Agence des services frontaliers du Canada | Canada Border Services Agency

Évaluation du Programme des audiences de l'ASFC

Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes

Décembre 2018

PROTECTION • SERVICE • INTÉGRITÉ

Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, 2019

Ce document est disponible sur le site Web de l'Agence des services frontaliers du Canada à :
www.asfc-cbsa.gc.ca

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.
Also available in English under the title: Evaluation of the CBSA Hearings Program

Table des matières

Résumé **3**

1. Introduction **9**

1.1. Objectif et portée de l'évaluation 9

1.2. Description et objectifs du programme 9

1.2.1 Section de l'immigration 10
1.2.2 Section d'appel de l'immigration 10
1.2.3 Section de la protection des réfugiés 12
1.2.4 Section d'appel des réfugiés 13

1.3. Ressources du programme 13

2. Méthodologie de l'évaluation **13**

3. Constatations et recommandations **14**

3.1. Pertinence du programme 14

3.1.1 Besoin continu du programme 14
3.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement 14
3.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités 15

3.2 Rendement du programme 16

3.2.1 Réalisation des résultats escomptés 17
3.2.2 Évaluation de l'efficacité du Programme 20

3.3 Preuve d'efficience et d'économie 3.3.1. Intrants et extrants du Programme 34

3.3.2 Besoins en ressources par secteur d'activité 36

3.3.2.1 Variations régionales 38

Annexe A — Réponse de la direction **41**

Annexe B — Hypothèses de planification du Programme des audiences – Région du Grand Toronto **45**

Annexe C — Méthodologie d'évaluation **46**

Annexe D — Acronymes et abréviations **48**

Résumé

Description du programme

Le Programme des audiences de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) contribue à la protection de la sécurité et de la sûreté du Canada et de ses citoyens. En outre, l'ASFC collabore avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) pour maintenir l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés. Bien qu'IRCC élabore des politiques sur l'immigration et les réfugiés, l'ASFC est responsable du programme d'exécution de la loi en matière d'immigration qui fait respecter la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) en traitant les violations commises par les étrangers et les résidents permanents. Les activités de l'ASFC liées à l'exécution de la loi comprennent les suivantes : mener des enquêtes sur les personnes soupçonnées d'être interdites de territoire au pays, préparer des cas à présenter à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) et détenir des personnes et/ou les renvoyer du Canada.

Le Programme des audiences de l'ASFC, qui fait l'objet de la présente évaluation, prévoit la représentation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (SP) ou du ministre d'IRCC par des agents d'audience (AA) devant la CISR. Le Programme des audiences de l'ASFC est géré à l'Administration centrale (AC), à la Direction générale des programmes et à la Direction générale des opérations, et est assuré par les AA dans sept régions : Atlantique, Québec, Nord de l'Ontario, Sud de l'Ontario, Prairies, région du Grand Toronto (RGT) et Pacifique.

Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation

Le but de l'évaluation est d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Programme des audiences de l'ASFC entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017. À ce jour, le Programme n'a pas été évalué. L'évaluation a été incluse dans le plan de vérification et d'évaluation quinquennal de l'ASFC, et est prévue en 2018, et satisfait aux exigences de la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor.

L'évaluation, menée au cours de l'exercice 2017-2018, a permis d'examiner les activités et les extrants du Programme des audiences et d'évaluer la mesure dans laquelle elles ont mené à la réalisation des résultats du Programme. L'évaluation a utilisé des méthodes de recherche quantitatives et qualitatives, notamment des entrevues avec l'ASFC et des intervenants externes, l'analyse du rendement du Programme et des données financières, l'examen des principaux documents et du contenu médiatique, l'examen des dossiers et la recherche sur le terrain dans trois régions de l'ASFC (Pacifique, Québec et région du Grand Toronto) entre septembre et novembre 2017. De plus, le Programme des audiences a fourni à l'évaluation les données d'un récent exercice de collecte de données à grande échelle.

Constatations et recommandations

Pertinence

Nécessité de maintenir le programme

Entre les années civiles 2014 et 2016, les niveaux d'immigration ont augmenté, tout comme le nombre de visiteurs au Canada et le nombre de visas temporaires demandés chaque année. Entre 2014 et 2016, le nombre de personnes protégées et de réfugiés admis au Canada a augmenté de 33 000 personnes. Dans l'ensemble, le Programme des audiences de l'ASFC continue de répondre à un besoin manifeste,

compte tenu du contexte actuel de l'immigration et du rôle du Programme des audiences pour atténuer les préoccupations en matière de sûreté et de sécurité et maintenir l'intégrité du système d'immigration.

Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Les objectifs déclarés du Programme des audiences de l'ASFC respectent et appuient les résultats stratégiques et les priorités du gouvernement fédéral. Le programme vise à faire en sorte que les arguments des ministres soient admis à la CISR et que les menaces soient atténuées, et à favoriser le renvoi des personnes interdites de territoire. Grâce à ces efforts, le Programme contribue à l'engagement du gouvernement d'accroître l'immigration et de maintenir l'intégrité du système d'immigration.

Harmonisation avec les rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités sont clairement définis dans les documents pertinents, notamment un protocole d'entente (PE) entre IRCC et l'ASFC et un PE trilatéral entre IRCC, l'ASFC et la CISR. Les PE incluent des annexes qui fournissent, par exemple, de plus amples détails sur les protocoles et obligations en matière de communication de renseignements, les exigences de sécurité en matière de détention et la coordination des priorités.

Rendement du programme

Réalisation des résultats escomptés

Le Programme des audiences a atteint le résultat immédiat d'un taux de concordance de 70 % avec les décisions de la CISR et a contribué au résultat intermédiaire du refus de statut ou du maintien de la prise de mesures de renvoi dans le cas de personnes interdites de territoire. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour mesurer l'incidence du Programme sur son résultat final et présenter un rapport à cet égard. Compte tenu des variations de rendement selon les secteurs d'activité du Programme, les indicateurs de rendement actuels du programme ne sont pas adéquats pour la gestion des programmes nationaux et peuvent ne pas fournir une compréhension complète du rendement et du succès.

Évaluation de l'efficacité du Programme

Section de l'immigration

À la Section de l'immigration, il y a deux programmes : enquêtes et contrôles des motifs de détention. Au sein de la Section de l'immigration, il n'y a pas d'arriéré national de cas en instance pour examen par le Programme des audiences et aucun classement systématique des cas par ordre de priorité. Plus précisément, en ce qui concerne les enquêtes, le Programme des audiences ne suit pas le nombre de cas.

Le nombre de contrôles des motifs de détention a diminué de 48 % entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017. Bien que la raison exacte de cette baisse ne soit pas claire, la mise en place récente de l'initiative sur les solutions de rechange à la détention peut y avoir contribué. Une analyse plus approfondie du Programme serait nécessaire pour expliquer pleinement la baisse. Si cette tendance se poursuit, il pourrait également être nécessaire que le Programme des audiences examine l'affectation des ressources de la Section de l'immigration.

Section d'appel de l'immigration

Les appels en matière de parrainage et d'obligation de résidence constituent la plus grande partie des audiences de la Section d'appel de l'immigration de l'ASFC, et l'ASFC représente le ministre d'IRCC dans ces cas. L'ASFC a une influence limitée sur les décisions initiales d'IRCC, et les politiques connexes, que l'ASFC est tenue de respecter lors de ces audiences pour atteindre la norme de concordance (de 70 %). Néanmoins, les accords de partage de travail actuels entre les deux organisations sont généralement jugés appropriés, en fonction du mandat d'exécution de la loi et des pouvoirs d'enquête de l'ASFC.

Section de la protection des réfugiés

L'unité du triage filtre les cas, selon des indices prédéterminés, en vue d'une éventuelle intervention ministérielle à la Section de la protection des réfugiés. Ce processus, qui attribue systématiquement les cas à l'ASFC ou à IRCC, joue un rôle clé dans l'attribution de la charge de travail et est une responsabilité partagée par les deux organisations. Cependant, il est difficile de déterminer l'efficacité du processus de triage puisque les décisions à cet égard ne sont pas toujours suivies. De plus, différentes approches sont utilisées par les centres de triage d'un bout à l'autre du Canada, sans uniformité interne ou interorganisationnelle.

Le processus actuel de triage et de renvoi des dossiers peut entraîner un dédoublement des efforts, particulièrement en ce qui concerne les vérifications de sécurité de l'ASFC. Avant le renvoi d'un dossier à un AA, plusieurs groupes de l'ASFC peuvent intervenir dans le filtrage de sécurité. Le dédoublement des efforts de recherche du personnel de l'ASFC aux niveaux FB-02, FB-04 et FB-05 dans le processus de traitement des cas de réfugiés, ainsi que les activités de filtrage menées à la Division des enquêtes pour la sécurité nationale et aux centres de triage a été mis en évidence et peut justifier une analyse plus poussée afin que l'on puisse réduire la redondance dans les processus de filtrage de sécurité.

La CISR est tenue, conformément aux Règles de la CISR, d'aviser le ministre de SP ou d'IRCC qu'une intervention concernant un cas de la Section de la protection des réfugiés, dans lequel aucune organisation n'était intervenue à l'origine, peut être justifiée. Ce mécanisme est appelé « Lettre d'avis » et entraînera le report d'une audience. Le volume national de lettres d'avis a augmenté au fil du temps. Cette hausse peut résulter de divers facteurs et requiert une analyse supplémentaire, car elle pourrait aussi refléter une augmentation globale de la charge de travail à la Section de la protection des réfugiés, avec le temps.

Section d'appel des réfugiés

Les audiences de la Section d'appel des réfugiés (SAR) représentent 1 % des audiences totales de l'ASFC. L'évaluation a révélé que les appels des réfugiés présentés par le ministre qui ont été accueillis ont diminué au fil du temps (contrairement au succès constant des appels interjetés par les demandeurs d'asile). De plus, en l'absence d'une stratégie en matière d'audiences de la SAR, les AA ne sont pas en mesure d'établir une politique quant au moment où l'ASFC ferait appel d'une décision de la CISR et la raison pour laquelle elle le ferait. À ce titre, il y aurait peut-être lieu d'élaborer une stratégie en matière d'audiences dans les appels interjetés par le ministre à la Section d'appel des réfugiés et d'améliorer les directives à l'intention des AA quant au moment d'interjeter appel afin d'améliorer l'efficacité du programme.

Différents secteurs d'activité – Intervenants

Intervenants internes

Un certain nombre d'intervenants internes contribuent directement à la réalisation des résultats escomptés du Programme des audiences. L'évaluation a révélé que le manque de compréhension des processus d'immigration et d'audience chez les intervenants internes, en plus du roulement du personnel et d'une perte de la mémoire organisationnelle, pourrait avoir une incidence sur le rendement du Programme des audiences. Par exemple, dans les régions, les agents d'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs de l'ASFC constituent une source d'information clé pour l'AA de l'ASFC. Cependant, les AA consacrent beaucoup de temps à recueillir des éléments de preuve supplémentaires dans tous les secteurs d'activité du Programme des audiences en raison de dossiers incomplets et de renseignements manquants (pour plus de détails, voir la section 3.2.2.5).

L'évaluation a également révélé que l'on faisait appel à des groupes de travail pour faciliter la communication interne au niveau de la direction. Toutefois, il pourrait être nécessaire d'améliorer la communication de renseignements entre les régions et à l'interne au niveau opérationnel de façon à réduire le dédoublement des efforts des AA (comme les efforts de recherche) et de discuter des pratiques exemplaires.

Intervenants externes

Relation de travail entre l'ASFC et IRCC

Dans l'ensemble, il existe une relation de travail positive entre IRCC et l'ASFC, et la communication entre les deux organisations est généralement efficace. Malgré cela, on observe un manque de constance dans la communication de l'information en temps opportun entre certains bureaux des visas et les ambassades et l'ASFC. D'autres consultations et une collaboration accrue entre les deux organisations ont été encouragées afin que l'on puisse continuer à améliorer les relations de travail d'IRCC et de l'ASFC et veiller à ce que les préoccupations des deux organisations soient prises en compte.

Relation de travail entre l'ASFC et la CISR

L'ASFC est satisfaite de ses interactions avec la CISR et de l'efficacité de la communication entre les deux organisations. La CISR et l'ASFC tiennent actuellement des réunions au niveau de la direction pour aborder des questions pertinentes et échanger des commentaires. De plus, des mécanismes visant à faciliter la communication et la mise en commun de renseignements sont décrits dans le PE trilatéral (CISR, IRCC et ASFC). La CISR a également reconnu le professionnalisme du personnel du Programme des audiences de l'ASFC, tout en notant le lien entre le niveau d'expérience et la préparation de l'AA devant la CISR.

Afin de réduire l'arriéré, la CISR a mis en place un processus de règlement rapide afin de limiter le nombre d'audiences de la Section d'appel de l'immigration. Le processus peut procurer des avantages à long terme à l'ASFC en réduisant le nombre total de cas instruits par la CISR. Néanmoins, étant donné les contraintes de temps actuelles d'un AA, l'exigence de participer au processus de règlement rapide pourrait entraîner des besoins supplémentaires en ressources pour le Programme des audiences.

Différents secteurs d'activité – Formation

Les fonctions d'un AA sont hautement spécialisées et nécessitent de solides connaissances techniques et juridiques pour la préparation des cas et des arguments à présenter devant la CISR. De plus, les divers groupes de relève qui soutiennent la dotation du poste d'AA représentent un large éventail d'antécédents et de niveaux d'expérience dans les domaines de l'immigration et de la justice. Malgré l'existence des Normes nationales de formation pour les AA, la prestation et le calendrier de la formation offerte par l'ASFC au personnel du Programme des audiences ne correspondent pas aux besoins en formation spécialisée et aux exigences uniques de ces divers groupes de relève.

Preuve d'efficience et d'économie

Intrants et extrants du programme

Les dépenses de programmes totales et les ETP ont augmenté entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, tandis que le nombre de cas réglés a diminué. Néanmoins, les cas réglés ne représentent pas l'ensemble de la charge de travail du Programme des audiences, car une partie importante de la charge de travail liée à l'intervention et à la préparation d'une audience n'est pas entièrement prise en compte.

Besoins en ressources par section

Certains secteurs d'activité du Programme des audiences sont plus complexes que d'autres, et chacun exige un certain niveau d'effort dans la préparation des dossiers. Il y a des écarts importants dans l'affectation et l'utilisation des ressources régionales, comme en témoignent le nombre de cas par agent, le coût par cas et le nombre de commissaires de la CISR par rapport au nombre d'AA. Cependant, le Programme des audiences ne fait pas encore le suivi systématique de tous les facteurs qui contribuent à sa charge de travail et à sa production.

Recommandations

L'évaluation a permis de formuler les cinq recommandations suivantes :

1. Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, en collaboration avec le vice-président de la Direction générale des opérations (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), améliorer la gestion des programmes nationaux grâce à l'élaboration d'une stratégie en matière d'audiences fondée sur les risques qui comprend des indicateurs de rendement propres aux secteurs d'activité du Programme et des rapports réguliers sur le rendement du Programme.

2. Le vice-président de la Direction générale des opérations et le vice-président de la Direction générale des programmes (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) devraient, en consultation avec IRCC, explorer les options visant à optimiser l'uniformité et l'efficacité de la fonction de triage à l'échelle nationale.

3. Le vice-président de la Direction générale des programmes (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) devrait examiner les rôles et les responsabilités de l'ASFC et d'IRCC

dans le processus des audiences, comme il est énoncé dans le PE actuel, afin d'optimiser l'utilisation des ressources entre les deux organisations et de maximiser l'efficacité du programme.

4. Le vice-président de la Direction générale des ressources humaines devrait, en consultation avec le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations(ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), examiner les stratégies de recrutement actuelles du personnel du Programme des audiences ainsi que l'efficacité du modèle de formation actuel et l'uniformité de sa prestation afin de tenir compte des fonctions spécialisées et techniques des agents d'audience et d'améliorer les résultats de la formation.

5. Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, avec l'appui du vice-président de la Direction générale des opérations (ou du vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), effectuer une analyse de l'affectation et de l'utilisation des ressources nationales, y compris les conseillers aux audiences, qui tienne compte du volume dans chaque secteur d'activité et région, en vue d'optimiser la prestation de services et l'atteinte des résultats.

1. Introduction

Mise sur pied en 2003, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est un organisme qui fait partie du portefeuille de la Sécurité publique du gouvernement fédéral canadien. Le rôle de l'ASFC est de faciliter le commerce et les voyages transfrontaliers et de protéger la population canadienne contre les risques liés à la frontière. Le Programme des audiences de l'ASFC (ci-après appelé le « Programme des audiences ») contribue, à son tour, à la protection de la sûreté et de la sécurité du Canada et de ses citoyens. En outre, l'ASFC collabore avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) pour maintenir l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

Bien qu'IRCC élabore des politiques sur l'immigration et les réfugiés, l'ASFC est responsable du programme d'exécution de la loi sur l'immigration qui fait respecter la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) en traitant les violations commises par les étrangers et les résidents permanents. Les activités de l'ASFC liées à l'exécution de la loi comprennent les suivantes : mener des enquêtes sur les personnes jugées interdites de territoire au pays, préparer des cas à présenter à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) et détenir des personnes et/ou les renvoyer du Canada. Le Programme des audiences de l'ASFC, qui fait l'objet de la présente évaluation, prévoit la représentation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (SP) ou du ministre d'IRCC par des agents d'audience (AA) devant la CISR.

