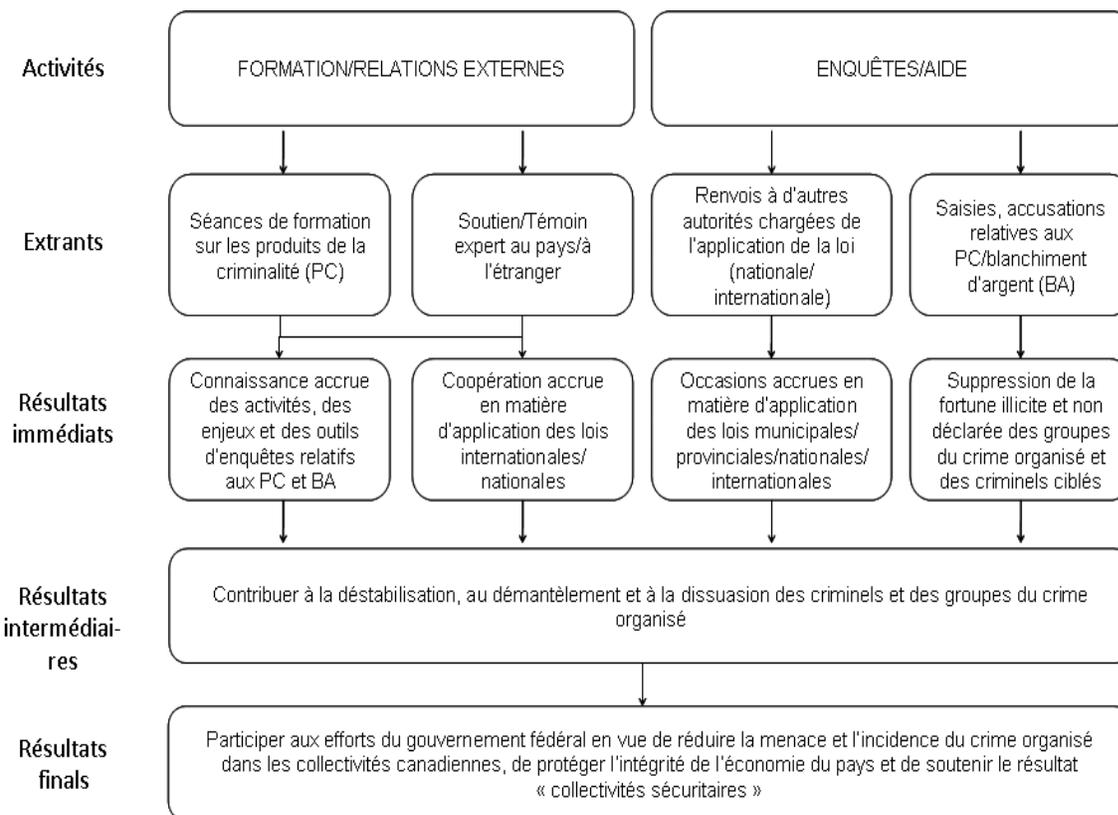
<sup>7</sup> MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL. *La confiscation de biens au civil en Ontario - 2007*.

### 2.1.3 Modèle logique

Un modèle logique est un outil essentiel à l'exécution d'une évaluation. C'est une représentation visuelle des activités, des extrants et des résultats d'un programme. Il apporte une méthode de représentation visuelle et systématique de la théorie du programme et montre la façon logique dont le programme, la politique ou l'initiative devrait atteindre ses objectifs. Il apporte aussi les bases de l'élaboration des stratégies de mesure et d'évaluation du rendement.

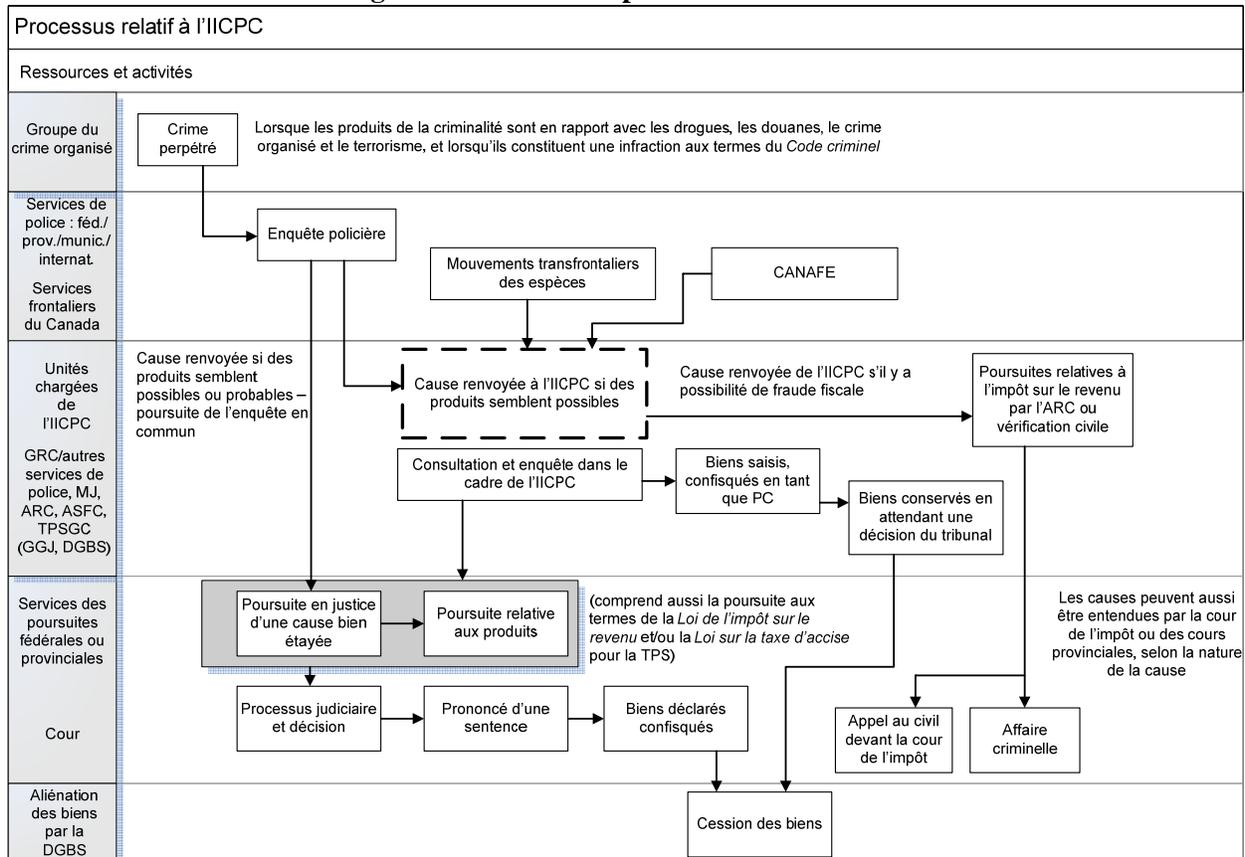
Le modèle logique de l'Initiative est illustré à la Figure 1.

**Figure 1 – Modèle logique de l'IICPC**



La Figure 2 montre les diverses étapes et les différents groupes qui participent à l'enquête et aux poursuites relatives aux produits de la criminalité<sup>8</sup> :

**Figure 2 – Processus opérationnel de l'IICPC**



## 2.2 Partenaires et fournisseurs de services de l'IICPC

### Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

L'ASFC offre une expertise et des renseignements à l'appui des enquêtes dans le cadre de l'IICPC. L'Agence recueille, évalue, analyse et diffuse des renseignements sur les infractions réelles ou présumées, liées aux produits de la criminalité et ayant une incidence sur le mandat relatif à l'application des mesures douanières. Les agents de l'ASFC apportent leur assistance aux unités, soit à temps partiel, soit au moyen d'un agent de liaison.

### Agence du revenu du Canada (ARC)

L'Agence mène des enquêtes conjointes sur les produits de la criminalité et l'impôt sur le revenu dans les unités chargées de l'IICPC, et aide au repérage et au renvoi en temps opportun à l'ARC des cas qui pourraient faire l'objet d'une nouvelle cotisation. L'ARC n'est pas financée par l'Initiative.

<sup>8</sup> SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Plan d'activités de l'IICPC de 2006*, 2006, p.7.

### **Service des poursuites pénales du Canada (SPPC)**

Le SPPC est responsable des poursuites lorsque les infractions sont liées aux produits de la criminalité et prête main-forte aux organismes d'application de la loi dans leur enquête sur les cas pouvant mener à de telles poursuites.

### **Sécurité publique Canada (SP)**

Sécurité publique Canada coordonne l'initiative, y compris la direction des évaluations; préside le Comité supérieur de la régie de l'IICPC; coordonne le Comité consultatif des partenaires de l'IICPC au niveau opérationnel.

### **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) : Groupe de gestion juricomptable (GGJ)**

Ce groupe offre des services de gestion juricomptable aux unités chargées de l'IICPC et des témoignages d'experts sur les aspects financiers des enquêtes et des poursuites criminelles.

### **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) – Direction de la gestion des biens saisis (DGBS)**

À titre de fournisseur de services, la DGBS de TPSGC est chargée de la gestion des biens saisis ou bloqués en vertu de la loi canadienne sur les produits de la criminalité. La DGBS de TPSGC collabore avec les agents de police fédéraux et les procureurs de la Couronne sur les affaires impliquant le blocage, la saisie ou la confiscation, en apportant son expertise en ce qui concerne la gestion et la cession efficaces et efficientes des biens. Les coûts de la gestion des biens sont déduits des revenus générés par les biens confisqués, y compris, mais non de façon limitative, les biens confisqués à titre de produits de la criminalité.

### **Gendarmerie royale du Canada (GRC)**

La GRC est responsable de la gestion et du fonctionnement quotidiens de chacune des unités chargées de l'IICPC et des unités satellites.

### **Autres partenaires non fédéraux**

En plus des partenaires et fournisseurs de services fédéraux, les services de police et procureurs provinciaux et municipaux travaillent de façon intégrée ou collaborent avec plusieurs unités de l'IICPC. Cette intégration/collaboration avec les partenaires non fédéraux est précisée dans des protocoles d'entente régionaux.

## **2.3 Unités de l'IICPC**

Depuis 2003, les unités de l'IICPC sont situées dans 12 municipalités au Canada. Le tableau 2 donne le détail de chaque unité, y compris la division responsable et les partenaires fédéraux internes<sup>9</sup> (c'est-à-dire, co-implantés dans les mêmes bureaux), ainsi que les postes pourvus sur six ans (d'après les données fournies par les partenaires).

---

<sup>9</sup> Le terme « partenaires internes » désigne les partenaires qui sont co-implantés dans les bureaux de l'IICPC. Certains partenaires ne sont plus co-implantés dans certains bureaux de l'IICPC (p. ex. ASFC, ARC, SPPC), mais font encore partie de l'Initiative.

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

Tableau 2 – Unités de l'IICPC							
Ville	Division	Partenaires internes	Postes pourvus				
			2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Halifax (N.-É.)	<i>Division H</i>	ARC	1	1	1	1	1
		SPPC	3	3	3	3	3
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	8	7	9	8	8
		<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>14</i>	<i>13</i>	<i>13</i>
Moncton (N.-B.)	<i>Division J</i>	ARC	1	1	1	1	1
		SPPC	2	1.5	2	0	0
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	12	11	11	12	14
		<i>Total</i>	<i>16</i>	<i>14.5</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>16</i>
Québec (QC)	<i>Division C</i>	ARC	1	1	1	1	1
		SPPC	2	2	2	1	2
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	9	10	12	12	10
		<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>14</i>
Montréal (QC)	<i>Division C</i>	SPPC	3	3	4	4	2
		DGBS-TPSGC	4	4	4	4	4
		GRC	47	49	50	44	48
		<i>Total</i>	<i>54</i>	<i>56</i>	<i>58</i>	<i>52</i>	<i>54</i>
Ottawa (ON)	<i>Division A</i>	ASFC	2	2	0	0	0
		ARC	3	3	2	2	1
		SPPC	3	3	3	3	3
		DGBS-TPSGC	2	2	2	2	2
		GRC	11	8	11	10	10
		<i>Total</i>	<i>21</i>	<i>18</i>	<i>18</i>	<i>17</i>	<i>16</i>
Toronto (ON)	<i>Division O</i>	ASFC	1	1	0	0	0
		ARC	3	3	2	1	0
		SPPC	2	3.5	2	1.5	1.5
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	36	37	36	33	34
		<i>Total</i>	<i>43</i>	<i>45.5</i>	<i>41</i>	<i>36.6</i>	<i>36.5</i>
London (ON)	<i>Division O</i>	ASFC	1	1	0	0	0
		ARC	3	3	3	3	2
		SPPC	2	2	2	2	2
		DGBS-TPSGC	14	19	19	18	16
		<i>Total</i>	<i>20</i>	<i>25</i>	<i>24</i>	<i>23</i>	<i>20</i>
Winnipeg (MB)	<i>Division D</i>	SPPC	2	2	2	2	2
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	12	12	10	10	12
		<i>Total</i>	<i>15</i>	<i>15</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	<i>15</i>
Regina (SK)	<i>Division F</i>	ARC	1	1	1	1	1
		SPPC	1	1	1	1	1
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	6	6	7	6	5
		<i>Total</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>8</i>
Calgary (AB)	<i>Division K</i>	ARC	1	1	1	1	1
		SPPC	1	1	1	1	1
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1

Tableau 2 – Unités de l'IICPC							
Ville	Division	Partenaires internes	Postes pourvus				
			2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
		GRC	14	15	12	16	14
		<i>Total</i>	<i>17</i>	<i>18</i>	<i>15</i>	<i>19</i>	<i>17</i>
Edmonton (AB)	<i>Division K</i>	ARC	1	1	1	1	1
		SPPC	2	2	2	2	2
		DGBS-TPSGC	1	1	1	1	1
		GRC	15	15	15	12	15
		<i>Total</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>16</i>	<i>19</i>
Vancouver (C.-B.)	<i>Division E</i>	ASFC	1	1	0	0	0
		SPPC	3	3	3	3	0
		DGBS-TPSGC	3	3	3	3	3
		GRC	36	34	35	32	38
		<i>Total</i>	<i>43</i>	<i>41</i>	<i>41</i>	<i>38</i>	<i>41</i>

Quatre autres unités satellites sont situées plus petites sont situées dans les régions suivantes :

Tableau 3 – Unités satellites de l'IICPC							
Ville	Division	Partenaires internes	Postes pourvus				
			2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Sherbrooke (QC)	<i>Division C</i>	GRC	5	4	4	5	5
Kingston (ON)	<i>Division O</i>	GRC	6	5	5	6	6
Niagara (ON)	<i>Division O</i>	GRC	2	2	2	2	2
Saskatoon (SK)	<i>Division F</i>	GRC	5	5	7	5	7
Kelowna (C.-B.)	<i>Division E</i>	GRC	0	0	0	1	2

Enfin, la GRC dispose de deux unités PC situées à :

Table 4 – Unités PC							
Ville	Division	Partenaires internes	Postes pourvus				
			2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
St. John's (T.-N.)	<i>Division B</i>	GRC	6	8	6	6	6
		ARC	1	1	1	1	1
		<i>Total</i>	<i>7</i>	<i>9</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>7</i>
Yellowknife (T.-N.-O.)	<i>Division G</i>	GRC	1	1	1	1	1

## 2.4 Structure de la gouvernance de l'IICPC

L'Initiative est gérée par trois entités complémentaires.

### Comité supérieur de la régie de l'IICPC

Le Comité supérieur de la régie de l'IICPC effectue une surveillance générale de l'Initiative pour le directeur général ou un délégué. Le comité, qui est présidé par SP et qui regroupe des représentants de chacun des partenaires de l'IICPC, se réunit au besoin. Son rôle est d'offrir une orientation, de favoriser la coordination et la responsabilisation à l'égard des politiques interministérielles, et de se faire le champion du programme.

## Comité consultatif des partenaires de l'IICPC

Le Comité consultatif des partenaires de l'IICPC compte des représentants dans chacune des organisations partenaires au niveau de directeur ou d'analyste principal; le Comité se réunit deux fois par an pour examiner les enjeux au besoin. Le Comité élabore la stratégie d'évaluation du programme, et met en œuvre les processus de surveillance et de suivi requis pour gérer et évaluer efficacement le programme. Le Comité est également tenu d'offrir son soutien au Comité supérieur de la régie de l'IICPC, de favoriser la coopération interministérielle, et de résoudre les questions horizontales d'ordre opérationnel. Le Comité est présidé par Sécurité publique Canada.

## Opérations quotidiennes

La GRC est responsable de la gestion et des opérations quotidiennes au sein des unités chargées de l'IICPC, tandis que d'autres partenaires sont chargés de la gestion et des opérations quotidiennes de leurs volets respectifs. Au niveau régional, les membres du partenariat relatif à l'IICPC se réunissent régulièrement pour discuter des enjeux locaux et régionaux et pour résoudre les problèmes.

## 2.5 Ressources de l'IICPC

### 2.5.1 Ressources financières

L'Initiative a reçu 116,5 millions de dollars sur cinq ans en 2005, le même montant, non indexé, reçu en 1996-1997 au moment de la création de l'Initiative. Le tableau 5 donne le détail du financement reçu par chaque partenaire au cours de la période allant de 2005-2006 à 2009-2010. L'ARC n'a pas reçu de financement dans le cadre de l'Initiative et n'est donc pas représentée dans ce tableau.

<b>Tableau 5 – Ressources financières des partenaires de l'IICPC par exercice financier (2005-2010)</b>						
<b>Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)</b>						
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 2005-2010
Financement	390 000 \$	390 000 \$	390 000 \$	390 000 \$	390 000	<b>1 950 000 \$</b>
<b>Service des poursuites pénales du Canada (SPPC)</b>						
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 2005-2010
Financement	6 050 000 \$	6 050 000 \$	6 050 000 \$	6 050 000 \$	6 050 000 4	<b>30 250 000 \$</b>
<b>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) – Direction de la gestion des biens saisis (DGBS)*</b>						
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 2005-2010
Financement	1 700 000 \$	1 700 000 \$	1 700 000 \$	1 700 000 \$	1 700 000 \$	<b>8 500 000 \$</b>
<b>Sécurité publique Canada (SP)</b>						
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 2005-2010
Financement	160 000 \$	160 000 \$	160 000 \$	160 000 \$	160 000 \$	<b>800 000 \$</b>

**Tableau 5 – Ressources financières des partenaires de l'IICPC par exercice financier (2005-2010)**

<b>Gendarmerie royale du Canada (GRC)</b>						
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 2005-2010
Financement	15 000 000 \$	15 000 000 \$	15 000 000 \$	15 000 000 \$	15 000 000 \$	<b>75 000 000 \$</b>
<b>Total pour les partenaires de l'IICPC</b>						
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 2005-2010
Financement	23 300 000 \$	23 300 000 \$	23 300 000 \$	23 300 000 \$	23 300 000 \$	<b>116 500 000 \$</b>

\* En plus de son financement des activités de base, la DGBS-TPSGC a reçu des paiements journaliers de la part de la GRC pour sept comptes supplémentaires, ce qui porte le total à 1 300 000 \$ par an sur les cinq dernières années.

## 2.5.2 Effectifs

Le tableau 6 présente les écarts en matière d'ETP sur la période faisant l'objet de la présente évaluation.

**Tableau 6 – Effectifs des partenaires de l'IICPC par exercice financier (2005-2010)**

<b>Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)</b>					
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Postes pourvus	5	5	5	5	5
Postes vacants	5	5	5	5	5
<b>Agence du revenu du Canada (ARC)</b>					
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Postes pourvus	13	13	11	10	8
Postes vacants	0	0	0	0	0
<b>Service des poursuites pénales du Canada (SPPC)</b>					
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Postes pourvus (avocat consultant)	29	30	29	26.5	26
Postes pourvus (procureurs) <sup>10</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Postes vacants	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Sécurité publique Canada (SP)</b>					
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Postes pourvus	1	1	1	1	1
Postes vacants	0	0	0	0	0

<sup>10</sup> Les avocats du SPPC qui intentent des poursuites concernant des produits de la criminalité ne sont pas situés dans les locaux des unités en raison de la séparation des fonctions de consultation et de litige.

<b>Tableau 6 – Effectifs des partenaires de l'IICPC par exercice financier (2005-2010)</b>					
<b>Groupe de gestion juricomptable (GGJ) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)</b>					
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Postes pourvus	19	19	19	19	19
Postes vacants	0	0	0	0	0
<b>Gendarmerie royale du Canada (GRC)</b>					
Exercices financiers	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Postes pourvus	256	258	251	247	257
Postes vacants	63	61	66	71	59

### 3 À propos de l'évaluation

#### 3.1 Démarche de l'évaluation

Sécurité publique Canada (SP) est responsable des activités d'évaluation.

Cette évaluation a été effectuée conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

On a mis sur pied un Comité consultatif d'évaluation formé de représentants de tous les ministères et organismes participants, tant du côté programme que du côté évaluation. Le comité était présidé par le chef de l'évaluation de SP. Avant de démarrer la présente évaluation, SP a effectué une évaluation de l'évaluabilité de l'Initiative en collaboration avec les ministères et organismes participants. L'évaluation de l'évaluabilité a établi la structure de l'évaluation et a permis de préciser l'état de préparation à l'évaluation. Les personnes qui ont participé à son élaboration comprenaient des gestionnaires, des membres du personnel et des évaluateurs de toutes les organisations partenaires de l'IICPC.

##### 3.1.1 Questions fondamentales de l'évaluation

Conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation* du SCT, cinq questions fondamentales ont été traitées dans cette évaluation, sur la pertinence et le rendement de l'Initiative :

<b>Tableau 7 – Questions fondamentales</b>	
<b>Pertinence</b>	
1. Besoin continu de l'Initiative	Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de répondre à un besoin démontrable et est réceptif aux besoins des Canadiens.
2. Conformité aux priorités du gouvernement	Évaluation des liens entre les objectifs du programme et (i) les priorités du gouvernement fédéral et (ii) les résultats ministériels stratégiques.
3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement	Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'exécution du programme.

Tableau 7 – Questions fondamentales

Rendement	
4. Réalisation des résultats escomptés	Évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés (y compris les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes) par rapport aux cibles et à la portée du programme, à la conception du programme, ce qui comprend les liens et la contribution des extrants aux résultats.
5. Démonstration d'efficacité et d'économie	Évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et aux progrès réalisés concernant l'atteinte des résultats escomptés.

### 3.1.2 Cadre d'évaluation

Les enjeux, questions et méthodes de collecte des données ont été discutés avec les membres du comité consultatif d'évaluation le 7 juillet 2010. Le mandat final a été approuvé par les partenaires de l'IICPC dans les semaines suivantes.

### 3.1.3 Matrice des questions d'évaluation

En plus du cadre de travail, on a établi une matrice des questions d'évaluation<sup>11</sup> avant la phase de collecte des données. Pour chacune des questions fondamentales, la matrice renferme les questions d'évaluation, les indicateurs et la ou les méthodes proposées de collecte des données pour chaque indicateur.

Au total, 14 questions d'évaluation et 50 indicateurs ont été identifiés dans la matrice et utilisés pour élaborer les outils de collecte des données présentés ci-dessous.

La matrice des questions d'évaluation a été approuvée par le comité consultatif d'évaluation le 12 août 2010.

## 3.2 Collecte de données

Au cours du processus, l'équipe d'évaluation a fait appel à diverses sources de données provenant de multiples domaines. Cette démarche a été conçue dans le but d'apporter d'importantes perspectives tout en permettant le croisement des données pour approfondir l'analyse. Les données ont été par la suite intégrées et mises en rapport pour appuyer les constatations clés et les recommandations.

Tous les partenaires de l'IICPC ont contribué aux données quantitatives et qualitatives; lorsque c'était nécessaire, l'équipe d'évaluation a effectué une recherche et une analyse plus poussées. Par conséquent, l'équipe d'évaluation est convaincue que les données sont suffisantes pour répondre à la plupart des questions et que les principales constatations sont justes et fiables et appuient les conclusions et les recommandations.

Quatre méthodes ont été utilisées :

- Examen de documents et d'ouvrages spécialisés;
- Entrevues avec des représentants clés et entrevues de groupe;

<sup>11</sup> Voir l'annexe C pour la matrice complète des questions d'évaluation.

- Examen et analyse des bases de données;
- Études de cas.

On trouvera ci-dessous un résumé des méthodes de collecte des données utilisées.

### **3.2.1 Examen de documents et d'ouvrages spécialisés**

L'examen des documents et des ouvrages spécialisés a donné aux évaluateurs une compréhension du contexte et de l'évolution de l'Initiative au fil du temps. L'examen a aussi apporté des données clés fiables pour un bon nombre d'indicateurs.

L'examen a porté sur une large gamme de documents, notamment : plans d'action et d'activités, Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, évaluations et vérifications antérieures, rapports annuels, protocoles d'entente entre les partenaires de l'IICPC, ententes et protocoles internationaux, rapports des médias et autres documents appartenant à des initiatives connexes (p. ex. lutte contre le blanchiment d'argent et financement des activités terroristes, Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF), Stratégie nationale antidrogue (SNAD), etc.).

On a également procédé à un examen des ouvrages spécialisés, qui a porté sur des livres et autres travaux d'érudition rédigés par des experts nationaux et internationaux sur la question du crime organisé et du blanchiment de capitaux.

Une liste complète des documents et ouvrages spécialisés, examinés dans le cadre de la présente évaluation, se trouve à l'annexe A.

### **3.2.2 Entrevues avec les représentants clés et entrevues de groupe**

L'équipe d'évaluation a commencé par effectuer six entrevues non structurées avec neuf membres du comité consultatif. Ces entrevues comprenaient un représentant de chaque partenaire de l'IICPC et ont été effectuées en vue de recueillir les renseignements nécessaires à la préparation de la phase de collecte des données.

L'équipe d'évaluation a ensuite procédé à des entrevues individuelles et des entrevues de groupe semi-structurées avec 55 représentants clés des unités de l'IICPC situées dans huit villes à travers le pays [Calgary, London, Moncton, Montréal, Ottawa, Ville de Québec, Toronto (Newmarket) et Vancouver (Surrey)]<sup>12</sup>, dont quatre étaient membres du comité consultatif. Étant donné la taille du questionnaire, on a demandé à chacune des personnes interrogées de le remplir avant la réunion. Une seule version du questionnaire a été utilisée pour toutes les entrevues, de manière à assurer la cohérence et l'uniformité d'une entrevue à l'autre.

---

<sup>12</sup> Les unités de Fredericton, de Toronto et de Vancouver ont été réimplantées de façon respectivement à Moncton, à Newmarket et à Surrey.

