



Évaluation du Programme des enquêtes criminelles

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

PROTECTION SERVICE INTÉGRITÉ
PROTECTION SERVICE INT
EGRITY PROTECTION SERVICE
INTÉGRITÉ PROTECTION SERVI
CE INTEGRITY PROTECTION SE
RVICE INTÉGRITY PROTECTION
SERVICE INTÉGRITY PROTECTI
ON SERVICE INTÉGRITY PROT
ECTION SERVICE INTÉGRITY PR
OTECTION SERVICE INTÉGRITÉ
PROTECTION SERVICE INTÉGRITY
TY PROTECTION SERVICE INT
ÉGRITÉ PROTECTION SERVICE
INTEGRITY PROTECTION SERVI
CE INTÉGRITÉ PROTECTION SE



© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales, 2024

Numéro de catalogue PS38-129/2024F-PDF
ISBN 978-0-660-70169-1

Ce document est diffusé sur le site Web de l'Agence des services frontaliers du Canada au <http://www.cbsa-asfc.gc.ca>

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Also available in English under the title: Evaluation of the Criminal Investigations Program

Table des Matières

Liste des Tableaux	ii
Liste des Figures	ii
Sigles et abréviations	iii
Résumé	1
Introduction	5
1.1 Objectif et portée de l'évaluation	5
1.2 Description du programme	5
1.3 Dépenses du Programme	9
1.4 Méthode d'évaluation.....	10
1.5 Limites méthodologiques.....	11
Constatations de l'évaluation – Pertinence.....	12
2.1 Alignement des priorités de programme avec celles du gouvernement du Canada, de l'ASFC et des autres ministères.....	12
Constatations de l'évaluation – Rendement : Obtention de résultats.....	13
3.1 Alignement des dossiers choisis pour une enquête sur les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi.....	13
3.2 Taux d'acceptation et de réussite des renvois aux fins de poursuites	17
3.3 Qualité des enquêtes	19
3.4 Obstacles à l'obtention de résultats	21
3.5 Opérationnalisation du modèle de gestion fonctionnelle (MGF) – Supervision du Programme à l'AC	29
Constatations de l'évaluation – Utilisation des ressources.....	32
4.1 Ressources humaines.....	32
4.2 Disponibilité des outils et des ressources	34
Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+).....	36
Conclusion et recommandations.....	41
Annexe A : Réponse et plan d'action de la direction.....	43
Annexe B : Modèle logique du Programme des enquêtes criminelles.....	49
Annexe C : Intervenants du Programme — Rôles et responsabilités.....	51
Annexe D : Détails et limites de la méthode d'évaluation	55

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Nombre de pistes reçues annuellement et nombre d'enquêteurs, par région (moyenne de 2016 à 2017 à 2020 à 2021) de 2016 à 2017 à 2020 à 2021).....	10
Tableau 2 : Nombre d'indices reçus par année et nombre d'enquêteurs, par région (moyenne de 2016-2017 à 2020-2021).....	14
Tableau 3 : La proportion des dossiers alignés sur les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi, par région et loi pertinente (moyenne de 2016-2017 à 2020-2021)	Error! Bookmark not defined.
Tableau 4 : Taux d'acceptation par le SPPC des dossiers d'enquête de 2016 a 2017 jusqu'à 2020 a 2021	17
Tableau 5 : Cas ayant abouti (condamnation obtenue) en pourcentage de tous les dossiers terminés lorsque des accusations ont été portées, sur cinq ans, de 2016 a 2017 jusqu'à 2020 a 2021	18
Tableau 6 : Dossiers fermés sans qu'ils n'aient été renvoyés au SPPC, comme pourcentage de tous les dossiers terminés, de 2016-2017 à 2020-2021	20
Tableau 7 : Nombre d'indices reçus par année, d'enquêteurs disponibles et d'indices par enquêteur (par région, sur une moyenne de cinq ans de 2016-2017 à 2020-2021).....	32
Tableau 8 : Dossiers ouverts par enquêteur par région (moyenne par année de 2016-2017 à 2020-2021)	33
Tableau 9 : État d'avancement des mesures nécessitant un suivi cernées dans l'examen interne de l'UIJ	40
Tableau 10 : Nombre moyen d'EIJ et d'enquêteurs par région, de 2016-2017 à 2020-2021	40

Liste des Figures

Figure 1 : Processus des enquêtes criminelles.....	6
Figure 2 : Dépenses annuelles totales du Programme (toutes les régions + AC)	9
Figure 3 : Taux d'achèvement du cours d'introduction <i>Fondements des enquêtes criminelles</i> (S4013-N) par les personnes occupant un poste d'enquêteur en date du 31 mars 2021, par région.....	21
Figure 4 : Satisfaction des enquêteurs criminels et des EIJ face au rôle joué par les responsables du Programme à l'AC.....	30