1.1. Objectif et portée de l'évaluation

Le but de l'évaluation est d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Programme des audiences de l'ASFC entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017. À ce jour, le Programme des audiences n'a pas été évalué. L'évaluation a été incluse dans le plan de vérification et d'évaluation quinquennal de l'ASFC, et est prévue en 2018, et satisfait aux exigences de la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor. L'évaluation a permis d'examiner les activités et les extrants du Programme des audiences et d'évaluer la mesure dans laquelle elles ont mené à la réalisation des résultats du Programme.

1.2. Description et objectifs du programme

Le Programme des audiences de l'ASFC est géré à l'Administration centrale (AC), à la Direction générale des programmes et à la Direction générale des opérations, et est assuré par les AA dans sept régions : Atlantique, Québec, Nord de l'Ontario, Sud de l'Ontario, Prairies, région du Grand Toronto (RGT) et Pacifique.

La Direction générale des programmes est responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la gestion des stratégies nationales, des politiques relatives aux programmes et des processus liés aux audiences. Elle est également responsable de l'élaboration de mesures du rendement, de matériel de formation ainsi que d'ententes sur la mise en commun de renseignements et de protocoles d'entente avec des intervenants externes, comme IRCC et la CISR. De plus, elle fournit une orientation fonctionnelle à la Direction générale des opérations; cette dernière soutient les régions concernant les problèmes opérationnels, gère les cas délicats, en assure le suivi et fait rapport à cet égard, fournit des conseils et assure la liaison entre le ministère de la Justice et les secteurs de programme de l'ASFC.

La CISR est un tribunal administratif indépendant chargé de rendre des décisions exécutoires sur des questions touchant l'immigration et le statut de réfugié. La CISR compte quatre divisions (décrites plus

en détail aux sections 1.2.1 à 1.2.4 du présent rapport). Les AA de l'ASFC participent aux procédures relatives à l'admissibilité des étrangers et des résidents permanents au Canada, aux contrôles des motifs de détention concernant la détention des personnes dans les Centres de surveillance de l'Immigration et les établissements provinciaux, aux déterminations du statut de réfugié en ce qui concerne les demandeurs d'asile, aux appels de décisions prises par la Section de l'immigration et la Section de la protection des réfugiés, ainsi qu'aux appels d'une mesure de renvoi, décisions dans lesquelles on a établi le non-respect par un résident permanent de son obligation de résidence, et aux refus d'une demande de parrainage.

1.2.1 Section de l'immigration

Au sein de la Section de l'immigration (SI), les AA représentent le ministre de SP à la CISR lors des enquêtes sur des étrangers ou des résidents permanents. Les personnes qui n'auraient pas le droit d'entrer au pays en vertu d'un ou de plusieurs articles pertinents de la LIPR peuvent faire l'objet d'une enquête, ce qui pourrait donner lieu à une mesure de renvoi ou à une décision selon laquelle une personne est interdite de territoire au Canada. Les motifs d'interdiction de territoire comprennent, sans s'y limiter, les préoccupations en matière de sécurité, la participation à un crime grave ou à la criminalité organisée ou un manquement à la LIPR. Des renseignements provenant d'un point d'entrée de l'ASFC, de la police et des indices transmis pas le public peuvent mener à une enquête quant à une possible interdiction de territoire. Si une personne est susceptible de se soustraire au renvoi, elle peut être détenue jusqu'à l'exécution de la mesure de renvoi.

On a recours à la détention lorsqu'un résident permanent ou un étranger est considéré comme représentant un risque de fuite et qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi du Canada ou à une procédure qui pourrait mener à la prise d'une mesure de renvoi ou si l'ASFC ne peut établir l'identité de la personne puisqu'elle n'a pas de documents d'identité ou de voyage. Des délais précis sont prévus par la loi en ce qui concerne les détentions. Le cas d'un détenu doit être entendu par la CISR (c.-à-d. un contrôle des motifs de détention) dans les 48 heures suivant la détention. Si une décision de maintien en détention est rendue, il doit y avoir une audience subséquente à la CISR sept jours plus tard et, encore une fois, après 30 jours, si la détention est maintenue. Après les 30 premiers jours, les audiences subséquentes ont lieu à intervalles de 30 jours. Les détenus peuvent demander un contrôle anticipé des motifs de leur détention. Cela nécessite la présentation de nouveaux faits. De plus, un agent de l'ASFC peut décider qu'une solution de rechange à la détention devrait être utilisée avant le premier contrôle des 48 heures et peut libérer le détenu. Par exemple, une solution de rechange à la détention peut inclure le fait de se présenter régulièrement à un agent de l'ASFC.

Une décision relative au contrôle des motifs de détention peut entraîner le maintien en détention, la mise en liberté sous condition ou la mise en liberté sans condition. Les personnes qui sont détenues aux fins d'immigration sont le plus souvent détenues dans un des Centres de surveillance de l'Immigration (situés à Montréal, à Vancouver et à Toronto). En fonction du risque que la personne représente, elle peut être détenue dans un établissement correctionnel dans les cas où le Centre de surveillance de l'Immigration est jugé inapproprié en raison des circonstances de la détention.

1.2.2 Section d'appel de l'immigration

À la Section d'appel de l'immigration (SAI), les AA représentent le ministre d'IRCC dans les procédures de la CISR relatives aux appels en matière de parrainage et aux appels sur l'obligation de résidence. À

l'inverse, les AA représentent le ministre de SP dans les appels d'une mesure de renvoi. L'AA, au nom du ministre de SP, peut également interjeter appel d'une décision rendue par la SI de la CISR selon laquelle aucune mesure de renvoi n'est prise. Il s'agit alors d'appels du ministre. Dans tous les cas, à l'exception des appels du ministre, la personne visée par la mesure de renvoi déclenche le processus. Selon la LIPR, après avoir examiné l'appel d'une décision, la SAI fera droit à l'appel, pourra surseoir à une mesure de renvoi déjà prise ou rejettera l'appel. Si la SAI fait droit à l'appel, elle annulera la décision initiale et substituera une décision qui, à son avis, aurait dû être rendue. Cela peut inclure, par exemple, la prise d'une mesure de renvoi. La SAI peut également, si elle a fait droit à l'appel, renvoyer l'affaire au décideur approprié pour réexamen.

Des appels en matière de parrainage peuvent être interjetés par des répondants quand il s'agit de porter en appel la décision d'un agent des visas d'IRCC de refuser une demande de parrainage. Lorsqu'un résident permanent est informé qu'il a manqué à ses obligations en matière de résidence, il dispose d'un délai de 60 jours pour faire appel de la décision. S'il décide de faire appel, cela est considéré comme un appel sur l'obligation de résidence. Dans les cas où l'appel est maintenu, la personne conservera son statut de résident permanent. Si un appel est rejeté, le statut de résident est révoqué, et, si la personne réside au Canada, une mesure de renvoi est prise.

Certaines mesures de renvoi, qui comprennent les mesures d'interdiction de séjour, d'exclusion et d'expulsion, peuvent également faire l'objet d'un appel. Un résident permanent ou une personne protégée peut faire appel devant la SAI d'une décision relative à une mesure de renvoi prise à son encontre. Les personnes n'ont pas le droit d'interjeter appel si elles ont été déclarées interdites de territoire pour raison de sécurité, atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité, criminalité organisée, avoir été déclarées coupables au Canada pour grande criminalité et s'être vu infliger une peine d'emprisonnement de plus de six mois. Les personnes ayant un droit d'appel ont 30 jours à compter de la réception d'une mesure de renvoi pour faire appel de la décision. Si la SAI décide de faire droit à l'appel, la personne peut demeurer au Canada, ou l'affaire peut être renvoyée au décideur compétent pour réexamen. Si l'appel est rejeté, la mesure de renvoi est maintenue. Lorsque l'appel est rejeté et que la mesure de renvoi est maintenue, le commissaire de la SAI peut également envisager un sursis à la mesure de renvoi, dans le cadre duquel la mesure ne sera pas exécutée immédiatement. L'une ou l'autre des parties peut demander un contrôle judiciaire dans tous les types de résultats.

Les appels du ministre portent sur les cas dans lesquels le ministre a décidé d'interjeter appel d'une décision rendue par la SI de la CISR, puisque le ministre n'est pas d'accord avec la décision initiale rendue. S'il est fait droit à l'appel, la SAI, à l'instar d'autres types d'appels, annulera la décision initiale et y substituera une décision qui, dans ces cas, pourrait inclure la prise d'une mesure de renvoi.

Les cas peuvent faire l'objet d'un processus de règlement rapide dans le cadre duquel des éléments de preuve de l'appel sont soumis aux agents de règlement de la CISR. Le processus de règlement rapide, qui comprend le mode alternatif de règlement des litiges (MARL), est un processus de négociation dans lequel les appels sont réglés au moyen de séances de médiation. Le rôle du médiateur est confié à un agent de règlement des litiges de la CISR. L'AA, agissant à titre de représentant du ministre, a le pouvoir de consentir à ce que l'appel soit accueilli lorsque cela est justifié. Un appel peut être retiré par l'appelant ou il peut ne pas y avoir de règlement. Dans les cas où il n'y a pas de règlement ou de retrait de l'appel, l'affaire fera l'objet d'une audience d'appel complète.

1.2.3 Section de la protection des réfugiés

Lorsqu'une personne présente une demande d'asile à un point d'entrée ou à un bureau intérieur de l'ASFC ou à un bureau d'IRCC, la personne assiste à une audience de la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la CISR. Si le Programme des audiences de l'ASFC établit des préoccupations liées à la criminalité, la sûreté et la sécurité ou d'autres préoccupations pertinentes, un AA interviendra au nom du ministre de SP et présentera des faits expliquant pourquoi une personne ne devrait pas obtenir le statut de réfugié[1]. Les agents principaux d'IRCC peuvent également intervenir au nom du ministre d'IRCC en matière de crédibilité et d'intégrité (du demandeur d'asile), l'acceptation de la demande pouvant avoir une incidence sur l'intégrité du système d'immigration et de protection des réfugiés (p. ex si une demande d'asile a été présentée dans un autre pays). Si une demande d'asile comprend des préoccupations liées aux mandats des deux organisations (appelées ci-après « cas hybride »), les AA de l'ASFC présenteront le cas devant la CISR. S'il est établi que la participation du ministre n'est pas justifiée, aucune des organisations n'interviendra, et la demande d'asile se poursuivra sans l'intervention du ministre.

Si une demande d'asile est acceptée, le demandeur d'asile peut demeurer au Canada et présenter une demande de résidence permanente. Si une demande d'asile est rejetée, la mesure de renvoi prise précédemment entrera en vigueur après l'expiration de la période d'appel. Le ministre et le demandeur d'asile peuvent interjeter appel des décisions de la CISR auprès de la Section d'appel des réfugiés (SAR) de la CISR dans les 15 jours suivant l'issue devant la SPR. Dans certains cas, les demandes d'asile sont retirées ou abandonnées. Il y a certaines exceptions où les appels à la SAR ne sont pas autorisés[2].

Le Programme des audiences de l'ASFC et l'Unité des examens et interventions d'IRCC se partagent le processus de triage qui détermine s'il y a des motifs d'interdiction de territoire, notamment des préoccupations liées à la criminalité, à la sûreté, à la sécurité ou à la crédibilité justifiant la participation du ministre à une demande d'asile. Après qu'un agent qui reçoit les demandes d'asile en poste à l'ASFC ou à IRCC à un point d'entrée ou à un bureau intérieur de l'ASFC ou d'IRCC ait recueilli des renseignements auprès d'un demandeur d'asile, tous les dossiers sont transférés à l'un des trois Centres de triage : Montréal, Vancouver ou Toronto. Les centres de triage évaluent ensuite les dossiers et les renvoient à l'organisation appropriée (l'ASFC ou IRCC) en fonction de critères ou d'indices particuliers[3].

Les AA de l'ASFC interviennent également dans les cas suivants :

1) l'annulation, par laquelle le ministre de SP demande l'annulation d'une demande d'asile, car le demandeur d'asile aurait fait une présentation erronée ou aurait dissimulé des renseignements;
2) la perte de l'asile, dans laquelle le ministre d'IRCC a des raisons de croire que le demandeur d'asile n'a plus besoin de protection puisque, par exemple, il a acquis la citoyenneté d'un pays tiers ou s'est réclamé de nouveau de la protection de son pays.

[1] Veuillez vous reporter aux sections E et F de l'article premier de la Convention du HCR relative au statut des réfugiés pour obtenir plus de détails sur les domaines d'intervention du Programme des audiences de l'ASFC et d'IRCC. La section F de l'article premier exclut l'intervention du Programme des audiences de l'ASFC.
[2] Gouvernement du Canada. Article 110, LIPR (L.C. 2001, chap. 27).
[3] Les « indices » sont définis ici comme un indicateur préoccupant pour l'ASFC ou IRCC; ils sont relevés au moyen d'une liste de contrôle utilisée dans le cadre du processus de triage.

1.2.4 Section d'appel des réfugiés

En tant que représentants du ministre, les agents d'audience (AA) peuvent intervenir dans les appels interjetés par les demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions rendues par la SPR de la CISR. Ils peuvent également présenter un appel au nom du ministre. Les cas sont généralement présentés par écrit, ce qui comprend un échange écrit de points de vue. Les appels peuvent donner lieu au maintien de la décision initiale de la SPR, à la substitution d'une décision de la SPR ou au renvoi d'une affaire à la SPR pour réexamen. Les deux parties peuvent demander un contrôle judiciaire de toutes les décisions de la SAR.

1.3. Ressources du programme

Entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, le total des dépenses cumulatives pour le Programme des audiences s'élevait à environ 101 millions de dollars, soit une moyenne de 20,2 millions de dollars par année[4]. Au cours de l'exercice financier 2016-2017, on comptait 162 ETP dans les sept régions, la majorité se trouvant dans la RGT, au Québec et dans la région du Pacifique[5].

2. Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée au cours de l'exercice 2017-2018 et comprenait des méthodes de recherche quantitatives et qualitatives (voir l'annexe B). L'équipe d'évaluation a mené des entrevues avec l'ASFC et des intervenants externes, a analysé le rendement du Programme et des données financières, a examiné les principaux documents et le contenu médiatique, a entrepris un examen des dossiers et une recherche sur le terrain dans trois régions de l'ASFC (Pacifique, Québec et RGT) entre septembre et novembre 2017. De plus, le Programme des audiences a fourni à l'évaluation les données d'un récent exercice de collecte de données à grande échelle.

Pour les besoins de la présente évaluation, il faut tenir compte des limites suivantes :

- En raison de la taille de l'échantillon de l'examen des dossiers (touché, en partie, par le fardeau pour le répondant), l'évaluation n'a pas tenté de généraliser en ce qui concerne la causalité. La plupart des répondants ont également choisi de récupérer les fichiers récents (par opposition à des fichiers plus anciens).
- La méthodologie d'évaluation comprenait initialement une enquête auprès des AA. Or, comme le Programme des audiences a récemment effectué un sondage interne auprès des AA, il a été décidé d'alléger leur fardeau et de ne pas mener d'enquête dans le cadre de la présente évaluation.
- Les données extraites du Système mondial de gestion des cas (SMGC) et du Système national de gestion des cas (SNGC) peuvent être limitées par des préoccupations liées à l'intégrité des données, notamment le manque d'uniformité dans la saisie des données, l'absence de processus d'assurance de la qualité et le manque de détails suffisants. Par exemple, le système d'information et de données du SNGC requiert une saisie manuelle des données, ce qui peut entraîner des erreurs de données et le dédoublement des efforts. L'évaluation a révélé que le SNGC est généralement perçu comme « obsolète » et qu'une modernisation est nécessaire pour améliorer l'interopérabilité avec les autres systèmes de données utilisés (SMGC). Le SMGC appartient à IRCC et pourrait également

[4] Source : Document interne de l'ASFC.
[5] Source : Document interne de l'ASFC.

nécessiter des mises à niveau pour harmoniser davantage le système avec les besoins actuels du Programme des audiences. IRCC devra approuver toute modification apportée au SMGC. L'évaluation a atténué les limites des données au moyen d'autres sources de données pour étayer les données recueillies ou fournir de plus amples renseignements sur celles-ci. Par ailleurs, le personnel du Programme à l'AC a mené un exercice systématique de collecte de données à grande échelle qui a fourni des renseignements clairs et exacts sur de nombreux aspects du Programme des audiences.