Le questionnaire était composé de 19 questions non structurées et 21 questions structurées. Pour les questions structurées, les personnes interrogées devaient évaluer les énoncés au moyen de l'échelle ci-dessous, de 1 à 5 – 1 signifiait « aucun besoin » et 5 signifiait « très grand besoin ».

ÉCHELLE				
1 (aucun besoin)	2 (minime)	3 (quelque peu)	4 (grand besoin)	5 (très grand besoin)
0.0-1.49	1.5-2.49	2.5-3.49	3.5-4.49	4.5-5.0

Les constatations clés faites lors de chaque entrevue ont été compilées dans une matrice de données d'évaluation et des numéros sélectionnés au hasard ont été attribués à chaque représentant, de façon à protéger leur anonymat.

On a également procédé à des entrevues de suivi non structurées avec le personnel des quartiers généraux de SP, de la GRC et du SPPC.

Le tableau 8 présente le nombre de représentants clés interrogés, par partenaire de l'IICPC, notamment les membres du comité consultatif et les représentants des unités de l'IICPC auxquelles on a rendu visite.

Tableau 8 – Représentants clés interrogés, par partenaire						
Représentants clés	Partenaires de l'IICPC					
	ASFC	ARC	SPPC	SP	DGBS-TPSGC	GRC
<b>TOTAL</b>	12	3	13	3	7	22

### 3.2.3 Examen et analyse des bases de données

Les partenaires de l'IICPC ont fourni diverses données quantitatives et qualitatives issues de leurs bases de données. Ces données constituent une source clé d'information permettant de mesurer les extrants et les résultats de l'Initiative. L'équipe d'évaluation a recueilli les données administratives, financières et transactionnelles qui pouvaient apporter des renseignements et des rapports particuliers et qui ont permis, lorsqu'elles ont été combinées, de mesurer le progrès de l'Initiative vers les résultats escomptés.

### 3.2.4 Études de cas

Pour faciliter un examen approfondi d'un événement particulier jugé représentatif d'une situation-type, les auteurs ont étudié quelques cas. Ces études de cas ont été menées pour mieux comprendre si les résultats avaient été atteints et si les partenaires avaient pris des mesures. Deux de ces études de cas sont documentées à la section 4.2.1.1. (*Opération Colisée* et *Opération Baseball*).

### 3.3 Faiblesses méthodologiques

Au cours du processus d'évaluation, les auteurs ont dû faire face à des contraintes méthodologiques qui présentaient des implications pour l'analyse et l'interprétation des données.

#### **Disponibilité des données**

Tous les partenaires de l'IICPC se servent de leurs propres systèmes et outils d'établissement de rapports et il n'existe aucune norme commune entre eux. Ainsi, les partenaires ont fourni une vaste gamme de données dont la quantité variait grandement d'un partenaire à l'autre. Dans certains cas, il était impossible de comparer des variables particulières entre partenaires. De plus, certains partenaires n'étaient pas en mesure de fournir toutes les données demandées par l'équipe d'évaluation.

#### **Validité et fiabilité des données**

En procédant à la collecte des données, les auteurs ont appris que certaines des données quantitatives pouvaient être contaminées par divers facteurs (sources utilisées, outils d'établissement de rapports, procédures, etc.) pouvant affecter leur validité (adéquation de la mesure) et leur fiabilité (qualité de la mesure). L'équipe d'évaluation a été très prudente en ce qui concerne ces données. Les auteurs ont, lorsqu'il y avait lieu de le faire, traité de ces faiblesses dans le présent rapport.

#### **Causalité entre les activités et les résultats**

Étant donné la nature et le contexte de l'Initiative, il est difficile de prouver au-delà de tout doute la causalité entre certaines activités et résultats, surtout pour les résultats intermédiaires et les résultats finals. Dans ces cas-là, pour prouver la causalité entre une activité et un résultat, l'équipe d'évaluation a dû isoler les variables dépendantes et indépendantes de tous les autres facteurs et influences externes possibles. Ainsi, il est important de noter que certains des résultats mesurés pourraient être le résultat de multiples facteurs, internes ou externes à l'Initiative. On doit faire preuve d'une certaine prudence lorsqu'on attribue les résultats directement ou uniquement à l'Initiative. Dans la plupart des cas, les résultats intermédiaires et finals sont en fait attribuables à l'association de diverses initiatives liées à la lutte contre le crime organisé.

## 4 Constatations

Les sections qui suivent relatent les principales constatations concernant les deux questions fondamentales, *pertinence* et *rendement*, étudiées par la présente évaluation. Les constatations présentées ici découlent de la méthodologie et des sources de données décrites à la section 3.

### 4.1 Pertinence

Pour évaluer la pertinence de l'Initiative, on a traité de trois questions de pertinence et cinq questions d'évaluation, comme indiqué au tableau 9.

**Tableau 9 – Questions fondamentales de pertinence et questions posées**

Questions fondamentales – Pertinence	Questions posées
<b>4.1.1 BESOIN CONTINU DU PROGRAMME</b>	<p><b>4.1.1.1</b> L'IICPC continue-t-elle de répondre à un besoin?</p> <p><b>4.1.1.2</b> Dans quelle mesure les objectifs de l'IICPC (c'est-à-dire, ciblage des produits et biens illicites) sont-ils pertinents pour la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés?</p> <p><b>4.1.1.3</b> Dans quelle mesure la théorie et la conception de l'IICPC sont-elles appropriées pour répondre aux besoins continus?</p>
<b>4.1.2. CONFORMITÉ AUX PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT</b>	<b>4.1.2.1</b> Dans quelle mesure l'IICPC contribue-t-elle aux priorités du gouvernement en ce qui concerne les criminels et groupes criminels organisés, et aux activités?
<b>4.1.3. HARMONISATION AVEC LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT</b>	<b>4.1.3.1</b> L'IICPC est-elle en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement du Canada?

#### 4.1.1 Besoin continu du programme

##### 4.1.1.1 L'IICPC continue-t-elle de répondre à un besoin?

Le crime organisé est considéré comme l'une des menaces majeures pour la sécurité nationale. Il gêne le développement social, politique et culturel des sociétés dans le monde. Le crime organisé est un phénomène à multiples facettes et s'est manifesté sous différentes formes, notamment : trafic de stupéfiants, traite de personnes, trafic d'armes à feu, trafic illicite de migrants, blanchiment de fonds, produits de la criminalité, etc. Le trafic de stupéfiants, en particulier, est l'une des principales activités des groupes du crime organisé et génère des profits considérables.

En 2009, on a dénombré au Canada environ 750 groupes criminels<sup>13</sup>. Comme énoncé dans le Rapport public concernant les mesures prises dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé<sup>14</sup>, « *du fait que les criminels organisés recherchent les pays reconnus pour être dotés de systèmes réglementaires et d'application de la loi moins efficaces, tout État qui ne se donne pas des moyens de défense adéquats s'expose à des risques et compromet éventuellement la quiétude d'autres pays. Comme jamais auparavant peut-être, les politiques et la capacité d'application de la loi de tout pays ont des répercussions directes à l'échelle planétaire* ». L'Initiative constitue un des outils dont s'est équipé le Canada pour lutter contre les criminels organisés et les groupes criminels. L'IICPC est axée sur l'identification, l'évaluation, la saisie, l'interdiction et la gestion de la confiscation des biens illicites accumulés par le biais d'activités criminelles.

De nombreux spécialistes ont avancé que le fait de s'attaquer aux produits de la criminalité constitue l'approche la plus efficace de lutte contre le crime organisé. À cet égard, le gouvernement canadien, au moyen de son *Programme national de lutte contre le crime organisé*, s'est engagé à collaborer avec les provinces, les municipalités et ses partenaires internationaux

<sup>13</sup> SERVICE CANADIEN DE RENSEIGNEMENTS CRIMINELS. *Rapport sur le crime organisé*, 2009, p.17.

<sup>14</sup> SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Ensemble contre le crime organisé – Rapport public concernant les mesures prises dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé*, 2006, p. 1.

pour protéger ses citoyens et l'infrastructure économique du pays contre le crime organisé. Les enquêtes, poursuites, saisies et confiscations des produits de la criminalité sont des outils clés pour le gouvernement dans sa lutte contre le crime organisé.

Les ouvrages spécialisés qui ont été examinés soutiennent de façon unanime la nécessité de poursuivre les efforts de lutte contre le crime organisé en ciblant les produits de la criminalité. Par exemple, le plan *Treasury Forfeiture Fund: Strategic Plan (2000-2005)*, le *U.S. Department of the Treasury* des États-Unis a conclu que « le seul vrai préjudice que l'on peut faire subir aux cartels de la drogue et aux groupes criminels est d'éliminer les actifs qui facilitent l'activité criminelle et la motivation du profit, et ce à grande échelle<sup>15</sup> ».

Les chercheurs dans le domaine de la criminologie et du droit sont également fortement en accord avec la notion de l'élimination des actifs comme moyen de lutte contre le crime organisé. Selon Lyman et Potter, « les mesures qui visent à combattre le blanchiment de fonds et à priver ces groupes des produits de la criminalité peuvent les priver de cette entrée de fonds. La confiscation des biens obtenus par le biais d'activités criminelles élimine aussi, dit-on, la motivation à s'adonner à des comportements illicites<sup>16</sup> ».

L'examen des activités au niveau international indique aussi que le fait de s'attaquer aux biens constitue une méthode puissante de lutte contre le crime organisé. « Tous reconnaissent qu'il est important d'éliminer les biens mal acquis, d'éliminer la possibilité de profiter des activités criminelles et de réduire la capacité du crime organisé à entreprendre des activités criminelles<sup>17</sup> ».

En particulier, le Groupe d'Action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental visant à développer et promouvoir des politiques, composé de représentants de plus de 30 pays, recommande l'adoption de normes mondiales pour la mise en œuvre de mesures efficaces visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Tout comme le stipulent les objectifs de l'IICPC, les deux premières étapes nécessaires à la mise en œuvre efficace des recommandations du GAFI sont les suivantes :

- Enquêter et poursuivre avec succès les activités de blanchiment de fonds et de financement du terrorisme;
- Priver les criminels de leurs produits de la criminalité et des ressources requises pour le financement de leurs activités illicites<sup>18</sup>.

Dans le cadre de notre processus d'entrevues, le personnel des ministères et organismes participant à l'IICPC, étaient fortement en accord (moyenne de 4,39) pour dire que l'IICPC continue de répondre à un besoin existant.

---

<sup>15</sup> U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Treasury Forfeiture Fund : 2000-2005 Strategic Plan*, 2005, p.i.

<sup>16</sup> Lyman, Michael B. et Porter, Gary W. *Organized Crime*, 1997, p.419

<sup>17</sup> CONSULTING AND AUDIT CANADA. *Evaluation of the IICPC Initiative for Fiscal Years 2001-2004*, 2005

<sup>18</sup> GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE. *An introduction to the FATF and its work*, 2010, p.3

## Changements du contexte de l'IICPC

Pour évaluer le besoin continu de l'Initiative, les évaluateurs ont étudié les changements de contexte, tant au niveau interne qu'externe, qui ont affecté l'Initiative.

Au cours des années, le gouvernement canadien a mis en œuvre diverses stratégies de lutte contre le blanchiment de fonds et de confiscation des produits de la criminalité. L'une de ces stratégies a été l'initiative Unités antidrogue spéciales mixtes, précurseur de l'IICPC – qui a démontré qu'une démarche intégrée face aux produits de la criminalité améliorerait les chances de réussites des enquêtes et des poursuites<sup>19</sup>.

Au cours des cinq dernières années, cependant, le contexte dans lequel opère l'IICPC a considérablement changé, tant au niveau interne qu'externe :

### CHANGEMENTS EXTERNES

La **sophistication toujours croissante des criminels et groupes criminels organisés** est devenue une tendance mondiale importante dans les dernières années. Comme l'a déclaré un informateur clé : « *Les criminels mènent leurs activités de façon plus complexe (le lien entre l'argent sale et les biens n'est plus aussi simple qu'il l'était par le passé). Ils sont devenus très sophistiqués. Ils ont appris à utiliser des propriétaires apparents qui détiennent les biens, à louer un véhicule au lieu de l'acheter, à donner le titre de propriété à une autre personne et louer à cette personne les locaux qu'ils utilisent pour leur installation de culture [...]. Grâce à l'analyse des produits de la criminalité, on peut souvent réfuter ces exposés de défense en examinant les écritures de la banque, les demandes de prêts et autres renseignements financiers. Manifestement, les organisations criminelles demandent maintenant des enquêtes plus complexes nécessitant une vaste gamme d'experts. Ceci explique pourquoi on doit poursuivre l'IICPC<sup>20</sup>.* »

Une autre tendance importante est celle de **l'intérêt accru porté par les gouvernements provinciaux et territoriaux**. Plusieurs représentants clés ont indiqué que les services de police provinciaux et territoriaux ont obtenu des résultats concrets par eux-mêmes au moyen de confiscations au civil<sup>21</sup>. Le nombre croissant de textes législatifs concernant la confiscation au civil témoigne aussi de l'implication des provinces dans la question. La section suivante (4.1.1.2) décrit ces nouveaux instruments législatifs provinciaux.

**Les organisations internationales** comme le GAFI et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime **ont poussé le Canada** à traiter des questions de blanchiment de fonds et, par là, de la question des produits de la criminalité. Dans le rapport du Canada sur l'observation de normes et de codes portant sur le blanchiment d'argent du GAFI (2008), le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer l'exécution des mesures de lutte et les poursuites en matière de blanchiment de fonds et de financement du terrorisme<sup>22</sup>. Selon les

---

<sup>19</sup> BEARE, MARGARET E. & SCHNEIDER, STEPHEN. *Money Laundering in Canada: Chasing Dirty and Dangerous Dollars*, 2007, p.159-160.

<sup>20</sup> Entrevue avec des représentants clés/entrevue de groupe.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE. Report on Observance on Standards and Codes – Canada. FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, 2008.

auteurs de ce rapport, cet engagement va au-delà du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et comprend un élément portant sur les « produits de la criminalité ».

### CHANGEMENTS INTERNES

Le contexte a changé et est devenu difficile pour l'IICPC. Bien que les partenaires de l'IICPC s'entendent sur le maintien et le renforcement de l'Initiative, les contraintes budgétaires, le manque de personnel et d'expérience, ont fait que l'IICPC rencontre maintenant plus de difficultés à répondre aux besoins opérationnels des partenaires (p. ex. information et renseignement), à attirer un personnel de valeur et à apporter des résultats.

Depuis 2005, **sept unités de l'IICPC** (Halifax, Moncton, Ville de Québec, Ottawa, Toronto (Newmarket), London et Vancouver [Surrey]) **ont vu leurs partenaires internes quitter leurs locaux** (SPPC, ASFC et ARC), ainsi que le départ des services provinciaux et municipaux d'application de la loi<sup>23</sup>. Par exemple, les agents de renseignements de l'ASFC ne sont plus co-implantés dans les unités de l'IICPC. Les procureurs du SPPC ne sont plus co-implantés dans certaines unités comme celles de Moncton et de Vancouver. Aussi, de nombreux services de police provinciaux et municipaux qui avaient rejoint les unités de l'IICPC les ont maintenant quittées et ont rejoint des « structures de confiscation au civil » à leur niveau.

**On peut dire des relations entre certains partenaires** (en particulier entre la GRC, le SPPC et l'ASFC) **qu'elles sont contrastées**<sup>24</sup>. Par exemple, le rapport national de la GRC sur l'examen des produits de la criminalité (*Proceeds of Crime Review: National Report 2005-2007*) a indiqué que les résultats de la relation de travail entre la GRC et l'ASFC se situaient entre « non existants » (sans renvois de niveau IV) à « bons » (avec des renvois hebdomadaires)<sup>25</sup>. Nos entrevues avec le personnel de l'ASFC indiquent que d'un côté, il existe une certaine frustration au sein de l'Agence due à l'incapacité de la plupart des unités de l'IICPC à répondre aux besoins de l'ASFC, à savoir, l'échange de renseignement. Par ailleurs, l'ASFC est convaincue que l'on comprend toujours mal le cadre légal applicable. D'un autre côté, la GRC reconnaît l'avantage que représente la présence de l'ASFC en tant que partenaire interne et a déclaré que le travail de l'Agence en matière de renseignement avait grandement amélioré l'efficacité des enquêtes, les relations et l'échange d'information. De la même façon, les enquêteurs et procureurs dans certaines localités ont parlé de relations coopératives et respectueuses alors que d'autres ont fait allusion à des relations plutôt d'opposition et inefficaces. Ces différences sont peut-être dues, au moins en partie, à un manque de compréhension des exigences et rôles respectifs.

Dans l'ensemble, la plupart des personnes interrogées ont déclaré que l'Initiative **n'est plus « au goût du jour »** et que, au fil des ans, d'autres initiatives plus récentes ont présenté plus d'attrait, par exemple le Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, ou les EIPMF<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Proceeds of Crime Program Review: National Report 2005-2007, 2009*, p.31.

<sup>26</sup> Entrevue avec les représentants clés/entrevue de groupe.

Aussi, **les poursuites en matière de produits de la criminalité ont tendance à être de plus en plus complexes et onéreuses sur le plan temps**. Certains procureurs du SPPC indiquent que ce type de poursuites peut prendre de trois à cinq ans, contrairement aux procédures civiles de confiscation ou aux poursuites liées à la drogue, qui, elles, peuvent se faire en moins de temps.

La majorité des partenaires de l'IICPC ont également déclaré que les **contraintes budgétaires constituent un véritable obstacle à la réalisation du mandat de l'Initiative**. Ce manque de financement a eu de multiples impacts sur l'opinion de chaque partenaire quant au rendement et par là, à la pertinence, de l'Initiative. Par exemple :

- Tous les représentants de la GRC qui ont été interrogés s'accordent pour dire que le budget non ajusté de l'IICPC (le budget est le même qu'en 1996-1997) a eu un impact sur leur capacité à pourvoir les postes de l'IICPC aux niveaux approuvés (de 357 ETP à 256 ETP dans les six dernières années). Le nombre de demandes d'enquête et d'assistance faites auprès des unités de l'IICPC a augmenté, mais la capacité des unités de l'IICPC à répondre à ces demandes a diminué<sup>27</sup>. Les représentants de la GRC de la plupart des unités de l'IICPC auxquelles on a rendu visite ont expliqué qu'ils devaient sélectionner soigneusement les affaires sur lesquelles ils allaient enquêter, faute de personnel.
- Le budget de la DGBS-TPSGC établi à 1,7 million de dollars par an est resté le même depuis la création de l'Initiative. En plus de son financement, la DGBS-TPSGC reçoit des paiements journaliers de la part de la GRC pour les postes supplémentaires de comptables, ce qui porte le total à 1,3 million de dollars par an depuis les cinq dernières années. La DGBS-TPSGC, un groupe de « recouvrement des coûts », indique qu'elle ne sera plus en mesure de continuer à soutenir l'Initiative dans le cadre de l'entente actuelle. Elle entend renégocier ses honoraires dans un avenir très proche.
- L'ARC, contrairement aux autres partenaires, n'est pas un partenaire financé et a donc les pleins pouvoirs pour doter (ou non) les unités de l'IICPC en personnel. Tout comme l'ASFC, l'ARC a quitté la plupart des locaux des unités de l'IICPC. Le nombre de gendarmes spéciaux surnuméraires de l'ARC est passé de 13 en 2006-2007 à quatre en 2010-2011.

## Cadre législatif fédéral et provincial

Comme indiqué ci-dessus, le cadre législatif a subi quelques changements, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial.

### LOIS FÉDÉRALES

Le 15 décembre 2006, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* a été modifiée pour s'assurer que le Canada pourrait maintenir sa

---

<sup>27</sup> *Idem*.

position de leader mondial en matière de lutte contre le crime organisé et le financement d'activités terroristes. Ces modifications comprennent :

- l'amélioration de l'échange d'information entre les Centres d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), les organismes d'application de la loi et les organismes internationaux;
- la création d'un régime d'enregistrement pour les entreprises de transfert de fonds;
- le renforcement des exigences concernant l'identification des clients;
- l'instauration d'un régime de sanctions administratives et pécuniaires pour contrer les infractions à la Loi.

La plupart des représentants clés interrogés ont indiqué que ces modifications ont eu peu ou pas d'impact sur l'Initiative. En général, bon nombre des personnes interrogées sont d'avis que le cadre législatif actuel limite l'échange d'information entre les partenaires de l'IICPC et est, par conséquent, contreproductif (voir section 4.2.1.5.). Le problème de l'échange d'information se fait particulièrement sentir entre l'ARC, l'ASFC et la GRC, et est principalement dû à des questions de confidentialité et de restrictions législatives.

Une autre des questions influençant le cadre législatif fédéral est en rapport avec les biens infractionnels. Un bien infractionnel est défini comme tout bien qui sert ou donne lieu à la perpétration d'une infraction désignée ou qui est utilisé de quelque manière dans la perpétration d'une telle infraction, ou encore qui est destiné à servir à une telle fin. Un tribunal qui condamne une personne pour une infraction donnée ordonnera la confiscation des biens infractionnels s'il est convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que les biens sont des biens infractionnels<sup>28</sup>. La plupart des personnes interrogées reconnaissent que la notion de biens infractionnels est un bon outil pour la confiscation rapide des biens. Comme l'a déclaré un informateur clé : « *Dans les dernières années, certainement en raison du niveau de sophistication des preuves et des accusations dans les affaires de produits de la criminalité, un plus grand nombre d'affaires penchent plutôt vers des accusations relatives à des biens infractionnels*<sup>29</sup> ».

Enfin, les récentes modifications apportées au *Code criminel* en 2010 visant à ajouter toutes les infractions visées par la *Loi de l'impôt sur le revenu* à titre d'infraction sous-jacente pour le blanchiment de fonds ont été adoptées en 2010. De plus, ces modifications sont conformes à la ratification en octobre 2007 par le Canada de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

En conclusion, pour beaucoup de personnes, le cadre législatif fédéral a posé de plus en plus d'obstacles à la réussite de l'Initiative. Comme l'expliquait une des personnes interrogées : « *Le cadre législatif n'a réagi que très lentement aux questions de compétences internationales et nationales, notamment, les ordonnances de communication, les mandats de perquisition et l'accès aux dossiers*<sup>30</sup>. » Beaucoup sont d'avis que la loi est devenue plus compliquée en ce qui concerne l'accès aux dossiers, les ordonnances de communication et l'échange d'information entre les partenaires<sup>31</sup>. Ces récentes modifications apportées à la Loi

---

<sup>28</sup> *Code criminel*, paragraphe 490.1

<sup>29</sup> Entrevue avec les représentants clés/entrevue de groupe.

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> *Idem*.

et les responsabilités qui en découlent ont placé de nouvelles exigences sur les effectifs de l'IICPC.

### LOIS PROVINCIALES

Malgré certaines modifications législatives au niveau fédéral, l'impact le plus important a été apporté par le cadre législatif au niveau provincial.

Les modifications apportées au cadre législatif ont permis aux provinces et aux municipalités d'être plus présentes dans la lutte contre le crime organisé et ont influencé le travail effectué par les unités de l'IICPC. Les cas de confiscation au civil ont augmenté et la procédure est beaucoup plus souvent utilisée que par le passé. Certaines unités de l'IICPC ont contribué et continuent de contribuer au travail entamé aux niveaux provincial et municipal, et leur ont transféré et continuent de leur transférer certaines affaires. Bon nombre de personnes soutiennent les nouvelles relations de travail avec les provinces et les municipalités et, par conséquent, un nouveau positionnement de l'IICPC.

Le cadre législatif, surtout au niveau provincial, a changé : la procédure civile de confiscation a été présentée et a influencé l'approche adoptée et le traitement des affaires<sup>32</sup>. Comme l'a résumé une des personnes interrogées : « *la procédure civile de confiscation est un instrument très puissant. Les notions de confiscation au civil et de biens infractionnels ont apporté une façon plus directe de saisir des biens de valeur*<sup>33</sup> ». »

Au cours des dernières années, les provinces et les municipalités se sont donné les outils nécessaires pour agir rapidement contre les criminels et les groupes organisés. En basant leurs actions sur les textes législatifs concernant la confiscation au civil qui permet d'obtenir des résultats rapidement, elles ont créé des structures d'application de la loi qui ont changé la nature et le niveau de leur participation au sein des unités fédérales de l'IICPC<sup>34</sup>. De plus, le fait que la valeur monétaire des saisies et des confiscations soit attribuée aux provinces, et non pas au gouvernement fédéral, leur a donné la motivation de continuer dans cette voie. Nos entrevues indiquent qu'au cours des dernières années, on a observé une hausse constante du nombre d'affaires transférées aux provinces. Cette opinion est aussi corroborée par les données de confiscations au civil en Ontario (voir Figure 8). Deux facteurs semblent expliquer cet état de fait : 1) l'incapacité de nombreuses unités de l'IICPC à soutenir un nombre élevé d'enquêtes menant à des accusations au pénal, 2) la facilité avec laquelle les affaires sont transférées aux provinces en vertu des textes législatifs concernant les saisies et les confiscations de biens illicites.

En général, beaucoup de partenaires estiment que le recours à la procédure civile de confiscation est une tendance positive. Par exemple, plusieurs des agents de la GRC qui ont pris part aux entrevues accueillent avec satisfaction l'expansion de la procédure civile provinciale de confiscation. Pour eux, les confiscations provinciales au civil constituent une bonne méthode pour priver les criminels des biens illicites. Comme l'a mentionné une des personnes interrogées, « *On doit recourir au pénal d'abord [...] si on veut porter une accusation et ensuite renvoyer l'affaire à la procédure civile de confiscation*<sup>35</sup>. » Pour les

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

affaires qui ne sont pas considérées majeures (voir section 4.2.1.1), bon nombre d'agents préfèrent la procédure civile de confiscation, car elle permet une confiscation rapide et efficace des biens possédés par les criminels et groupes criminels organisés, ce qui est particulièrement avantageux pour les unités de l'IICPC qui ne disposent que de très peu d'effectifs. Depuis quelques années, la GRC a contribué à une hausse du nombre de confiscations au civil en renvoyant de nombreuses affaires aux provinces<sup>36</sup>. La confiscation au civil est aussi soutenue par certaines organisations internationales comme le GAFI et autres gouvernements au moyen de leurs textes législatifs (par exemple, la loi *Racketeer Influenced and Corrupt Organisations* aux États-Unis).

Il est important de comprendre que les confiscations au pénal et au civil diffèrent en ce qui concerne la procédure et le fardeau de la preuve. La distinction la plus importante porte sur le fait que la confiscation au pénal exige un processus pénal contre un accusé alors qu'au civil, c'est une action intentée contre le bien lui-même et non pas contre la personne. Dans la procédure civile de confiscation, le bien peut être confisqué sans que le propriétaire soit accusé en vertu du *Code criminel*. Aucune autre enquête n'est entreprise pour identifier tout autre gain non déclaré appartenant au suspect. Dans tous les cas, on doit procéder à une enquête pour identifier les propriétaires des biens puis faire le lien entre les biens et une activité criminelle.