Sigles et abréviations

AC	Administration centrale
AM	Autres ministères
ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes Plus
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BAVC	Blanchiment d'argent par voie commerciale
BPR	Bureau de première responsabilité
BSR	Bureau de seconde responsabilité
DEC	Division des enquêtes criminelles
DGIST	Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie
DGREL	Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi
DGRH	Direction générale des ressources humaines
EC	Enquêtes criminelles
EIJ	Enquêteur en informatique judiciaire
GCG	Gestion des cas graves
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IAO	Informations à obtenir
IRC	Indicateur de rendement clé
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LIPR	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
MAC	Modèle analytique des coûts
MGF	Modèle de gestion fonctionnelle
NNF	Norme nationale de formation
PE	Protocole d'entente
PEC	Programme des enquêtes criminelles
RH	Ressources humaines
RRM	Rapport sur les résultats ministériels
SAE	Systèmes administratifs d'entreprise
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SGIEC	Système de gestion de l'information des enquêtes criminelles
SPPC	Service des poursuites pénales du Canada
TRS	Tableau de renseignements supplémentaires
VP	Vice-président(e)

Résumé

Note [expurgée] Une note expurgée indique que des renseignements de nature délicate ont été supprimés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'évaluation portait sur la pertinence et le rendement (efficacité et efficience) du **Programme des enquêtes criminelles** (« *le Programme* ») des années fiscales 2016-2017 jusqu'à 2020-2021, conformément à la *Politique sur les résultats* 2016 du Conseil du Trésor. La portée de l'évaluation a été présentée au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRE) en décembre 2021. Le programme a déjà fait l'objet d'une évaluation en 2015.

Description du Programme

Le mandat du Programme d'enquêtes criminelles appuie les objectifs de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en matière de sécurité publique et de prospérité économique afin de garder les personnes et les marchandises inadmissibles à l'extérieur du Canada. Le Programme réalise ce mandat grâce à des enquêtes et à des poursuites visant les voyageurs, les importateurs, les exportateurs et toute autre personne ayant contrevenu à la législation frontalière du Canada, de concert avec le **Service des poursuites pénales du Canada (SPPC)**. Le processus lié aux enquêtes criminelles suit plusieurs étapes clés, notamment : recevoir des indices (renvois aux fins d'enquête) par différentes sources; déterminer les cas sur lesquels enquêter selon l'orientation et les priorités du Programme; recueillir des preuves; renvoyer les cas au SPPC pour porter des accusations et tenter des poursuites; et aider le SPPC tout au cours du processus relatif aux poursuites.

Les dépenses annuelles de Programme ont augmenté, passant de 27,5 millions de dollars en 2016-2017 à 35,6 millions de dollars en 2020-2021.

Méthodologie d'évaluation

[Le modèle logique \(qui se trouve à l'annexe B\)](#) a été développé par le Programme et utilisé par l'équipe d'évaluation pour analyser les progrès du Programme par rapport aux résultats attendus.

La collecte et l'analyse des données pour cette évaluation ont été effectuées entre avril et août 2022; les méthodes de recherche qualitatives et quantitatives ont été utilisées. L'équipe d'évaluation a mené des entrevues auprès d'intervenants clés au sein de l'agence et avec les autres ministères (AM); a mené un sondage auprès des enquêteurs criminels et des enquêteurs en informatique judiciaire; a examiné les principaux documents; a examiné les données administratives et financières et les données des ressources humaines; et a mené une analyse comparative entre les sexes (ACS) Plus.

Résultats des évaluations

Pertinence

Le mandat du Programme s'harmonise généralement aux priorités du gouvernement du Canada, de l'ASFC et des AM. Depuis 2021, le Programme utilise les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi pour prendre des décisions sur la sélection des cas. Les priorités s'appliquent à toutes les directions et les régions de l'ASFC, et elles s'harmonisent aux priorités en matière de sécurité publique et aux priorités budgétaires fédérales.

On a remarqué un certain chevauchement avec le mandat de la GRC, mais cela n'a pas été considéré comme un défi important pour le Programme, puisque l'ASFC est en mesure d'éliminer les conflits et de collaborer, au besoin. Par exemple, le blanchiment d'argent par voie commerciale est un domaine d'enquête émergent qui nécessitera une collaboration continue avec la GRC pour réduire le chevauchement. Le Programme devra continuer à collaborer et à éliminer les conflits dans ce domaine et dans d'autres domaines d'enquête.