3. Constatations et recommandations

3.1. Pertinence du programme

3.1.1 Besoin continu du programme

Principale constatation : Le Programme des audiences de l'ASFC continue de répondre à un besoin manifeste, compte tenu du contexte actuel de l'immigration et du rôle du Programme des audiences dans l'atténuation des préoccupations en matière de sûreté et de sécurité et le maintien de l'intégrité du système d'immigration et de protection des réfugiés.

Le nombre de visiteurs au Canada, celui de visas de résident temporaire délivrés, celui de demandes d'immigration et celui de demandes d'asile ont tous eu une incidence sur le Programme des audiences. Entre les années civiles 2014 et 2016, les niveaux d'immigration ont augmenté de 35 942 personnes admises au total. Le permis d'études est l'un des domaines où les niveaux d'immigration ont affiché une hausse. Par exemple, le nombre de demandes a augmenté de 6,4 % entre les années civiles 2014 et 2015 et, en 2016, 266 000 personnes étaient titulaires d'un permis d'études[6]. De plus, le nombre de visiteurs au Canada continue d'augmenter, tout comme le nombre de visas temporaires demandés chaque année. L'intensification de l'immigration influe également sur le nombre d'appels en matière de parrainage et de résidence permanente. La hausse dans ces domaines indique un besoin continu de représentation ministérielle à la SI et à la SAI de la CISR. Entre 2014 et 2016, le nombre de personnes protégées et de réfugiés admis au Canada a augmenté de 33 000 personnes.

La croissance globale du nombre de visiteurs et de demandes de visas temporaires, ainsi que l'augmentation des niveaux d'immigration et des demandes d'asile, illustrent la nécessité de poursuivre les activités du programme dans les quatre secteurs d'activité de l'ASFC. De plus, on prévoit que les niveaux continueront d'augmenter en fonction des tendances actuelles et que la demande d'audiences continuera de s'accroître.

3.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Principale constatation : Les objectifs déclarés du Programme des audiences de l'ASFC s'harmonisent avec les résultats stratégiques de l'ASFC et les priorités du gouvernement fédéral.

Le Programme des audiences appuie et respecte les priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le discours du Trône, le budget fédéral et la lettre de mandat de SP. Le Programme contribue également

[6] Source : Gouvernement du Canada. *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2017*. https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/rapport-annuel-parlement-immigration-2017.html.

au résultat des affaires sociales du cadre pangouvernemental du Secrétariat du Conseil du Trésor pour un Canada « sécuritaire et sécurisé ».

Le budget de 2017 et le discours du Trône (2016) insistent tous deux sur l'immigration et la protection des réfugiés en tant que priorités. Grâce au Programme des audiences, l'atténuation des menaces envers le public et les efforts visant à assurer « la sécurité des Canadiens et la protection de leurs droits » appuient la priorité « Sécurité et possibilités » de SP, comme le souligne la lettre de mandat de l'ASFC. Cela est aussi directement lié à la priorité stratégique de l'ASFC d'« assurer la sécurité de la frontière de façon stratégique ».

Dans l'ensemble, le Programme des audiences vise à s'assurer activement que les arguments des ministres sont respectés à la CISR et que les menaces sont atténuées, et à favoriser le renvoi des personnes interdites de territoire. Grâce à ces efforts, entre autres, le Programme des audiences contribue à l'engagement du gouvernement à maintenir l'intégrité du système d'immigration.

3.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités

Principale constatation : Les rôles et responsabilités de l'ASFC, de la CISR et d'IRCC sont clairement décrits dans les documents pertinents.

L'article 95 de la *Loi constitutionnelle* confère aux provinces et au gouvernement fédéral un pouvoir concurrent de décréter des lois au sujet de l'immigration. Le gouvernement fédéral est responsable de la législation, de la politique et de l'exécution de la loi. Les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral se trouvent dans la LIPR et sont assumés conjointement par l'ASFC et IRCC. Les provinces et les territoires ont des ententes avec IRCC définissant la façon dont les responsabilités en matière d'immigration seront partagées entre les administrations. Les provinces peuvent également adopter des lois, mais elles ne devraient pas contrevenir à la législation fédérale. Elles participent également à la sélection et à l'établissement des immigrants. La compétence de la CISR d'instruire un cas et de rendre des décisions sur des questions liées aux demandes d'immigration et d'asile est également prévue dans la LIPR.

L'article 4 de la LIPR énonce les responsabilités du ministre de SP et du ministre d'IRCC. Les deux ministres ont, à leur tour, élaboré des instruments écrits pour déléguer et définir davantage les rôles et les responsabilités des employés de l'ASFC et d'IRCC. Les rôles et les responsabilités liés à la prestation des programmes d'immigration et de demande d'asile sont décrits plus en détail dans le PE entre IRCC et l'ASFC. Dans le cadre d'un PE trilatéral entre IRCC, l'ASFC et la CISR, les rôles et responsabilités propres à chaque organisation sont précisés. Le PE comprend des annexes qui fournissent des détails supplémentaires sur les obligations et protocoles relatifs à la communication de renseignements, les exigences liées à la sûreté et la sécurité en matière de détention et la coordination des priorités.

À l'appui des PE entre les organisations, des documents supplémentaires portent sur des domaines spécifiques et qui sont propres à des organisations et à des processus particuliers. Les procédures normales d'exploitation (PNE) entre l'ASFC et IRCC détaillent les rôles et les responsabilités de chaque organisation, notamment le processus de triage, qui distribue les dossiers à l'une ou l'autre des organisations en fonction de critères précis (indices). Les règles des sections de la CISR fournissent des détails sur les rôles et les responsabilités, les processus et des directives adaptés à chacun des quatre secteurs d'activité de la CISR. Celles-ci comprennent les règles qui s'appliquent au représentant

du ministre, au demandeur d'asile, à l'appelant ou à la personne concernée et à leur avocat, aux commissaires de la CISR et au Greffe de la CISR. En ce qui concerne l'ASFC, les manuels d'exécution fournissent aux AA des conseils et des instructions supplémentaires sur les audiences et les processus de la CISR.

3.2 Rendement du programme

Afin d'explorer l'efficacité du Programme des audiences, il est important de comprendre d'abord les outils utilisés par les AA pour préparer un cas en vue d'une décision de la CISR. Un certain nombre de facteurs contribuent à l'élaboration d'un argument éclairé qui doit être présenté devant la CISR. L'évaluation a utilisé ces facteurs pour examiner la mesure dans laquelle un argument éclairé influait sur l'issue d'une affaire.

Il importe de noter l'existence d'un large éventail de variables qui influent sur l'issue d'une affaire, dont beaucoup échappent au contrôle de l'ASFC (comme des motifs d'ordre humanitaire et des éléments de preuve *de novo*[7]). Par conséquent, l'évaluation n'a pas permis d'établir un lien de cause à effet entre des arguments éclairés et les décisions de la CISR.

Selon les AA, les facteurs suivants sont les plus importants dans la préparation d'un argument éclairé :

- des éléments de preuve (c.-à-d. disposer de renseignements appropriés et clairs au dossier et d'éléments de preuve suffisants pour satisfaire aux critères juridiques);
- une connaissance de la jurisprudence pertinente;
- une compréhension exhaustive de l'interprétation et de l'application des critères juridiques;
- la préparation de l'argument (c.-à-d. questionner les témoins);
- le temps (c.-à-d. pour élaborer une théorie du cas et l'argument, rassembler des éléments de preuve supplémentaires, mener des recherches, élaborer une ébauche des arguments et compiler la jurisprudence).

Malgré des facteurs communs à l'ensemble des secteurs d'activité, l'accent mis sur certains d'entre eux diffère selon le secteur d'activité de la CISR. Par exemple, la jurisprudence serait plus importante au sein de la SAI, de la SPR et de la SAR. Des facteurs comme les critères juridiques et le temps de préparation revêtent une plus grande importance dans les sections de la protection des réfugiés. De plus, l'évaluation a révélé que, au sein de la SI et de la SAI, on mettait le plus souvent l'accent sur le fait de disposer d'éléments de preuve suffisants et de qualité.

Outre ces facteurs, on a fait ressortir la contribution importante de la diligence raisonnable et d'une présentation détaillée en ce qui concerne un argument éclairé. La persuasion et un résumé des faits ont également été soulignés comme étant la clé du succès des AA devant la CISR.

L'évaluation a permis de cerner des défis importants dans la préparation d'un argument, à savoir un manque d'éléments de preuve suffisants, un manque de jurisprudence à jour et un manque de temps pour se préparer à une audience.

La compréhension des facteurs qui contribuent à la préparation d'un argument éclairé dans chaque secteur d'activité offre l'occasion d'améliorer davantage l'efficacité du programme, car elle tient mieux

[7] Dans les présentes, « éléments de preuve *de novo* » s'entend de nouveaux éléments de preuve présentés au moment de l'audience.

compte des outils dont ont besoin les AA et des défis auxquels ils font face pour bien préparer des arguments éclairés.

3.2.1 Réalisation des résultats escomptés

Voici les résultats escomptés du Programme des audiences, de la façon indiquée dans le modèle logique du Programme :

- Résultat immédiat : Les arguments du ministre sont maintenus à la CISR. L'indicateur de ce résultat est un taux de concordance de 70 % avec les décisions de la CISR. Ce résultat était au cœur de l'évaluation.
- Résultat intermédiaire : Les personnes interdites de territoire ou celles n'ayant pu obtenir un statut au Canada ont été frappées d'une mesure de renvoi du Canada.
- Résultat ultime : Le Programme des audiences appuie l'atténuation des menaces contre la société canadienne et l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

Résultat immédiat : Les arguments du ministre sont maintenus à la CISR

Principale constatation : Le taux de concordance entre les arguments des ministres (représentés par les AA) et les décisions de la CISR a toujours atteint ou dépassé l'objectif de 70 %. Les indicateurs de rendement actuels du Programme ne sont pas adéquats pour la gestion des programmes nationaux et peuvent donner lieu à une compréhension incomplète du rendement et du succès.

Le Programme des audiences a un indicateur de succès : une cible nationale de 70 % pour les taux de concordance avec les décisions de la CISR, dans les quatre secteurs d'activité[8]. Lorsque la CISR se prononce en faveur d'un argument présenté par un AA, cela est considéré comme une concordance. Entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, le taux global moyen de concordance a été constamment élevé et a atteint ou dépassé la cible de 70 %[9]. Plus précisément, le taux moyen de concordance pour la SAI et la SPR atteignait la cible de 70 % (70 % et 71 %, respectivement), tandis que le taux moyen de concordance à la SI et à la SAR dépassait la cible de 70 % (82 % et 81 %, respectivement)[10]. Cette variation démontre qu'un taux cible, appliqué aux quatre secteurs d'activité du Programme des audiences, peut ne pas fournir l'information adéquate et ne pas refléter avec exactitude le succès du programme.

Les différences dans les taux de concordance entre les secteurs d'activité sont probablement liées à des facteurs uniques et complexes. Les facteurs susceptibles de contribuer à la variabilité des taux de concordance peuvent inclure le volume de cas, la complexité juridique ou factuelle, l'expérience des AA et les échéanciers prescrits. Néanmoins, une analyse plus poussée s'impose pour déterminer la causalité.

Les complexités de la mesure des résultats dans les secteurs d'activité sont souvent liées à des types de cas individuels. Les considérations comprennent, entre autres, les effets de la politique sur les solutions de rechange à la détention, où le « maintien en détention » n'est peut-être pas la mesure du succès la

[8] Source : Document interne de l'ASFC.
[9] Une intervention précoce de l'ASFC a souvent un effet dissuasif sur les demandeurs ou ceux qui interjettent appel. Pour cette raison, le taux de concordance tout au long du présent rapport comprend les demandes et les appels qui ont été retirés.
[10] Source : Document interne de l'ASFC.

plus appropriée; le nombre de décisions successives (48 heures, 7 jours, 30 jours) concernant une personne ou un cas; et la nécessité de tenir compte de l'incidence des résultats du règlement rapide de la SAI sur les indicateurs de réussite.

Voici des exemples de la variabilité des taux de concordance entre les types de cas : un faible taux de concordance dans le cadre du MARL anticipé (à la SAI) (une moyenne de 46 % entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017); un taux de concordance croissant dans les appels relatifs à une mesure de renvoi de la SAI, avec un minimum de 68 % au cours de l'exercice 2012-2013 et un sommet de 80 % au cours de l'exercice 2016-2017; et, au sein de la SPR, le volume de cas variables semble avoir mené à des taux de concordance élevés, particulièrement au cours de l'exercice 2016-2017, où la concordance a atteint 100 % pour les cas d'annulation d'une demande d'asile et de 100 % pour les cas de perte d'asile[11].

Comme il a été démontré, la raison des différents niveaux de concordance est complexe et justifie une exploration plus poussée. Un indicateur de concordance distinct pour chaque secteur d'activité, compte tenu des taux de concordance actuels, des objectifs futurs et de la complexité de chacun, pourrait être avantageux pour la gestion interne du Programme des audiences. Afin que l'on puisse fournir davantage de détails, un examen plus approfondi peut également être justifié en précisant un indicateur de rendement pour certains types de cas. Ce travail peut s'appuyer sur le Plan ministériel de l'ASFC 2018-2019, qui a reconnu un indicateur unique pour l'immigration et la protection des réfugiés, respectivement.

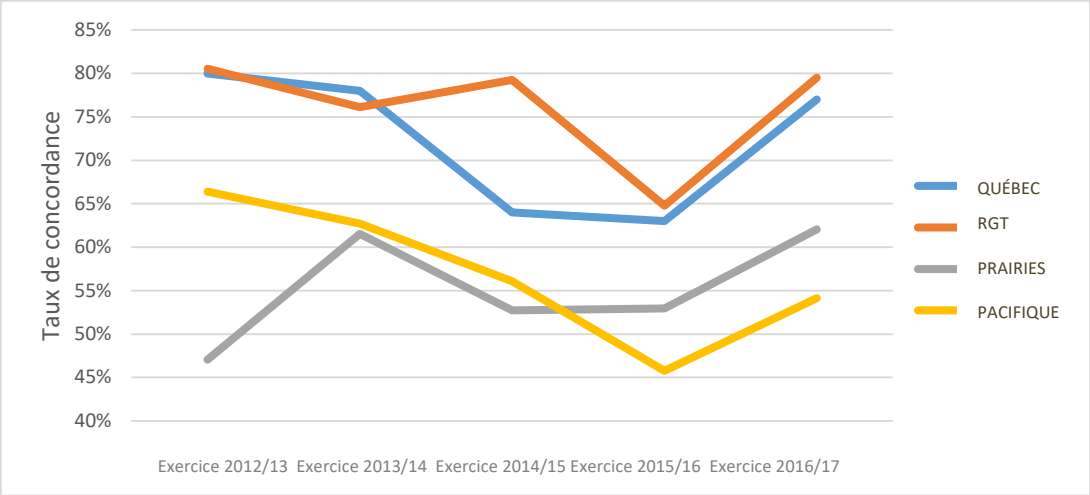
Principale constatation : Les taux régionaux de concordance varient considérablement, et la raison de ces disparités dépend probablement d'une diversité de facteurs.

Il existe également un degré élevé de variabilité dans les taux de concordance de certaines régions. Ces disparités peuvent résulter de divers facteurs, notamment des différences dans la population d'arrivée, la complexité du cas, l'emplacement du bureau, les niveaux de dotation en personnel, l'expérience des AA; etc.

Précisons que (pièce 1), dans tous les secteurs d'activité, la RGT a toujours obtenu un taux de concordance élevé. À l'inverse, la région du Pacifique a toujours maintenu le taux de concordance le plus bas[12].

[11] Source : Document interne de l'ASFC.
[12] Source : Document interne de l'ASFC.

Pièce 1 : Taux régional de concordance, entre les secteurs d'activité (exercices 2012-2013 à 2016-2017)



Source : Document interne de l'ASFC.[13].

Une analyse plus approfondie des différences régionales dans les taux de concordance et les répercussions des taux de concordance dans chacun des secteurs d'activité du Programme pourrait être justifiée.

Résultat intermédiaire : Les personnes interdites de territoire ou celles n'ayant pu obtenir un statut au Canada ont été frappées d'une mesure de renvoi du Canada.

Les enquêtes entraînent un certain nombre de résultats possibles, notamment la prise d'une mesure de renvoi par la CISR. Une fois qu'une mesure de renvoi est entrée en vigueur, le cas devient la responsabilité de l'équipe des renvois au sein de l'ASFC et n'exige plus l'intervention du Programme des audiences, à moins qu'un appel ne soit interjeté à la SAI. Le travail du Programme des audiences appuie celui de l'équipe des renvois de l'ASFC puisqu'il présente des renseignements à la CISR afin d'appuyer les mesures de renvoi. Le nombre de mesures de renvoi prises est demeuré relativement stable de l'exercice 2014-2015 (1 310 mesures de renvoi prises) à l'exercice 2016-2017 (1 385 mesures de renvoi prises)[14].