#### **4.1.1.2 Dans quelle mesure les objectifs de l'IICPC (c'est-à-dire, ciblage des produits et biens illicites) sont-ils pertinents pour la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés?**

Les partenaires de l'IICPC sont fortement en accord sur le fait de dire que l'Initiative et ses objectifs sont encore pertinents. Par exemple, le consensus au sein de la GRC est que l'Initiative et ses objectifs sont essentiels à la lutte contre le crime organisé. Comme expliqué par un représentant : « *l'argent est le facteur motivant pour les criminels. Ce que nous essayons donc de faire, c'est d'éliminer la possibilité de tirer un profit de la criminalité. Il n'y a pas si longtemps, les criminels (y compris des criminels venant des États-Unis) entraient dans les banques à Montréal avec des sacs entiers d'argent et le déposer tout à fait légalement dans des comptes bancaires sans qu'on leur pose quelque question que ce soit*<sup>37</sup>. » D'autres partenaires de l'IICPC sont du même avis. Toutes les personnes interrogées sont d'accord pour dire que la confiscation des biens acquis de façon illicite reste la meilleure façon, et la plus efficace, de lutter contre le crime organisé et que l'Initiative devrait continuer de cibler la crime organisé, à tous les échelons.

#### **4.1.1.3 Dans quelle mesure la théorie et la conception de l'IICPC sont-elles appropriées pour répondre aux besoins continus?**

« *La logique derrière l'application de la loi sur les produits de la criminalité est simple et elle est très séduisante pour les gouvernements et les organismes d'application de la loi qui luttent*

---

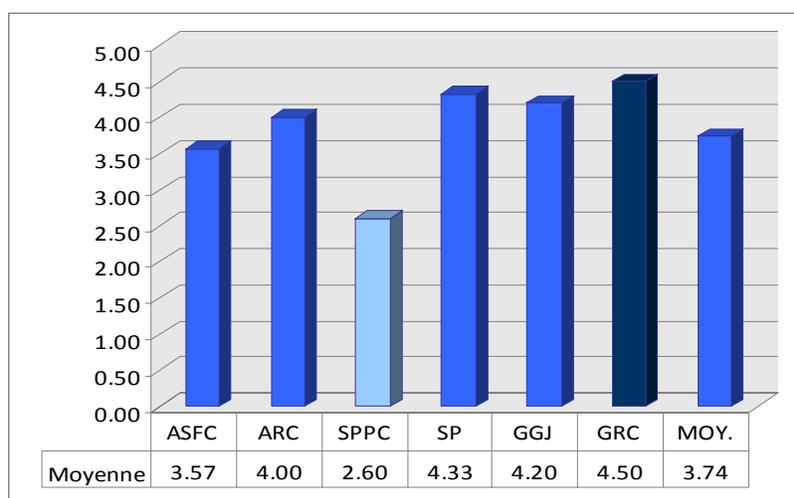
<sup>36</sup> Par exemple, l'unité de l'IICPC de Vancouver a renvoyé des affaires d'une valeur de plus de 16 millions de dollars à la confiscation au civil en Colombie-Britannique.

<sup>37</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

*contre le crime organisé et, plus récemment, contre le terrorisme. Comme stratégie d'application de la loi visant les entreprises et les organisations criminelles, la confiscation des produits de la criminalité entend atteindre trois objectifs interdépendants. D'abord, elle punit les délinquants en les privant des fruits de leur commerce. Deuxièmement, elle cherche à éliminer le motif de la participation à des activités criminelles à but lucratif. Troisièmement, elle est destinée à réduire le pouvoir financier sur lequel est basé le fonctionnement des organisations criminelles<sup>38</sup>. »*

Depuis sa création, l'IICPC souscrit à une théorie semblable à celle décrite par Beare et Schneider dans leur ouvrage intitulé *Money Laundering in Canada* et publié en 2007. Au cours des entrevues que nous avons effectuées, et comme illustré par la Figure 3, tous les intervenants clés dans l'IICPC initiative, mis à part le SPPC, soutenaient fermement que l'énoncé de théorie et de conception de l'IICPC étaient encore pertinents. Les inquiétudes exprimées par les représentants du SPPC portaient principalement sur la conception actuelle de l'Initiative et, d'une façon moins considérable, la planification et les relations entre partenaires.

**Figure 3 – Pertinence de la théorie et de la conception de l'Initiative**



Bon nombre de personnes interrogées, représentant le SPPC, l'ASFC et la GRC, ont exprimé des opinions qui rejoignaient celles formulées par les auteurs cités ci-dessus. Le fondement théorique de l'Initiative semble adéquat en surface, mais les criminels ont appris à s'adapter. Comme le fait remarquer Beare, « *bien que nous soyons peut-être capables de faire valoir le premier objectif (les priver des fruits de leur commerce), la théorie de la dissuasion pour toute forme de criminalité manque de crédibilité – peut-être plus encore lorsqu'il s'agit de criminels organisés ou de récidivistes de toutes sortes. Ce type de criminels parle de « rançon des affaires » et, à moins de mesures draconiennes qui se solderaient par un nombre considérable d'incarcérations et une confiscation presque totale, les organisations criminelles semblent absorber la plupart*

<sup>38</sup> BEARE, MARGARET E. ET SCHNEIDER, STEPHEN. *Money Laundering in Canada: Chasing Dirty and Dangerous Dollars*, 2007, p.148.

*des confiscations sans trop d'efforts. On doit aussi se demander si les criminels les plus sérieux et les plus sophistiqués sont même affectés par ces petites réussites de l'application de la loi<sup>39</sup>. »*

L'un des principaux éléments de la conception de l'IICPC est la collaboration étroite des partenaires sur les affaires traitées par l'IICPC. Bien que le concept d'« intégration » pourrait se rapporter au « partage des bureaux » ou à la « collaboration à distance » au moyen de technologies de l'information, plusieurs représentants clés semblent indiquer que le départ de certains partenaires (ASFC, SPPC, ARC) des locaux des unités de l'IICPC a porté atteinte à l'élément d'intégration propre à l'IICPC. Comme déclaré par un des représentants : « À l'origine, l'Initiative avait été conçue dans le but d'utiliser une démarche intégrée qui faisait appel aux services de police municipaux/régionaux et provinciaux et autres organisations fédérales. C'est là une très bonne démarche, car chaque organisme apporte alors son expertise et ses ressources à l'unité. L'initiative est encore intégrée à certains égards, mais le niveau d'intégration a diminué au fil du temps et les partenaires d'origine ne sont plus tous présents puisque certains ont quitté<sup>40</sup>. »

#### **4.1.2 Conformité aux priorités du gouvernement**

##### **4.1.2.1 Dans quelle mesure l'IICPC contribue-t-elle aux priorités du gouvernement en ce qui concerne les criminels et groupes criminels organisés, et activités?**

Sur les cinq dernières années, le gouvernement du Canada a souligné de façon répétée que la lutte contre le crime organisé constituait une priorité. Les discours du Trône (2006-2010), les documents publics officiels et les communiqués de presse citent tous la lutte contre le crime organisé comme priorité du gouvernement canadien.

Le gouvernement fait souvent référence à la lutte contre le crime organisé comme une priorité. Par exemple, après une série de discussions avec ses homologues provinciaux, le ministre de la Justice et Procureur général et le ministre de la Sécurité publique de l'époque réaffirmaient en juin 2007 l'engagement du gouvernement fédéral envers la lutte contre le crime organisé : « *Le crime organisé a une incidence sur la vie quotidienne des Canadiens. Il touche nos familles, nos entreprises, nos biens, notre santé et nos comptes de banque. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour lutter contre le crime organisé, et nous appliquons des mesures importantes dans le cadre de notre programme législatif pour faire face à ce problème* » a déclaré le ministre Nicholson. « *Le nouveau gouvernement du Canada s'est engagé à s'attaquer au crime, et nous avons déjà annoncé les principales initiatives visant à renforcer la capacité du Canada de lutter contre la contrebande, de s'attaquer au blanchiment d'argent et d'accroître la sécurité frontalière* » a fait observer le ministre Day. « *Nous travaillons avec nos partenaires provinciaux et territoriaux pour lutter contre le crime organisé dans nos collectivités et assurer la sécurité dans nos rues*<sup>41</sup>. »

---

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Entrevue avec les représentants clés/entrevue de groupe.

<sup>41</sup> MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. Ministers Nicholson and Day Pledge to Build on Recent Successes to Combat Organised Crime, Ottawa, 1 juin 2007.

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a proposé certaines initiatives sur le plan législatif, visant à déstabiliser le crime organisé, parmi celles-ci, les modifications apportées à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Lorsque ces modifications ont reçu la sanction royale le 14 décembre 2006, on a annoncé certaines mesures de lutte contre le crime organisé et le terrorisme, qui comprenaient :

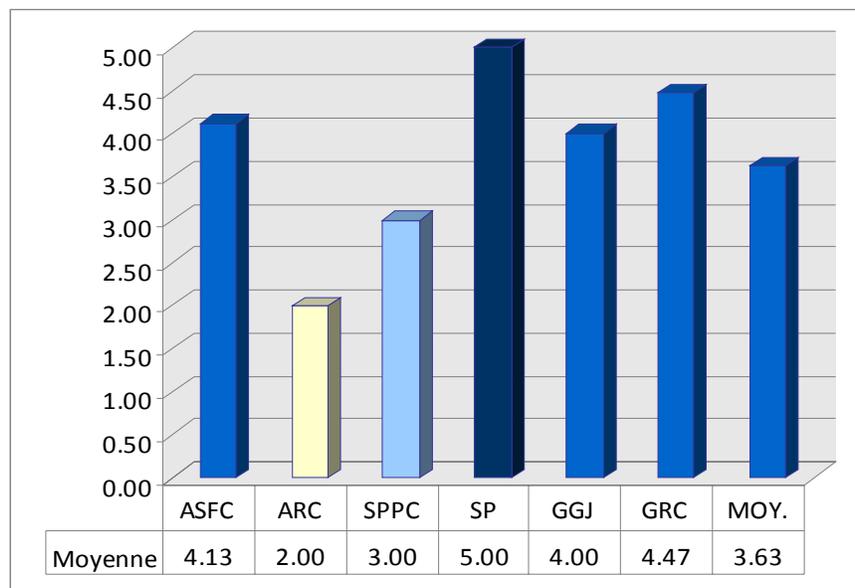
- prévoir l'ajout de 1 000 agents supplémentaires de la GRC;
- améliorer la sécurité frontalière en fournissant des armes aux agents à la frontière;
- investir un montant de 9 millions de dollars pour créer des équipes de lutte contre le faux-monnayage dans toutes les régions du Canada;
- attribuer un montant de 64 millions de dollars dans le cadre du budget de 2007 pour établir une Stratégie nationale antidrogue;
- accorder un montant supplémentaire de 6 millions de dollars pour renforcer les initiatives de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la traite de personnes;
- accorder un montant de 5 millions de dollars pour aider à l'établissement à Toronto d'une installation permanente pour le Groupe Egmont, organisation mondiale créée pour lutter contre les activités de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à l'échelle internationale.

Pour un bon nombre de personnes interrogées, l'IICPC est un des instruments utilisés par le gouvernement pour protéger le public et lutter contre le crime organisé. Toutefois, les représentants de la GRC indiquent que l'Initiative n'a reçu aucun financement supplémentaire à la suite de cette annonce.

En accord avec les priorités du gouvernement, l'IICPC se concentre sur l'aspect monétaire du crime organisé. Elle enquête sur les flux monétaires, les transactions et l'acquisition de biens tels que résidences, immeubles, voitures, bateaux, etc., de façon à déterminer si ces biens ont été acquis de manière illicite ou non ou si les gains parviennent d'activités illicites ou non. Dans les cas où il est établi que l'acquisition de ces biens est illégale, les biens sont saisis et, si l'on s'est acquitté du fardeau de la preuve, ils sont confisqués.

La plupart des personnes interrogées, représentant les organisations participantes, étaient d'avis que l'IICPC était en pleine harmonie avec les priorités de la lutte contre le crime organisé, livrée par le gouvernement du Canada (Figure 4). Cependant, les représentants de l'ARC et du SPPC ont eu tendance à baser leurs réponses sur les résultats de l'Initiative plutôt que sur sa théorie. Ces personnes ont exprimé leur inquiétude pour ce qu'elles perçoivent comme un impact limité sur la déstabilisation, le démantèlement et la dissuasion du crime organisé, surtout au cours des quelques dernières années.

**Figure 4 – Harmonisation avec les priorités stratégiques du gouvernement du Canada**



### 4.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

#### 4.1.3.1 L'IICPC est-elle en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement du Canada??

En bout de ligne, le pouvoir de lutter contre le crime organisé au niveau fédéral est inscrit dans la Constitution du Canada qui stipule : « *Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada*<sup>42</sup> ». L'article 91(27) stipule aussi que l'autorité législative s'étend aussi à la loi criminelle, y compris la procédure en matière criminelle.

Aujourd'hui, plusieurs ministères fédéraux jouent un rôle important dans le maintien de la sécurité et de la sûreté des Canadiens. SP en particulier joue un rôle pivot dans « *la coordination de tous les ministères et organismes fédéraux qui ont pour mission de veiller à la sécurité nationale et à la protection des Canadiens et des Canadiennes*<sup>43</sup> ». SP collabore avec cinq organismes (ASFC, GRC, Service canadien du renseignement de sécurité, Service correctionnel du Canada et Commission des libérations conditionnelles du Canada). Ces organismes font partie du même portefeuille et relèvent du même ministre. Le résultat est une meilleure intégration parmi les organisations fédérales traitant de sécurité nationale, de mesures et de gestion d'urgence, d'application de la loi, de services correctionnels, de prévention du crime et de contrôle frontalier.

<sup>42</sup> *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique, 1867.*

<sup>43</sup> <http://www.publicsafety.gc.ca>

L'un des principaux rôles du portefeuille de SP est de lutter contre le crime organisé. Son travail est orienté par le Programme national de lutte contre le crime organisé, élaboré et approuvé par les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de l'application de la loi. L'IICPC entre dans le cadre de ce rôle comme l'une des principales initiatives de lutte contre le crime organisé.

Les enquêtes et poursuites en matière de produits de la criminalité sont des instruments clés pour le gouvernement canadien dans sa lutte contre les activités du crime organisé. Tant au niveau national qu'international, le gouvernement fédéral a confirmé son engagement à lutter contre le crime organisé. En effet, le gouvernement fédéral fait partie de diverses organisations internationales telles que le GAFI, le Groupe Egmont et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et a aussi signé plusieurs ententes internationales comme les traités d'entraide juridique.

Sur le plan national, l'Initiative a aussi des liens avec le Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, l'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé et le Programme national de lutte contre le crime organisé. Elle collabore aussi avec les provinces et les municipalités au moyen de protocoles d'entente.

Dans le cadre de l'Initiative, les organismes canadiens d'application de la loi, tels que la GRC, l'ARC et l'ASFC, et les forces publiques provinciales enquêtent sur les affaires de blanchiment de fonds. L'Initiative soutient fermement le rôle du gouvernement du Canada dans le combat contre le crime organisé et répond à un besoin démontrable établi par le GAFI, pour la lutte contre le blanchiment de fonds. Tous les ministères et organismes participant à l'Initiative sont d'avis que la sécurité publique et les questions criminelles comme la contrebande de drogue, la fraude et le blanchiment de fonds sont d'importantes responsabilités fédérales.

Les partenaires de l'IICPC s'entendent pour dire que l'Initiative est en harmonie avec les rôles et responsabilités fédéraux. Cette opinion est plus prononcée parmi les représentants de SP (5); GRC (4,21) et TPSGC-GGJ (4,00) suivis de l'ASFC (3,75), ARC (3,50) le SPPC (2,80). L'écart observé entre les partenaires est peut-être dû à la nature, le rôle et le mandat de chaque organisation.

## 4.2 Rendement

Pour évaluer le rendement de l'Initiative, on a traité de deux questions fondamentales et de neuf questions d'évaluation, tel qu'il est illustré au tableau 10.

Tableau 10 – Questions fondamentales et questions d'évaluation – Rendement	
Questions d'évaluation	Questions d'évaluation
<b>4.2.1 RÉALISATION DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS</b>	<b>4.2.1.1</b> Dans quelle mesure les résultats escomptés de l'IICPC ont-ils été réalisés?
	<b>4.2.1.2</b> Dans quelle mesure l'IICPC est-elle organisée de façon à atteindre ses objectifs?
	<b>4.2.1.3</b> Quels ont été les défis, le cas échéant, rencontrés par l'IICPC et comment y a-t-on fait face ou les a-t-on surmontés?

Tableau 10 – Questions fondamentales et questions d'évaluation – Rendement	
Questions d'évaluation	Questions d'évaluation
	4.2.1.4. Les pratiques, systèmes et mécanismes permettant d'assurer une surveillance adéquate du rendement et des extrants/résultats, ont-ils été mis en place?
	4.2.1.5 A-t-on mis sur pied un réseau efficace?
	4.2.1.6. Les communications au public ont-elles été intégrées dans la stratégie de l'IICPC de manière à améliorer la compréhension des activités, questions et outils d'enquête relatifs aux produits de la criminalité et au blanchiment de fonds?
	4.2.1.7. L'initiative a-t-elle eu des répercussions inattendues (positives ou négatives)?
4.2.2 DÉMONSTRATION D'EFFICIENCE ET D'ÉCONOMIE	4.2.2.1. Le budget de l'IICPC est-il alloué de manière à maximiser les résultats?
	4.2.2.2 L'Initiative a-t-elle réussi à établir des unités stables et efficaces?

#### 4.2.1 Réalisation des résultats escomptés

Le modèle logique a orienté la présente évaluation des résultats escomptés de l'Initiative. Il contient deux principaux groupes d'activités, c'est-à-dire formation/prise de contact et enquête/aide. Les résultats immédiats, intermédiaires et finals liés à ces activités sont traités dans les sections suivantes conformément à la matrice des questions d'évaluation présentée à l'annexe C. Cette matrice contient sept questions d'évaluation, comme illustré au tableau 10. Cette section traite des constatations faites en rapport avec chacune de ces questions, selon le modèle logique.

##### 4.2.1.1 Dans quelle mesure les résultats escomptés de l'IICPC ont-ils été réalisés?

Pour évaluer la mesure dans laquelle les résultats de l'Initiative ont été réalisés, l'équipe d'évaluation a étudié des éléments particuliers de la matrice des questions d'évaluation :

- choix des dossiers;
- élimination des biens illicites et non déclarés;
- hausse des coûts pour les criminels et groupes criminels organisés;
- baisse de la capacité de fonctionnement des criminels organisés;
- création d'un cadre hostile pour les criminels et groupes de criminels organisés;
- déstabilisation, démantèlement et dissuasion du crime organisé et des groupes criminels organisés;
- défis rencontrés dans les poursuites.

##### Sélection des dossiers

Pour réaliser les résultats énoncés de l'Initiative, les efforts de l'IICPC ont été concentrés sur les dossiers importants, c'est-à-dire ceux qui présentaient le meilleur potentiel de réduction de la menace et de l'impact du crime organisé et des groupes criminels organisés. Au cours de la période évaluée, les dossiers importants ont en effet été au centre des activités de l'IICPC. Les décisions concernant le choix des dossiers et les ressources qui y sont attribuées, sont prises par la GRC annuellement, grâce à une stratégie évolutive basée sur l'évaluation du risque, qui tient

compte du cadre de criminalité et de son évolution dans chacune des régions et surtout, des exigences placées par les unités de la GRC et leurs partenaires.

La GRC entend par « dossiers importants » les enquêtes qui dépassent 500 heures-personnes et/ou qui ont recours à des techniques spéciales d'enquête et/ou qui utilisent les services d'un avocat-conseil et/ou qui pourraient comporter un volet international. La GRC a estimé que 81 % du temps consacré aux dossiers de l'IICPC est consacré aux dossiers dits importants.

Entre 2005 et 2010, on a ouvert au total 9 352 dossiers relatifs aux produits de la criminalité. Parmi ceux-ci, 373 dossiers ont été considérés « importants ». Quatre-vingt-un pour cent (81 %) de tout le travail a été consacré à quatre pour cent (4 %) des dossiers. Ainsi, sur le budget de cinq ans (116,5 millions de dollars), on estime avoir dépensé 94,37 millions de dollars sur les dossiers importants, soit en moyenne 253 000 par dossier important.

Sur les 8 979 dossiers non importants ouverts entre 2005 et 2010, 3 176 (36 %) ont été renvoyés à d'autres partenaires fédéraux, provinciaux et municipaux, et plus de 5 800 dossiers ont été terminés.

Les représentants et les intervenants clés sont d'avis que la GRC devait se concentrer sur les dossiers importants pour pouvoir apporter des résultats utiles, c'est-à-dire des résultats qui auraient un véritable impact et un impact durable sur le crime organisé, compte tenu du budget et des ressources à la disposition de l'Initiative.

L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'établir si la répartition des ressources entre les dossiers importants et non importants est en fait optimale. En l'absence de critères précis et objectifs et d'un plan stratégique global, la question de savoir comment répartir de façon optimale le budget entre les dossiers importants et les dossiers non importants, reste à élucider.

### **Élimination des biens illicites et non déclarés**

Aux fins de la présente évaluation, l'élimination des biens peut être définie en termes de saisies ou de confiscations. La saisie est un retrait temporaire du bien en attendant une délibération judiciaire. La confiscation se fait après une décision judiciaire et les biens sont confisqués de façon permanente. Par ailleurs, lorsque c'était possible, les données concernant les saisies et confiscations au civil ont été fournies pour illustrer la contribution éventuelle des textes législatifs provinciaux concernant la procédure civile de confiscation, aux résultats de l'Initiative.

Les évaluations précédentes de l'IICPC se sont penchées sur les saisies et les confiscations comme principaux indicateurs pour mesurer la réussite de l'Initiative et le consensus parmi les parties intéressées est que la valeur monétaire des saisies et des confiscations constitue une bonne mesure de l'impact de l'Initiative. En tant qu'indicateur du rendement, la valeur des saisies et des confiscations est encore plus pertinente lorsqu'elle est associée à une cible précise.

Le tableau 11 compare le nombre de dossiers ouverts et la valeur des saisies par an, sur les dix dernières années. On remarque une baisse considérable du nombre de dossiers ouverts et de la valeur des saisies sur les cinq dernières années par rapport aux cinq premières. Le nombre moyen de dossiers ouverts a baissé de 17 % (de 242 à 200) et la valeur moyenne des saisies a baissé de 34 % (de 28,9 M\$ à 19,3 M\$). Ceci s'explique peut-être par un certain nombre de facteurs, notamment la complexité accrue du cadre législatif, le niveau d'adaptation et la sophistication accrue des criminels organisés, ainsi que la disponibilité des effectifs susceptibles de mener les enquêtes.

<b>Dossiers</b>	<b>2001-2005 (moyenne)</b>	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	<b>2005-2010 (moyenne)</b>
Dossiers ouverts	<b>242</b>	228	204	171	184	213	<b>200</b>
Valeur des saisies	<b>28 903 000 \$</b>	18 982 000 \$	26 064 321 \$	20 509 999 \$	16 006 724 \$	14 728 022 \$	<b>19 258 213 \$</b>

Source : DGBS/SIGBS-TPSG

Le tableau 12 présente les données fournies par la GRC et compilées par la Direction de la gestion des biens saisis de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (DGBS-TPSG) pour les dossiers fermés et pour la valeur des confiscations, pour la même période.

Le nombre moyen de dossiers fermés au cours des cinq dernières années est en baisse par rapport aux cinq années précédentes (de 238 à 194, soit -19 %). Entretemps, la valeur moyenne des confiscations accuse une forte hausse (de 10,7 M\$ à 20,8 M\$, soit +200 %). Ce dernier résultat s'explique par le temps écoulé entre le moment où l'accusation est portée et le moment de la condamnation, c'est-à-dire, entre la saisie et la confiscation.

<b>Dossiers</b>	<b>2001-2005 (moyenne)</b>	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	<b>2005-2010 (moyenne)</b>
Dossiers fermés	<b>238</b>	199	206	153	187	223	<b>194</b>
Valeur des confiscations	<b>10 776 682 \$</b>	15 116 644 \$	16 524 727 \$	32 417 723 \$	22 755 738 \$	17 538 207 \$	<b>20 870 608 \$</b>

Source : DGBS-TPSG

Le tableau 13 présente les données de rendement fournies par le Programme spécial d'exécution de l'ARC (procédures civiles). Une comparaison des données pour les mêmes périodes indique que le nombre moyen de vérifications effectuées et le nombre d'heures consacrées au programme ont légèrement augmenté au cours des cinq dernières années. Cependant, le montant des cotisations fiscales a quelque peu baissé (de 13,7 M\$ à 11,5 M\$).

Pourtant, si l'on ajoute la moyenne des impôts fédéraux évaluée et la valeur des confiscations pour la même période, on remarque que le total annuel moyen des biens illicites évalués et

confisqués est d'environ 30 millions de dollars, ce qui représente un montant plus important que celui attribué à l'Initiative, soit 23,3 millions de dollars.

**Tableau 13 – Programme spécial d'exécution de l'ARC (procédures civiles)**

<b>Programme spécial d'exécution</b>	<b>2001-2005 (moyenne)</b>	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	<b>2005-2009 (moyenne)</b>
Nombre de vérifications effectuées	<b>111</b>	112	139	154	162	<b>142</b>
Heures utilisées	<b>11 060</b>	11 210	13 593	14 482	20 628	<b>14 978</b>
ETP utilisés	<b>17</b>	18	16	s/o	s/o	<b>s/o</b>
Impôts fédéraux perçus	<b>13 741 540 \$</b>	6 481 884 \$	11 312 888 \$	10 514 657 \$	17 525 346 \$	<b>11 458 697 \$</b>

Source : ARC

Le tableau 14 présente les données de rendement du Programme d'enquêtes criminelles de l'ARC. Bien que le nombre de condamnations soit resté stable, le montant des amendes a légèrement augmenté au cours des cinq dernières années. On doit noter que le nombre actuel de condamnations d'une année à l'autre est très faible et on doit par conséquent faire preuve de prudence lorsqu'on interprètera ces résultats.

**Tableau 14 – Programme d'enquêtes criminelles de l'ARC**

<b>Programme d'enquêtes criminelles</b>	<b>2001-2005 (moyenne)</b>	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	<b>2005-2009 (moyenne)</b>
Nombre de condamnations	<b>5</b>	1	1	4	7	<b>4</b>
Montant des amendes	<b>402 213 \$</b>	12 013 \$	21 715 \$	173 820 \$	2 103 618 \$	<b>577 792 \$</b>
Emprisonnement obligatoire (en mois)	<b>24</b>	0	0	0	36	<b>9</b>

Source : ARC

L'ASFC est particulièrement responsable de l'administration et de la mise en application de la partie 2 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, articles 12 à 39 qui traitent du mouvement de fonds et des instruments monétaires transfrontaliers.