Efficacité

L'évaluation a comparé le rendement aux résultats immédiats et intermédiaires attendus du Programme. Lors de l'analyse du résultat immédiat, l'évaluation a permis de déterminer que les cas choisis pour enquête ne s'harmonisaient pas toujours aux priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi. Les régions ont appliqué différemment l'orientation du Programme à la sélection des cas en raison de leurs réalités opérationnelles et de leurs réalités de poursuites, de justice et de jurisprudence divergentes, ce qui donne divers degrés d'alignement parmi les régions pour différents types et différentes d'enquêtes.

Lors de l'évaluation du résultat intermédiaire du Programme, on a constaté que le taux d'acceptation des dossiers transmis au SPPC en vue de poursuites est très élevé. Lorsque des accusations sont portées, le taux de réussite (*taux de condamnation*) est également élevé pour toutes les catégories de cas, mais surtout pour les cas majeurs. Un facteur clé du taux d'acceptation élevé est que l'ASFC ne transmet pas les dossiers au SPPC à moins qu'ils n'aient été évalués comme ayant une probabilité élevée d'obtenir une déclaration de culpabilité, ce qui signifie qu'il ne s'agit que d'une mesure partielle du succès du Programme à atteindre le résultat intermédiaire.

L'évaluation a révélé que les indicateurs de rendement actuels utilisés par le Programme ne rendent pas suffisamment compte de la qualité des enquêtes menées. Les indicateurs de rendement ne tiennent pas compte des enquêtes qui ont été fermées et qui n'ont pas été transmises au SPPC pour qu'il dépose des accusations, ni de l'aide que le SPPC a dû apporter à certains cas pour qu'ils atteignent la norme de preuve requise pour les poursuites. L'évaluation a donné lieu à une recommandation visant à mettre à jour le cadre de mesure du rendement (CMR) afin d'améliorer la surveillance du Programme et la responsabilisation régionale en matière de sélection des cas et de qualité des enquêtes.

L'évaluation a permis de déterminer les causes profondes ayant une incidence sur l'atteinte des résultats escomptés et de constater que le faible taux d'achèvement de la formation de base des enquêteurs criminels et des enquêteurs en informatique judiciaire pourrait avoir une incidence négative sur la qualité des enquêtes. De plus, les intervenants de l'ASFC et du SPPC ont convenu que le caractère

inadéquat du système actuel de gestion de l'information a eu des répercussions directes sur la qualité des enquêtes et l'utilisation efficace des ressources. Enfin, des directives supplémentaires du Programme pourraient améliorer la compréhension qu'ont les enquêteurs des rôles et des responsabilités du SPPC dans le cadre du processus d'enquête et des avantages potentiels d'un engagement précoce avec les procureurs. Il a été recommandé de s'attaquer aux raisons du faible taux d'achèvement de la formation afin d'améliorer les connaissances des enquêteurs et la qualité des enquêtes.

Efficiences

Le modèle de gestion fonctionnelle (MGF) remplit son rôle comme prévu et contribue à l'exécution du Programme. Une surveillance et un soutien accrus de l'administration centrale du Programme aux régions pourraient être bénéfiques au rendement du Programme. L'évaluation a examiné le nombre de cas ouverts par enquêteur et a constaté que ce nombre varie d'une région à l'autre et dépend des types de cas sélectionnés pour les enquêtes. L'évaluation a également révélé que l'absence de logiciel de gestion des cas graves (GCG) et l'utilisation des principes de GCG, les faibles taux d'achèvement de la formation et le manque de soutien administratif aux enquêteurs ont eu une incidence sur l'efficacité de la gestion des cas et l'utilisation des ressources. Il a été recommandé d'améliorer la surveillance du Programme sur l'utilisation des ressources et les dépenses afin d'aider le Programme à mettre pleinement en œuvre le MGF. La recommandation aide également le Programme à accroître la collaboration entre les régions à l'appui du MGF.

ACS Plus

En raison de la limite des données disponibles, il n'a pas été possible d'effectuer une analyse approfondie de l'ACS Plus ou d'évaluer pleinement la façon dont les différents facteurs d'identité ont des répercussions sur les groupes diversifiés par les activités du Programme. La disponibilité limitée des données a des répercussions sur la capacité du Programme à rendre compte de son incidence en termes de genre dans la diversité, conformément à la *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes* (2018). L'évaluation a recommandé que le Programme examine les occasions de recueillir des renseignements pour mesurer les répercussions du Programme sur divers groupes de personnes en fonction des facteurs pertinents de l'ACS Plus.

Mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de 2015

L'évaluation évalue l'incidence des recommandations formulées dans l'évaluation de 2015 et a constaté que les recommandations ont été mises en œuvre comme prévu; toutefois, il reste du travail à faire pour que le Programme en bénéficie pleinement. Les recommandations visant à mettre à jour le CMR et à améliorer l'achèvement de la formation devraient aider à réaliser les avantages des recommandations de l'évaluation précédente.