Le Programme des audiences contribue également à maintenir l'inventaire de mesures de renvoi grâce au processus d'appel d'une mesure de renvoi. Un demandeur qui a été frappé d'une mesure de renvoi peut interjeter appel de la décision de la CISR; il s'agit d'un appel d'une mesure de renvoi. L'évaluation a révélé que le taux de concordance pour les appels d'une mesure de renvoi a régulièrement augmenté entre l'exercice 2012-2013 (68 %) et l'exercice 2016-2017 (80 %). Cela dénote que, sur une période de cinq ans, les AA ont de plus en plus réussi à défendre la prise d'une mesure de renvoi.

[13] Les taux de concordance entre les secteurs d'activité ne s'appliquent pas aux régions de l'Atlantique, du Nord de l'Ontario et du Sud de l'Ontario, car ces régions ne s'occupent que de cas de la Section de l'immigration.
[14] Source : Document interne de l'ASFC.

Résultat ultime : Le Programme des audiences appuie l'atténuation des menaces contre la société canadienne et l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

Principale constatation : Le Programme des audiences ne vérifie pas systématiquement s'il appuie l'atténuation des menaces contre la société canadienne et/ou l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

Actuellement, le Programme des audiences n'assure pas systématiquement un suivi de son résultat ultime. Le suivi du type de cas selon les motifs de la LIPR pourrait permettre au Programme des audiences de déterminer le nombre de cas atténuant les menaces pour la société canadienne et de maintenir l'intégrité du système d'immigration et de protection des réfugiés. De plus, la définition de deux résultats plutôt qu'un seul (un pour l'atténuation des menaces, et l'autre pour le maintien de l'intégrité) peut clarifier les besoins de suivi et améliorer les mesures propres aux secteurs d'activité.

En résumé, le Programme des audiences a atteint le résultat immédiat d'un taux de concordance de 70 % avec les décisions de la CISR et a contribué au résultat intermédiaire du refus d'accorder le statut ou du maintien des mesures de renvoi visant les personnes interdites de territoire. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour mesurer l'incidence du programme sur son résultat ultime et en faire rapport. Un suivi accru des indicateurs liés à tous les résultats pourrait être utile au Programme des audiences.

RECOMMANDATION 1 :

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, en collaboration avec le vice-président de la Direction générale des opérations (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) améliorer la gestion des programmes nationaux grâce à l'élaboration d'une stratégie en matière d'audiences fondée sur les risques qui comprend des indicateurs de rendement propres aux secteurs d'activité du Programme et des rapports réguliers sur le rendement du Programme.

3.2.2 Évaluation de l'efficacité du Programme

3.2.2.1 Section de l'immigration

Principale constatation : Il n'y a pas d'arriéré national de cas en instance pour examen par le Programme des audiences. En raison du manque de suivi des systèmes en place, il n'y a pas de lignes directrices nationales ou d'approches systématiques pour la priorisation des cas.

Il y a deux programmes à la SI : enquêtes et contrôles des motifs de détention. Une personne peut faire l'objet d'une enquête si elle est jugée interdite de territoire en application de l'un des articles de la LIPR. Les enquêtes représentent en moyenne 10 % (de l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2016-2017) des audiences de l'ASFC (en personne et par écrit)[15]. Cela équivaut à environ 1 800 cas réglés annuellement.

[15] Source : Document interne de l'ASFC.

Admissibilité

Suivi de l'arriéré

À l'échelle nationale, le Programme des audiences ne fait pas le suivi de l'arriéré de cas dans le cadre du programme d'admissibilité de la SI. Néanmoins, la région du Grand Toronto tient un registre autonome, lequel met en évidence un arriéré important de cas (pièce 2).

Pièce 2 : Enquêtes, RGT – Cas actifs (d'avril 2014 à avril 2017)

Cas actifs (arriéré)[16]	Avril 2014	% du total	Avril 2015	% du total	Avril 2016	% du total	Avril 2017	% du total
Cas en instance d'examen par le Programme des audiences (n'ayant pas encore fait l'objet d'un renvoi à la SI de la CISR)	**269**	**55 %**	**359**	**77 %**	**445**	**70 %**	**292**	**57 %**
Total	**485**		**469**		**636**		**515**	

Source : Document interne de l'ASFC. (propres à la RGT).

Les enquêtes ne sont pas assujetties à des délais prescrits par la loi. Dans les régions du Grand Toronto et du Québec, l'évaluation a révélé qu'un arriéré important avait eu une incidence sur la durée d'un cas « en attente d'examen ». Dans la région du Pacifique, par exemple, il y a un délai de six à huit mois à partir du moment où un cas est d'abord envoyé à la CISR et la date d'audience prévue par la CISR. Malgré ces retards, il n'y a pas de lignes directrices nationales ou d'approches systématiques pour le classement des cas par ordre de priorité, et on ne sait pas de quelle façon les cas sont sélectionnés pour être soumis à la CISR. Cela complique la gestion des programmes nationaux. En outre, la décision des AA de renvoyer les cas à la CISR ne fait pas l'objet d'un examen ou d'un contrôle de la qualité systématique de la part de leur gestionnaire. Malgré ces difficultés, les AA ont tendance à privilégier les préoccupations liées à la criminalité (articles 34 à 37 de la LIPR), car elles correspondent davantage au mandat de l'ASFC.

À l'heure actuelle, il est difficile pour le Programme des audiences de classer les cas par ordre de priorité, car il n'y a pas de système de suivi systématique en place. Les AA ne peuvent donc pas établir l'ordre de priorité des cas dans lesquels les demandeurs présentent le plus grand risque potentiel pour le Canada ou anticiper les besoins et tendances émergents et s'y adapter. Les pratiques exemplaires d'autres organisations, comme la CISR, dans le cadre desquelles les cas/audiences font l'objet d'un suivi en fonction des articles de la LIPR (par allégation), pourraient être utiles au Programme des audiences et pourraient justifier une exploration plus poussée.

Contrôles des motifs de détention

Principale constatation : Le nombre de contrôles des motifs de détention a diminué de 48 % entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017. Bien que les raisons de ce déclin ne soient pas claires, la nécessité de réduire le nombre de contrôles des motifs de détention pourrait avoir une incidence sur l'affectation future des ressources dans le cadre du Programme des audiences.

[16] Ces données sont représentatives de la RGT seulement.

L'ASFC peut détenir les personnes qui sont ou peuvent être interdites de territoire, dont l'identité ne peut être clairement établie, qui représentent un risque de fuite ou qui constituent un danger pour le public, et leur cas peut être déféré à la CISR aux fins d'un contrôle des motifs de détention. La CISR examine ensuite à intervalles réguliers la décision relative à la détention. Les contrôles des motifs de détention représentent en moyenne 52 % des audiences de l'ASFC de 2012-2013 à 2016-2017. Même si le nombre de contrôles des motifs de détention est élevé en raison des délais prescrits par la loi, qui exige qu'une audience soit prévue dans les 48 heures, sept jours et 30 jours, puis tous les 30 jours par la suite, il a diminué régulièrement au cours de la même période de cinq ans.

Bien que la raison exacte de cette baisse ne soit pas claire, la mise en place récente de l'initiative axée sur les solutions de rechange à la détention peut y avoir contribué. Une analyse plus approfondie du Programme serait nécessaire pour expliquer pleinement la baisse. Pour plus de clarté, il faudra peut-être également suivre les cas où la CISR est d'accord avec les AA concernant les solutions de rechange à la détention. De même, il pourrait être utile que le Programme de solutions de rechange à la détention effectue un suivi plus approfondi des résultats dans le cadre des contrôles de 48 heures, de sept jours et de 30 jours, car le taux de réussite à chaque contrôle influe sur la charge de travail des AA. Le nouveau Cadre ministériel des résultats (CMR) de l'ASFC souligne que les « décisions de l'ASFC sont fondées sur le risque et la détention n'est qu'une mesure de dernier recours ». Par conséquent, le suivi et les rapports peuvent être liés au nouvel indicateur de rendement du CMR.

À l'avenir, la baisse du nombre de contrôles des motifs de détention pourrait également avoir une incidence sur la réaffectation des ressources (c.-à-d. les ETP requis pour les contrôles des motifs de détention ou les solutions de rechange proposées) si le nombre de cas était pris en compte dans la mise au point d'un modèle d'affectation des ressources.

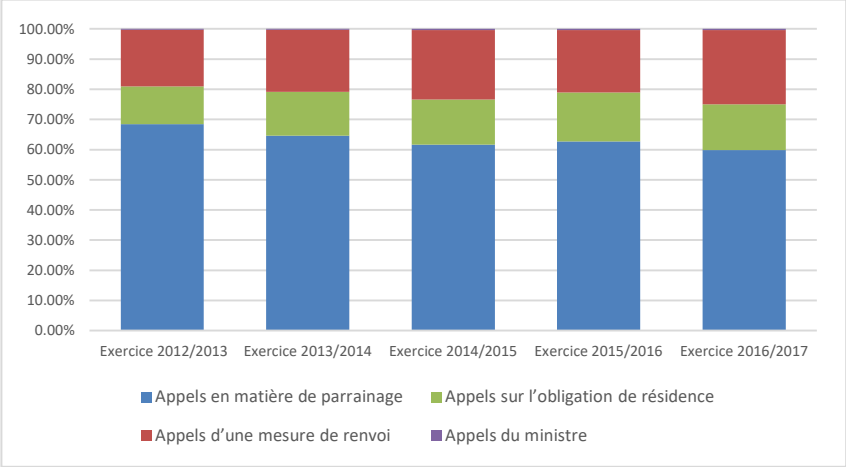
3.2.2.2 Section d'appel de l'immigration

Principale constatation : Bien que la représentation du ministre d'IRCC par l'ASFC représente une part importante de la charge de travail du Programme des audiences, les accords de partage de travail actuels entre les deux organisations sont généralement jugés appropriés, en fonction du mandat d'exécution de la loi et des pouvoirs d'enquête de l'ASFC.

La SAI, dans son ensemble, représente en moyenne 28 % du nombre total d'audiences de l'ASFC entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017. Au sein de la SAI, l'ASFC appuie le maintien de l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés en représentant le ministre d'IRCC devant la CISR, dans le cadre des appels en matière de parrainage et sur l'obligation de résidence[17]. Ensemble, ces appels représentent respectivement environ 68 % et 13 % des appels de la SAI (voir la pièce 3). L'ASFC représente également le ministre de SP à la SAI dans le cadre des appels d'une mesure de renvoi et des appels du ministre, qui représentent la partie restante.

[17] Dans le cadre des appels en matière de parrainage, l'AA de l'ASFC représente le ministre d'IRCC devant la CISR lorsque IRCC rejette une demande de parrainage aux fins de résidence permanente; dans les appels sur l'obligation de résidence, l'AA de l'ASFC représente le ministre d'IRCC lorsqu'IRCC retire le statut d'un résident permanent qui a manqué à ses obligations en matière de résidence.

Pièce 3 : Section d'appel de l'immigration – Nombre de cas selon le type (de l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2016-2017)



Source : Document interne de l'ASFC.

À la SAI, les cas où les AA de l'ASFC représentent le ministre d'IRCC comptent pour une grande partie du secteur d'activité de la SAI du Programme des audiences. Dans ces domaines, l'ASFC est responsable pour ce qui est d'atteindre l'objectif de concordance (70 %) avec une influence limitée sur la décision initiale d'IRCC, ses politiques connexes ainsi que la présentation rapide et la qualité des éléments de preuve fournis par les intervenants externes (comme les bureaux des visas et les ambassades). D'après l'examen des dossiers et les réponses aux entrevues, les AA ont souligné l'importance des éléments de preuve au sein de la SAI; il ressort par ailleurs que le fait d'anticiper et d'élaborer des réponses à des arguments éventuels des avocats et de formuler des questions ou des aspects devant faire l'objet de questions a contribué à 87 % des cas (65 des 75). Néanmoins, le Programme des audiences, en ce qui concerne la SAI, a atteint l'objectif de concordance, avec une moyenne de concordance de 71 % entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017.

Certains employés ont mentionné la charge de travail accrue résultant de la représentation du ministre d'IRCC, mais la plupart des employés de l'ASFC et d'IRCC ont affirmé que l'arrangement actuel était approprié et ont convenu que la charge de travail était liée à la valeur ajoutée du mandat d'exécution de la loi et des pouvoirs d'enquête de l'ASFC.

3.2.2.3 Section de la protection des réfugiés

Principale constatation : Il est difficile de déterminer l'efficacité du processus de triage, car les décisions à cet égard ne font pas l'objet d'un suivi systématique.

Une liste d'indices est utilisée pour déterminer à quelle organisation (IRCC ou l'ASFC) une demande d'asile devrait être renvoyée pour une éventuelle intervention de l'une ou l'autre organisation. Ce processus est appelé triage, et l'évaluation dans ce contexte comprend l'examen d'interdiction de territoire en raison de préoccupations liées à l'admissibilité; les vérifications de sécurité (y compris les certificats de police); la validation du formulaire Fondement de la demande d'asile (FDA) du demandeur; les contrôles d'intégrité et de crédibilité; l'analyse des tendances de l'immigration; et une analyse des antécédents en matière d'immigration au Canada. Une fois ces étapes terminées, les renseignements sur le demandeur sont entrés dans le SMGC et le SNGC. Si aucun indice n'est relevé, le ministre n'interviendra pas dans l'audience concernant le statut de réfugié. La CISR doit également envoyer un

avis au ministre (appelé « Lettre d'avis »[18]) si une demande d'asile soulève des questions (exclusion, intégrité, non-recevabilité ou interdiction de territoire) qui pourraient nécessiter l'attention du ministre.

L'Unité des examens et interventions d'IRCC est responsable du triage dans la RGT, et l'ASFC, dans les régions du Pacifique et du Québec. Des PNE nationales (élaborées conjointement par l'ASFC et IRCC) fournissent des conseils sur l'examen des cas et établissent les indices selon lesquels un dossier est transmis à l'une ou l'autre des organisations. Les cas contenant des indices liés à la criminalité, à la sûreté, à la sécurité et/ou à d'autres préoccupations pertinentes sont transmis au Programme des audiences de l'ASFC, et ceux qui ne contiennent que des préoccupations liées à l'intégrité ou à la crédibilité sont renvoyés à IRCC[19]. Les cas hybrides, qui contiennent des indices liés aux mandats de l'ASFC et d'IRCC, sont toujours renvoyés au Programme des audiences. La charge de travail est donc partiellement dictée par le processus de triage. Elle est également touchée par le nombre de demandeurs d'asile et les délais prescrits par la loi pour la mise au rôle des audiences.

Il est difficile d'établir l'efficacité du processus de triage actuel, car le Programme des audiences de l'ASFC n'effectue pas le suivi des décisions dans chaque situation ou de façon uniforme. À ce titre, il pourrait être nécessaire d'assurer le suivi du nombre de cas de triage renvoyés à l'ASFC et à IRCC, ceux examinés par le Programme des audiences, ceux faisant partie de l'arriéré de chaque organisation, les cas hybrides (dont l'ASFC est responsable) et la proportion de cas liés uniquement au mandat d'IRCC. À son tour, le suivi dans ces domaines peut également permettre une analyse future de la mesure dans laquelle le processus de triage contribue à la charge de travail du Programme des audiences, dans l'ensemble des régions.

Principale constatation : Les centres de triage d'un bout à l'autre du Canada ont recours à des approches différentes, sans uniformité interne ou interorganisationnelle.

Malgré des PNE nationales, le processus de triage varie selon les trois régions dans lesquelles il est effectué. Au Québec et dans la RGT, l'équipe de triage passe en revue tous les cas et renvoie seulement ceux qui ont des indices de l'ASFC ou d'IRCC à l'organisation respective. De l'exercice 2015-2016 à l'exercice 2016-2017, le nombre de cas examinés par le Centre de triage du Québec (Montréal) a augmenté de 62 % (passant de 3 781 à 6 122). L'évaluation a révélé qu'un arriéré de cas en instance de triage a entraîné une modification du processus de triage. Pour réduire cet arriéré, le Centre de triage du Québec renvoie désormais les cas à IRCC ou à l'ASFC en fonction du premier indice relevé, plutôt que de procéder à un examen complet de tous les indices avant de déférer le cas. Cette façon de faire peut avoir entraîné un transfert de charge de travail. Par exemple, si un cas est déféré à IRCC et que l'on constate plus tard qu'il contient des indices liés au mandat du Programme des audiences de l'ASFC, le cas sera renvoyé à l'ASFC en tant que cas hybride. À l'échelle nationale, lorsqu'un cas hybride est renvoyé à l'ASFC et que les indices de l'ASFC sont ultérieurement écartés, l'ASFC ne peut pas retourner le cas à IRCC. À l'inverse, dans la région du Pacifique, le triage agit comme un « centre de tri », où tous les cas sont examinés, et 100 % des cas sont déférés à IRCC et à l'ASFC; par conséquent, le cas hybride exige un examen plus approfondi à des étapes ultérieures du processus d'audience.