La partie 2 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* stipule que toute personne ou entité est tenue de déclarer l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'instruments monétaires d'une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire de 10 000 \$. Pour les besoins du paragraphe 18(1) de la Loi, la pénalité réglementaire pour les saisies de niveau 4 est la confiscation du montant total saisi. Ces fonds sont transférés à la DGBS-TPSG.

La compétence de l'ASFC s'étend aux « porteurs » entrants et sortants de biens suspects. Ce pouvoir lui permet de saisir et de confisquer les espèces, mais aussi de recueillir des

renseignements qui permettront d'entamer les enquêtes policières sur les produits de la criminalité.

Comme on l'a fait remarquer au tableau 15, pour les exercices financiers de 2005-2006 à 2009-2010, les saisies d'espèces de niveau 4 se sont montées à 841 et présentaient une valeur totale de 36 433 000 \$.

<b>Saisies de niveau 4</b>	2005	2006	2007	2008	2009	<b>2005-2009 (moyenne)</b>
Nombre de saisies	190	141	154	146	210	168
Valeur totale des saisies	8 974 000 \$	6 297 000 \$	7 328 000 \$	7 111 000 \$	7 323 000 \$	7 406 600 \$

Source : ASFC

Les confiscations (à la suite des saisies de niveau 4) peuvent faire l'objet d'un appel auprès du ministre par l'intermédiaire de la Direction des recours de l'ASFC et ensuite auprès de la Cour fédérale du Canada.

La Direction des recours de l'ASFC est chargée d'examiner les saisies ayant fait l'objet d'un appel aux termes de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

Le taux de demandes d'examen est élevé pour les produits de la criminalité présumés de niveau 4, comme l'indique le tableau 16 ci-dessous.

<b>Demandes d'examen des saisies de niveau 4</b>	2007-2008	2008-2009	2009-2010	<b>2007-2010 (moyenne)</b>
Mesures prises	130	171	195	165
Appels interjetés	96	97	159	117
Taux d'appel	74 %	57 %	82 %	71 %
• Maintenues <sup>44</sup>	17	44	37	33
• Modifiées <sup>45</sup>	6	15	20	14
• Annulées <sup>46</sup>	3	2	3	3
• Clôtures par voie administrative <sup>47</sup>	0	0	4	1
Total des décisions rendues	26	61	64	50

Source : ASFC

Le taux élevé d'appels pour les cas de produits de la criminalité présumés de niveau 4, conjugué aux décisions rendues et au nombre élevé de décisions ministérielles faisant l'objet d'un appel

<sup>44</sup> Maintenues : sont maintenues au niveau de saisie 4.

<sup>45</sup> Modifiées : réduites au niveau de saisie 1, 2 ou 3. Les biens saisis ne sont donc plus considérés comme des produits de la criminalité.

<sup>46</sup> Annulées : rejetées.

<sup>47</sup> Clôtures par voie administrative : appel retiré ou dossier ouvert par erreur.

après de la Cour fédérale du Canada et de la Cour fédérale ont stressé la Direction des recours de l'ASFC et le ministère de la Justice (qui représente l'ASFC dans les procédures civiles). Contrairement au SPPC, ni la Direction des recours de l'ASFC ni le ministère de la Justice n'ont reçu de financement lié à l'IICPC.

### **Hausse des coûts pour les criminels et groupes criminels organisés**

Il est difficile de mesurer l'impact sur les dépenses engagées par les criminels suite aux mesures prises par les initiatives telles que l'IICPC. On peut déduire que le fait de forcer les criminels à engager des professionnels tels qu'avocats, comptables, spécialistes du fisc, etc., pour dissimuler ou défendre leurs activités, représente un coût considérable. On peut également conclure que ces coûts augmentent lorsque les opérations policières sont efficaces, notamment celles entreprises par l'Initiative. D'un autre côté, le comportement criminel est influencé par l'offre et la demande et on peut donc également conclure que les criminels se contentent de passer ces coûts supplémentaires à leurs victimes.

Diverses personnes interrogées ont fait allusion aux méthodes toujours plus sophistiquées employées par les criminels et groupes criminels organisés, et ce, sur le plan mondial, dans les dernières années. Cette situation a un effet direct sur les enquêtes, car celles-ci deviennent plus complexes et plus onéreuses du point de vue temps. Cette sophistication croissante pourrait aussi avoir un impact négatif sur le crime organisé puisque le coût des activités illégales augmente, servant ainsi d'élément dissuasif. Comme l'a déclaré une des personnes interrogées, « *Les membres du crime organisé se sont vus forcés de recourir à des méthodes plus complexes de blanchiment de fonds, car ils savent que les unités de l'IICPC disposent de personnel qui se consacre à la détection de ce genre d'activité. Les groupes de crime organisés embauchent toujours les meilleurs avocats qui sont aussi les plus dispendieux*<sup>48</sup> ».

Il est important de reconnaître que pour les criminels qui opèrent à titre individuel, contrairement aux groupes criminels, la saisie et la confiscation de biens, conjuguée aux amendes et à la récupération fiscale, pourrait avoir un effet dissuasif considérable.

Les autorités sont limitées dans leurs tentatives de confiscation des produits de la criminalité par, entre autres, la capacité des criminels à utiliser les biens saisis pour payer les services juridiques<sup>49</sup>. En conséquence, les suspects peuvent souvent mettre sur pied une bonne défense au moyen de fonds illicitement acquis.

### **Baisse de la capacité de fonctionnement des criminels organisés**

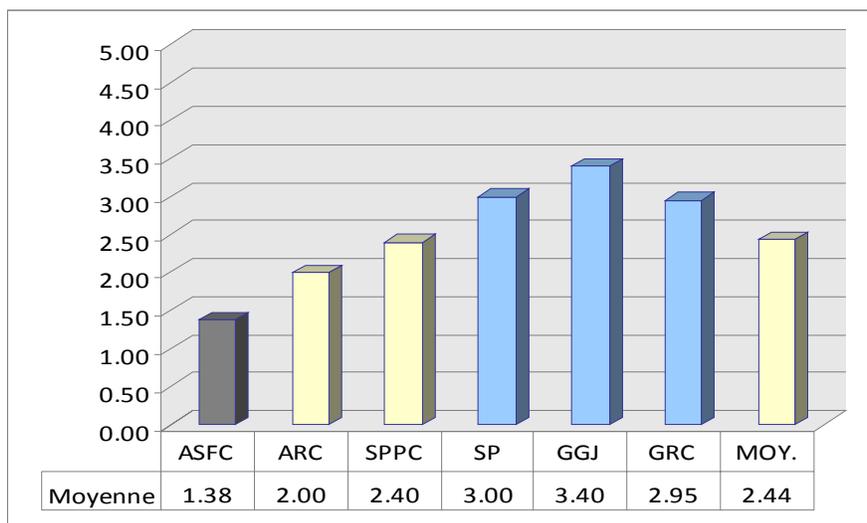
La figure 5 résume les données fournies par les partenaires concernant leur opinion quant à l'efficacité de l'Initiative dans la réduction de la capacité du crime organisé, sur une échelle de 5 niveaux. À l'exception de la DGBS-TPSG, les partenaires ont donné à l'Initiative une note relativement faible en ce qui concerne son effet sur la réduction de la capacité de fonctionnement du crime organisé (c'est-à-dire, moins de 3 sur 5).

---

<sup>48</sup> Entrevues avec les représentants clés/entrevues de groupe.

<sup>49</sup> *Idem*.

**Figure 5 – Baisse de la capacité de fonctionnement des criminels organisés**



On a fait savoir à l'équipe d'évaluation que ces résultats étaient dus à divers facteurs. Par exemple, certains représentants soutenaient que les effets obtenus ne sont que temporaires, car les criminels s'adaptent rapidement aux tactiques et méthodes policières. Beaucoup ont expliqué qu'au fil des années, les criminels sont devenus plus sophistiqués et ont appris à atténuer l'impact des nouvelles lois. Comme l'a fait remarquer une des personnes interrogées : « *les groupes criminels organisés son gênés par nos interventions et sont constamment à la recherche de failles dans le système législatif et dans les enquêtes*<sup>50</sup> ». Aussi, d'autres semblent indiquer que les contraintes budgétaires auxquelles fait face l'Initiative depuis dix ans ne lui a pas permis de suivre le rythme de sophistication des criminels, ce qui fait que l'impact sur leur capacité fonctionnelle est minimisé.

### **Création d'un cadre hostile pour les criminels et groupes de criminels organisés**

Une des façons de décourager l'activité criminelle est de créer un cadre hostile aux criminels et groupes criminels organisés. L'Initiative souscrit à cette méthode, tout comme d'autres initiatives et programmes connexes d'application de la loi. Cependant, certains représentants clés soutiennent que l'Initiative n'a pas été assez puissante dans ce domaine, pour les raisons citées ci-dessus.

Comme l'a résumé une des personnes interrogées : « *Le nombre et l'importance des enquêtes ne suffisent pas à la création d'un cadre hostile pour le crime organisé. Même si les criminels ne sont pas très contents de se faire saisir leur argent, le problème n'est pas assez important pour supprimer l'activité criminelle*<sup>51</sup> ».

<sup>50</sup> *Idem.*

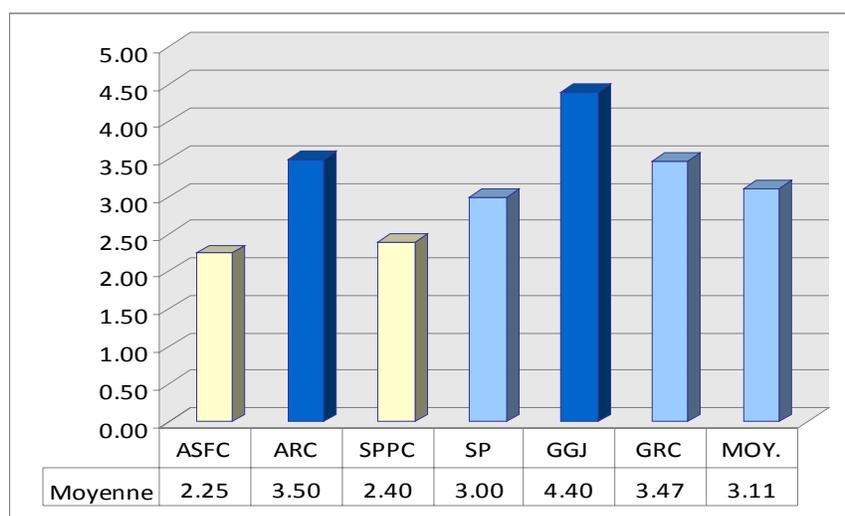
<sup>51</sup> *Idem.*

D'un autre côté, d'autres sont d'avis que sans l'Initiative, les criminels pourraient poursuivre leurs activités illicites sans contraintes. Comme l'a fait remarquer une des personnes interrogées : « *Si nous n'étions pas là, ils seraient entièrement libres de leurs mouvements*<sup>52</sup> »; une autre disait : « *Ils savent que nous les recherchons et ils se sentent traqués*<sup>53</sup> ».

### Déstabilisation, démantèlement et dissuasion du crime organisé et des groupes criminels

La figure 6 résume les données fournies par les partenaires concernant leur opinion de l'efficacité de l'Initiative en matière de déstabilisation, démantèlement et neutralisation du crime organisé. Les constatations illustrées dans le tableau montrent un ensemble mitigé avec la DGBS-TPSG, l'ARC, la GRC et SP montrant une opinion quelque peu positive en ce qui concerne l'efficacité, alors que l'ASFC et le SPPC sont moins favorables.

**Figure 6 – Déstabilisation, démantèlement et dissuasion des criminels et groupes criminels organisés**



Certaines personnes interrogées font la distinction entre la déstabilisation des organisations criminelles et leur démantèlement/neutralisation. Ces personnes indiquent qu'elles auraient donné une meilleure note si la question avait porté simplement sur le fait de « déstabiliser » plutôt que « démanteler et neutraliser ». En d'autres termes, ces représentants clés trouvaient que l'Initiative est plus efficace sur le premier plan que sur les deux autres. En fait, certains ont reconnu que l'Initiative n'est pas à jour sur le plan mondial et n'a pas vraiment réussi dans le domaine du démantèlement puisque ces organisations fonctionnent encore<sup>54</sup>. D'autres ont indiqué que la réussite dépend d'une variété de facteurs comme les enquêtes de grande envergure et l'attention portée aux dossiers importants, menant ainsi au démantèlement et à la neutralisation des groupes ciblés<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Idem.*

L'équipe d'évaluation a effectué plusieurs études de cas de manière à illustrer l'impact des activités de l'IICPC sur la réalisation des résultats finals de l'Initiative, à savoir la déstabilisation, le démantèlement et la neutralisation des criminels et groupes criminels organisés. Nous faisons référence à deux de ces études de cas ici. La première, *Operation Baseball*, a demandé la collaboration de la *Southern Alberta Marijuana Investigative Team* et de l'unité de l'IICPC de Calgary en vue de démanteler un groupe de crime organisé gérant des installations de culture de la marijuana dans la province. L'autre étude de cas, *Opération Colisée*, était une opération conjointe, menée par la province de Québec, qui a réussi à démanteler la mafia italienne de Montréal.

### **OPÉRATION BASEBALL**

Dans *Opération Baseball*, les actions du groupe de l'IICPC de Calgary, en collaboration avec la GRC, le GGJ, le SPPC et l'ARC, ont abouti à la découverte, la saisie et la confiscation de grosses sommes d'argent et de biens issus d'activités illégales. 230 000 \$ au total ont pu ainsi être saisis dans des coffres et par la suite confisqués. En outre, trois maisons ont été bloquées; l'une, d'une valeur de 400 000 \$, a été confisquée, et les deux autres ont été rendues. L'ARC a réévalué plus de 1,8 million de dollars en recettes non déclarées. L'*Opération Baseball* a conduit à un bon nombre d'inculpations, dont une peine d'emprisonnement de deux ans pour un accusé.

### **OPÉRATION COLISÉE**

L'*Opération Colisée* a vu le jour à la suite de l'*Opération Cicéron*, une enquête précédente qui ciblait la mafia italienne basée à Montréal, et plus précisément son présumé parrain. Après deux ans de branchement clandestin et d'étroite surveillance, l'opération n'a pas donné les résultats escomptés. La GRC a donc décidé d'élargir le champ de l'enquête en vue de s'intéresser aux collaborateurs les plus proches. Cette opération fut baptisée « *Opération Colisée* ».

Lancée en 2002, l'*Opération Colisée* fut menée par le Groupe spécial interpolices de la GRC, en collaboration avec le groupe de l'IICPC de Montréal (ASFC, ARC, SPPC TPSGC-GGI et GRC), la Sûreté du Québec (SQ), le Service de police de la Ville de Montréal (SVPM) ainsi que d'autres services de police municipaux. Cette enquête, qui s'est étendue sur quatre ans, a impliqué des centaines de policiers et d'employés civils. Au cours de l'enquête et des instances judiciaires qui ont suivi, le personnel du SPPC, dont huit procureurs et trois spécialistes juridiques, a offert des conseils et un soutien juridique ainsi que des services de poursuites. Le travail de l'équipe des poursuites dans l'application des principes de gestion des cas graves a permis une résolution rapide de nombreux aspects de l'affaire. Évaluée à 35 M\$, l'enquête se révéla être la plus dispendieuse en son genre.

L'*Opération Colisée* englobait toutes les activités présumées, notamment : l'importation et la vente de drogues au Québec, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et aux États-Unis; le jeu illégal; les prêts usuraires; la corruption liée aux contrats de travaux publics; l'extorsion; les enlèvements; les meurtres; le blanchiment d'argent et les produits de la criminalité.

Vers la fin 2006, lorsque l'*Opération Colisée* était dans sa dernière ligne droite, les enquêteurs étaient soucieux de prévenir la perte de toute évidence ou produit de la criminalité avant de pouvoir effectuer la moindre arrestation. La GRC a donc décidé de frapper rapidement, dans la nuit du 22 novembre 2006. Sept cent (700) policiers ont pris part à l'assaut final et arrêté 73 des 90 suspects. Plusieurs autres arrestations ont suivi au cours des prochains mois.

L'enquête a donné lieu à 1 179 accusations à l'encontre d'individus ayant commis des crimes entre 2003 et 2006, dans des domaines aussi variés que : le gangstérisme, l'importation et l'exportation de marijuana,

le jeu illégal, les prêts usuraires, la corruption et la fraude fiscale. Presque tous les accusés ont plaidé coupable ou été déclarés coupables, et condamnés par la suite à diverses peines d'emprisonnement.

Les produits de la criminalité saisis par la GRC ont été évalués à 6 M\$ environ. Lesdites saisies comprenaient notamment 3,1 millions de dollars en espèces et 10 propriétés à Montréal et Laval. Aujourd'hui, les procureurs du SPPC ont obtenu la confiscation de biens d'une valeur totale de 9 M\$ environ. Plus de 150 agents de l'ARC ont, en outre, exécuté 24 mandats de perquisition, détecté 4,4 M\$ de recettes non déclarées et saisi 2,5 millions de dollars <sup>56</sup>.

Plusieurs représentants clés impliqués dans l'*Opération Colisée* ont fait valoir qu'ils n'auraient pas réussi sans la proche collaboration de tous les partenaires de l'IICPC, ainsi que de leurs collègues de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Ville de Montréal.<sup>57</sup> Cette opération a monopolisé la majeure partie du groupe de l'IICPC de la GRC de Montréal, et plusieurs dossiers ont dû être suspendus. Toutefois, les résultats et l'impact ont été considérables. Ils furent souvent cités par les personnes interrogées comme un exemple positif dans la plupart des groupes consultés au cours de cette évaluation. Des représentants clés ainsi que des spécialistes de la criminalité ont déclaré que la mafia italienne de Montréal avait sérieusement été touchée, au point d'en être démantelée ou paralysée, bien qu'ils soient aussi conscients de la réalité que le clan précédent sera bientôt remplacé par un autre.

En termes de rendement, l'Initiative a sélectionné au fil des ans des dossiers dont l'examen initial effectué par la GRC avait révélé qu'ils étaient les plus susceptibles de favoriser la paralysie, le démantèlement et la prévention du crime organisé. Chaque dossier a fait l'objet d'une enquête approfondie, pour ensuite être examiné par la GRC, en consultation avec le SPPC, en vue de décider s'il fallait poursuivre, si des accusations pouvaient être portées et si l'affaire allait pouvoir être intentée en justice. Une fois la décision prise de ne pas poursuivre un dossier, celui-ci était ensuite renvoyé à la province pour une confiscation civile ou renvoyé à l'ARC aux fins d'évaluation fiscale ou de mesures de protection, ou encore classé. Dans le cas d'un transfert ou d'un renvoi, le dossier pouvait, par exemple, mener à des saisies ou confiscations par la province ou à une évaluation fiscale ou une mesure de protection par l'ARC. La stratégie actuelle qui consiste à privilégier et gérer des dossiers au potentiel élevé, et à les traiter de façon à garantir un maximum de résultats (intenter des poursuites en vertu du *Code criminel*, ou renvoi à la province ou à l'ARC) satisfait de manière efficace aux résultats intermédiaires définis dans le modèle logique de l'IICPC. La consolidation, voire l'amélioration de ces résultats dépend des moyens dont dispose l'IICPC pour ouvrir et enquêter sur des dossiers à potentiel élevé.

### **Saisir un tribunal : un défi**

Au vu des dernières années, il devient de plus en plus difficile de saisir un tribunal pour tout ce qui a trait aux produits de la criminalité. L'une des raisons principales est l'obligation pour un enquêteur d'établir un lien non seulement entre les produits présumés de la criminalité et un contrevenant mais aussi avec une infraction substantielle. Le défi réside au cœur même de la législation, qui lie la confiscation au résultat de la condamnation criminelle du contrevenant, la

<sup>56</sup> CÉDILLOT, ANDRÉ & NOËL, ANDRÉ. *Mafia Inc. : Grandeur et misère du clan sicilien au Québec*, 2010.

<sup>57</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

lourde charge de la preuve incombant ainsi aux agents de la force publique et procureurs de la Couronne :

« [...] Nombreux sont ceux qui, notamment dans les services de police, ont demandé à ce que la législation permette à la Couronne de confisquer des biens dérivés de la criminalité au moyen de procédures civiles au lieu de passer par un tribunal pénal. Dans le cadre d'une confiscation intentée en tribunal civil, la charge de la preuve incombant à l'État est réduite, passant de « Hors de tout doute raisonnable » à « Prépondérance des probabilités », où le ministère public confisque de l'argent ou des biens seulement s'il existe un soupçon raisonnable que l'argent ou les biens constituent un produit de la criminalité »<sup>58</sup>.

La difficulté de saisir un tribunal, ajoutée à d'autres problèmes, explique peut-être la réduction importante, au cours de ces dernières années, du nombre d'inculpations sur des affaires graves de l'IICPC. Par exemple, comme le montrent le tableau 17 et le schéma 7, le nombre de dossiers d'inculpation a augmenté entre 2005-2006 et 2007-2008, et a par la suite baissé en 2008-2009. Cette tendance est confirmée dans les entretiens menés auprès de représentants clés de la GRC et du SPPC, qui reconnaissent une exigence plus rigoureuse de la part des tribunaux concernant la présentation de preuves. Au final, répondre à ces obligations en matière de preuve prend donc beaucoup plus de temps et d'efforts<sup>59</sup>.

Certaines des personnes interrogées ont fait valoir que la rigueur des tribunaux en matière de preuve a engendré une hausse dans l'abandon des accusations relatives aux produits de la criminalité au profit d'un plaidoyer de culpabilité pour l'accusation de fond. D'un point de vue des poursuites, il peut s'avérer judicieux de retirer l'accusation relative aux produits de la criminalité dans la mesure où elle n'est peut-être pas nécessaire pour obtenir une confiscation s'il y a condamnation à la suite de l'accusation qui a déclenché les poursuites.

État des dossiers d'inculpations	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Avec accusations	35	31	40	24	8
Sans accusation*	29	39	66	37	30
Avec saisies	42	43	62	30	16
Sans saisie	22	27	44	31	22
Avec confiscations	29	23	33	11	4
Sans confiscation	35	47	73	50	34
Actifs, en cours	33	27	52	37	27
Classés	31	43	54	24	11

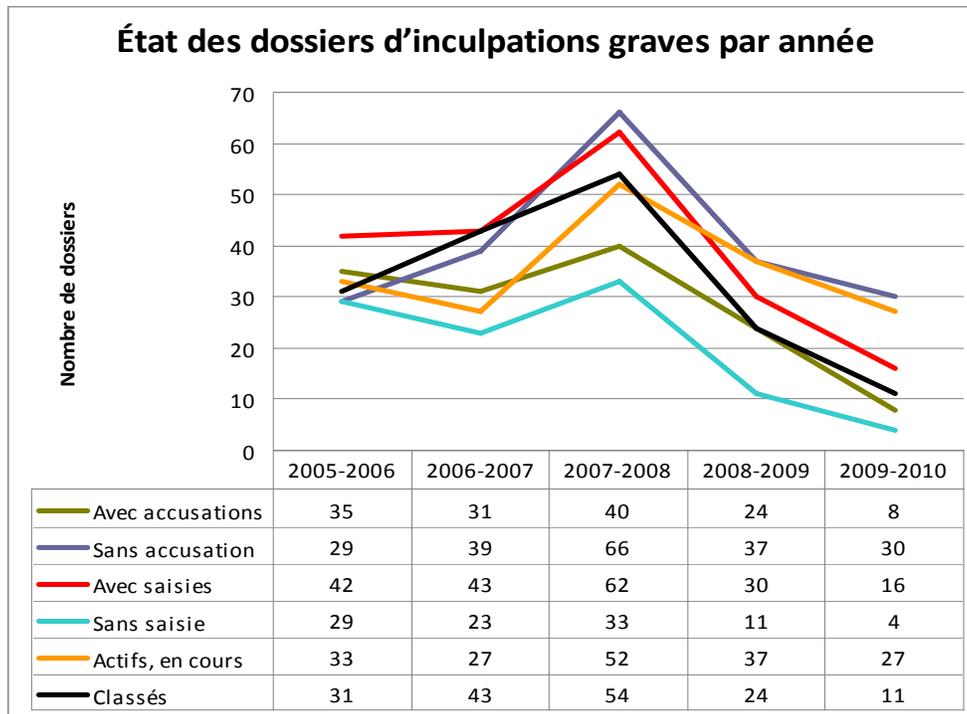
\* *Sans accusation* signifie sans aucune accusation relative aux produits de la criminalité ou au blanchiment d'argent. Des accusations auront été portées pour les infractions de fond ou prédictives.

Source : GRC

<sup>58</sup> BEARE, MARGARET E. & SCHNEIDER, STEPHEN. Money Laundering in Canada : Chasing Dirty and Dangerous Dollars, 2007, p.188.

<sup>59</sup> Entrevue avec les représentants clés /entrevue de groupe.

Figure 7 – État des dossiers d'inculpations graves de l'IICPC par année



Les obstacles que représentent les charges criminelles pour un système efficace d'application de la loi en matière de produits de la criminalité ont été reconnus, et se traduit par une pression constante d'instituer des lois qui permettraient d'imputer la charge de la preuve aux défendeurs<sup>60</sup>. L'efficacité dont se distingue les États-Unis en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le crime organisé réside dans ses sanctions civiles (confiscations) édictées dans des lois comme le *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Statute*, qui impute au moins en partie la charge de la preuve au défendeur, et crée ainsi une norme juridique moindre pour forcer un accusé à se déchoir de ses biens<sup>61</sup>.

Le *Code criminel* a été modifié le 25 novembre 2005 en vue d'inverser la charge de la preuve, et rendre désormais l'accusé responsable de fournir la preuve que ses biens ont été acquis en toute honnêteté. Le ministre de la Justice de l'époque soulignait que « La nature même du crime organisé, tel défini par le *Code criminel*, consiste à se livrer à une activité criminelle aux fins d'avantages matériels. Le projet de loi C-53 [Loi modifiant le *Code criminel* (produits de la criminalité) et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et modifiant une autre loi en conséquence] permettra de lutter contre le problème du crime organisé et sa motivation première d'accumuler illégalement des produits de la criminalité, avec pour objectif de réprimer, dissuader et, en bout de ligne, démanteler leurs capacités criminelles. »<sup>62</sup>

<sup>60</sup> BEARE, MARGARET E. & SCHNEIDER, STEPHEN. *Money Laundering in Canada : Chasing Dirty and Dangerous Dollars*, 2007, p.188.

<sup>61</sup> *Idem*.

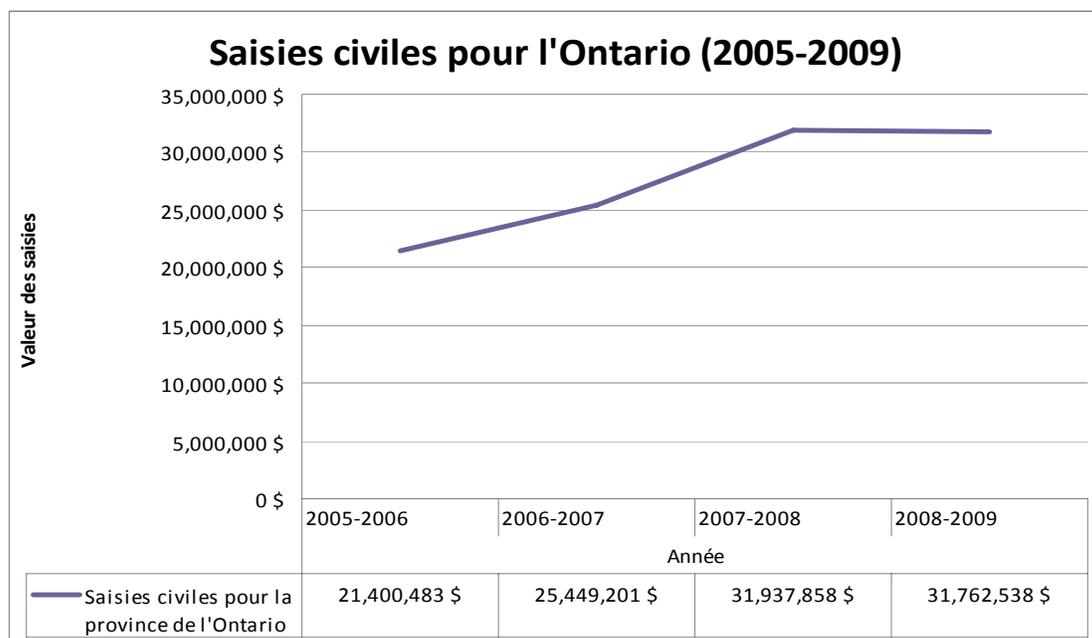
<sup>62</sup> MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Projet de loi C-53 – produits de la criminalité*, adopté par les deux chambres du Parlement, le 25 novembre 2005.

Les principales réformes stipulent que :

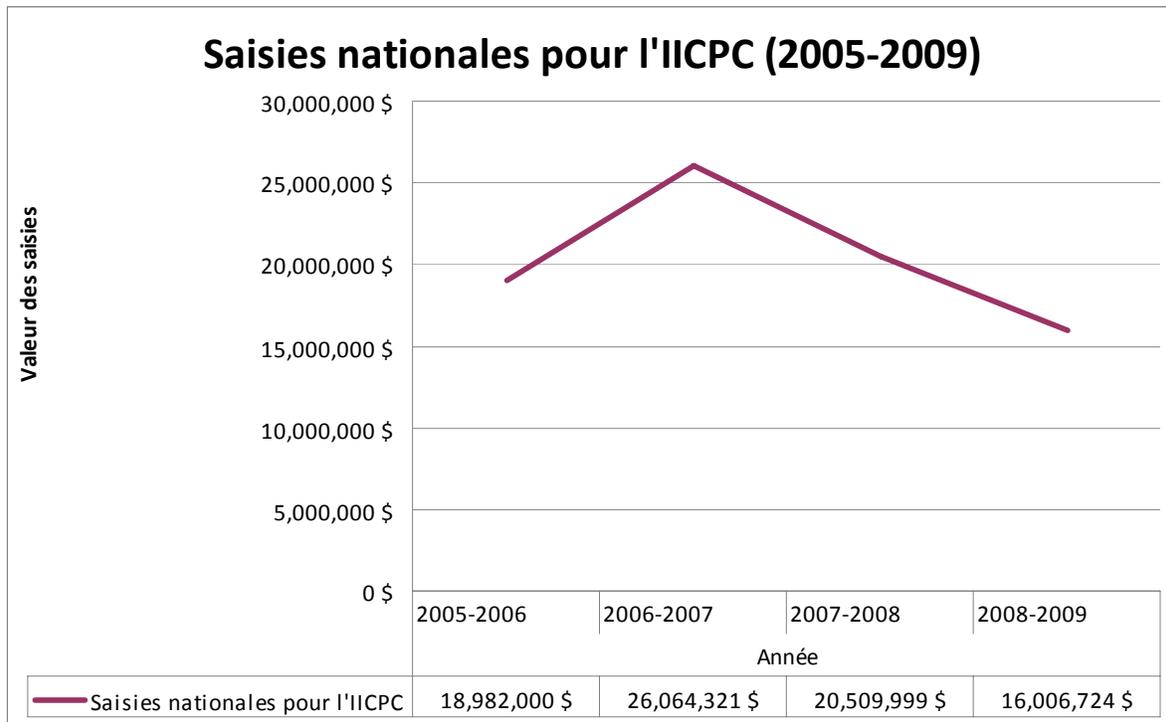
- lorsqu'un contrevenant a été condamné pour une infraction d'organisation criminelle, ou pour certaines infractions en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, le tribunal est tenu d'ordonner la confiscation des biens du contrevenant identifiés par le ministère public, à moins que le contrevenant ne prouve (inversement de la charge de la preuve), selon la prépondérance des probabilités, que les biens ne sont pas des produits de la criminalité;
- pour qu'une ordonnance d'inversement de la charge de la preuve s'applique, le ministère public est tenu tout d'abord de prouver, selon la prépondérance des probabilités, soit que le contrevenant s'est livré à une activité criminelle pour en retirer des bénéfices matériels ou que le revenu légitime du contrevenant ne peut pas raisonnablement justifier tous les biens du contrevenant.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les provinces ont commencé à adopter la confiscation civile depuis 2001. La première à édicter ce type de loi est la province de l'Ontario (en 2001). Comme nous le révèle le schéma 8, l'Ontario affiche des saisies civiles se chiffrant à 31,73 millions de dollars pour 2008-2009. Cette réussite est en partie due aux renvois faits par l'IICPC à la province. Au cours de cette même période, la province de la Colombie-Britannique, qui a commencé les saisies civiles en 2006, est parvenue à confisquer 1,27 millions de dollars, principalement grâce aux renvois de l'IICPC. Le schéma 9 nous indique aussi que le total national des saisies de l'IICPC s'élève à 16 millions de dollars. À eux seuls, les chiffres combinés de l'IICPC et du gouvernement de l'Ontario donnent des résultats impressionnants : plus de 100 millions de dollars de saisies au total, en 2007-2008 et 2008-2009.

**Figure 8 – Saisies civiles pour la province de l'Ontario**



**Figure 9 – Saisies nationales pour l'IICPC**



#### 4.2.1.2 Dans quelle mesure l'Initiative est-elle structurée de manière à favoriser l'atteinte de ses objectifs?

##### Rôles et responsabilités des partenaires

Les rôles et responsabilités des partenaires sont décrits de manière synoptique dans les documents se rapportant à l'Initiative. Dans certains cas, les PE en donnent une définition plus détaillée, accompagnée de la gestion de la relation entre les parties concernées de l'Initiative.

Le tableau 18 récapitule une liste des PE relatifs à l'IICPC, au niveau national et local, ainsi que les autres partenaires et leur participation respective. Les PE n'ont pas été examinés par l'équipe de l'évaluation, puisque cela dépassait la portée de la présente évaluation, et les observations qui y sont jointes sont issues des commentaires obtenus auprès des personnes interrogées et des représentants du bureau central. À la lecture du tableau, on remarquera que les PE entre la GRC et le SPPC et entre la GRC et TPSGC-GGI ont besoin d'être révisés afin de prendre en compte les diverses modifications survenues au cours des dernières années.

**Tableau 18 – protocole d'entente de l'IICPC**

Partenaires	Partenaires concernés	Observations
<b>Partenaires fédéraux de l'IICPC – niveau national</b>		
<b>ARC – Vérification du Programme spécial d'exécution (civil)</b>	GRC, ARC	Il y a deux PE entre la GRC et l'ARC. Les deux articulent bien les rôles et responsabilités de chaque partie et font état des limitations dans le partage des renseignements.
<b>ARC – Enquêtes criminelles</b>	GRC, ARC	
<b>Ministère de la Justice (désormais SPPC)</b>	GRC, JUS	Le PE décrit la collaboration entre l'ancien Service fédéral des poursuites au JUS (remplacé par le SPPC en décembre 2007) et la GRC. Il n'a pas été révisé depuis 1997. Comme le souligne un représentant : « La description des rôles et responsabilités est confuse, et n'a pas été mise à jour. Le PE du JUS a été créé en 1997 ou aux environs, et n'a pas été mis à jour afin de prendre en compte le volume considérable de travail aujourd'hui. » <sup>63</sup>
<b>TPSGC – GGI</b>	GRC, TPSGC – GGI	Le PE décrit les rôles et responsabilités de chaque partie ainsi que les accords relatifs au recouvrement des coûts. Une révision s'impose en vue de mieux représenter les nouvelles réalités, et plus particulièrement au niveau TPSGC – GGI.
<b>TPSGC – DGBS</b>	GRC, TPSGC (DGBS)	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Partenaires de l'IICPC – niveau local</b>		
<b>Halifax (Division H)</b>	GRC, Service de police de Halifax, ministère des Pêches et des Océans	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Moncton (Division J)</b>	GRC, Service de police de la Ville de Saint-John	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Montréal (Division C)</b>	GRC, Régie de police Memphrémagog, ASFC (aéroport de Montréal)	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Ottawa (Division A)</b>	GRC, JUS, PPO, SPO, ARC, SQ et le SP de Gatineau	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Kingston (PC – Division O)</b>	GRC, ASFC et PPO	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Toronto (Division O)</b>	GRC, Service de police régional de Peel, Service de police de Toronto et PPO	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.

<sup>63</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

Tableau 18 – protocole d'entente de l'IICPC

Partenaires	Partenaires concernés	Observations
<b>London</b> (Division O)	GRC, PPO, Service de police de London, Service de police de la Ville de Niagara	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Winnipeg</b> (Division D)	GRC, Service de police de Winnipeg	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Regina</b> (Division F)	GRC, Service de police de la Ville de Regina, Service de police de Saskatoon	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Edmonton</b> (Division K)	GRC, Service de police de la Ville d'Edmonton	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Calgary</b> (Division K)	GRC, Service de police de la Ville de Calgary	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Vancouver</b> (Division E)	GRC, Service de police de Vancouver, Service de police de Vancouver Ouest	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Autres partenaires</b>		
<b>Association des banquiers canadiens</b>	GRC et Association des banquiers canadiens	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.
<b>Centrale des caisses de crédit du Canada</b>	GRC et Centrale des caisses de crédit du Canada	Le PE décrit les rôles et responsabilités incombant à chaque partie. Rien n'indique qu'une révision est nécessaire.

Lorsqu'on demande aux partenaires si les rôles et responsabilités de chacun sont bien compris par tous, il semblerait que ce ne soit pas toujours le cas (moyenne de 3,22 sur 5). Un participant le résume ainsi « *C'est de moins en moins clair maintenant. Il devient nécessaire que le siège de la GRC nous donne des directives plus précises. Il y a aussi de la confusion quant à nos rôles et responsabilités.* »<sup>64</sup>

### Structure de l'Initiative et implication des partenaires

Les personnes interrogées auprès de l'ASFC, du SPPC, de la SP, de TPSGC-GGI et de la GRC ont fait valoir un bon nombre de problèmes concernant la structure de l'Initiative. Bien que beaucoup sachent qu'un exercice annuel est mené par la GRC pour établir les cibles de l'IICPC, la plupart révèlent que les renseignements ressortant de cet exercice ne leur sont pas communiqués, par conséquent nombreux sont ceux ne sachant pas exactement à quoi s'attendre.

<sup>64</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

D'autres ont soulevé la question du manque d'objectifs stratégiques et de planification. À cet effet, ils suggèrent de se pencher sur cette situation au bénéfice de tous les partenaires.

Les représentants remettent également en question le rôle joué par la SP dans l'Initiative. Beaucoup ont insisté sur la nécessité pour le Ministère de jouer un rôle plus actif, et d'exercer plus de contrôle, plus précisément au niveau de l'orientation, des stratégies et du suivi.

La notion du « I » (intégrée) de l'Initiative a été abordée en détail lors de l'évaluation, et la majorité des représentants ont fait savoir que le modèle intégré a été contesté au cours des dernières années. Par exemple, les membres de la GRC déplorent sérieusement le fait que les conseillers juridiques du SPPC ne sont plus colocalisés au sein de quelques groupes, et en ont souligné les répercussions défavorables importantes sur la structure de l'Initiative, la cohésion entre les groupes, le déroulement des enquêtes et, au final, sur les résultats. Tout le personnel de la GRC interrogé s'est exprimé en faveur d'un retour, ou tout du moins, d'une plus forte présence des conseillers du SPPC au sein des groupes. La valeur d'avoir un conseiller juridique provincial au sein même d'un groupe a été démontrée dans plusieurs instances, où son rôle permet de contribuer et faciliter des actions judiciaires axées sur la saisie et la confiscation de biens, à l'aide des lois provinciales civiles sur la confiscation.

La participation de TPSGC-GGI dans l'Initiative a été saluée par la GRC ainsi que le SPPC. Les deux organismes reconnaissent la valeur ajoutée qu'apportent les juricomptables aux opérations de l'IICPC. Comme le dit un représentant « *La participation de TPSGC-GGI est requise dans la plupart des dossiers. La nature même du produit fini demande énormément de travail, surtout au dernier stade de l'enquête. Cela prend effectivement beaucoup de temps et de ressources supplémentaires pour obtenir les autorisations judiciaires concernant les preuves.* »<sup>65</sup> Même si de nombreux représentants de TPSGC-GGI apprécient les observations positives et la solidité de leur relation avec les autres partenaires, les responsables de TPSGC-GGI craignent cependant de se retrouver dans une situation difficile, car les ententes actuelles ne prévoient pas un recouvrement intégral de leurs coûts.

Du point de vue de l'ASFC et de l'ARC, les opinions sur la question d'avoir du personnel présent au sein des groupes varient, mais semblent pour le moins en faveur de la configuration existante. En revanche, si la plupart des personnes de l'ASFC interrogées se félicitent de la relation au niveau local, nombreuses sont celles qui estiment qu'il faudrait améliorer les procédures inhérentes à l'échange des renseignements entre les parties et à la question des saisies. Comme le souligne un représentant « *Toutes ces masses d'information doivent être partagées pour que cela fonctionne. Il semble parfois qu'il y ait plusieurs agendas ainsi que des rivalités d'intérêt qui viennent annihiler toute action constructive.* »<sup>66</sup>

Les contributions des autres services de police et organisations, aussi bien au niveau local que régional, sont vitales dans la réalisation des objectifs de l'IICPC. Elles jouent un rôle essentiel pour maximiser les résultats, au niveau de l'application des lois et du succès des efforts pour endiguer le crime organisé.

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

## **Partenaires qui devraient être impliqués ou dont la présence pourrait favoriser les résultats**

Lorsque l'on aborde la question de l'évolution des confiscations civiles au niveau provincial, bon nombre de représentants remettent en cause la nature et la structure de la relation entre l'Initiative et les provinces. Ils s'accordent cependant pour dire qu'une contribution plus importante des provinces, relativement aux confiscations, pourrait favoriser une réduction des activités criminelles et réprimer le crime organisé. Une telle approche signifierait l'exploration de nouvelles avenues de collaboration entre la GRC et les services de police provinciaux et municipaux, et possiblement entre les avocats et les procureurs aux deux niveaux du gouvernement, fédéral et provincial. Elle pourrait également représenter une occasion d'augmenter les recettes pour TPSGC-DGBS et TPSGC-GGI (avec des modifications législatives adaptées, le cas échéant), les deux fonctionnant actuellement sur une base de recouvrement des coûts. Pour finir, sous le parapluie de l'IICPC, la collaboration ainsi que le partage des renseignements entre l'ASFC, l'ARC, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et les provinces pourraient être explorés davantage.

## **Disparités au niveau organisationnel**

L'évaluation a mis en avant certaines difficultés en matière de collecte et partage des renseignements et de l'exactitude des données. Cette constatation s'expliquerait principalement par la diversité des sources, bases de données et mesures ne répondant pas à des normes précises.

D'un point de vue des ressources humaines, la fréquente rotation du personnel, les difficultés à recruter des personnes qualifiées et expérimentées ainsi que le manque de formation ont tous contribué à ces obstacles auxquels font face la plupart des groupes de l'IICPC. Au vu des tendances démographiques actuelles (p. ex., la hausse des personnes partant à la retraite), il est fort peu probable que la situation s'améliore, et des mesures devront sans aucun doute être prises en vue de pallier ces disparités dans l'avenir.

Au niveau organisationnel, beaucoup de représentants ont fait état des différences culturelles existant entre les partenaires, et certains s'avancent à dire qu'elles peuvent être problématiques. En raison de la diversité des mandats et des philosophies de fonctionnement, les représentants s'accordent généralement sur le besoin d'établir une meilleure communication et coordination et de se doter d'outils intégrés plus adaptés.

La question des budgets a également été abordée. Bien qu'une augmentation des budgets serait certainement la bienvenue pour certains, tous estiment qu'il est fort peu probable que le gouvernement du Canada favorise une hausse du financement de l'IICPC à court terme, dans le contexte économique actuel. Comme par le passé, si le financement de l'IICPC reste inchangé, ses partenaires devront peut-être évaluer et adapter leur niveau de participation à l'Initiative.

## Recoupement au niveau organisationnel

S'il y a déjà eu dans le passé un recoupement entre TPSGC-GGI et l'ARC sur des demandes spécifiques pour des services par la GRC, cette question semble avoir été résolue depuis la dernière évaluation.

### 4.2.1.3 Quels ont été les défis, le cas échéant, auxquels a fait face l'IICPC et comment ont-ils été relevés ou surmontés?

Le tableau 19 présente un résumé des principaux défis auxquels l'Initiative fait face, et qui ont été identifiés au cours de la présente évaluation. Ces défis sont décrits plus en détail dans les diverses sections du présent rapport.

Tableau 19 – défis identifiés par des représentants clés dans le cadre de l'Initiative	
Défis	Description
<i>Le financement</i>	L'Initiative est financée au niveau de 1996-1997. Si l'on prend en compte l'inflation, son budget actuel a donc diminué en réalité, et les partenaires ont pu en constater les retombées au niveau opérationnel.
<i>La rotation du personnel</i>	De nombreux groupes de l'IICPC ont éprouvé des difficultés à retenir leur personnel saisonnier et à trouver de nouveaux employés. Le système de rotation du personnel en vigueur à la GRC, ainsi que les promotions et les départs en retraite ont engendré de nombreux départs, et les nouveaux employés demandent beaucoup de temps avant d'être vraiment compétents.
<i>La formation du personnel</i>	Le nombre de cours de base et avancés offerts par l'IICPC a considérablement baissé en raison des contraintes budgétaires. Bien que le siège de la GRC souligne que des formations sont disponibles en ligne et au niveau local par des spécialistes en la matière, de nombreuses ressources travaillant sur le terrain ont fait valoir leur mécontentement sur ces formations, déclarant qu'une grosse partie des agents ayant récemment rejoint des groupes de l'IICPC n'ont pas encore réussi à suivre leur premier cours.
<i>La gouvernance</i>	Aucune stratégie, plan détaillé ou rapport annuel n'a été publié par l'Initiative. Il s'avère donc difficile de bien cerner les priorités incombant aux partenaires.
<i>Le suivi</i>	Chaque partenaire de l'Initiative fonctionne avec ses propres outils et systèmes de rapport, et aucune norme n'a été mise en place à cet effet. Cette situation donne lieu à des problématiques, notamment au niveau de la fiabilité et de la validité des données entre les partenaires.
<i>La communication</i>	L'Initiative ne possède aucun plan de communication pour les produits de la criminalité. Chaque partenaire régit ses propres moyens de communication, que ce soit au niveau national ou local.
<i>L'aspect juridique</i>	Saisir un tribunal dans le cadre d'affaires complexes représente un véritable défi. L'ajout de nouveaux instruments législatifs jumelé à l'utilisation de plus en plus fréquente des lois civiles en matière de confiscation des biens offrent des options autres que l'approche classique, et permettent de diversifier l'environnement juridique.
<i>Les relations</i>	Les relations entre certains partenaires peuvent se décrire comme mixtes. En outre, le SPPC, l'ASFC, l'ARC et les services de police provinciaux et municipaux ne sont plus colocalisés dans tous les groupes.

### 4.2.1.4 Des pratiques, systèmes ou mécanismes ont-ils été mis en place afin de garantir un suivi de l'efficacité et des résultats?

L'évaluation de l'Initiative menée en 2005 révélait que « bien que beaucoup ait été accompli depuis la dernière évaluation au niveau des rapports de résultats [...] beaucoup reste encore à

faire ». <sup>67</sup> Dans ce sens, l'évaluation actuelle se prononcerait dans des termes identiques concernant le suivi des résultats. Au cours de cette évaluation, deux études distinctes ont été réalisées, l'une sur le mécanisme intégré de suivi pour l'Initiative, et l'autre sur la capacité des systèmes de suivi de chaque partenaire.

### **Suivi intégré de l'Initiative**

Le Comité consultatif de l'IICPC est responsable de la mise en place de procédures de surveillance et de suivi nécessaires à une gestion efficace de l'Initiative. Toutefois, aucun système intégré de suivi n'était en place au moment de la présente évaluation. L'Initiative ne bénéficie donc pas d'un tableau de bord intégré ou d'une carte de pointage équilibrée pour lui permettre d'effectuer un suivi de ses progrès par rapport aux objectifs prévus. La nécessité d'avoir un outil intégré de rapport avait été identifiée dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRAR) réalisé en 2002, mais celui-ci n'avait pu être mis en place pour cause de manque de ressources.

En outre, comme nous l'avons mentionné dans les limites méthodologiques (section 3), chaque partenaire de l'Initiative fonctionne avec ses propres outils et systèmes de rapport, et aucune norme n'a été mise en place à cet effet. Cette situation donne lieu à des problématiques, notamment au niveau de la fiabilité et de la validité des données entre les partenaires.

### **Suivi mis en place par les organisations**

Au fil des entretiens, quelques principaux acteurs (moyenne de 2,63 sur 5) ont pu confirmer que des systèmes de suivi fiables ont été mis en place en vue de garantir un suivi et une évaluation des résultats et de l'efficacité de l'Initiative. Certains participants prétendent que, même si les partenaires possèdent divers outils leur permettant d'évaluer les résultats de l'Initiative, lesdits outils ne semblent pas mesurer le véritable impact des enquêtes de l'IICPC <sup>68</sup>.

Voici une brève description des systèmes et outils de suivi de chaque partenaire :

- **ASFC** : Le *Système intégré d'exécution des douanes (SIED)* de l'Agence des services frontaliers du Canada lui permet d'y consigner certaines données et renseignements relatifs aux saisis.
- **ARC** : Le *Système d'information de gestion de la vérification (SIGV)* de l'Agence du revenu du Canada lui permet d'effectuer un suivi sur plusieurs indicateurs et renseignements relatifs aux enquêtes civiles et criminelles liées aux produits de la criminalité, notamment : le nombre de vérifications terminées, le nombre de condamnations, le montant des impôts fédéraux évalués, les montants des amendes, les peines d'emprisonnement obligatoires, les heures et les équivalent temps plein utilisés.
- **SPPC** : *iCase*, un système de gestion des dossiers et de saisie du temps, répertorie la grosse majorité des données du Service des poursuites pénales du Canada. Même si le

---

<sup>67</sup> CONSEILS ET VÉRIFICATION CANADA. Évaluation de l'IICPC pour les années financières de 2001-2004, 2005, p.34

<sup>68</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

système permet de procurer des données sur les inculpations et le résultat des poursuites pour les dossiers relatifs aux accusations sur les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent, la saisie du temps effectuée ne concerne que le dossier général et non chacune des accusations comprises dans le dossier. Le SPPC a fait valoir qu'il serait impossible de calculer séparément les ressources assignées aux poursuites relatives aux accusations liées aux produits de la criminalité et au blanchiment d'argent et les ressources assignées aux poursuites relatives aux accusations de fond. Cela s'explique par le fait que les accusations en matière de produits de la criminalité et de blanchiment d'argent sont rarement portées de manière distincte, et que leur résultat est souvent lié au résultat de l'accusation de fond.

- **SP** : Sécurité publique Canada ne consigne pas de données concernant l'Initiative.
- **TPSGC – GGJ** : Même si le Groupe de gestion juricomptable ne possède pas actuellement un cadre officiel de gestion des résultats, il collecte néanmoins des données et des renseignements dont il effectue un suivi régulier, en vue d'évaluer les résultats. Par exemple, un suivi détaillé de chaque affaire ainsi que de ses échéances et produits livrables; le nombre d'heures travaillées par chaque juricomptable sur une affaire; le suivi des recettes et dépenses; et les conclusions et résultats des enquêtes et des poursuites.
- **GRC** : La Gendarmerie royale du Canada détient de nombreux outils et systèmes à sa disposition. Ils lui permettent de recueillir des données et des renseignements sur les résultats de l'Initiative :
  - 5196 ou le *Formulaire de rapport d'enquête sur les produits de la criminalité*, qui a remplacé le *Système de priorisation des dossiers opérationnels (SPDO)* en janvier 2010, lequel comprenait 18 questions et calculait une note en fonction des réponses;
  - 3422 où les ETP du programme consignent leurs heures-personnes pour chaque dossier ou activité particulière;
  - le *Progiciel de statistiques pour les sciences sociales (IBM-PSSS)*, un logiciel utilisé pour effectuer des analyses statistiques;
  - un *Système d'incidents et de rapports de police (SIRP)* pour tous les groupes de l'IICPC à travers le Canada, à l'exception de la Division E qui utilise le système *PRIME (Environnement de gestion de l'information sur les dossiers de la police)*. Le *SIRP* intègre l'ensemble des procédures de la GRC concernant la collecte, la gestion, l'échange et l'analyse des renseignements de la police; l'échange de ces renseignements permet aux services de police de veiller à ce que les enquêteurs aient toujours des renseignements pertinents et actuels dans le cadre de leurs enquêtes transfrontalières.
- **TPSGC – DGBS** : Le *Système d'information de gestion des biens saisis* répertorie des indicateurs et des renseignements relatifs aux confiscations et saisies de produits de la criminalité, au niveau criminel, notamment : le type et le nombre de biens, la valeur d'expertise ainsi que les types d'ordres de gouvernance (destruction, confiscation, gestion, blocage, restitution ou mandats de perquisition particuliers).