De l'exercice 2015-2016 à l'exercice 2016-2017, le nombre de demandes d'asile instruites par la CISR a augmenté de 41 % (passant de 16 592 à 23 350). Entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, le

[18] Une « Lettre d'avis » est définie ici comme un mécanisme employé par la CISR, conformément aux Règles de la CISR, pour aviser le ministre de SP ou d'IRCC qu'une intervention dans un cas de la SPR, dans lequel aucune organisation n'était intervenue à l'origine, peut être justifiée.
[19] Veuillez vous reporter aux sections E et F de l'article premier de la Convention du HCR relative au statut des réfugiés pour obtenir plus de détails. La section F de l'article premier exclut l'intervention du Programme des audiences de l'ASFC.

pourcentage des cas ayant fait l'objet d'un renvoi à des AA a augmenté, passant de 17 % à 37 %. On s'attend à ce que le volume et l'impact subséquent sur la charge de travail de l'ASFC continuent d'augmenter.

RECOMMANDATION 2 :

Le vice-président de la Direction générale des opérations et le vice-président de la Direction générale des programmes (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) devraient, en consultation avec IRCC, explorer les options visant à optimiser l'uniformité et l'efficacité de la fonction de triage à l'échelle nationale.

Principale constatation : Le processus actuel de triage et de renvoi des dossiers peut entraîner un dédoublement des efforts, particulièrement en ce qui concerne les vérifications de sécurité de l'ASFC.

Avant le renvoi d'un dossier à un AA, plusieurs groupes de l'ASFC peuvent intervenir dans le filtrage de sécurité. Dans le volet des réfugiés, des vérifications de sécurité sont effectuées lors de l'accueil par les agents chargés des demandes d'asile. L'agent de triage procède ensuite à des vérifications supplémentaires pour déterminer l'organisation appropriée à laquelle transmettre un dossier. L'évaluation a révélé que, dans la région du Pacifique, le délégué du ministre (FB-03) et les agents de triage mèneront tous les deux des activités de filtrage, ce qui entraînera d'autres chevauchements. Aucun des deux groupes n'a semblé être au courant du filtrage effectué par l'autre. De plus, les cas sont également renvoyés à la Division des enquêtes pour la sécurité nationale (DESN) de l'ASFC qui passe au crible 100 % des demandes d'asile (dans lesquelles les demandeurs ont plus de 18 ans). La DESN fournit ensuite des évaluations de la sécurité pour les cas ayant soulevé de graves préoccupations en matière d'interdiction de territoire[20].

Le dédoublement des efforts de recherche du personnel de l'ASFC aux niveaux FB-02, FB-04 et FB-05 dans le cadre du processus de traitement des cas de réfugiés, ainsi que les activités de filtrage menées à la DESN et aux centres de triage ont également été soulignées dans une série de rapports élaborés dans le cadre de l'Initiative d'amélioration des opérations de l'ASFC, toujours en cours. Par exemple, la DESN et les régions effectuent toutes les deux des analyses des documents relatifs aux demandes reçues, des vérifications dans des systèmes/bases de données et des recherches dans des sources ouvertes. En matière d'activités distinctes, la DESN a accès à des sources classifiées et à des bases de données supplémentaires, tandis que les régions ont accès, par exemple, à l'analyse des empreintes digitales, à d'autres partenaires de liaison et aux demandeurs d'asile eux-mêmes. Dans l'ensemble, les rapports soulignaient la nécessité d'améliorer les processus, les PNE et les rôles existants, en reconnaissant les chevauchements d'activités dans les régions et entre la DESN et les régions, afin de réduire le dédoublement et de créer une division plus claire des tâches.

Principale constatation : Le volume national de lettres d'avis a augmenté au fil du temps, ce qui a entraîné une augmentation de la charge de travail du Programme des audiences de l'ASFC.

[20] Dans les présentes, « graves préoccupations en matière d'interdiction de territoire » renvoient à des motifs raisonnables de croire qu'un demandeur est interdit de territoire au titre des articles 34, 35 et 37 de la LIPR.

La CISR est tenue, conformément aux Règles de la CISR, d'aviser le ministre de SP ou d'IRCC qu'une intervention concernant un cas de la SPR, dans lequel aucune organisation n'était intervenue à l'origine, peut être justifiée. Ce mécanisme est appelé « Lettre d'avis » et entraînera le report d'une audience.

Pièce 4 : Niveau d'intervention de l'ASFC et d'IRCC dans les cas faisant l'objet d'une « lettre d'avis » (années civiles 2013 à 2017)

Année civile	Total de lettres d'avis (n[bre])	Intervention de l'ASFC dans les cas faisant l'objet d'une lettre d'avis (%)	Intervention d'IRCC dans les cas faisant l'objet d'une lettre d'avis (%)	Aucune intervention dans les cas faisant l'objet d'une lettre d'avis (%)
2013	634	21,6	9,0	69,4
2014	725	32,4	11,6	56,0
2015	758	30,5	12,0	57,5
2016	1 031	19,2	9,5	71,3
2017	1 627	12,1	11,6	76,3
TOTAL[21]	**4 775**	**23,2**	**10,7**	**66,1**

Source : Statistiques de la CISR, 2018.

Le nombre de lettres d'avis a augmenté de façon constante entre les années civiles 2013 et 2017. Il semble que l'ASFC ou IRCC a traité une petite partie des lettres d'avis au cours de cette période (voir la pièce 4). De plus, entre les années civiles 2014 et 2017, il y a eu une diminution constante de l'intervention de l'ASFC. Il a été noté que, maintes fois, l'ASFC ne communique pas à la CISR son intention d'intervenir dans les cas signalés par le processus de la Lettre d'avis. À ce titre, il faudrait peut-être que le Programme des audiences surveille la décision finale relative à une intervention dans les cas faisant l'objet d'une lettre d'avis et communique cette information à la CISR et à IRCC afin d'améliorer les relations de travail entre les organisations et l'efficacité globale du programme.

Au sein de la Section de la protection des réfugiés, à l'ASFC, le triage est généralement la principale source pour déterminer le nombre de cas d'un AA. L'évaluation a révélé que dans la RGT, en raison du volume de « lettres d'avis » et de son niveau de dotation, la SPR à l'ASFC se concentre sur l'évaluation des cas déférés par la CISR. Néanmoins, la région du Centre (dont fait partie la RGT) maintient le niveau d'intervention le plus bas dans les cas faisant l'objet d'une lettre d'avis, par rapport aux autres régions de la CISR. Par conséquent, il est également important d'examiner la hausse du nombre de lettres d'avis, au fil du temps, entre les années civiles 2013 et 2017. Cette hausse reflète une charge de travail accrue pour l'ASFC et IRCC, indépendamment de la décision relative à une intervention puisqu'une évaluation est néanmoins requise quant à la pertinence d'une intervention. L'augmentation du nombre de lettres d'avis peut être le résultat de divers facteurs et requiert une analyse supplémentaire, car elle pourrait aussi refléter une augmentation globale de la charge de travail au sein de la SPR, au fil du temps.

3.2.2.4 Section d'appel des réfugiés

Principale constatation : Il n'y a pas de stratégie nationale en matière d'audiences de la SAR, et les AA ne reçoivent pas les directives nécessaires quant au moment où l'ASFC interjettera appel à la SAR.

[21] Les totaux en pourcentage (du nombre total de lettres d'avis) reflètent une moyenne des pourcentages relevés dans les années civiles 2013 à 2017.

L'absence d'une stratégie peut entraîner un faible taux de succès au chapitre des appels interjetés par le ministre.

À la SAR, un demandeur d'asile ou un AA, au nom du ministre, peut interjeter appel, l'une ou l'autre partie devant indiquer que la CISR a commis une erreur de droit, de fait ou les deux. À ce titre, on insiste fortement sur le recours à la jurisprudence à jour dans ce secteur d'activité. Les personnes interviewées à la CISR ont déclaré qu'il ne semble pas y avoir de stratégie bien établie en matière d'audiences qui guide l'intervention de l'ASFC dans les cas de la SAR. L'examen des dossiers et les entrevues révèlent également un manque de directives de la part de la Direction générale des opérations (litiges) à l'AC à l'intention des AA quant à la possibilité d'interjeter appel. Ce manque perçu d'orientation nationale peut également être lié aux disparités régionales quant aux taux de concordance.

Bien que les audiences de la SAR ne représentent que 1 % du total des audiences de l'ASFC, entre les exercices 2014-2015 et 2016-2017 (c.-à-d. à la suite de la réforme du système d'octroi de l'asile), le nombre d'appels de réfugiés interjetés par le ministre est passé de 25 à 42. Au cours de la même période, le taux de concordance a diminué, passant de 80 % à 50 %, en dessous de la cible de 70 %[22]. À l'inverse, dans les cas d'appels de réfugiés interjetés par le demandeur d'asile, le ministre a eu un succès constant (supérieur à 80 %)[23]. Ce résultat reflète peut-être un besoin d'élaborer une stratégie en matière d'audiences concernant les appels interjetés par le ministre et de mettre au point des directives à l'intention des AA quant au moment où l'ASFC interjetterait appel, ce qui rehausserait l'efficacité du programme au sein de la SAR.

3.2.2.5 Différents secteurs d'activité – Intervenants

Intervenants internes

Principale constatation : Un manque de compréhension des processus d'immigration et d'audience parmi les intervenants internes, en plus du roulement du personnel et d'une perte de la mémoire organisationnelle, pourrait avoir une incidence sur le rendement du Programme des audiences.

Un certain nombre d'intervenants internes contribuent directement à la réalisation des résultats escomptés du Programme des audiences. Ces intervenants sont souvent représentés au début du processus d'audience, et leur degré de participation dépend souvent du type de cas. L'évaluation a permis de constater que certains aspects manquaient de clarté pour ces intervenants internes, notamment les fonctions nuancées du Programme des audiences, les exigences importantes à l'égard du personnel du Programme et les exigences de rendement au travail. Par exemple, dans la RGT, la perte de mémoire organisationnelle attribuable au roulement du personnel et au manque d'expérience en immigration chez les gestionnaires peut avoir influé sur la compréhension du Programme des audiences et sur les exigences professionnelles particulières des employés.

Les résultats de l'examen des dossiers et les réponses aux entrevues donnent à penser qu'un manque de compréhension du Programme des audiences, à l'interne, a pu avoir une incidence sur la communication de renseignements. On a signalé des difficultés en ce qui concerne la réception de renseignements et de dossiers en temps opportun, complets et de bonne qualité provenant du personnel de première ligne (p. ex. aux points d'entrée et aux bureaux intérieurs). À la SI, par exemple,

[22] Source : Document interne de l'ASFC.
[23] Source : Document interne de l'ASFC.

les enquêtes de la Division de l'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs de l'ASFC sont une source clé pour déterminer la charge de travail des AA. Comme il est indiqué dans l'évaluation du programme d'enquêtes en matière d'immigration (2015), il est possible que les personnes qui arrivent au pays par migration irrégulière ou qui ont initialement été déclarées admissibles cessent d'être conformes à la LIPR. Ces cas sont renvoyés à la Division de l'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs de l'ASFC aux fins d'enquête. Cette enquête peut aboutir à un rapport d'interdiction de territoire, que l'AA présente ensuite devant la CISR afin de demander la prise d'une mesure de renvoi. À leur tour, les renseignements fournis aux AA par les enquêteurs de la Division de l'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs sont essentiels à l'évolution d'un cas. En raison d'une communication et d'un partage des connaissances insuffisants entre les secteurs de programme, les AA consacrent beaucoup de temps à recueillir des éléments de preuve supplémentaires dans les secteurs d'activité du Programme des audiences. Cela peut découler d'une mauvaise compréhension de l'ampleur des renseignements requis par un AA pour la présentation d'un cas. En s'assurant que le filtrage initial, la recherche, le travail d'enquête et la collecte d'éléments de preuve sont exhaustifs et complets, on pourrait améliorer ce décalage de la charge de travail et permettre aux AA de disposer de plus de temps pour préparer leurs arguments.

Même si l'évaluation a révélé qu'on avait recours à des groupes de travail pour faciliter la communication interne au niveau de la direction, il est nécessaire d'améliorer la mise en commun de renseignements à l'interne et entre les régions au niveau opérationnel de façon à réduire le dédoublement des efforts des AA et de discuter des pratiques exemplaires.

Intervenants externes

En plus d'un certain nombre d'intervenants internes, le Programme des audiences interagit avec deux intervenants externes clés : la CISR et IRCC. La CISR est chargée de rendre des décisions éclairées sur les cas d'immigration et de statut de réfugié de manière efficace, équitable et conforme à la loi. IRCC facilite l'immigration, établit des politiques relatives à l'immigration et à la protection des réfugiés et offre des programmes visant à soutenir les néo-Canadiens. IRCC attribue également la citoyenneté et délivre des documents de voyage aux Canadiens. En travaillant avec ces intervenants, le Programme des audiences contribue à la protection de la sûreté et de la sécurité du Canada et de ses citoyens. L'ASFC et IRCC ont tous deux un rôle à jouer pour maintenir l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés. Chacun leur tour, l'ASFC et IRCC ont la responsabilité partagée d'entreprendre un certain nombre d'aspects du processus d'audiences, notamment le triage et les audiences. C'est ce qui est le plus visible au sein de la SPR, où IRCC est responsable du triage et de l'intervention dans la RGT concernant certains types de cas et de la SAI, où l'ASFC représente souvent le ministre d'IRCC pour confirmer une décision d'IRCC.

Relation de travail entre l'ASFC et IRCC

Principale constatation : Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater qu'il existe une relation de travail positive entre IRCC et l'ASFC et que la communication entre les deux organisations est généralement efficace. Parallèlement, un manque d'uniformité a été constaté dans la communication de renseignements en temps opportun entre certains bureaux des visas et les ambassades et l'ASFC.

L'évaluation a révélé que les interactions entre le Programme des audiences de l'ASFC et IRCC étaient généralement positives et que les renseignements transmis par IRCC à l'ASFC étaient opportuns, complets et de bonne qualité. La communication de renseignements entre les deux organisations est

également efficace. Parmi les personnes interviewées à l'AC, par exemple, on a souligné l'importance des groupes de travail existants et des comités de la haute direction auxquels participent les deux organisations. On encourageait également d'autres consultations et collaborations entre les deux organisations afin de continuer à améliorer les relations de travail d'IRCC et de l'ASFC et de veiller à ce que les préoccupations des deux organisations soient prises en compte.

À l'échelle régionale, il existe une relation de travail positive entre l'ASFC et IRCC dans les activités de triage. À la SAI, la relation de travail entre IRCC et l'ASFC comprend la communication de renseignements et d'éléments de preuve aux fins de l'élaboration de dossiers. Dans ces cas, les agents des visas (ainsi que les ambassades) fournissent à l'ASFC des renseignements précieux pour l'élaboration d'arguments éclairés. Les personnes interviewées ont mentionné des retards dans la réception des renseignements de certains agents des visas (requis par le Programme des audiences pour compiler un dossier d'appel) et des ambassades (aident le Programme des audiences à obtenir des renseignements ou des éléments de preuve supplémentaires), ce qui crée des difficultés au sein de la SAI.

On a fait état d'autres complications liées à la relation de travail IRCC-ASFC plus haut dans le rapport, en ce qui concerne la charge de travail et l'incidence sur les ressources du processus de triage de la SPR et la représentation du ministre d'IRCC à la SAI dans les appels en matière de parrainage et sur l'obligation de résidence (voir la section 3.2.2.3 – SPR et la section 3.2.2.2 – SAI pour de plus amples détails). Dans ces domaines, on insiste également sur le fait que les deux organisations dépendent de cette relation de travail pour assurer le traitement efficace des dossiers d'immigration et du statut de réfugié.

RECOMMANDATION 3 :

Le vice-président de la Direction générale des programmes (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) devrait examiner les rôles et les responsabilités de l'ASFC et d'IRCC dans le processus des audiences, comme il est énoncé dans le PE actuel, afin d'optimiser l'utilisation des ressources entre les deux organisations et de maximiser l'efficacité du programme.

Relation de travail entre l'ASFC et la CISR

Principale constatation : Dans l'ensemble, la CISR reconnaît le professionnalisme du personnel du Programme des audiences de l'ASFC, tandis que le lien entre le niveau d'expérience et la préparation de l'AA devant la CISR a été noté.

La CISR et l'ASFC tiennent actuellement des réunions au niveau de la direction pour discuter de questions pertinentes et échanger des commentaires. De plus, des mécanismes visant à faciliter la communication et la mise en commun de renseignements sont décrits dans le protocole d'entente trilatéral (trois parties : CISR, IRCC et ASFC)[24]. L'évaluation a révélé que l'ASFC est satisfaite de ses interactions avec l'ensemble de la CISR et de l'efficacité de la communication entre les deux organisations. Le professionnalisme et l'efficacité des AA ont également été soulignés, tout en tenant compte du fait que le niveau d'expérience d'un AA peut avoir une incidence sur sa préparation devant la CISR.