#### 4.2.1.5 Un réseau efficace a-t-il été mis en place?

Cette section aborde deux principaux aspects de l'efficacité d'un réseau, soit : 1) les réseaux internationaux, nationaux et locaux et 2) la collaboration et l'échange de renseignements entre les partenaires.

#### Réseaux et traités

##### LES RÉSEAUX INTERNATIONAUX

L'Initiative favorise la collaboration avec diverses organisations internationales et relève d'ententes internationales. Voici les principales :

- le **Groupe d'action financière (GAFI)** est un organe intergouvernemental dont le but consiste à développer et promouvoir les politiques nationales et internationales permettant de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Il se compose de 34 administrations membres et de deux organismes régionaux, et représente la majorité des centres financiers mondiaux. Le Canada a fait partie de cet organisme international depuis sa création par le comité du Groupe des sept (G7) en 1990, et en a assuré la présidence de juillet 2006 à juin 2007. En 2007, le GAFI a réalisé une évaluation sur la mise en place de normes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes au Canada. Certaines de ces normes étaient directement liées aux produits de la criminalité<sup>69</sup>;
- le **Groupe Egmont** est une plateforme permettant de réunir des services de renseignements financiers du monde entier et ainsi faciliter la coopération dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Il s'occupe de favoriser la mise en place de programmes domestiques dans ce domaine. Le Canada est un membre régulier par l'intermédiaire du CANAFE. Le secrétariat du Groupe a été établi en juillet 2007 à Toronto<sup>70</sup>;
- d'autres organismes internationaux ont été mentionnés dans le cadre de l'évaluation, notamment l'**Organisation mondiale des douanes (OMD)**, le **Groupe Alliance stratégique (GAS)** et le **Sous-groupe du Groupe des huit (G-8) en matière d'application de la loi (SGAL G-8)**;
- des **traités d'entraide juridique** ont été conclus par le Canada avec divers gouvernements étrangers, en vue de faciliter l'entraide juridique sur les problèmes criminels. En date du 8 mai 2009, le Canada a conclu 35 traités d'entraide juridique bilatéraux pour la lutte contre la criminalité. En outre, en date du 8 décembre 2006, 15 pays ont conclu des accords internationaux de réciprocité de partage avec le Canada concernant les produits de la criminalité;
- plusieurs **organismes étrangers d'application des lois** coopèrent avec les groupes de l'IICPC dans de nombreuses enquêtes. En outre, certains partenaires de l'IICPC ont

---

<sup>69</sup> Groupe d'action financière. Troisième évaluation mutuelle du Canada sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes, 2008.

<sup>70</sup> <http://www.egmontgroup.org>

conclu des PE avec des contreparties étrangères comme l'ASFC et le département américain de la Sécurité intérieure;

- la participation des membres de l'IICPC dans diverses **plateformes internationales** pour des conférences, de la formation, de l'échange d'information, etc.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, des organismes internationaux ont fait pression sur le Canada pour qu'il agisse sur les problèmes de blanchiment d'argent et, par conséquent, sur les produits de la criminalité. Toutefois, d'un point de vue local, certains représentants estiment que, outre quelques traités déjà en place comme les traités d'entraide juridique, il n'existe pas de véritable réseau international fonctionnant de manière systématique pour chaque affaire de l'IICPC<sup>71</sup>.

### LES RÉSEAUX NATIONAUX

Les représentants clés ont identifié trois principales structures de réseau au niveau national : le Comité consultatif de l'IICPC, la sous-direction des produits de la criminalité de la GRC et les réunions et formations de l'IICPC.

Le Comité consultatif des partenaires de l'IICPC compte des représentants dans chacun des organismes partenaires, au niveau du directeur ou de l'analyste principal, et permet de coordonner les efforts entre les partenaires. Son rôle est de favoriser la coopération interministérielle, et de résoudre les questions horizontales d'ordre opérationnel. Ses membres se réunissent deux fois par an ou lorsque cela s'impose. Un rapport des principales décisions prises est ensuite généré après chaque réunion.

Certains partenaires ont conclu des PE au niveau national, en vue d'assurer des services non compris dans le financement reçu par le gouvernement. Par exemple, la GRC ainsi que TPSGC-GGI ont conclu une entente par laquelle la GRC convient de financer, avec son propre budget, sept ressources supplémentaires (cinq juricomptables principaux AU-04 et deux assistants juricomptables AS-01) pour une valeur de 1,3 million de dollars. En 1997, la GRC a également conclu un PE avec le ministère de la Justice, par lequel elle convient d'allouer des fonds pour couvrir les coûts des postes des assistants juridiques. Toutefois, ce protocole s'applique uniquement aux unités qui disposent sur place des services d'un conseiller juridique du SPPC.

Pour de nombreux représentants clés interrogés<sup>72</sup>, la sous-direction des PC de la GRC représente la structure nationale pour un réseau et les communications à l'échelle du pays. Elle est en charge d'élaborer les politiques inhérentes à la GRC-IICPC, de planifier et assurer le suivi des programmes et de l'affectation des ressources. Mais elle est surtout vue comme un acteur clé de la coordination entre les partenaires.

Enfin, les réunions nationales et la formation de l'IICPC sont perçues comme des outils majeurs dans le développement d'un réseau national et interministériel. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, le nombre de formations dispensées a considérablement baissé<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Idem.

## LES RÉSEAUX LOCAUX

Même si les traités internationaux et les réseaux nationaux sont perçus comme officiels et structurés, plusieurs personnes clés interrogées ont fait valoir que les réseaux les plus tangibles existaient au niveau régional<sup>74</sup>.

Au niveau local, le degré de coopération varie d'un groupe à l'autre, notamment en raison de la présence physique de partenaires au sein d'un groupe ou de la relation professionnelle entre les gestionnaires locaux. Certains groupes coopèrent avec l'ensemble des partenaires de l'IICPC ainsi qu'avec plusieurs collaborateurs externes (par ex., les services de police municipaux et provinciaux), tandis que d'autres ne coopèrent qu'avec quelques partenaires tout au plus. La nature et l'étendue des réseaux locaux peuvent donc varier considérablement à travers le Canada.

De nombreux partenaires ont mis en place des mécanismes de coopération formels comme les PE afin de répondre aux besoins locaux qui ne sont pas suffisamment couverts par les accords nationaux existants. Par exemple, la GRC a conclu un PE avec l'ASFC du groupe de Montréal. Ces ententes sont habituellement perçues efficaces, et facilitent l'atteinte des buts fixés au niveau régional<sup>75</sup>.

Les groupes de l'IICPC ont en outre développé, de manière opportune, des partenariats locaux avec des partenaires en dehors de l'IICPC. Beaucoup de groupes ont tissé des liens étroits avec les autorités provinciales et municipales (services de police, procureurs, etc.) dans le cadre d'opérations menées conjointement (par ex., l'*Opération Colisée*) et de renvois au civil pour des confiscations de biens. D'un autre côté, au cours des dernières années, certains groupes ont perdu des partenaires provinciaux et municipaux en interne, en raison d'une réduction des coûts ou de l'absence de résultats visibles à court terme par l'Initiative. Les personnes impliquées ont admis que ces pertes ont eu un impact sur l'échange des renseignements<sup>76</sup>.

Enfin, certains groupes collaborent directement avec des instances étrangères. La division E de l'IICPC (Vancouver), par exemple, a tissé des liens étroits avec les autorités américaines, grâce à leur évaluation stratégique de cibler des criminels analogues et de l'échange d'information<sup>77</sup>.

## Collaboration et échange de renseignements entre les partenaires

L'échange de renseignements entre les partenaires de l'Initiative et d'autres sections est au cœur de la réussite de nombreuses opérations comme *Colisée* (Montréal), *Bluette* (St. John's), *Jackpot* (Moncton) et *Fedora* (Regina)<sup>78</sup>. En outre, bon nombre des personnes interrogées à la GRC estiment que l'implication d'autres partenaires externes (d'autres sections de la GRC, des services de police municipaux et provinciaux) a également favorisé le succès de ces opérations.

---

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> Idem.

En revanche, certaines lois se révèlent problématiques, allant jusqu'à circonscrire, voire interdire, l'échange de renseignements<sup>79</sup>. Des représentants clés ont identifié plusieurs dispositions judiciaires pouvant circonscrire l'échange de données ou de renseignements :

- **l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu (Communication de renseignements)*** permet uniquement la communication de renseignements en cours de procédures, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou sur acte d'accusation, par le dépôt d'une dénonciation ou d'un acte d'accusation, en vertu d'une loi fédérale<sup>80</sup>. Les agents de l'ARC ne sont donc pas autorisés à échanger des renseignements avec les membres de la GRC au cours d'une enquête, une restriction qui semble être acceptée par tous les acteurs clés;
- **l'article 107 de la *Loi sur les douanes (Divulgence de renseignements)*** autorise la divulgation de renseignements si « le renseignement peut raisonnablement être considéré comme nécessaire uniquement à l'application ou à l'exécution de [...] la partie 2 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent)* et sur le *financement des activités terroristes* par un fonctionnaire de l'Agence »<sup>81</sup>. La présente Loi est perçue comme un moyen d'entraver le dialogue entre l'ASFC et la GRC<sup>82</sup>;
- **l'article 36 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (Divulgence et utilisation de renseignements)*** stipule que « un agent peut communiquer les renseignements visés au paragraphe (1) aux forces policières compétentes s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes » (Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, 2000, c.17, 36.2).

Les acteurs clés interrogés au cours de la présente évaluation soutiennent largement (moyenne de 3,56) le fait que la collaboration et l'échange de renseignements entre les partenaires ont amélioré les résultats de l'IICPC. Néanmoins, bon nombre de représentants des partenaires soulignent que, même quand la loi le permet, l'échange de renseignements organisationnels est encore loin d'être facile, surtout entre la GRC, l'ASFC et l'ARC, et que la communication pourrait nettement être améliorée<sup>83</sup>.

#### **4.2.1.6 Des communications publiques ont-elles été intégrées dans la stratégie de l'IICPC afin d'élargir les connaissances sur les activités, les enjeux et les outils d'enquête relatifs aux PC et BA?**

Au cours de l'évaluation, les partenaires de l'Initiative ainsi que leurs représentants clés ont été en mesure de fournir divers exemples de communications publiques et d'activités de sensibilisation à l'équipe de l'évaluation. Il n'existe cependant pas un mécanisme central de coordination pour une gestion méthodique des communications entre les partenaires.

---

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Loi de l'impôt sur le revenu, 1985, c.1, 241.3.a

<sup>81</sup> *Loi sur les douanes*, 1985, c.1, 107,4.c

<sup>82</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

<sup>83</sup> Idem.

Actuellement, ni l'Initiative ni ses partenaires ne possèdent un plan de communication rattaché aux produits de la criminalité. Chaque partenaire régit ses propres moyens de communication, que ce soit au niveau national ou local. Certains organismes fournissent des renseignements sur leur site Internet<sup>84</sup>, tandis que d'autres répondent uniquement en direct aux demandes de la presse. En raison du manque de contrôle centralisé, les groupes de l'IICPC bénéficient d'une grande autonomie dans leurs efforts de communication à l'échelle régionale.

La question suivante a été posée aux participants : « *Dans quelle mesure les communications publiques ont-elle accru les connaissances générales sur les activités de l'IICPC et sur l'Initiative elle-même?* » La moyenne de leurs réponses s'est située à 2,44 sur 5, l'une des notes les plus basses sur l'ensemble des questions posées. Les notes les plus faibles se distinguent au SPPC (0,80), l'ARC (2,00), l'ASFC (3,00) et à la GRC (3,16). Plus important encore, près de 20 % des membres interrogés ont révélé ne pas être au courant de l'existence de communications publiques ou d'activités de sensibilisation organisées par l'Initiative<sup>85</sup>.

Il est important de distinguer deux principales catégories de communication publique : les initiatives de sensibilisation visant un public particulier et organisées par les groupes de l'IICPC, et la couverture par les moyens de communication de masse.

### **Les initiatives de sensibilisation publique**

La majorité des groupes de l'IICPC visités au cours de l'évaluation ont organisé des activités de sensibilisation entre 2005-2006 et 2009-2010.

L'une des initiatives de sensibilisation les plus populaires fut le programme *Les commerçants contre le blanchiment d'argent*. Presque tous les groupes interrogés se sont souvenus de ce programme.

#### **Les commerçants contre le blanchiment d'argent**

*Les commerçants contre le blanchiment d'argent* (CCBA) est un programme de sensibilisation visant à éduquer des entreprises ciblées (les bureaux de change, les prestataires d'assurance-vie, les concessionnaires automobiles, les bijoutiers, les commerces de l'électronique, les agences de voyage, les commerces de piscines et cuves thermales, les magasins d'ameublement, les concessionnaires de bateaux et de véhicules de loisir et les sociétés de placement) sur les méthodes de blanchiment d'argent, afin qu'elles puissent reconnaître, déjouer et signaler toute transaction suspecte au CANAFE, et dans certains cas à la GRC. Ce programme est géré par les groupes de l'IICPC de la GRC, et le personnel est composé d'employés à temps partiel embauchés par le biais du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant.

---

<sup>84</sup> GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Sous-direction des produits de la criminalité* : [www.rcmp-grc.gc.ca/poc-pdc/index-eng.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/poc-pdc/index-eng.htm).

<sup>85</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

Une grande majorité des groupes de l'IICPC a participé à ce programme. Rien qu'au cours des cinq dernières années, le CCBA a effectué 6 100 présentations auprès de diverses entreprises, touchant ainsi 70 000 personnes environ<sup>86</sup>.

Ce programme est très apprécié par de nombreux groupes de l'IICPC, qui considèrent le CCBA comme l'une des activités de prévention les plus visibles menées par l'Initiative. Un participant a, par exemple, fait valoir : « *les réactions à la présentation de sensibilisation à la communauté ainsi qu'au programme d'été des étudiants ont été très positives (budget fédéral pour le blanchiment d'argent)* »<sup>87</sup>.

Malgré un succès apparent, plusieurs groupes de l'IICPC (Moncton, Toronto, Vancouver, etc.) ont mis fin à leur participation au programme CCBA en raison de contraintes budgétaires.

Les membres des groupes de l'IICPC effectuent régulièrement des présentations sur les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent, en vue de cibler un public particulier dans le cadre de conférences, symposiums, expositions, dîners-causeries, etc. Voici quelques-unes des entreprises ciblées entre 2005 et 2010, et citées en exemple : Banque du Canada, Association canadienne des banquiers, la Chambre des notaires du Québec, clubs « Rotary », chambres de commerce, conseils municipaux, Western Canadian Jewellery Expo, etc.<sup>88</sup>.

### Couverture médiatique

La presse (écrite, parlée, électronique, etc.) traite quelquefois des dossiers majeurs de l'Initiative dans le cadre de leurs reportages sur les activités criminelles (opérations, procès criminels, etc.). La couverture médiatique est le plus souvent irrégulière et impromptue, et non systématique. L'équipe de l'évaluation a examiné plusieurs articles de la presse écrite et électronique ayant été publiés ces dernières années, dont un dossier important sur l'*Opération Colisée* diffusé dans *La Presse*<sup>89</sup>. Elle a, en outre, étudié plusieurs publications de renom sur le crime organisé, notamment *Mafia Inc.*<sup>90</sup> et *Money Laundering in Canada*<sup>91</sup>, qui traitent précisément des produits de la criminalité.

Bien que la couverture médiatique vienne généralement renforcer les efforts de diverses initiatives dans leur lutte contre le crime (la drogue, le blanchiment d'argent, les crimes économiques, etc.), certains participants ont exprimé des doutes quant à l'impact réel de ces reportages sur le grand public, remettant en question la capacité de la presse à faire la distinction entre les accusations de fond, le blanchiment d'argent et les produits de la criminalité<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup> Capra International, Évaluation décennale du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, 2010, p.40.

<sup>87</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/operation-colisee/>

<sup>90</sup> CÉDILOT, ANDRÉ & NOËL, ANDRÉ. *Mafia Inc.* : Grandeur et misère du clan sicilien au Québec, 2010.

<sup>91</sup> BEARE, MARGARET E. & SCHNEIDER, STEPHEN. *Money Laundering in Canada : Chasing Dirty and Dangerous Dollars*, 2007, p.188.

<sup>92</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

Il est important d'observer que beaucoup de représentants clés perçoivent la couverture médiatique comme une épée à double tranchant. D'un côté, la presse peut apporter soutien et reconnaissance à l'Initiative et dissuader les comportements criminels, de l'autre, l'exposition médiatique peut alerter les criminels sur les ressources, tactiques et opérations lancées par la police. Comme le suggère un représentant, l'absence d'une couverture médiatique spécifique pour l'Initiative peut se révéler « un élément de surprise pour les criminels »<sup>93</sup>.

#### **4.2.1.7 L'Initiative a-t-elle eu des impacts imprévus (positifs ou négatifs)?**

Les divers entretiens qui ont été menés ont révélé que l'Initiative a produit des impacts positifs et négatifs inattendus.

##### **Des impacts positifs inattendus**

###### **UN INTÉRÊT ACCRU DES PROVINCES DANS LES CONFISCATIONS CIVILES**

Depuis 2005, sept autres provinces ont adopté des lois civiles de confiscation de biens (Colombie-Britannique, Nouvelle-Écosse, Québec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Nouveau-Brunswick), faisant ainsi passer le nombre total de provinces dotées de ce type de législation à huit (avec l'Ontario). Le Yukon envisage également cette avenue. Les lois civiles sur la confiscation des biens permettent aux provinces de saisir et confisquer les produits de la criminalité par le biais d'un régime civil, dont la charge de la preuve est moindre que dans le *Code criminel*. Elles l'utilisent donc de plus en plus pour lutter contre le crime. Les produits des confiscations civiles ont augmenté les recettes provinciales. Bien que certains représentants clés émettent des réservations quant à une utilisation excessive de ces lois provinciales (car il n'y a, par exemple, aucun dossier criminel associé à une confiscation civile), la réalité est que les confiscations civiles sont un outil législatif de plus qui vient faciliter la suppression de richesses illicites et non déclarées.

###### **UNE PLUS GRANDE SENSIBILISATION CHEZ LES GROUPES CIBLÉS**

À l'instar du premier résultat intermédiaire énoncé dans le Modèle logique, *une meilleure connaissance des activités inhérentes aux produits de la criminalité et au blanchiment d'argent*, plusieurs représentants clés<sup>94</sup> ont constaté que la sensibilisation accrue chez les groupes ciblés était un impact positif inattendu. Pour eux, les activités de communication publique mises en place par les groupes de l'IICPC, le programme *Les commerçants contre le blanchiment d'argent* et les présentations officielles sur les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent, ont sensibilisé et éduqué des groupes cibles clés qui sont en rapport direct avec les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent. Des participants clés estiment que la réaction de la communauté à ces activités a été plus forte et plus positive que prévue. Par exemple, de nombreuses entreprises et associations à travers le Canada ont demandé à recevoir des présentations sur ce sujet.

---

<sup>93</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

<sup>94</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

## Des impacts négatifs inattendus

### **UN CRIME ORGANISÉ DE PLUS EN PLUS SOPHISTIQUE, UNE TENDANCE GLOBALE NOTABLE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES**

Comme nous l'avons précédemment mentionné dans le présent rapport, plusieurs représentants clés se sont déclarés préoccupés par le fait que le crime organisé et les groupes criminels deviennent de plus en plus raffinés dans leur façon de mener leurs activités illégales, utilisant des services professionnels pour masquer leurs produits de criminalité de manière plus efficace. Cette situation se répercute directement sur les enquêtes, qui sont de plus en plus complexes et demandent beaucoup plus de temps. Comme le souligne un représentant clé<sup>95</sup>, cette sophistication grandissante a engendré une utilisation des saisies et confiscations de biens civiles dans le cadre d'infractions.

### **L'ASCENDANCE DE CLOISONNEMENTS ENTRE L'IICPC ET AUTRES PROGRAMMES OU INITIATIVES CONNEXES**

Selon certaines personnes interrogées<sup>96</sup>, la multiplication des initiatives axées sur la lutte contre le crime organisé et les groupes criminels (IICPC, les initiatives de lutte contre la drogue, le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes, les EIPMF, etc.) a, au fil des ans, forgé un travail en cloisonnement, qui est ensuite perçu à l'origine d'une division au niveau organisationnel et opérationnel. Des représentants clés avancent que ces initiatives se font concurrence entre elles sur le plan des ressources humaines et financières, et ce faisant, des tensions émergent entre les diverses initiatives. Leurs objectifs semblent parfois se faire concurrence.

### **SELON CERTAINS REPRÉSENTANTS CLÉS, L'INITIATIVE A PERDU SON ÉCLAT**

Lorsqu'elle est née, l'Initiative était perçue par beaucoup comme l'une des sections prioritaires de la GRC à privilégier : « *il y avait la queue pour faire partie de l'IICPC* »<sup>97</sup>. Aujourd'hui, l'Initiative n'est plus perçue comme « l'endroit en vogue », pour des raisons aussi variées que : l'émergence de nouvelles priorités, les contraintes budgétaires, l'intérêt pour de nouvelles initiatives, les activités de lutte contre le terrorisme après les attaques du 11 septembre, les résultats mitigés perçus par certains participants, etc. L'un des représentants interrogés a révélé que ces retombées inattendues se sont faites dûment ressentir au niveau du recrutement de nouveaux candidats dans l'Initiative<sup>98</sup>.

## **4.2.2 Résultats – efficacité et économie**

En vue de démontrer l'efficacité et l'économie de l'Initiative, l'équipe de l'évaluation s'est servie des données relatives aux saisies et confiscations décrites dans les tableaux 11 et 12. Prises dans leur ensemble, ces données fournissent un assez bon aperçu de l'efficacité et de l'économie de l'Initiative. L'équipe de l'évaluation s'est basée sur trois types de taux comparatifs pour son analyse :

---

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Idem.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Idem.

- le premier taux compare le nombre d'affaires classées au nombre d'affaires en cours;
- le deuxième, basé sur l'analyse de Beare<sup>99</sup>, compare les « recouvrements » (soit les saisies et les blocages) aux « recettes » (soit les confiscations et les amendes);
- le troisième taux compare les coûts d'exploitation de l'Initiative à la valeur des recouvrements et recettes financiers.

Les deux premiers taux comparatifs brossent la capacité de la GRC et des procureurs du SPPC à veiller à ce que tous les biens saisis soient confisqués de manière permanente.

### Taux 1 – affaires classées contre affaires en cours

Le premier taux décrit au tableau 20 compare le nombre moyen d'affaires classées au nombre moyen d'affaires en cours. Pour la période 2000-2001 à 2004-2005, ce taux est de 98,3 %. Pour la période 2005-2006 à 2009-2010, ce taux a chuté de 1,5 %, passant à 96,8 %. Le taux 1 révèle une efficacité stable sur des périodes comparables.

Tableau 20 – affaires classées contre affaires en cours		
Affaires	2000-2001 to 2004-2005 (moyenne)	2005-2006 to 2009-2010 (moyenne)
<i>Affaires classées</i>	238	194
<i>Affaires en cours</i>	242	200
<i>Taux comparatif</i>	98.3%	96.8%

Source : DGBS

Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, le nombre d'affaires classées et en cours a chuté. En moyenne, le nombre d'affaires classées a chuté de 44, soit 19 %. En moyenne, le nombre d'affaires en cours a chuté de 42, soit 18 %. Même si les taux comparatifs du tableau 20 révèlent une bonne efficacité, la chute du nombre d'affaires classées contre affaires en cours sur les deux périodes est importante. Il s'avère que cette baisse s'explique en majeure partie par la complexité accrue des instruments juridiques ainsi que par le manque de ressources disponibles pour mener les enquêtes.

### Taux 2 – recouvrements contre recettes

Le deuxième taux décrit au tableau 21 compare la valeur des saisies contre la valeur des confiscations, ou ce que Beare appelle « recouvrements » et « recettes »<sup>100</sup>. Si l'on se compare à la période 2001-2005, les données de 2005-2010 indiquent une forte hausse dans la capacité de la GRC et des procureurs du SPPC à veiller à ce que tous les biens saisis des produits de la criminalité soient confisqués de manière permanente. En 2001-2005, le taux était de 37,3 %, et a considérablement augmenté en 2005-2010, passant à 108,4 %, soit une hausse de 71,1 %. La hausse des confiscations peut s'expliquer par les saisies accumulées au cours de la période précédente.

<sup>99</sup> BEARE, MARGARET E. & SCHNEIDER, STEPHEN. Money Laundering in Canada : Chasing Dirty and Dangerous Dollars, 2007, p.188.

<sup>100</sup> BEARE, MARGARET E. & SCHNEIDER, STEPHEN. Money Laundering in Canada : Chasing Dirty and Dangerous Dollars, 2007, p.188.

<b>Tableau 21 – recouvrements contre recettes</b>		
<b>Affaires</b>	<b>2000-2001 à 2004-2005</b> <i>(moyenne)</i>	<b>2005-2006 à 2009-2010</b> <i>(moyenne)</i>
<i>Recouvrements</i> <i>(valeur des saisies)</i>	28 903 000 \$	19 258 000 \$
<i>Recettes</i> <i>(valeur des confiscations)</i>	10 777 000 \$	20 871 000 \$
<i>Taux comparatif</i>	37,3 %	108,4 %

Source : DGBS

Les données révèlent que la valeur moyenne des recouvrements a perdu 9,6 millions de dollars entre les deux périodes, passant de 29 millions de dollars en 2001-2005 à 19,26 millions de dollars par an en 2005-2010. Quant aux recettes, les indicateurs parlent d'eux-mêmes et dénotent une hausse très nette de la valeur moyenne des confiscations, passant de 10,7 millions de dollars par an en 2001-2005 à 20,9 M\$ par an en 2005-2010, soit une hausse de plus de 10,2 millions de dollars, presque le double du montant des confiscations en 2001-2005.

À l'instar du taux comparatif 1, la chute de la valeur des recouvrements indiquée au tableau 21 est également importante et s'explique probablement par les mêmes raisons.

### **Taux 3 – coûts de l'Initiative contre recouvrements et recettes**

Le troisième taux compare les coûts d'exploitation de l'Initiative à la valeur des recouvrements et recettes financiers. Le tableau 22 compare le budget cumulatif de l'IICPC au cumul des recouvrements et recettes pour la période 2005-2010. Le rapport recouvrements-coûts est de 83 %, et le rapport recettes-coûts est de 90 %. Même si le recouvrement des coûts ne fait pas véritablement partie des objectifs fixés par l'Initiative, les recettes et les recouvrements tiennent néanmoins pour beaucoup dans le retour sur investissement de l'Initiative (seulement 12,2 millions de dollars en cinq ans).

<b>Tableau 22 – coûts de l'Initiative contre recouvrements et recettes (2005-2010)</b>		
<b>Budget</b>	<b>Montant</b> <i>(2005-2010)</i>	<b>Taux</b>
<i>Coûts de l'IICPC</i>	116 500 000 \$	100 %
<i>Recouvrements</i> <i>(valeur des saisies)</i>	96 291 000 \$	83 %
<i>Recettes</i> <i>(valeur des confiscations)</i>	104 354 000 \$	90 %

Source : DGBS

Il est important de préciser que les données susmentionnées n'incluent pas la valeur des recouvrements et recettes perçues par l'ARC, l'ASFC et autres juridictions (provinciale, territoriale et municipale), même si la coopération de la GRC a joué pour beaucoup dans ces recouvrements et recettes au moyen de ses enquêtes et renvois. Si les données étaient disponibles, il serait alors possible de dresser un tableau plus complet de la valeur totale des recouvrements et recettes pour l'Initiative. Cela impliquerait toutefois la mise en place d'un ensemble de mécanismes par tous les partenaires de l'IICPC de façon à saisir et effectuer un

suivi des données de l'IICPC et ainsi permettre de mieux refléter la contribution de chaque partenaire à la valeur globale des saisies et confiscations pour le Canada.

#### 4.2.2.1 Allocation du budget de l'IICPC est-elle faite de manière à optimiser les résultats?

Les allocations budgétaires de l'Initiative sont présentées dans le tableau 5. Comme précédemment mentionné, les allocations de l'Initiative n'ont pas changé depuis 1996-1997. Si l'on considère l'inflation, les allocations actuelles de l'Initiative ont donc baissé, en moyenne de 1,96 % par an (soit un total de 7,275 millions de dollars sur cette période de 14 ans).

Au cours des entretiens, bon nombre de représentants clés ont souvent parlé de l'impact opérationnel causé par la non révision de ces allocations. L'impact opérationnel s'observe notamment par : le nombre de postes vacants, l'allègement des formations, l'annulation de certains programmes comme *Les commerçants contre le blanchiment d'argent* pour certains groupes, etc. Certains représentants se sont même avancés à dire que le programme devrait soit être financé comme il faut ou complètement arrêté<sup>101</sup>.

Comme nous l'avons indiqué dans des évaluations et rapports précédents, le partenaire recevant le plus gros financement (15 millions de dollars par an), la GRC, a observé que le manque constant de ressources s'avérait un problème croissant pour l'Initiative, le budget représentant une portion du financement total des produits de la criminalité de la GRC. Le tableau 23 présente une ventilation du pourcentage des heures passées par domaine d'activité pour le personnel de la GRC affecté à l'IICPC. Les données révèlent qu'en moyenne, 51 % des efforts de la GRC sont consacrés à des activités autres que les dossiers des programmes. Certaines de ces activités comme l'administration, les opérations générales, les congés et la formation sont directement reliées à l'IICPC. Néanmoins, d'autres activités comme les détachements non officiels, le soutien au fédéral et aux contrats ainsi que les opérations tactiques ne sont pas directement reliées à l'IICPC. Ces activités externes à l'IICPC représentent plus de 11 % des efforts de la GRC, soit environ 8,37 millions de dollars sur la période de cinq ans. Ce montant traduit une perte de revenus équivalente à 1,395 million de dollars par an, sans aucun recouvrement financier compensatoire apparent.

**Tableau 23 – pourcentage des heures déclarées de la GRC sur une base annuelle**

% heures déclarées	2001-2005 (moyenne)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2005-2010 (moyenne)	2010-2011*
Liées à l'IICPC								
Dossiers des programmes	51.3 %	57.2 %	53.5 %	47.8 %	41.4 %	45.2 %	49 %	37.5 %
Administration	12.3 %	12.1 %	12.9 %	13.4 %	15.3 %	16.5 %	14.1 %	14.7 %
Opérations générales	9.5 %	5.4 %	6.1 %	8.7 %	14.2 %	10.1 %	8.9 %	8.8 %
Congés/maladie	11.9 %	13.2 %	14.6 %	14.5 %	14 %	15.4 %	14.3 %	12.7 %
Formation	4.2 %	5.1 %	4.1 %	4.8 %	5.1 %	4.9 %	4.8 %	3.8 %
<i>Total lié à</i>	<b>89.2 %</b>	93 %	91.2 %	89.2 %	90 %	92.1 %	<b>91.1 %</b>	77.5 %

<sup>101</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

**Tableau 23 – pourcentage des heures déclarées de la GRC sur une base annuelle**

% heures déclarées	2001-2005 (moyenne)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2005-2010 (moyenne)	2010-2011*
<i>l'IICPC</i>								
Non liées à l'IICPC								
Détachements non officiels	1.1 %	0.7 %	0.8 %	1.2 %	1.3 %	1 %	1 %	2 %
Soutien au fédéral et contrats	9.2 %	5.9 %	7.7 %	9.2 %	8.3 %	6.4 %	7.5 %	20 %
Opérations tactiques	0. %	0.4 %	0.3 %	0.4 %	0.4 %	0.5 %	0.4 %	0.5 %
Total non lié à l'IICPC	10.8 %	7 %	8.8 %	10.8 %	10 %	7.9 %	8.9 %	22.5 %

\*Au mois d'août 2010

Source : GRC

La forte hausse remarquée en « Soutien au fédéral et aux contrats » pour 2010-2011 peut s'expliquer par l'affectation d'enquêteurs à des événements majeurs comme les Jeux olympiques d'hiver 2010 à Vancouver ou les sommets du G8/G20.

Le maintien du même niveau de financement au cours des dernières années, jumelé au non recouvrement des sommes consacrées aux activités externes à l'IICPC, s'est répercuté sur l'ensemble des ressources de la GRC. La GRC a dû réduire son effectif dans certains groupes de l'IICPC. Dans certains cas, on considère que la masse critique a été considérablement déstabilisée. Comme le souligne un membre « *certaines enquêtes ont dû être mises de côté au bénéfice d'autres enquêtes, en raison d'un manque de ressources humaines. Le volume de travail est bien plus que ce que nous pouvons gérer avec les ressources que nous avons.*<sup>102</sup> » Un autre membre précise : « *Comme les statistiques de ces cinq dernières années le montrent, nous avons été en mesure d'enquêter sur seulement 5 % des renvois inhérents aux produits de la criminalité et au crime organisé* »<sup>103</sup>. En résumé, les représentants de la GRC font valoir que, en raison d'une forte hausse du volume et de la complexité des enquêtes de l'IICPC au cours des dernières années, le financement de l'Initiative influe sur la capacité de la GRC à mettre en place des programmes efficaces.

La seconde plus grosse portion (6,05 millions de dollars) du budget de l'Initiative est allouée au SPPC. Ces fonds servent à assurer des consultations et un soutien juridique aux groupes de l'IICPC et à procurer des ressources dans le cadre de poursuites. Les dépenses liées à ces groupes où des conseillers juridiques du SPPC sont présents sont facilement identifiables. Pour les groupes où des conseillers travaillent de l'extérieur, la comptabilisation se fait moins facilement, quoiqu'il n'y ait rien qui suggère que ces fonds ne soient pas alloués à la provision de conseils et soutien juridique. Pour ce qui est des poursuites, l'équipe de l'évaluation n'a pas été en mesure de confirmer si le budget était intégralement alloué aux accusations relatives aux produits de la criminalité puisqu'il est impossible de calculer séparément les ressources affectées à ces poursuites des ressources affectées aux poursuites relatives aux accusations de fond qui ont généré les produits de la criminalité.

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> *Idem.*

TPSGC-GGI perçoit un financement de l'Initiative (soit 1,7 million de dollars par an) pour 12 ETP. TPSGC-GGI estime que le budget actuel consacré au personnel est insuffisant, en conséquence de quoi, des fonds d'exploitation et de maintien ont dû être réaffectés afin de compenser pour le déficit salarial. Toutefois, cette approche aléatoire ne semble pas pouvoir être soutenue à long terme, en raison de la nécessité pour les ressources d'exploitation et de maintien de couvrir les dépenses régulières. Sept autres ressources de TPSGC-GGI sont financées par le biais d'un PE avec la GRC, d'une valeur estimée à 1,3 millions de dollars pour l'exercice 2010-2011. À l'avenir, TPSGC-GGI juge qu'ils devront réévaluer le type et le nombre de personnel affecté à l'Initiative, afin de veiller à pouvoir continuer d'offrir des services juricomptables, tout en maintenant l'intégrité de ses opérations<sup>104</sup>.

L'allocation budgétaire pour l'ASFC est fixée à 390 000 \$ par an. Ces fonds permettent à l'ASFC de fournir une expertise, des données et renseignements dans le cadre des enquêtes de l'IICPC. Les fonds actuels permettent à l'ASFC de maintenir cinq ETP. Avant 2005, six postes étaient consacrés à l'IICPC.

La SP reçoit des fonds (160 000 \$ par an) pour assurer la coordination des politiques de l'Initiative et gérer l'évaluation. Les fonds permettent de couvrir un ETP. Ce niveau de financement s'est révélé inadéquat pour la SP, et ne lui permet pas d'assurer intégralement l'évaluation ainsi que le travail de coordination des politiques nécessaire au soutien de l'Initiative.

L'ARC ne perçoit aucun financement pour ses activités de l'IICPC. De son côté, TPSGC-DGBS finance ses activités grâce aux recettes des confiscations. C'est un prestataire de services principal avec une obligation de recouvrement des coûts.

#### **4.2.2.2 L'Initiative est-elle parvenue à établir des groupes de l'IICPC qui sont stables et efficaces?**

Les indicateurs relatifs aux ressources humaines de l'Initiative sont décrits par groupe et partenaire dans les tableaux 2 à 7.

En vue d'évaluer la réussite de l'Initiative quant à la stabilité et l'efficacité des groupes, les sections suivantes sont examinées ici : la rotation du personnel et les postes vacants, et le départ des partenaires internes.

#### **Rotation du personnel et postes vacants**

Plusieurs groupes de l'IICPC déclarent avoir subi un taux élevé de rotation du personnel au cours de ces dernières années. Par exemple, ils ont pu observer que plusieurs des employés saisonniers ont été promus, tandis que d'autres sont partis en retraite ou ont été remplacés par de nouvelles ressources. Malgré tout, d'autres quittent les groupes de l'IICPC en raison d'un manque visible

---

<sup>104</sup> TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA – GROUPE DE GESTION JURICOMPTABLE. Recueil de données en soutien à l'évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, 2010.

de promotion en interne<sup>105</sup>. Ce taux élevé de rotation a eu des répercussions défavorables. Comme le dit un représentant clé « *Depuis que je travaille ici, un grand nombre d'agents qualifiés ont quitté l'IICPC. J'ai l'impression que le niveau général des connaissances a régressé* »<sup>106</sup>. Un autre précise que « [...] *la rotation élevée du personnel au sein de l'IICPC, combinée à la durée du processus d'apprentissage, engendre des problèmes et il devient difficile de mettre tout le monde au diapason* »<sup>107</sup>. En outre, tel qu'il est illustré au tableau 7, l'IICPC n'est pas en mesure de remplir bon nombre de postes vacants en raison de contraintes budgétaires et de la difficulté à recruter<sup>108</sup>.

D'un point de vue opérationnel, et pour les raisons susmentionnées, bon nombre des groupes de l'IICPC font face au défi de gérer toutes les affaires qui leur sont soumises. Comme l'une des personnes interrogées en parle « *Nous tirons toujours de l'arrière, au lieu d'être sur le devant de la scène dès le départ. Les postes vacants de l'IICPC ont réduit la rapidité des enquêtes et mis les membres sous tension* ». <sup>109</sup>

L'impact de la rotation du personnel peut expliquer certaines tensions entre le SPPC et la GRC. Par exemple, le peu d'expérience de certains agents ainsi que l'ensemble de leurs qualifications (pas nécessairement adaptées aux besoins de l'IICPC), combinés au manque de formation, sont perçues comme ayant contribué à la réduction de la qualité et des détails fournis dans les dossiers devant être soumis auprès des tribunaux. Un point crucial pour les représentants du SPPC qui avancent que saisir un tribunal demande aujourd'hui beaucoup plus de détails que par le passé. Le SPPC ne saisira pas un tribunal si le dossier est jugé incomplet, et cette situation semble être à l'origine des tensions existant entre les parties<sup>110</sup>.

### **Transfert des partenaires internes**

Depuis quelques années, les conseillers juridiques du SPPC ne sont plus colocalisés au sein de certains groupes de l'IICPC (comme Moncton et Vancouver-Surrey). Divers facteurs en sont responsables comme le déménagement physique des groupes de l'IICPC par la GRC, la question du volume des affaires à traiter, et dans certains cas, des différences interpersonnelles et des conflits.

La GRC a fait part de sa déception quant au départ des avocats du SPPC dans certains de ces groupes.<sup>111</sup> Bien que la GRC soit toujours en mesure de communiquer avec des avocats du SPPC, elle a exprimé ses regrets face à l'absence physique dans certains groupes, surtout quand l'impact se fait ressentir au niveau de l'efficacité du groupe, en raison d'un besoin accru de conseils juridiques et de formation pour les nouveaux employés. D'un autre côté, quelques représentants estiment que les agents de la GRC sont parfois réticents à passer des dossiers aux avocats du SPPC de crainte que les accusations ne soient retirées et non poursuivies en raison

---

<sup>105</sup> Entrevue avec les représentants clés / entrevue de groupe.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> Idem.

d'une technicalité juridique. Comme le souligne un participant « *les agents sont ancrés dans leur opinion sur une affaire, au lieu de s'ouvrir aux conseils du ministère public et de travailler ensemble vers un but positif. Ce comportement porte atteinte aux agents en formation, et influe sur l'efficacité du groupe* »<sup>112</sup>.

Pour l'ASFC, les départs s'expliquent plus par le type de travail incombant à leurs employés, soit un ensemble de tâches qui ne rentre pas bien dans le cadre normal du mandat échouant aux employés de l'Agence<sup>113</sup>. La décision de l'Agence peut, en partie, s'expliquer par la mise en place, en 2003, du programme de signalement des mouvements transfrontaliers des espèces, qui favorisait l'utilisation d'agents de renseignements aux ports d'entrée, mieux à même de fournir à la police des renseignements sur les activités de blanchiment d'argent pouvant déboucher sur des enquêtes, voire des enquêtes liées aux produits de la criminalité.

Les représentants de l'ARC interrogés au cours de l'évaluation font valoir que l'Agence a transféré la grande majorité de ses officiers de police surnuméraires des groupes de l'IICPC à leurs bureaux principaux pour des raisons financières (de 13 employés en 2005 au sein des groupes de l'IICPC à seulement 4 en 2010).

Le concept de l'intégration n'est pas clairement défini par l'Initiative ou ses partenaires. Les partenaires partagent ainsi différentes opinions sur les avantages d'une colocalisation du personnel ou d'une collaboration à distance. Néanmoins, les éléments obtenus au cours de cette évaluation suggèrent que l'idée de l'intégration en tant que caractéristique principale de l'Initiative s'est petit à petit effacée au fil du temps, et la baisse de l'efficacité s'est faite ressentir sur plusieurs aspects des opérations des groupes de l'IICPC.

## 5. Conclusions

Les objectifs sous-jacents de l'IICPC restent pertinents aujourd'hui. Ils respectent les engagements pris par le Canada sur le plan national et international contre le crime organisé. Les « Produits de la criminalité » ont été identifiés comme une priorité par le gouvernement du Canada et sont un élément clé du Programme national de lutte contre le crime organisé. Le crime organisé est complexe, car il comprend souvent de nombreux aspects, notamment, drogues, jeu, prostitution, contrebande, blanchiment de fonds, extorsion, corruption et même meurtre. Si on ne s'en occupe pas, les activités du crime organisé peuvent miner les économies canadienne et mondiale et affaiblir la confiance des Canadiens en leurs institutions démocratiques. Les « produits de la criminalité » ne constituent pas un remède universel ou la seule solution pour la déstabilisation, le démantèlement et la dissuasion des criminels et groupes criminels organisés mais c'est un complément important aux efforts déployés par les autres programmes et initiatives d'application de la loi, que ce soit au niveau national, provincial ou international. En effet, aujourd'hui, les experts sont d'avis que l'une des meilleures façons de combattre le crime organisé est de cibler les produits de la criminalité. Les partenaires interrogées au cours de la présente évaluation soutiennent cette opinion. Dans ce contexte et dans le cadre actuel,

---

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> Idem.

l'Initiative reste un élément clé pertinent de la stratégie plus large du Canada en matière de lutte contre le crime aux niveaux national et international.

L'IICPC a eu un impact sur le crime organisé et sur les groupes criminels. Cet impact est évident si l'on s'en tient aux affaires traitées par l'Initiative au cours de la période faisant l'objet de la présente évaluation, et surtout les dossiers importants comme l'*Opération Colisée*, où une opération conjointe qui a regroupé le travail des partenaires de l'IICPC et des services de police provinciaux et municipaux, a réussi à démanteler la mafia italienne de Montréal. Les statistiques recueillies au cours de l'évaluation confirment aussi que l'Initiative a été efficace dans la déstabilisation du crime organisé grâce aux saisies, confiscations et condamnations.

En ce qui concerne le rendement, l'Initiative s'est concentrée, au fil des années, sur les dossiers qui, après une évaluation préliminaire de la GRC, présentaient les meilleures possibilités en termes de déstabilisation, démantèlement et dissuasion du crime organisé. Pour chacun de ces dossiers, on a mené une enquête minutieuse jusqu'à ce que la GRC décide, en consultation avec le SPPC, si le dossier serait approfondi, si des accusations seraient portées et si l'affaire donnerait lieu à des poursuites. Si la décision était de ne pas approfondir l'affaire, celle-ci pouvait alors être transférée à la province pour une procédure civile de confiscation ou à l'ARC aux fins d'évaluation fiscale ou de mesure de protection, ou encore, l'affaire pouvait être close. En cas de transfert ou de renvoi, le dossier pouvait, par exemple, faire l'objet d'une saisie/confiscation civile par la province d'une évaluation fiscale/mesure de protection par l'ARC. La stratégie actuelle qui consiste à se pencher sur les dossiers qui présentent le plus de possibilités et de gérer ces dossiers de façon à maximiser les résultats (en tenant compte des poursuites en vertu du Code criminel et des renvois à la province ou l'ARC), correspond aux résultats intermédiaires définis par le modèle logique de l'IICPC. L'ajout à ces résultats, ou leur amélioration, est lié à la capacité des ressources de l'IICPC d'ouvrir et d'enquêter sur les dossiers à potentiel élevé.

En ce qui concerne les résultats de rendement dans ce domaine, l'IICPC fait face à un dilemme évident : soit concentrer ses efforts sur les grands dossiers complexes dans le cadre desquels elle peut espérer avoir un impact considérable dans un domaine en particulier ou, inversement, répartir ses efforts sur une plus grande gamme de dossiers plus petits et moins complexes. Avec la première méthode, il peut se passer des années avant d'obtenir des résultats et par conséquent, les données de rendement (p. ex. le nombre de dossiers, saisies, etc.) enregistrées pendant le processus d'enquête pourraient en souffrir, au moins jusqu'à ce que le dossier soit clos. Avec la deuxième méthode, les données de rendement sont plus attrayantes et stables mais les résultats intermédiaires ne sont pas entièrement réalisés. Une autre façon de procéder consisterait à se pencher sur les dossiers importants mais en consacrant tout de même une quantité raisonnable de ressources à la maximisation des saisies pour les autres dossiers. Cette méthode équilibrée pourrait permettre d'accroître les possibilités d'application de la loi aux niveaux municipal, provincial et international, tout en respectant les objectifs des résultats intermédiaires.

Il est vrai que l'Initiative réussit à avoir un impact mais les constatations de l'équipe d'évaluation semblent indiquer que l'Initiative n'est pas aussi efficiente ou efficace qu'elle pourrait l'être. Par exemple, le manque d'une stratégie globale et d'un plan d'activités, la communication et les

relations entre partenaires, les effectifs, l'intégration et le manque d'indicateurs de rendement et de système commun de surveillance, etc., sont des facteurs qui contribuent à un rendement sous-optimal.

L'IICPC doit évoluer dans un contexte difficile et toujours changeant dans lequel les tactiques employées par le crime organisé et les criminels évoluent constamment. Les gouvernements interviennent en conséquence en adoptant de nouveaux textes de loi et de nouveaux mécanismes d'intervention, comme par exemple les modifications concernant les confiscations au civil et le renversement du fardeau de la preuve. La théorie et conception d'origine de l'Initiative étaient axées sur le *Code criminel* et autres textes législatifs fédéraux connexes. Depuis quelque temps, la plus grande portée des textes législatifs concernant les procédures civiles de confiscation et leur usage accru dans les cas de saisies et de confiscations de biens illicites a influencé la théorie et la conception d'origine de l'Initiative, puisque la procédure civile de confiscation n'était pas encore en place à l'époque. En fait, plusieurs représentants clés soulignent l'impact des lois provinciales sur leurs opérations actuelles et adaptent maintenant leurs procédures pour pouvoir faire face à ce changement environnemental. Pour rester efficace, l'IICPC doit constamment s'adapter à ces nouvelles réalités en recadrant ses opérations pour tirer le maximum de ces nouveaux outils dans les circonstances indiquées. Dans sa configuration actuelle, l'IICPC n'est pas suffisamment intégrée pour pouvoir intervenir de façon optimale dans le contexte actuel. L'Initiative doit formuler une stratégie et un plan d'activités et s'organiser de façon à maximiser les résultats tout en tenant compte du budget et des fonds qui lui sont attribués.

Pour atteindre ces objectifs, l'IICPC doit pouvoir communiquer et collaborer étroitement avec ses partenaires. Dans le concept d'origine de l'IICPC, l'intégration était en effet une caractéristique clé de l'Initiative. Les données obtenues au cours de la présente évaluation semblent indiquer que la principale caractéristique de l'IICPC s'est quelque peu estompée au fil du temps, au détriment des opérations de l'IICPC.

Les opérations de l'IICPC ont été touchées par plusieurs facteurs relatifs aux effectifs, notamment : certains partenaires ont quitté physiquement les unités, le roulement des effectifs, les postes vacants, les difficultés de recrutement, le manque de personnel expérimenté et l'insuffisance de la formation. Ces facteurs humains doivent être résolus pour faire de l'IICPC une initiative à nouveau entièrement opérationnelle.

L'équipe d'évaluation a rencontré quelques difficultés et retards en ce qui concerne l'obtention de données uniformes de rendement au cours de la présente évaluation. Dans une certaine mesure, c'était à prévoir étant donné le nombre de partenaires qui participent à l'IICPC et leurs divers rôles et mandats. Toutefois, la cohérence et l'uniformité des données de rendement sont une caractéristique nécessaire pour toute opération intégrée. On doit prendre des mesures pour améliorer la surveillance du rendement de l'Initiative au moyen de mesures cohérentes du rendement.

## 6. Recommandations

Trois recommandations ressortent des constatations faites à l'issue de l'évaluation 2010-2011 de l'IICPC.

On recommande que sous la direction de Sécurité publique Canada, le Comité consultatif de l'Initiative (avec l'approbation du Comité supérieur de la régie de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité) :

1. examine la théorie et la conception de l'Initiative, y compris ses objectifs et son modèle logique, en se basant sur les changements internes et externes présentés à la section 4.1.1.1 de la présente évaluation (d'ici le 31 mars 2012).
2. élabore une stratégie quinquennale détaillée, comprenant un plan d'activités et de communication, qui envisagerait aussi les principales difficultés ayant trait aux relations entre les partenaires, au financement, aux méthodes de surveillance et d'établissement de rapports, et qui tiendrait compte des modifications apportées à la théorie et à la conception de l'Initiative.

De plus, on recommande que :

3. la Gendarmerie royale du Canada continue de déployer les efforts nécessaires pour résoudre les difficultés actuelles et à venir en matière de recrutement, de maintien en poste et de formation liées à l'Initiative.

## 7. Réponse et plan d'action de la gestion

Les administrateurs généraux des organisations partenaires de l'Initiative ont examiné et approuvé le présent rapport d'évaluation. Les organisations partenaires directement touchées par les recommandations découlant du rapport d'évaluation ont fourni des plans d'action de la gestion et ont eu l'occasion d'émettre des commentaires sur le présent rapport et sur leur participation à l'évaluation de l'Initiative.

Tous les partenaires de l'Initiative approuvent les recommandations du rapport, appuient la réponse et les plans d'action de la gestion et s'engagent à collaborer en vue de mettre en œuvre ces plans. Sous la direction du Comité supérieur de la régie de l'Initiative et par l'entremise de leurs représentants siégeant au Comité consultatif de l'Initiative, les partenaires s'assureront d'effectuer un examen périodique des objectifs, des résultats et des attentes de l'Initiative, d'examiner la théorie et la conception de l'Initiative, notamment son modèle logique, en fonction des changements internes et externes, et d'élaborer une stratégie quinquennale comprenant un plan d'activités et de communication.

De façon plus détaillée :

### **Agence des services frontaliers du Canada**

L'ASFC accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. L'ASFC est en accord avec les principales constatations de ce rapport et convient que les objectifs sous-jacents de l'Initiative restent pertinents pour ce qui est de répondre aux engagements du Canada sur le plan national et international en matière de lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Pour être efficace, l'Initiative doit adopter un cadre dynamique dans lequel les tactiques employées par le crime organisé – et l'intervention du gouvernement face à ces tactiques – sont en constante évolution. L'Agence collaborera avec les partenaires de l'Initiative à l'examen de la théorie et de la conception de l'Initiative, ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie détaillée visant à faire progresser l'Initiative.

### **Agence du revenu du Canada**

L'ARC accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. L'Agence approuve le plan d'action de la gestion proposé visant le Comité consultatif. L'Agence appuiera la mise en œuvre des recommandations en siégeant de façon permanente au Comité supérieur de la régie de l'Initiative et au Comité consultatif de l'Initiative.

En ce qui concerne les données de rendement du Programme spécial d'exécution de l'ARC, à compter de 2011, l'Agence contrôlera les impôts fédéraux recouvrés et communiquera cette information aux partenaires de l'Initiative.

### **Service des poursuites pénales du Canada**

Le SPPC accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. Le SPPC appuiera la mise en œuvre des recommandations en siégeant de façon permanente au Comité supérieur de la régie de l'Initiative et au Comité consultatif de l'Initiative.

De plus, le SPPC collaborera avec la GRC afin de renouveler le protocole d'entente de 1997 établi entre les deux organismes et de clarifier leurs responsabilités et rôles respectifs dans le cadre de l'Initiative, en tenant compte des changements internes et externes qui ont été mis en évidence par l'évaluation.

### **Sécurité publique Canada**

SP accepte et appuie pleinement la présente évaluation et ses recommandations. Dans le cadre de l'engagement continu de SP à l'égard de l'Initiative, le Ministère continuera à collaborer avec ses partenaires fédéraux en vue de renforcer l'Initiative.