[24] Source : Gouvernement du Canada. PE entre IRCC, l'ASFC et la CISR.

Bien que la relation de travail entre les deux organisations soit essentiellement positive, certaines variations ressortent dans les régions en ce qui concerne la rapidité de la communication de renseignements et la mise au rôle. La CISR a noté que l'ASFC ne respectait pas toujours les délais pour ce qui est de communiquer des renseignements à la CISR. La CISR met au rôle les audiences relatives aux demandes d'asile en fonction des délais et des exigences prévus par la loi. Souvent, les audiences sont reportées à la suite de demandes présentées par des demandeurs d'asile ou pour d'autres raisons administratives. À l'inverse, les reports demandés par le ministre de SP étaient principalement associés à des retards dans la communication de renseignements et représentaient un faible pourcentage des retards entre 2013 et 2017[25].

Principale constatation : Afin d'atténuer l'arriéré, la CISR a mis en place un processus de règlement rapide afin de limiter le nombre d'audiences de la SAI. Ce processus pourrait avoir créé un nouveau besoin en ressources à l'ASFC et nécessiter d'autres consultations entre l'ASFC, la CISR et IRCC pour améliorer la gestion et la mise en œuvre des PE existants.

Dans son analyse de la communication et de la consultation, le PE trilatéral entre la CISR, IRCC et l'ASFC insiste sur la nécessité pour chaque organisation d'informer les autres des changements possibles aux besoins en ressources liés aux questions d'intérêt mutuel et lorsqu'une organisation est incapable de faire face aux pressions relatives à la charge de travail. Par ailleurs, d'après le PE, les grandes initiatives (propositions législatives et réglementaires, propositions de modification des règles, propositions de politiques ou nouvelles procédures administratives) justifieraient également une communication et une consultation interorganisationnelles dans les cas où les changements pourraient avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement ou les opérations administratives de ces organisations.

Le processus de règlement rapide (qui comprend le MARL) est une initiative clé mise en œuvre par la CISR pour réduire l'arriéré global des appels. L'évaluation a révélé que, entre les exercices 2013-2014 et 2017-2018, des solutions étaient positives dans 47,54 % des cas. Ceux pour lesquels le recours au MARL n'a pas abouti à un règlement, et qui ont donc nécessité une audience complète par la suite, comptaient pour environ 52,46 % du total de cas traités au moyen du MARL entre les exercices 2013-2014 et 2017-2018. Néanmoins, le nombre de processus n'ayant débouché sur aucun règlement a diminué d'environ 12 % entre les exercices 2015-2016 et 2017-2018. Par conséquent, il y a eu une augmentation du pourcentage de résultats positifs du MARL (pièce 5).

Un résultat positif n'est pas toujours caractérisé par le fait que le recours au MARL se solde par un règlement. Les résultats d'« accord sur les faits » ou de « désaccord sur les faits » peuvent donner lieu à une audience complète et sont considérés comme positifs. Ces cas comprennent un petit pourcentage du total de cas traités au moyen du MARL. Cependant, ils peuvent améliorer l'efficacité d'une audience d'appel complète car, une fois qu'elle a lieu, les faits en cause auront déjà été discutés en détail. Par la même occasion, les représentants du Programme ont fait remarquer que la rapidité de la mise au rôle après le MARL est importante pour garantir un processus fructueux (p. ex. pour s'assurer que les faits restent les mêmes que ceux discutés dans le cadre du MARL). Une analyse plus poussée des résultats du MARL permettrait de mieux comprendre les effets à long terme du processus de règlement rapide.

[25] Source : CISR. Statistiques sur le changement de la date et de l'heure d'une procédure, 2018.

Pièce 5 : Résultats du mode alternatif de règlement des litiges – règlement rapide (exercices 2013-2014 à 2017-2018)

Exercice	Consentement du ministre (%)	Appel retiré (%)	Accord sur les faits (%)	Désaccord sur les faits (%)	Aucun règlement (%)	Total de cas traités au moyen du MARL (n[bre])[26]
2013-2014	35,4	8,5	1,1	3,4	51,6	1 027
2014-2015	36,8	5,7	0,7	1,3	55,6	1 220
2015-2016	36,1	5,1	0,3	1,3	57,3	1 167
2016-2017	40,3	7,2	0,3	1,3	50,9	1 130
2017-2018[27]	42,1	3,6	0,9	7,9	45,3	961
TOTAL[28]	**38,1**	**6,0**	**0,7**	**3,0**	**52,1**	**5 505**

Source : Document interne de l'ASFC. Résultats positifs en vert; résultats négatifs en rouge.

La participation au MARL n'est pas constante entre les régions en raison de la charge de travail et des priorités concurrentes. D'après l'évaluation, le processus pourrait procurer des avantages à long terme à l'ASFC en réduisant le nombre total de cas instruits devant la CISR. Néanmoins, étant donné les contraintes de temps actuelles d'un AA, l'exigence de participer au processus de règlement rapide peut représenter des besoins supplémentaires en ressources pour le Programme des audiences. L'ASFC participe au MARL dans les régions du Pacifique et du Québec, mais dans la RGT, l'Agence accorde la priorité aux audiences complètes plutôt qu'au MARL en raison des ressources limitées. Cela a déjà entraîné une annulation temporaire du processus. Même si la CISR augmente le nombre d'agents pour accommoder le processus de règlement rapide, l'ASFC ne peut actuellement pas soutenir une augmentation équivalente du personnel du Programme des audiences.

L'évaluation a permis de constater qu'il y avait des mécanismes en place pour faciliter la communication et la consultation entre la CISR et l'ASFC. Cependant, il pourrait être nécessaire d'examiner les options visant à renforcer la gestion et la mise en œuvre de ces mécanismes, comme le PE trilatéral existant, pour assurer la prise en compte des différences régionales dans la relation de travail entre l'ASFC et la CISR.

3.2.2.6 Différents secteurs d'activité – Formation

Principale constatation : Malgré l'existence des Normes nationales de formation pour les AA, la prestation et le calendrier de la formation offerte par l'ASFC au personnel du Programme des audiences ne correspondent pas au besoin en formation spécialisée (notamment la préparation des arguments en droit) et aux exigences uniques de ces divers groupes de relève.

Les fonctions d'un AA sont hautement spécialisées et nécessitent de solides connaissances techniques et juridiques pour la préparation des cas et des arguments à présenter devant la CISR. De plus, les divers groupes de relève qui soutiennent la dotation du poste d'AA représentent un large éventail

[26] Le nombre total de cas traités au moyen du MARL figurant dans ce tableau n'est pas une représentation complète de la charge de travail associée au MARL. Il y a d'autres cas qui, en raison de divers facteurs, ont été ajournés, reportés ou auxquels l'un des participants n'était pas présent.
[27] Cela ne représente pas un exercice complet.
[28] Les totaux en pourcentage (du nombre total de cas traités au moyen du MARL) reflètent une moyenne des pourcentages relevés entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018.

d'antécédents et de niveaux d'expérience dans les domaines de l'immigration et de la justice. En retour, les besoins en formation du personnel du Programme des audiences peuvent varier considérablement, selon le type d'employé et son niveau d'expérience.

La Direction de la formation et du perfectionnement de l'ASFC a élaboré les Normes nationales de formation pour les AA, dont la dernière mise à jour remonte à décembre 2015. La formation de base et liée à des fonctions particulières vise à fournir aux agents les connaissances nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches principales. La formation de base est offerte dans le cadre de cinq cours d'apprentissage en ligne, notamment l'utilisation du SNGC et du SMGC ainsi que les rôles et les responsabilités liés à la LIPR. Il y a également six cours axés sur des fonctions particulières; offerts principalement en salle de classe, ces cours portent, entre autres, sur l'admissibilité, le contrôle des motifs de détention et les appels. Des possibilités d'autoformation et de jumelage de postes sont expressément attribuées pour la composante du MARL de la formation liée à des fonctions particulières.

Pièce 6: Séances de formation (en classe) liées à des fonctions particulières, par région (exercices 2012-2013 à 2016-2017)

Exercice	RGT	Québec	Prairies	Pacifique	Total des séances offertes
2012-2013	1	2	0	1	4
2013-2014	0	0	1	0	1
2014-2015	2	0	2	0	4
2015-2016	0	1	5	0	6
2016-2017	0	1	0	0	1
TOTAL	3	4	8	1	16
% TOTAL	18,8 %	25 %	50 %	6,2 %	100 %

Source : Document interne de l'ASFC.

Entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, les trois cours de formation en classe liée à des fonctions particulières ont été offerts à 130 employés, dont la plupart étaient au niveau FB-05. Au cours de cette période, environ 49 % des participants ont suivi les cours de formation dans la région des Prairies, comme l'illustre le nombre de séances de formation offertes, puisque 50 % des séances ont eu lieu dans cette région (voir la pièce 6)[29]. Aucune formation de ce type n'a été offerte dans la RGT aux exercices 2015-2016 et 2016-2017, malgré un taux de roulement élevé.

L'évaluation a révélé que, malgré les normes de formation en place, la formation était dispensée de façon irrégulière et souvent après que les employés aient occupé leur poste pendant plusieurs années. Selon l'examen des dossiers, la plupart des AA ont déclaré avoir reçu une formation de base et une formation spécialisée, alors qu'aucun AA ayant moins de deux ans d'expérience n'avait terminé toute sa formation spécialisée. De plus, dans la plupart des cas (de 81 à 84 %), les AA comptant plus de deux ans d'expérience ont estimé que la formation offerte était utile, tandis que près de la moitié (42 %) des AA ayant moins de deux ans d'expérience ont trouvé la formation utile.

Il est important de noter que la définition de « formation » a été appliquée au sens large dans l'examen

[29] La région dans laquelle un employé participe à la formation n'est pas toujours celle où il travaille. Les données de formation ne tenaient pas compte de la région de travail de l'employé.

des dossiers et comprenait donc la formation en cours d'emploi, ainsi que la formation officielle. La formation en cours d'emploi était la source de formation la plus courante dans tous les secteurs d'activité. Tandis que certaines personnes interviewées ont exprimé des inquiétudes quant à l'accent mis sur la formation en cours d'emploi (c.-à-d. la perpétuation des « mauvaises habitudes »), on a abordé l'importance de l'échange d'information entre pairs. De plus, cette forme de transfert des connaissances a été jugée plus avantageuse que les directives fournies par l'AC, qui laissaient à désirer dans certains domaines, comme la gestion des litiges. Dans les régions où il y a moins d'agents qui traitent une diversité de cas et où la possibilité d'acquérir une expertise dans un domaine peut être limitée, le partage des connaissances et le mentorat par les pairs ont été jugés moins importants. En outre, dans la région du Pacifique, les employés comptaient sur une formation externe supplémentaire pour obtenir un soutien additionnel.

Le Programme des audiences recrute actuellement des AA au sein de l'ASFC et de la fonction publique, car il est reconnu que les AA peuvent tirer parti de différents antécédents scolaires, notamment en droit, et d'autres expériences professionnelles à l'appui de leur travail d'analyse des dossiers et de leur présentation devant la CISR. Quand et comment recruter des AA, lorsque ceux-ci font face à une charge de travail difficile et que le Programme connaît des problèmes d'attrition, est une préoccupation importante de gestion.

Lorsqu'on les compare aux données sur le rendement, comme les taux de concordance, les entrevues et l'examen des dossiers ne permettent pas de prouver que la formation, à elle seule, a eu une incidence positive sur le rendement. Par exemple, la région des Prairies présente des taux de concordance globale comparativement faibles, même si elle a reçu la formation la plus officielle et la plus liée à des fonctions particulières. En revanche, la RGT maintient des taux de concordance relativement élevés, en dépit d'un manque de formation liée à des fonctions particulières. De plus, l'examen des dossiers et les réponses aux entrevues donnent à penser que le processus actuel de formation officielle et son format ne répondent peut-être pas aux besoins particuliers des employés du Programme, qui se sont appuyés sur le mentorat par les pairs et le partage des connaissances entre collègues comme source principale de soutien et de formation.

À l'heure actuelle, un certain nombre de mesures sont prises pour faire progresser l'élaboration et la modification de la formation officielle. La Division de la formation et des solutions d'apprentissage va de l'avant avec la conception du cours Principes fondamentaux à l'intention de l'AA. Cette solution d'apprentissage mixte consiste en un module en ligne de deux heures et un volet en classe de deux jours, dont le lancement est prévu pour l'exercice 2018-2019. De plus, des Normes nationales de formation (NNF) pour les conseillers aux audiences sont en cours d'élaboration, et le programme de formation des agents d'audience entrera dans son cycle de contrôle au cours de l'exercice 2018-2019. Ces faits nouveaux peuvent favoriser la prestation uniforme de la formation.

RECOMMANDATION 4 :

Le vice-président de la Direction générale des ressources humaines devrait, en consultation avec le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations(ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), examiner les stratégies de recrutement actuelles du personnel du Programme des audiences ainsi que l'efficacité du modèle de formation actuel et l'uniformité de sa prestation afin de tenir compte des fonctions spécialisées et

techniques des agents d'audience et d'améliorer les résultats de la formation.

3.3 Preuve d'efficience et d'économie

3.3.1. Intrants et extrants du Programme

Principale constatation : Les dépenses de programmes totales et les ETP ont augmenté entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, tandis que le nombre de cas réglés a diminué.

Les dépenses du Programme des audiences sont faibles par rapport à la portée et à la complexité du mandat du Programme. La proportion des dépenses de l'ASFC qui a été affectée au Programme entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017 est demeurée relativement stable, avec de légères fluctuations (pièce 7).

Pièce 7: Dépenses du Programme des audiences (exercices 2012-2013 à 2016-2017)

Exercice	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Total des dépenses du Programme des audiences	17 721 798 M$	21 310 317 M$	20 894 814 M$	19 963 575 M$	20 993 038 M$
Proportion du budget total de l'ASFC (%)	**1,0**	**1,2**	**1,0**	**1,1**	**1,2**

Source : Document interne de l'ASFC.

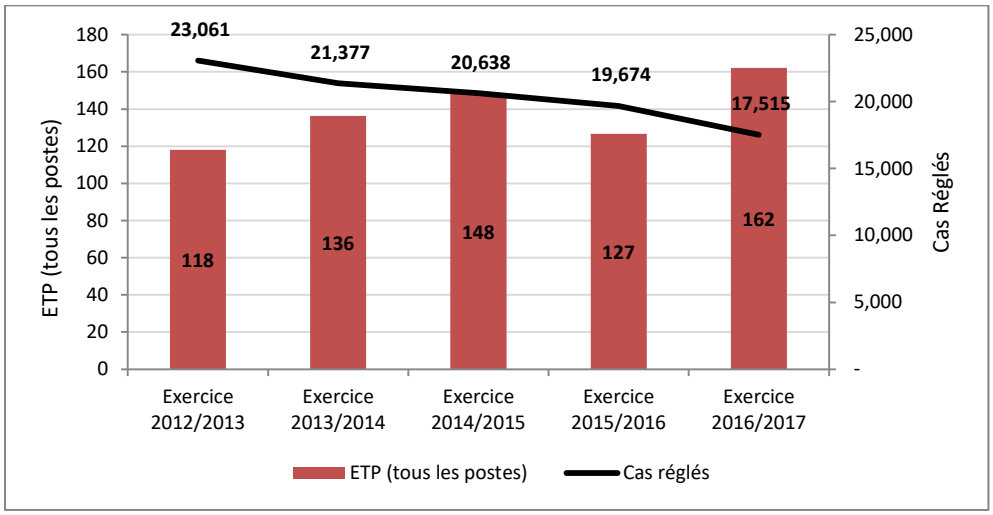
Bien que les dépenses de programme aient été stables au fil du temps, le nombre total de cas réglés a diminué de 24 % (voir la pièce 8)[30]. Le total des cas réglés comprend tous les cas à l'égard desquels la CISR a rendu des décisions, notamment dans le cadre d'une audience, des observations écrites et des cas ayant fait l'objet d'un désistement ou d'un retrait. Toutes les régions ont connu une baisse, à l'exception de la région de l'Atlantique, qui a enregistré une légère augmentation. La RGT et la région du Sud de l'Ontario ont connu les plus fortes baisses (47 % et 37 % respectivement), les autres régions ayant connu des baisses plus modérées.

Au cours de la même période, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) dans les régions a augmenté de 37 %, passant de 118 en 2012-2013 à 162 en 2016-2017 (voir la pièce 8). La plupart d'entre eux se trouvent dans les régions du Grand Toronto, du Québec et du Pacifique.

Le nombre de cas réglés est un indicateur clé des extrants du Programme des audiences. Les dépenses de programme et le nombre d'ETP ont augmenté, mais le nombre de cas réglés a diminué, dans l'ensemble.

[30] Dans cette section du rapport, tous les chiffres, tableaux et graphiques faisant référence aux cas réglés sont fondés sur les données des programmes à l'AC de l'ASFC, à une exception près, soit la SAR, où les cas réglés sont fondés sur les nombres déclarés par région. Tous les chiffres, tableaux et graphiques faisant référence aux ETP et aux salaires sont fondés sur les données de la Direction générale des ressources humaines à l'AC de l'ASFC. Les ETP ne concernent que les ETP régionaux aux niveaux FB-05 et FB-03. Les ETP se rapportent également aux ETP directs et excluent les vacances et les heures supplémentaires. Les données de la Direction générale du contrôle de l'ASFC ont été utilisées uniquement et exclusivement pour afficher les dépenses de programme. Le total des cas réglés comprend tous les cas à l'égard desquels la CISR a rendu des décisions, comme une audience, des observations écrites et des cas ayant fait l'objet d'un désistement ou d'un retrait.

Pièce 8 : Totaux nationaux des cas réglés (tous les secteurs d'activité) et nombre d'ETP (tous les postes)
(exercices 2012-2013 à 2016-2017)

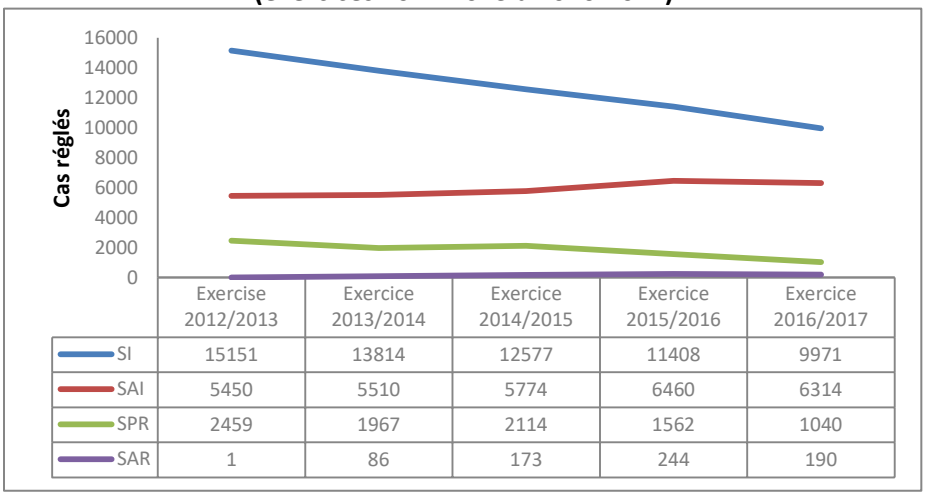


Source : Document interne de l'ASFC.

Les cas ne se rendent pas tous à l'étape de l'audience. Les conseillers aux audiences et les AA continuent d'effectuer le travail de préparation requis jusqu'à ce qu'ils soient avisés qu'un cas a fait l'objet d'un retrait ou d'un désistement. Par conséquent, un coût est associé à ces types de cas, même si la CISR n'a pas instruit l'affaire. Le nombre de cas ayant fait l'objet d'un retrait ou d'un désistement varie entre les secteurs d'activité du Programme des audiences. Au cours de l'exercice 2016-2017, les appels en matière de parrainage affichaient le pourcentage le plus élevé de cas ayant fait l'objet d'un retrait (27 %). Par ailleurs, les appels d'une mesure de renvoi affichaient le pourcentage le plus élevé de cas ayant fait l'objet d'un désistement, soit 19 %.

Entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017, le nombre de cas de la SI a diminué de plus de 33 % à l'échelle nationale (voir la pièce 9). Au cours de la même période, le nombre de cas de la SPR a également diminué à l'échelle nationale, de près de 60 %, et présente la plus grande variation. En outre, le nombre national de cas de la SAI a augmenté régulièrement au fil du temps.

Pièce 9 : Nombre total de cas réglés, dans l'ensemble des régions (exercices 2012-2013 à 2016-2017)



	Exercise 2012/2013	Exercice 2013/2014	Exercice 2014/2015	Exercice 2015/2016	Exercice 2016/2017
SI	15151	13814	12577	11408	9971
SAI	5450	5510	5774	6460	6314
SPR	2459	1967	2114	1562	1040
SAR	1	86	173	244	190

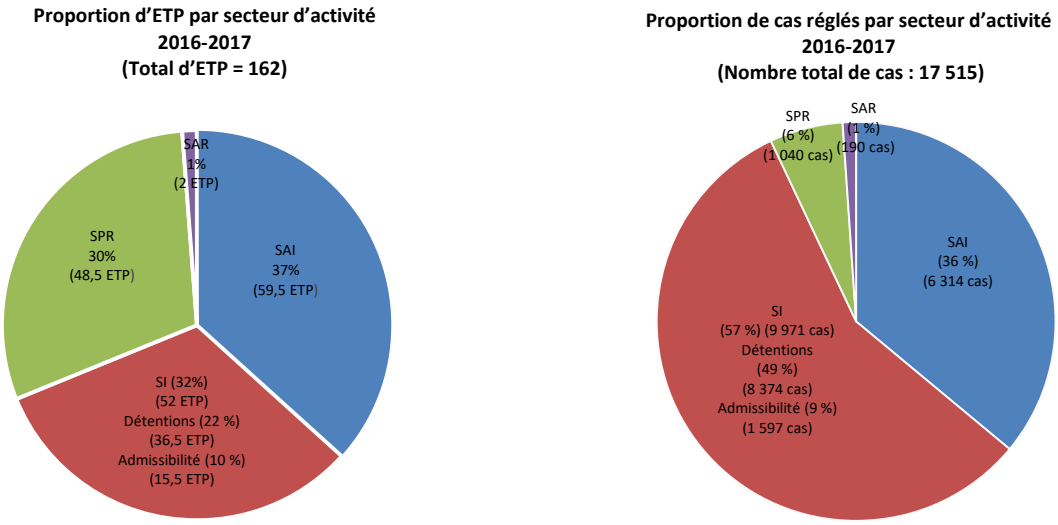
Source : Document interne de l'ASFC.

Le nombre de cas réglés ne fournit pas une image complète de la charge de travail du Programme des audiences. Par exemple, l'augmentation du nombre de demandes d'asile entre 2012-2013 et 2016-2017 signifie que le personnel de la SPR, comme les conseillers d'audience et les AA, a dû consacrer plus de temps aux enquêtes, à la collecte d'éléments de preuve et à l'analyse des cas pour évaluer s'il y avait lieu d'intervenir ou non dans une audience concernant le statut de réfugié. Étant donné qu'une partie importante de la charge de travail liée à l'intervention et à la préparation en vue d'une audience ne se reflète pas dans le nombre de cas réglés, les gestionnaires de programme devront peut-être tenir compte de la charge de travail, en ce qui a trait au nombre de cas, en tant que facteur dans l'affectation des ressources.

3.3.2 Besoins en ressources par secteur d'activité

Certains secteurs d'activité du Programme des audiences sont plus complexes que d'autres. Chacun exige un certain niveau d'effort dans la préparation des dossiers, notamment la collecte d'éléments de preuve, et requiert une connaissance de la jurisprudence et de l'application des critères juridiques. De plus, la durée d'une audience varie selon le secteur d'activité. Par exemple, 6 % du nombre total de cas réglés au cours de l'exercice 2016-2017 relevaient de la SPR, tandis que les ETP affectés à la SPR du Programme des audiences représentaient 30 % du total des ETP du Programme. Ces résultats peuvent être liés à une plus grande complexité des cas et au niveau d'effort des ETP (voir la pièce 10). Au cours de la même année, 49 % du nombre total de cas réglés avaient trait au contrôle des motifs de détention à la SI, ce qui représentait 22 % du total des ETP du Programme des audiences, ce qui peut laisser entendre que ces cas sont plus simples.

Pièce 10 : Proportion d'ETP et cas réglés, par secteur d'activité (exercice 2016-2017)



Source : Document interne de l'ASFC.

En l'absence d'un modèle national d'affectation des ressources, l'évaluation a porté sur les hypothèses de planification utilisées dans la RGT (voir l'annexe B). Celles-ci donnent une indication du temps et des ressources nécessaires pour régler les cas dans différents secteurs d'activité. Elles sont également un exemple des connaissances requises pour concevoir un modèle d'affectation des ressources, ce qui pourrait aider à la planification opérationnelle.

L'utilisation des ressources varie également d'une région à l'autre et peut contribuer à l'efficacité globale de chaque région. Par exemple, dans les régions, on fait appel de façon irrégulière aux conseillers aux audiences (FB-03), en tant que soutien clé aux AA et au Programme des audiences. Dans la région du Pacifique, le rôle du FB-03 est celui de délégué du ministre, et dans les régions du Grand Toronto et du Québec, les conseillers aux audiences appuient le processus d'audience de diverses façons, notamment par la préparation d'observations écrites pour des types de cas particuliers. Il a été signalé que la préparation d'observations écrites exigeait beaucoup d'efforts et de temps, malgré l'intention d'accroître l'efficacité globale.

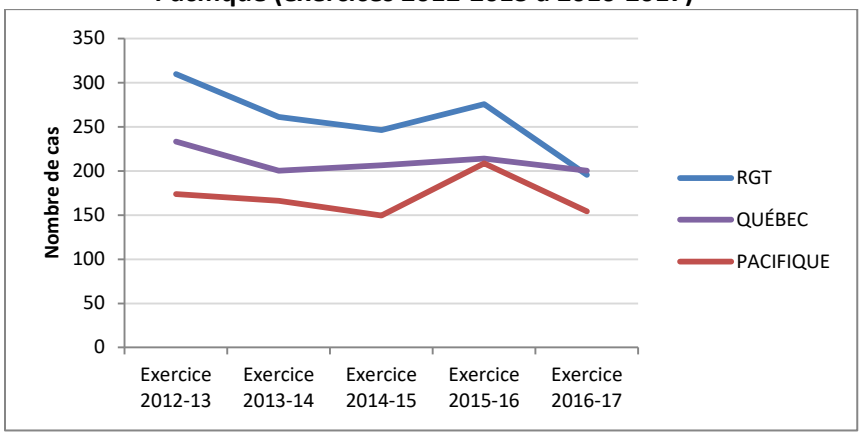
Par le passé, dans les régions du Québec et du Grand Toronto, on a eu recours à des « séances de synthèse » en personne, où les agents d'audience ont présenté plusieurs cas (alinéa 36(1)a) – grande criminalité) aux commissaires de la CISR au cours d'une seule séance. Les séances de synthèse en personne ont peut-être été un moyen plus efficace de traiter certains types de cas plutôt que les observations écrites actuellement préparées par des conseillers aux audiences. Le suivi du nombre d'observations écrites et en personne à l'échelle nationale pourrait fournir des renseignements utiles au sujet de l'affectation la plus efficiente du temps et des ressources. Par ailleurs, un examen de l'application uniforme des rôles et des responsabilités des conseillers aux audiences peut contribuer à un fonctionnement plus efficace.

3.3.2.1 Variations régionales

Principale constatation : Il y a des écarts importants dans l'affectation et l'utilisation des ressources régionales, comme en témoignent le nombre de cas par agent, le coût par cas et le nombre de commissaires de la CISR par rapport au nombre d'AA.

La charge de travail, mesurée par le nombre de cas instruits, varie considérablement d'une région à l'autre. Compte tenu du nombre de cas, des niveaux d'expertise et de la taille des opérations, les régions du Pacifique, du Grand Toronto et du Québec sont les plus comparables. Parmi ces trois régions, le nombre de cas traités par ETP et le coût par cas révèlent un manque d'uniformité dans l'utilisation des ressources.

Pièce 11 : Nombre de cas par agent d'audience, dans les régions du Grand Toronto, du Québec et du Pacifique (exercices 2012-2013 à 2016-2017)[31]



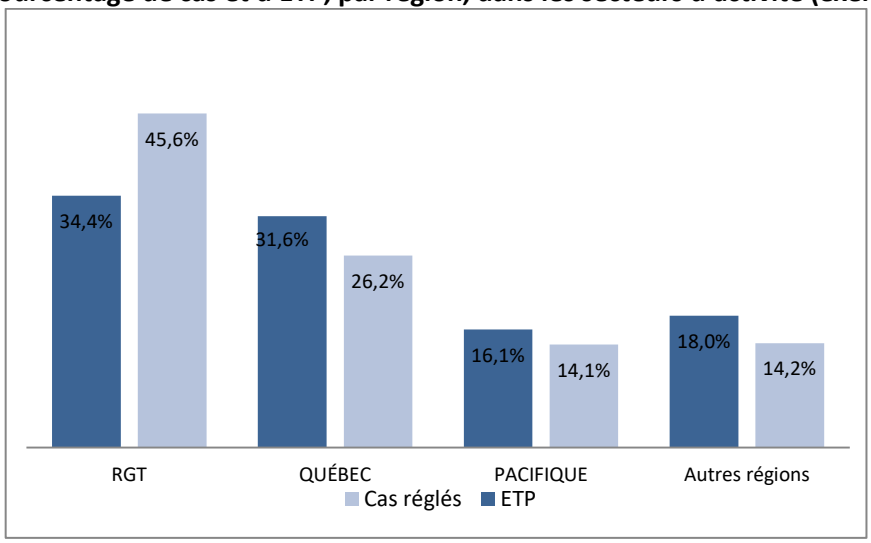
Source : Document interne de l'ASFC.

Le rapport entre les cas et les AA varie selon la région (voir la pièce 11). Par exemple, dans la RGT, le nombre total de cas traités par un AA est de 258 par année en moyenne. Par contre, cette moyenne passe à 211 cas traités par année, par AA, dans la région du Québec, et à 170 dans la région du Pacifique. Les trois régions ont connu une baisse de ce ratio entre les exercices 2012-2013 et 2016-2017.

En ce qui concerne le pourcentage du total des cas et le nombre total d'ETP dans les régions, cette mesure ne tient pas compte du nombre de cas dans chacun des secteurs d'activité du Programme des audiences. Bien que la RGT compte le plus grand nombre d'ETP, elle compte également la plus forte proportion de cas nationaux (voir la pièce 12). Plus précisément, 34,4 % des ETP nationaux sont responsables de 45,6 % de la charge de travail nationale. Bien que cet aspect puisse être un indicateur d'efficacité, il peut également susciter des préoccupations liées au bien-être et au niveau de stress du personnel. Pendant la recherche sur le terrain dans la RGT, la plupart des personnes interviewées ont parlé du manque de ressources humaines (AA et personnel de soutien) et de son incidence sur la charge de travail globale et le moral des employés.

[31] Le petit nombre de cas dans le Nord de l'Ontario, le Sud de l'Ontario et l'Atlantique a faussé les résultats et a donc été exclu de cette analyse.

Pièce 12 : Pourcentage de cas et d'ETP, par région, dans les secteurs d'activité (exercice 2016-2017)



Source : Données des programmes (à l'exception de la SAR – données régionales) et données de la Direction générale des RH.
*« Autres régions » représentent les régions du Nord de l'Ontario, du Sud de l'Ontario et de l'Atlantique, qui ont été combinées en raison du faible nombre de cas et d'ETP.

On constate également des variations régionales au chapitre du coût par cas dans les régions du Grand Toronto, du Québec et du Pacifique (voir la pièce 13)[32]. Ces variations sont en grande partie attribuables au nombre variable de cas et/ou d'ETP.

Pièce 13 : Écart régional au chapitre du coût par cas (exercice 2016-2017)

	RGT	Québec	Pacifique
Section de l'immigration	319 $ par cas	376 $ par cas	369 $ par cas
Section d'appel de l'immigration	607 $ par cas	680 $ par cas	821 $ par cas
Section de la protection des réfugiés	2 834 $ par cas	3 802 $ par cas	2 776 $ par cas

*En raison du petit nombre de cas à la SAR, l'analyse du coût par cas n'a pas fourni de renseignements utiles et a donc été retirée du tableau.

Principale constatation : Le ratio régional des commissaires de la CISR et des AA de l'ASFC est incohérent entre les régions et les secteurs d'activité, ce qui fait peser une charge de travail plus élevée sur les AA dans certains secteurs d'activité.

Le rapport entre les commissaires de la CISR et les AA est un bon indicateur de la charge de travail. Lorsqu'il y a davantage de commissaires de la CISR disponibles pour instruire les cas, il faut davantage d'AA pour le soutien aux audiences[33]. Dans l'ensemble des secteurs d'activité, la région de l'Ouest de la CISR est mieux appuyée par l'ASFC, comme l'illustre le nombre d'AA de l'ASFC par rapport au nombre de commissaires de la CISR (voir la pièce 14). À l'inverse, dans la région du Centre, il y a moins d'AA de l'ASFC par rapport aux commissaires de la CISR. Comme il est mentionné ci-dessus, ces chiffres correspondent aux résultats des visites d'évaluation sur le terrain dans les régions du Grand Toronto et du Québec, au cours desquelles les personnes interviewées ont parlé des répercussions du manque de

[32] Le petit nombre de cas dans le Nord de l'Ontario, le Sud de l'Ontario et l'Atlantique a faussé les résultats et a donc été exclu de cette analyse.
[33] Bien que la CISR compte trois régions (du Centre, de l'Est et de l'Ouest), l'ASFC en compte sept (qui relèvent toutes des trois catégories régionales de la CISR).

ressources humaines (AA et personnel de soutien). Il n'y a pas de raison liée aux programmes pour expliquer les variations dans les rapports entre les AA et les commissaires de la CISR.