1. SP collaborera avec le Comité consultatif de l'Initiative et le Comité supérieur de la régie de l'Initiative en vue d'examiner la théorie et la conception de l'Initiative, y compris ses objectifs et son modèle logique, en se fondant sur les changements internes et externes (d'ici le 31 mars 2012).
2. SP collaborera avec le Comité consultatif de l'Initiative et le Comité supérieur de la régie de l'Initiative en vue d'élaborer une stratégie globale quinquennale comprenant

un plan d'activités et de communication, qui tiendrait compte des principaux enjeux liés aux relations entre les partenaires, au financement, à la surveillance et à l'établissement de rapports, ainsi que des modifications apportées à la théorie et à la conception de l'Initiative.

### **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Groupe de gestion juricomptable**

Le GGJ de TPSGC accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. Le GGJ de TPSGC appuiera la mise en œuvre du plan d'action de la gestion qui sera approuvé par le comité de la régie de l'Initiative concerné.

### **Gendarmerie royale du Canada**

La GRC accepte et appuie la présente évaluation et ses recommandations. L'organisme continuera de participer activement au Comité consultatif de l'Initiative et au Comité supérieur de la régie de l'Initiative.

La GRC continuera de se pencher sur les questions de recrutement, de maintien en poste et de formation. Elle continuera d'apporter des modules de formation en ligne dans le but de compléter le premier module déployé en janvier 2011 et d'offrir une formation aux effectifs et partenaires de l'Initiative par l'intermédiaire d'un expert en la matière contractuel, spécialement affecté à cette initiative. En ce qui concerne les données et statistiques de rendement, la GRC surveillera la mise en œuvre du système amélioré d'établissement de rapports instauré en janvier 2010, de façon à assurer l'exactitude d'établissement de rapports des activités d'enquête.

## Annexe A : Bibliographie

### Analyse bibliographique

- BEARE, MARGARET E. *Criminal Conspiracies: Organised Crime in Canada*, Scarborough, Nelson Canada, 1996.
- BEARE, MARGARET E. ET STEPHEN SCHNEIDER. *Money Laundering in Canada: Chasing Dirty and Dangerous Dollars*, University of Toronto Press, Toronto, 2007, 320 p.
- CÉDILOT, ANDRÉ ET ANDRÉ NOËL. *Mafia Inc. : Grandeur et misère du clan sicilien au Québec*, Les éditions de l'Homme, Montréal, 2010, 430 p.
- LYMAN, MICHAEL D. ET GARY W. POTTER, *Organised Crime*, 4<sup>th</sup> Edition, Pearson Prentice-Hall, Upper Saddle River, 2007, 512 p.
- SCHNEIDER, STEPHEN. *Iced: The Story of Organised Crime in Canada*, Wiley, Mississauga, 2009, 608 p.

### Analyse documentaire

CANADA BORDER SERVICES AGENCY. *Integrated Proceeds of Crime (IPOC) Initiative – CBSA Participation [Word document]*, Ottawa, 22 septembre 2010, 4 p.

- ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN. *Projet de loi C-53 – Loi modifiant le Code criminel (produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, novembre 2005.
- CAPRA INTERNATIONAL. *Évaluation décennale du régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, Ottawa, 7 décembre 2010.
- CAPRA INTERNATIONAL. *10 Year Evaluation of Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime – Methodology and Work Plan Report*, Ottawa, 26 mars 2010, 97 p.
- CONSULTING AND AUDIT CANADA. *Evaluation of the IPOC Initiative for Fiscal Years 2001-2004 (project No.: 520-1074)*, Ottawa, février 2005, 68 p.
- CONSULTING AND AUDIT CANADA. *Integrated Proceeds of Crime – Result-based Management and Accountability Framework: Toward Effective Horizontal Management (project No.: 520-9888)*, Ottawa, juillet 2002, 29 p.
- SERVICE CANADIEN DE RENSEIGNEMENTS CRIMINELS, *Rapport sur le crime organisé*, Ottawa, mai 2009, 42 p.
- LES ASSOCIÉS DE RECHERCHE EKOS INC. *Évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme*, Ottawa, le 30 novembre 2004.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *An introduction to the FATF and its work*, 2010, 5 p.

- FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Global Money Laundering & Terrorist Financing Threat Assessment – A view of how and why criminals and terrorists abuse finances, the effect of this abuse and the steps to mitigate these threats*, Paris, juillet 2010, 74 p.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Detecting and Preventing the Illicit Cross-Border Transportation of Cash and Bearer Negotiable Instruments*, Paris, 19 février 2010, 19 p.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Report on Observance on Standards and Codes – Canada. FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Paris, avril 2008, 30 p.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Canada's Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Paris, 28 février 2008, 311 p.
- SERVICE DES POURSUITES PÉNALES DU CANADA. *Le Service fédéral des poursuites : guide : partie VI – Politique applicable à certains types de litiges*, chapitre 24, 2008.
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *2009-2010 Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) de 2009-2010*, Ottawa, 28 mai 2010, 70 p.
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Annual Report 2009-2010*, Ottawa, 10 juin 2010.
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Étude préparatoire à l'évaluation Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité*, 31 mars 2010, 24 p.
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA. *Ensemble contre le crime organisé : rapport public concernant les mesures prises dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé*, 2006.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA – FORENSIC ACCOUNTING MANAGEMENT GROUP. *Data Collection in Support of the Evaluation of the Integrated Proceeds of Crime Program [Word document]*, Ottawa. 4 novembre 2010, 11 p.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA – SEIZED PROPERTY MANAGEMENT DIRECTORATE. *The Asset Management Specialists [document PowerPoint]*, Ottawa, août 2010, 32 p.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. [ \* ]
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Integrated Proceeds of Crime and Money Laundering, 2009 National Year End Report*, Ottawa, mars 2010.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Merchants Against Money Laundering – Final Report (RCMP J Division)*, Moncton, 17 août 2010.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Examen du Programme des produits de la criminalité : rapport national de 2005 à 2007*, 2009.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Proceeds of Crime (POC) & Money Laundering (ML) Program: Reviewer Orientation [PPT presentation]*, Ottawa, août 2010.
- STATISTIQUE CANADA. *Le Quotidien – Statistiques sur les crimes déclarés par la police, 2009*, 20 juillet 2010.

- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Treasury Forfeiture Fund: 2000-2005 Strategic Plan*, 2005, 16 p.

### Revue de presse

- BELANGER, JOE. « Significant Blow to Dealers » in *The London Free Press*, Londres, 6 août 2010. Sur Internet : <http://www.lfpress.com/news/london/2010/08/05/14933111.html>.
- DE CHAMPLAIN, PIERRE ET MARTIN COURCY. « La mort du clan Rizzuto », *Canoë*, Montréal, 10 novembre 2010. Sur Internet : <http://fr.canoë.ca/cgi-bin/imprimer.cgi?id=775072>.
- MINISTÈRE DES FINANCES CANADA. *La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes reçoit la sanction royale*, Ottawa, 15 décembre 2006. Sur Internet : <http://www.fin.gc.ca/n06/06-081-fra.asp>.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Les ministres Nicholson et Day misent sur les récents succès pour lutter contre le crime organisé*, Ottawa, 1<sup>er</sup> juin 2007. Sur Internet : [http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2007/doc\\_32028.html](http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2007/doc_32028.html).
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Le projet de loi C-53 (produits de la criminalité) est adopté par les deux chambres du Parlement*, Ottawa, 25 novembre 2005. Sur Internet : [http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2005/doc\\_31752.html](http://www.justice.gc.ca/fra/nouv-news/cp-nr/2005/doc_31752.html).
- HALL, N. « Canada's Money-Laundering King » in *The Vancouver Sun*, Vancouver, 21 mai 2006. Sur Internet : <http://www.canada.com/vancouvernews/news/story.html?id=4450d02f-0d09-4c01-8363-c93cb9c76496>.
- HALL, N. « Drug Sting Ensnared ex-Boxer » in *The Vancouver Sun*, Vancouver, 24 novembre 2007. Site Internet : <http://www.canada.com/vancouvernews/news/story.html?id=b3bc2df7-de2b-4a85-8d5f-dabf563f19b2>.
- LEVITZ, STEPHANIE. « Le crime ne serait pas un enjeu majeur pour les Canadiens » in *La Presse Canadienne*, 5 août 2010. Sur Internet : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201008/05/01-4304205-le-crime-ne-serait-pas-un-enjeu-majeur-pour-les-canadiens.php>.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA. *Première condamnation à la suite d'une enquête de la GRC en vertu de la Loi sur les produits de la criminalité en C.-B.*, 7 avril 2010. Sur Internet : <http://bc.rcmp.ca/ViewPage.action?siteNodeId=50&languageId=4&contentId=14149>.

### Revue de la législation

- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Loi sur les douanes (1985, ch. 1 (2<sup>e</sup> suppl.))*.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Loi de l'impôt sur le revenu (1985, ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.))*.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (2000, ch. 17)*.

- MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Code criminel (L.R., 1985, ch. C-46)*.
- MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL. *La confiscation de biens au civil en Ontario – 2007 : le point sur la Loi de 2001 sur les recours civils*, Ontario, août 2007.

### **Revue des bases de données (données fournies par les partenaires de l'IICPC)**

- AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA : *Système intégré d'exécution des douanes (SIED)*.
- AGENCE DU REVENU DU CANADA : *Système d'information de gestion de la vérification (SIGV)*.
- SERVICE DES POURSUITES PÉNALES DU CANADA : *iCase*.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA : *Ensemble des programmes statistiques relatif aux sciences sociales (SPSS)*.

### **Revue des sites Web**

- AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/>.
- AGENCE DU REVENU DU CANADA : <http://www.cra-arc.gc.ca/>.
- CYBERPRESSE. *Dossiers – Opération Colisée* : <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/operation-colisee/>.
- EGMONT GROUP: <http://www.egmontgroup.org/>.
- GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE : [http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,fr\\_32250379\\_32235720\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,fr_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html).
- SERVICE DES POURSUITES PÉNALES DU CANADA : <http://www.ppsc-sppc.gc.ca/fra/>.
- SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA : <http://www.publicsafety.gc.ca/>.
- GENDARMERIE ROYALE DU CANADA : <http://www.rcmp-grc.gc.ca/>.
- OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME : <http://www.unodc.org/> (Site en anglais seulement).

## **Annexe B : Inventaire de l'évaluation précédente de l'IICPC**

*Examen du Programme des produits de la criminalité : rapport national (2005-2007)*, Sous-direction des produits de la criminalité, Gendarmerie royale du Canada, 2009 (disponible en version papier ou électronique)

Cet examen fait état des résultats nationaux dans chacune des catégories suivantes : activités, ressources humaines, partenariats et gestion financière. La rétroaction des participants à la réunion de planification des activités (RPA) de mars 2009 et les recommandations concernant les principaux résultats de l'examen sont comprises dans le rapport.

*Third Mutual Evaluation on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Groupe d'action financière, février 2008 (disponible en version papier ou électronique [en anglais seulement])

L'évaluation mutuelle résume les mesures canadiennes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en date de juin 2007. Il décrit et analyse ces mesures et fournit des recommandations sur la façon d'en améliorer certains aspects. Il fait aussi état du niveau d'observation par le Canada des 40 Recommandations et des 9 Recommandations spéciales du Groupe d'action financière. L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur les lois, les règlements et les autres documents que le Canada lui a fournis ainsi que sur les renseignements qu'elle a recueillis pendant son séjour au pays, du 19 au 30 mars.

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité pour les exercices 2001 à 2004, Conseils et Vérification Canada, février 2005 (disponible en version papier ou électronique)

L'évaluation se penche sur le travail des unités mixtes des produits de la criminalité et sur les activités connexes liées aux poursuites, ainsi que sur l'incidence des activités et des réalisations de ces unités, les avantages possibles pour les intervenants, la perturbation, le démantèlement, la répression et la neutralisation des groupes du crime organisé, la conception, la mise en œuvre et l'efficacité de l'Initiative et la nécessité de celle-ci.

*Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité : 1996-1997 à 2002-2003, Évaluation complète* par Conseils et Vérification Canada, mars 2003 (disponible en version papier ou électronique).

Le document examine la pertinence de l'IICPC ainsi que sa conception, ses réussites, sa mise en œuvre, sa rentabilité, sa gouvernance, ses systèmes de soutien, l'affectation de ses ressources, son mécanisme de financement et son contrôle financier.

*Toward Effective Horizontal Management*, rapport d'évaluation de l'IICPC, quatrième et cinquième années (1999-2000 et 2000-2001), Conseils et Vérification Canada, février 2002 (disponible en version papier seulement)

Le rapport explore le bien-fondé de l'IICPC, l'orientation du programme, de sa gouvernance et de sa gestion, ses objectifs, son financement et sa gestion financière, ainsi que son efficacité et son efficience.

*Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, quatrième année (1999-2000)*, Solliciteur général du Canada, juin 2001 (disponible en version papier ou électronique).

Le rapport d'évaluation s'appuie sur les conclusions de l'évaluation précédente. Il contient les résultats cumulatifs des enquêtes réalisées par les unités mixtes des produits de la criminalité et des rapports sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations précédentes.

*Poursuites en matière de produits de la criminalité, gestion des dossiers et déjudiciarisation*, document d'évaluation, ministère de la Justice Canada, Division de l'évaluation, Section de l'intégration et de la coordination des politiques, septembre 2000 (disponible en version papier seulement)

Le document évalue les réalisations ministérielles de manière quantitative, notamment l'efficacité et l'efficacité des poursuites liées aux produits de la criminalité, la déjudiciarisation des dossiers et la gestion des ressources.

*Évaluation de la gestion des biens saisis de 1999, Vérification et examen*, TPSGC, le 7 mars 2000 (disponible en version papier seulement).

Le document examine la rentabilité des services de gestion et d'élimination des biens de la Direction de la gestion des biens saisis (TPSGC-DGBS). Elle se penche exclusivement sur les activités de la Direction et sur les politiques, les pratiques et les systèmes mis en place pour la soutenir.

*Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, troisième année (1998-1999)*, Solliciteur général du Canada, mars 2000 (disponible en version papier seulement).

Le rapport s'appuie sur les conclusions de l'évaluation de l'IICPC de la deuxième année. Il contient les résultats cumulatifs des enquêtes réalisées par les unités mixtes des produits de la criminalité et des rapports sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations de l'année précédente. Il examine l'efficacité du modèle de fonctionnement des unités, leurs domaines d'enquête, leur incidence sur le crime organisé et sur les collectivités ainsi que leur efficacité sur le plan financier. Le Solliciteur général a confié au cabinet Grant Thornton la tâche de recueillir et d'analyser les données nécessaires à l'évaluation.

*Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, deuxième année (1997-1998)*, Solliciteur général du Canada, janvier 1999 (disponible en version papier seulement).

Le rapport examine le fonctionnement des unités mixtes des produits de la criminalité, notamment leur efficacité sur le plan financier, l'efficacité de leur modèle de fonctionnement, leur incidence sur le crime organisé et sur les collectivités ainsi que leurs domaines d'enquête.

### Annexe C : Matrice des questions d'évaluation

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS	
<b>RELEVANCE ISSUES</b>									
<b>Question 1</b>  <b>BESOIN CONTINU DU PROGRAMME</b>	1.1 L'IICPC continue-t-elle de répondre à un besoin?	1.1.1 Données montrant que le contexte de l'IICPC a changé	X		X	X	X	X	
		1.1.2 Données montrant que le contexte législatif (fédéral et provincial) a amélioré ou limité le besoin de l'IICPC	X		X	X		X	
	1.2 Dans quelle mesure les objectifs de l'IICPC (c'est-à-dire, ciblage des produits et biens illicites) sont-ils pertinents pour la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés?	1.2.1 Données montrant que les experts internationaux et nationaux sont d'avis que le fait de cibler les produits de la criminalité et les biens illicites contribuent à la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés	X				X	X	X
		1.2.2 Données montrant que l'IICPC, par le biais de l'élimination des biens illicites, a réduit la capacité des criminels et groupes criminels organisés, et accru leurs coûts (déstabilisation, démantèlement et	X	X	X	X	X	X	X

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS	
		neutralisation)							
		1.2.3 Données montrant que l'IICPC, au moyen de poursuites intentées contre les personnalités du crime, a réduit la capacité des criminels et groupes criminels organisés, et accru leurs coûts (déstabilisation, démantèlement et neutralisation)	X	X	X	X	X	X	
		1.2.4 Données montrant l'existence d'initiatives internationales ayant apporté des résultats mesurables	X			X		X	
	1.3 Dans quelle mesure la théorie et la conception de l'IICPC sont-elles appropriées pour répondre aux besoins continus?	1.3.1 Données montrant que la théorie et la conception de l'initiative sont appropriées pour répondre aux besoins continus	X				X		X
		1.3.2 Données montrant que le niveau d'activités/extrants des partenaires de l'IICPC (financés et non financés) se maintient	X	X	X	X			
		1.3.3 Données montrant la mesure dans laquelle l'IICPC répond aux	X			X	X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
		besoins des partenaires (financés et non financés)						
		1.3.4 Mesure dans laquelle la théorie et la conception de l'IICPC ont été changées et, le cas échéant, pourquoi	X	X	X	X	X	
<b>Question 2</b> <b>CONFORMITÉ AUX PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT</b>	2.1 Dans quelle mesure l'IICPC contribue-t-elle aux priorités du gouvernement en ce qui concerne les criminels et groupes criminels organisés et leurs activités?	2.1.1 Données montrant que l'IICPC et/ou la stratégie tient compte des priorités stratégiques du gouvernement en ce qui concerne les criminels et groupes criminels organisés et leurs activités	X			X		X
		2.1.2 Données montrant que les objectifs de l'IICPC sont en harmonie avec les priorités stratégiques du gouvernement du Canada en ce qui concerne les criminels et groupes criminels organisés et leurs activités	X			X		X
		2.1.3 Données montrant que les objectifs de l'IICPC contribuent aux résultats stratégiques des ministères et organismes, partenaires de l'initiative, en ce qui concerne les	X			X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
		criminels et groupes criminels organisés et leurs activités						
		2.1.4 Données montrant que l'IICPC contribue aux engagements pris par le Canada sur le plan international dans le cadre de la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés et leurs activités	X		X	X		X
<b>Question 3</b> <b>HARMONISATION AVEC LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT</b>	3.1 L'IICPC est-elle en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement du Canada?	3.1.1 Données montrant que l'IICPC est en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	X			X		X
		3.1.2 Données montrant que l'IICPC complète les résultats d'autres initiatives axées sur la lutte contre les criminels et groupes criminels organisés et leurs activités et contribuent à ces résultats : c'est-à-dire, L'initiative canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, initiative de lutte contre la contrebande, la stratégie	X	X	X	X	X	X

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS	
		nationale antidrogue, l'Initiative relative aux mesures de lutte contre le crime organisé, ainsi que d'autres initiatives							
		3.1.3 Mesure dans laquelle les autres ordres de gouvernement pourraient réussir leur propre initiative (IICPC)	X			X		X	
<b>PERFORMANCE ISSUES</b>									
<b>Question 4</b> <b>RÉALISATION DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS</b>	4.1 Dans quelle mesure les résultats escomptés de l'IICPC ont-ils été réalisés?	4.1.1 Mesure dans laquelle l'IICPC a réalisé les résultats escomptés	X	X	X	X	X	X	
		4.1.2 Mesure dans laquelle les extraits de l'initiative ont contribué à la réalisation des résultats	X	X	X	X	X	X	
		4.1.3 Mesure dans laquelle l'IICPC a respecté les engagements ou réalisé les résultats escomptés en ce qui concerne la déstabilisation, le démantèlement et la neutralisation des criminels et groupes criminels organisés en ciblant les biens infractionnels	X	X	X	X	X	X	X
		4.1.4 Données montrant	X	X	X	X	X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
		que l'élimination des biens s'est traduite par une hausse des coûts de fonctionnement pour les criminels et groupes criminels organisés, et a réduit leur capacité de fonctionnement						
		4.1.5 Données montrant que l'IICPC a contribué à la formation d'un cadre hostile pour les criminels et groupes criminels organisés (p. ex. saisies, confiscations, poursuites, etc.) et a été efficace dans le soutien apporté aux autres initiatives visant la déstabilisation, le démantèlement et la neutralisation des criminels et groupes criminels organisés	X	X	X	X	X	X
		4.1.6 Tendence observée au fil du temps, concernant : taux de criminalité, valeur des biens bloqués et des biens saisis, redressements d'impôts, impôts perçus, nombre d'ordonnances de confiscation, valeur	X	X		X		

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
		marchande des biens et/ou des mouvements d'espèces et d'effets confisqués et nombre de poursuites (au civil et au pénal)						
	4.2 Dans quelle mesure l'IICPC est-elle organisée de façon à atteindre ses objectifs?	4.2.1 Données montrant la mesure dans laquelle les rôles des partenaires financés et non financés sont appropriés et requis pour réaliser les objectifs de l'IICPC	X	X	X	X		
		4.2.2 Données montrant la mesure dans laquelle il existe des chevauchements ou des écarts entre les partenaires de l'IICPC	X	X		X	X	
		4.2.3 Opinion concernant l'inclusion officielle d'autres partenaires dans l'IICPC (c'est-à-dire, CANAFE et autres organismes)	X			X	X	
		4.2.4 Données montrant que les partenaires financés et non financés comprennent leurs rôles et responsabilités respectifs au sein de l'IICPC	X			X	X	
		4.2.5 Données et opinion concernant la maximisation de	X	X	X	X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS	
		l'utilisation des ressources du Groupe de gestion juricomptable (GGJ-TPSGC) ( <i>recommandation de l'évaluation précédente</i> )							
		4.2.6 Données montrant que les rôles et responsabilités du personnel du GGJ-TPSGC et de l'ARC ont été clarifiés et respectés ( <i>recommandation de l'évaluation précédente</i> )	X			X	X		
	4.3 Quels ont été les défis, le cas échéant, rencontrés par l'IICPC et comment y a-t-on fait face ou les a-t-on surmontés?	4.3.1 Description des défis rencontrés par l'IICPC, le cas échéant, et comment on y a fait face ou on les a surmontés	X				X	X	
		4.3.2 Opinion concernant le maintien, dans le cadre actuel, de l'IICPC en tant qu'initiative autonome, son intégration à une autre initiative (c'est-à-dire, recyclage de l'argent) ou sa dissolution	X			X	X	X	X
	4.4 Les pratiques, systèmes et mécanismes permettant d'assurer une	4.4.1 Données montrant la mesure dans laquelle on a mis en place des systèmes de surveillance qui permettent une mesure et		X		X	X		

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
	surveillance adéquate du rendement et des extrants/résultats, ont-ils été mis en place?	une surveillance adéquates – globalement et individuellement (par chacun des partenaires financés – dans leur propre domaine) de l'efficacité de l'initiative et de ses résultats						
		4.4.2 Données montrant que la GRC a élaboré et mis en œuvre une nouvelle méthode d'imputabilité pour l'évaluation du rendement <i>(recommandation de l'évaluation précédente)</i>	X	X		X		
		4.4.3 Données montrant que l'analyse des données et les rapports ont été utilisés par les divers partenaires	X	X		X	X	
	4.5 A-t-on mis sur pied un réseau efficace?	4.5.1 Données montrant que la collaboration et l'échange de renseignements entre les partenaires a été maximisé de façon à améliorer les résultats de l'IICPC	X		X	X	X	
		4.5.2 Données montrant qu'un réseau national a été mis sur pied et fonctionne, permettant la	X		X	X		X

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS	
		collaboration, l'échange d'information, les saisies et les poursuites des criminels et groupes criminels organisés							
		4.5.3 Données montrant qu'un réseau international a été mis sur pied ou est en cours d'utilisation et fonctionne, permettant la collaboration, l'échange d'information, les saisies et les poursuites des criminels et groupes criminels organisés	X		X	X		X	
	4.6 Les communications au public ont-elles été intégrées dans la stratégie de l'IICPC de manière à améliorer la compréhension des activités, questions et outils d'enquête relatifs aux produits de la criminalité et au blanchiment de fonds	4.6.1	Données montrant qu'au sein de l'IICPC, il existe un plan de communication visant à contribuer à la réalisation des résultats	X			X		
		4.6.2	Étendue et nature des activités de sensibilisation du public effectuées par les partenaires de l'IICPC	X			X		
		4.6.3	Mesure dans laquelle le public cherche à s'informer sur l'IICPC en général	X			X		
	4.7 L'initiative a-t-elle eu des	4.7.1	Description de tout impact inattendu, positif	X	X	X	X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
	répercussions inattendues (positives ou négatives)?	ou négatif						
<b>Question 5</b> <b>DÉMONSTRATION D'EFFICIENCE ET D'ÉCONOMIE</b>	5.1 Le budget de l'IICPC est-il alloué de manière à maximiser les résultats?	5.1.1 Mesure dans laquelle les exigences (pertinentes) placées sur les unités de l'IICPC peuvent être respectées dans les limites des ressources financières et effectifs actuels	X	X	X	X	X	
		5.1.2 Description des ressources (ETP, financement du programme et des opérations) attribuées à l'IICPC entre 2005 et 2010, ainsi que les ressources (non financées) des ministères/partenaires contribuant à la réalisation des objectifs	X	X	X	X		
		5.1.3 Données montrant que l'investissement en ressources humaines (organisation des RH, gestion des RH, ETP, formation, etc.) a été maximisé et contribue à la	X	X		X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS	
		réalisation des résultats							
		5.1.4 Données montrant que les fonds utilisés par chacun des partenaires financés ont été utilisés aux fins prévues	X	X		X	X		
		5.1.5 Données montrant que les partenaires ont la capacité de contribuer aux activités prévues de l'IICPC dans les limites de leur budget existant	X			X	X		
		5.1.6 Données montrant d'autres méthodes de réalisation des objectifs de l'IICPC à un moindre coût et avec une plus grande efficacité que la méthode actuelle, et description de ces méthodes, ainsi que les opinions sur la question	X	X		X	X		
		5.1.7 Tendence au fil du temps (2005-2010) concernant le nombre d'enquêtes, de saisies, de confiscations, d'accusations, découlant de l'IICPC	X	X	X	X			
		5.2 L'Initiative a-t-elle réussi à établir des unités stables et efficaces?		X	X		X	X	
			5.2.2 Données montrant que la formation du personnel a été effectuée et				X	X	

Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité – 2010-2011  
Rapport final

QUESTIONS FONDAMENTALES	QUESTIONS D'ÉVALUATION	INDICATEURS	EXAMEN DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS	EXAMEN ET ANALYSE DES BASES DE DONNÉES	ÉTUDES DE CAS	ENTREVUES – REPRÉSENTANTS CLÉS	ENTREVUE DE GROUPE	SPÉCIALISÉS
		qu'elle a maximisé la compréhension des problèmes, la bonne collaboration entre partenaires et les résultats finals						