Pièce 14 : Rapport entre les commissaires de la CISR et les agents d'audience de l'ASFC (exercice 2016-2017)[34]

Rapport entre les commissaires de la CISR et les agents d'audience	SI		SAI		SPR	
	Commissaire de la CISR	AA	Commissaire de la CISR	AA	Commissaire de la CISR	AA
Région de l'Est (Atlantique, Québec, Nord de l'Ontario)	1	1,5	1	0,9	5,3	1
Région du Centre (RGT, Sud de l'Ontario)	1	0,9	1	1	11,8	1
Région de l'Ouest (Prairies, Pacifique)	1	1,4	1	4,4	2,6	1

Source : Document interne de l'ASFC et données des commissaires sur le site Web de la CISR.

En résumé, le Programme des audiences n'assure pas un suivi systématique de tous les facteurs qui contribuent à sa charge de travail et à ses extrants. Par conséquent, il pourrait être nécessaire d'effectuer une analyse plus poussée des besoins en ressources propres à chaque secteur d'activité, compte tenu des variations de la charge de travail, des pratiques exemplaires en matière d'utilisation efficace des ressources (comme les conseillers aux audiences) et des possibilités d'améliorer l'efficacité des processus (comme des observations écrites et des séances de synthèse).

RECOMMANDATION 5 :

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, avec l'appui du vice-président de la Direction générale des opérations(ou du vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), effectuer une analyse de l'affectation et de l'utilisation des ressources nationales, y compris les conseillers aux audiences, qui tienne compte du volume dans chaque secteur d'activité et région, en vue d'optimiser la prestation de services et l'atteinte des résultats.

[34] Veuillez noter que le nombre de commissaires de la CISR au sein de la SPR contribue à l'audition de tous les cas de la SPR, pas seulement lorsqu'il y a une intervention de l'ASFC.

Annexe A — Réponse de la direction

RÉPONSE GÉNÉRALE DE LA DIRECTION

D'une façon générale, l'évaluation est juste et reflète fidèlement l'état du programme. Au cours de la dernière année, un certain nombre d'améliorations ont été apportées au programme, et elles sont directement liées à certaines des recommandations de l'évaluation. La Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement (DPELR) élabore actuellement, en collaboration avec la Direction des opérations relatives à l'exécution de la loi et au renseignement (DORELR), une stratégie relative au Programme des audiences qui donnera suite à la plupart des principales constatations du rapport. Dans l'ensemble, le programme est bien placé pour répondre à cette évaluation.

RECOMMANDATION 1

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, en collaboration avec le vice-président de la Direction générale des opérations (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), améliorer la gestion des programmes nationaux grâce à l'élaboration d'une stratégie en matière d'audiences fondée sur les risques qui comprend des indicateurs de rendement propres aux secteurs d'activité du Programme et des rapports réguliers sur le rendement du Programme.

Réponse de la direction	
Le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations sont d'accord avec cette recommandation. Bien que les indicateurs de rendement clés décrits dans le modèle logique conviennent aux fins de présentation de rapports au Conseil du Trésor, ils ne fournissent pas suffisamment de détails pour une gestion efficace du programme fonctionnel par le responsable du programme afin que l'on puisse prendre des décisions fondées sur des données probantes et axées sur le risque en ce qui a trait aux priorités de travail.	
Plan d'action de la direction	**Date d'achèvement**
• La Direction générale des programmes élaborera, en collaboration avec la Direction générale des opérations à l'AC et dans les régions, des indicateurs de rendement internes pour les extrants et les résultats clés, en fonction de la capacité de production de rapports existante, pour les audiences devant les quatre sections de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.	Septembre 2018
• En tenant compte des nouvelles politiques à considérer, la Direction générale des programmes élaborera, en collaboration avec la Direction générale des opérations à l'AC et dans les régions, une stratégie en matière d'audiences fondée sur le risque qui comprend l'orientation stratégique du programme de 2019-2020 jusqu'en 2022-2023.	Mars 2019
• La Direction générale des programmes élaborera un outil de publication des rapports pour l'équipe de gestion des audiences dans les régions sur les principaux indicateurs d'extrants et de résultats, pour appuyer une meilleure gestion du programme.	Avril 2019
• La Direction générale des programmes et la Direction générale des opérations détermineront les changements supplémentaires à apporter	Octobre 2019

au système et les feront approuver afin d'améliorer la production de rapports, en particulier selon le type de cas.	

RECOMMANDATION 2

Le vice-président de la Direction générale des opérations et le vice-président de la Direction générale des programmes (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) devraient, en consultation avec IRCC, explorer les options visant à optimiser l'uniformité et l'efficacité de la fonction de triage à l'échelle nationale.

Réponse de la direction	
Le vice-président de la Direction générale des opérations et le vice-président de la Direction générale des opérations sont d'accord avec cette recommandation. L'ASFC s'est engagée à revoir l'entente interministérielle actuelle relative à la fonction de triage afin de mieux harmoniser les activités avec les mandats de base de l'Agence.	
Plan d'action de la direction	**Date d'achèvement**
• Continuer de soutenir l'élaboration d'options de prestation concernant la fonction de triage et obtenir l'approbation de la recommandation finale. La direction à prendre pour cette initiative tiendra compte des nouveaux besoins à être considéré.	Mars 2019

RECOMMANDATION 3

Le vice-président de la Direction générale des programmes (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC) devrait examiner les rôles et les responsabilités de l'ASFC et d'IRCC dans le processus des audiences, comme il est énoncé dans le PE actuel, afin d'optimiser l'utilisation des ressources entre les deux organisations et de maximiser l'efficacité du programme.

Réponse de la direction	
Le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations sont d'accord avec cette recommandation. Il y a actuellement du travail en cours, pour évaluer un grand nombre de ces éléments, y compris les rôles et les responsabilités, dans le cadre de l'examen du système d'asile. Il faut noter que le travail que nous faisons pour la mise en œuvre des mesures se trouvant dans le plan d'action de la direction dépend de plusieurs facteurs, notamment le programme législatif du gouvernement du Canada.	
Plan d'action de la direction	**Date d'achèvement**
• La Direction générale des opérations à l'AC entreprendra, en collaboration avec la Direction générale du contrôle et la Direction générale des programmes, une analyse de l'utilisation des ETP et du codage des activités afin d'évaluer le nombre de base d'ETP affectés aux activités du Programme des audiences.	Octobre 2018
• La Direction générale des programmes établira, en collaboration avec la Direction générale des opérations à l'AC et dans les régions une liste des priorités en matière des audiences, qui tiennent entièrement compte du mandat principal de l'ASFC ainsi que le modèle de service actuel avec l'IRCC, en ce qui concerne les agents des audiences qui représentent l'ASFC.	Avril 2019

RECOMMANDATION 4

Le vice-président de la Direction générale des ressources humaines devrait, en consultation avec le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations (ou le vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), examiner les stratégies de recrutement actuelles du personnel du Programme des audiences ainsi que l'efficacité du modèle de formation actuel et l'uniformité de sa prestation afin de tenir compte des fonctions spécialisées et techniques des agents d'audience et d'améliorer les résultats de la formation.

Réponse de la direction	
Le vice-président de la Direction générale des ressources humaines, le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations sont d'accord avec cette recommandation.	
Plan d'action de la direction	**Date d'achèvement**
• La Direction générale des opérations fournira un plan opérationnel, y compris les prévisions d'embauche (agents d'audience) au cours des trois prochaines années, ainsi que leur emplacement.	Septembre 2018
• La Direction générale des ressources humaines (DGRH) élaborera un plan et un calendrier de formation sur mesure, fondés sur la capacité et le financement de la Direction générale des opérations, afin de veiller à ce que la formation de base soit dispensée en temps opportun, et prévoira la possibilité d'une participation interrégionale.	Juillet 2019
• La DGRH doit réorienter les stratégies de recrutement existantes et proposées en vue de pourvoir les postes d'agent d'audience en se basant sur la capacité et le financement au sein de la Direction générale des Opérations.	Juillet 2019
• La DGRH, en collaboration avec la Direction générale des programmes évalueront et formuleront des recommandations, par le truchement de la gouvernance, sur l'élaboration d'un « programme de formation initiale des agents d'audience » afin que l'on puisse s'assurer que les agents reçoivent une formation de base avant de représenter le ministre dans une salle d'audience.	Octobre 2019
• Dans le contexte de l'examen actuel de la classification, la Direction générale des ressources humaines entreprendra, en collaboration avec la Direction générale des programmes et des opérations, un examen de la description de travail du poste d'agent d'audience.	Mars 2020

RECOMMANDATION 5

Le vice-président de la Direction générale des programmes devrait, avec l'appui du vice-président de la Direction générale des opérations (ou du vice-président de la Direction générale de l'exécution de la loi et du renseignement proposée dans le cadre du Renouvellement de l'ASFC), effectuer une analyse de l'affectation et de l'utilisation des ressources nationales, y compris les conseillers aux audiences, qui tienne compte du volume dans chaque secteur d'activité et région, en vue d'optimiser la prestation de services et l'atteinte des résultats.

Réponse de la direction	
Le vice-président de la Direction générale des programmes et le vice-président de la Direction générale des opérations sont d'accord avec cette recommandation	
Plan d'action de la direction	**Date d'achèvement**
• La Direction générale des programmes analysera, en collaboration avec la Direction générale des opérations et la Direction générale du contrôle, la charge de travail actuelle et projetée en fonction des tendances historiques par région. • La Direction générale des programmes appuiera l'initiative menée par la Direction générale du Contrôle à propos du projet pilote du modèle de gestion fonctionnel.	Janvier 2019 Avril 2019

Annexe B — Hypothèses de planification du Programme des audiences – Région du Grand Toronto

Hypothèses de planification – RGT
Section de l'immigration
• Les contrôles des motifs de détention peuvent durer de 10 minutes à plusieurs jours. • Les cas complexes (articles 34, 35 et 37 de la LIPR) peuvent être à l'étude pendant plusieurs jours dans une salle d'audience, et l'agent doit demeurer affecté au cas une fois que le traitement du cas commence.
Section d'appel de l'immigration
• Deux jours pour la préparation du cas et trois jours dans la salle d'audience – Chaque agent s'occupe de trois ou quatre cas au cours des trois jours d'audience. • Idéalement, la préparation commence quatre semaines avant l'audience. • En moyenne, une audience est prévue pour une demi-journée. – Les audiences relatives à une mesure de renvoi, un mariage de complaisance, une fausse déclaration, des motifs sanitaires et un renvoi de la Cour fédérale sont prévues pour une journée complète. • Unité de règlement rapide : la plupart des cas durent entre une heure et une journée, les cas de parrainage avec non-conformité de la présentation de documents étant souvent retardés pendant que les documents sont récupérés au bureau des visas ou ailleurs. – MARL : 1 à 1,5 heure dans la salle de discussion, avec un délai supplémentaire nécessaire pour le suivi.
Section de la protection des réfugiés
• Les audiences de la SPR sont prévues pour une demi-journée et, à l'instar de la SAI, les ajournements sont planifiés en fonction de la disponibilité des agents, des commissaires et des avocats, habituellement deux mois plus tard. • Les nouveaux agents seraient probablement incapables de compléter leurs observations et leur argument en moins de 30 jours.

Annexe C — Méthodologie d'évaluation

L'évaluation du programme des audiences a utilisé les méthodes suivantes :

Examen des documents

L'examen des documents a consisté en un examen ciblé des documents liés au Programme des audiences de l'ASFC, ainsi que des évaluations antérieures effectuées par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Les PNE et les protocoles d'entente (PE) entre l'ASFC et la CISR et IRCC ont également été examinés afin que l'on puisse fournir l'information générale et contextuelle nécessaire pour comprendre le Programme des audiences.

Données quantitatives

Les données quantitatives de l'AC et des régions ont été recueillies pour permettre une évaluation du rendement du programme et une mesure de l'efficience et de l'économie. Les données du Programme des audiences ont également servi à évaluer le rendement du programme. Une série chronologique de cinq années de données financières provenant de la Direction générale du contrôle a été analysée, en même temps que des données budgétaires et sur les dépenses fournies par les régions. De plus, les chiffres des ressources humaines sur la dotation ont été utilisés parallèlement avec les statistiques régionales pour établir l'effectif en poste au sein du Programme des audiences et les dépenses connexes. Enfin, les régions ont fourni des statistiques sur les cas réglés et leurs résultats aux fins d'examen du rendement du Programme des audiences. Dans tous les cas, les données quantitatives ont été ventilées à l'échelle régionale compte tenu de la reconnaissance des différences significatives dans le nombre de cas et la dotation dans l'ensemble du pays.

Comme il est indiqué dans la section mentionnant les limites de la méthodologie (voir la page 6), il existe certaines limites dans les systèmes de suivi des données internes (SNGC, SMGC) qui ont une incidence sur la capacité du Programme des audiences de suivre l'information avec précision.

Recherche sur le terrain

L'équipe d'évaluation s'est rendue dans trois régions (RGT, Québec et Pacifique), sélectionnées en fonction de la présence dans ces régions d'intervenants clés, de la présence de centres de triage et de leur travail dans les quatre secteurs d'activité. Au cours de ces visites, l'équipe d'évaluation a observé plusieurs audiences et a rencontré tous les employés du Programme des audiences, y compris les employés de bureau et de l'administration, les AA et la direction. L'équipe d'évaluation a également rencontré des employés d'IRCC et de la CISR.

Entrevues avec les intervenants clés

L'équipe d'évaluation a mené 58 entrevues en personne auprès d'environ 144 personnes, y compris des intervenants internes de l'ASFC (employés du Programme des audiences dans les régions, gestion de programme, direction à l'AC) et des intervenants externes de l'ASFC (IRCC et la CISR).

Examen des dossiers

Un questionnaire a été élaboré pour fournir des détails sur un échantillon de cas. L'examen des dossiers visait à examiner le processus de préparation des cas, les principales sources de données probantes et les relations de l'ASFC avec d'autres intervenants/partenaires, ainsi que les facteurs influant sur l'élaboration des arguments. Pour les cas de contrôle des motifs de détention, le questionnaire mettait l'accent sur l'atténuation des menaces et la disponibilité/qualité des éléments de preuve plutôt que sur

l'examen du taux de concordance, car les statistiques pour ces types de cas révélaient un niveau de succès exceptionnellement élevé.

Des cibles pour l'échantillonnage des dossiers ont été établies pour chacune des régions du Pacifique, du Grand Toronto et du Québec en fonction de leur nombre respectif de cas instruits devant la CISR dans chacun des quatre secteurs d'activité. On a établi une moyenne des statistiques à l'échelle nationale sur les cas réglés au cours de chacun des trois derniers exercices (2014-2015, 2015-2016, 2016-2017) pour chaque division. La distribution moyenne des cas dans les trois régions, au cours des trois mêmes exercices, a ensuite permis de générer l'échantillon cible pour chaque région et chaque type de cas. Le nombre de contrôles des motifs de détention instruits au cours d'une année est extrêmement élevé en raison du délai imposé pour ces audiences (48 heures, 7 jours et 30 jours), et ce chiffre pourrait inclure plusieurs audiences pour la même personne. Par conséquent, une répartition égale des audiences dans chaque intervalle de temps a été choisie pour un échantillon de 21 cas dans chaque région. Pour tous les types de cas, les AA ont été invités à choisir des cas des trois derniers exercices. Les cas sélectionnés devaient avoir fait l'objet d'une décision de la CISR. On a également suggéré aux AA de sélectionner les cas sur lesquels ils avaient travaillé. Au total, 238 cas ont été examinés.

Analyse du contenu des médias

L'analyse du contenu des médias a fourni un résumé des sujets clés écrits, communiqués et discutés dans les médias canadiens en 2017. Les renseignements cités ont été compilés à partir de sources imprimées et diffusées sur des sites Web et sur des plateformes de médias sociaux (p. ex. Twitter). Parmi les sources, mentionnons le *Globe and Mail*, le *Toronto Star*, le *National Post*, la *CBC* et *Global News*. L'analyse a été menée au moyen des fonctions de recherche en ligne avec divers mots-clés.

Annexe D — Acronymes et abréviations

MARL	mode alternatif de règlement des litiges
FDA	Fondement de la demande d'asile
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
SMGC	Système mondial de gestion des cas
RGT	région du Grand Toronto
AA	agent(s) d'audience
SAI	Section d'appel de l'immigration
SI	Section de l'immigration
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LIPR	*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*
PE	protocole d'entente
SNGC	Système national de gestion des cas
AC	Administration centrale
DESN	Division des enquêtes pour la sécurité nationale
SP	ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile
SAR	Section d'appel des réfugiés
SPR	Section de la protection des réfugiés
PNE	procédures normales d'exploitation