Recommandations

Les résultats de l'évaluation ont mené aux trois recommandations suivantes qui seront traitées par les actions précises incluses dans la [réponse et plan d'action de la direction \(annexe A\)](#) :

Recommandation 1: S'attaquer aux causes profondes du faible taux d'achèvement de la formation

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'application de la loi devrait collaborer avec le vice-président de la Direction générale des ressources humaines pour évaluer les problèmes liés au faible taux d'achèvement de la formation des enquêteurs criminels et élaborer un plan de travail pour combler les lacunes.

Recommandation 2: Mesure du rendement, notamment en ce qui concerne la sélection des cas et les facteurs de l'Analyse comparative entre les sexes Plus.

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'application de la loi devrait mettre à jour le CMR du Programme d'enquêtes criminelles afin d'améliorer la surveillance et les rapports sur la sélection des cas, la qualité de toutes les enquêtes, l'utilisation des ressources et les dépenses du Programme, et d'examiner les occasions pour le Programme de recueillir des renseignements fiables sur ses incidences possibles sur divers groupes de personnes en fonction des facteurs d'identité pertinents de l'ACS Plus.

Recommandation 3: Supervision de l'allocation des ressources par le siège du Programme et coordination du partage d'informations au niveau régional

En vue d'améliorer l'efficacité et d'affiner son rôle de gestionnaire fonctionnel, en plus de ses travaux en cours visant à obtenir un outil approprié de gestion des cas majeurs, le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'application de la loi devrait chercher à mieux comprendre l'affectation des ressources régionales et la performance des programmes associés, et offrir aux régions un forum d'échange sur les approches de la sélection des cas régionaux, l'expertise, les meilleures pratiques et les défis.

1. Introduction

1.1 Objectif et portée de l'évaluation

Le présent rapport fait état des constatations découlant de l'évaluation du Programme des enquêtes criminelles (le Programme) de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC ou l'Agence). Cette évaluation avait été prévue dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2021 à 2022 de l'ASFC¹.

Conformément à la Politique sur les résultats de 2016 du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Canada, l'objectif principal de l'évaluation était d'examiner la pertinence et le rendement (efficacité et efficience) du Programme pendant la période de cinq ans s'étalant de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021. La dernière évaluation du Programme remontait à 2015².

La portée de l'évaluation a été approuvée par le Comité de mesure du rendement et d'évaluation (CMRE) en décembre 2021 et comprenait une analyse de :

- la mise en œuvre des recommandations découlant de l'Évaluation du Programme des enquêtes criminelles de 2015
- **(pertinence)** l'alignement des priorités du Programme sur les priorités du gouvernement du Canada, de l'ASFC et d'autres organisations fédérales
- **(efficacité)** la mesure dans laquelle les résultats immédiats et intermédiaires établis dans le Modèle logique du Programme ont été atteints, ainsi que la reconnaissance des principaux obstacles à l'atteinte de ces résultats
- **(efficience/économie)** l'utilisation des ressources et l'efficience des processus

L'application de l'analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) a également été intégrée à la portée approuvée.

1.2 Description du programme

Le mandat du Programme des enquêtes criminelles est d'appuyer les objectifs en matière de sécurité publique et de prospérité économique de l'ASFC en interdisant l'entrée au Canada des personnes interdites de territoire et des marchandises non admissibles. Dans le cadre de son mandat, le Programme réalise des enquêtes et, en collaboration avec le Service de poursuites pénales du Canada (SPPC), intente des poursuites contre les personnes, notamment les voyageurs, les importateurs et les exportateurs, qui commettent des infractions criminelles à la législation frontalière du Canada.. Toutes les enquêtes et les poursuites en justice sont menées en conformité avec les normes du droit pénal et la *Charte canadienne des droits et libertés*

¹ Le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2021-2022 (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

² [L'évaluation la plus récente \(2015\) du Programme](#)

Processus des enquêtes criminelles

La **Error! Not a valid bookmark self-reference.** résume les principales étapes du déroulement d'une enquête criminelle.

Une enquête criminelle peut être amorcée par l'ASFC à la suite de la réception d'un indice provenant d'une des sources suivantes :

- de l'ASFC même (c'est-à-dire, points d'entrée, renseignement, exécution de la loi en matière d'immigration, programmes du secteur commercial)
- d'autres organismes d'exécution de la loi
- d'autres ministères
- du grand public

À partir de ces indices, des cas sont choisis aux fins d'enquête par le personnel régional en fonction de l'orientation fournie par le Programme : par exemple, la conformité aux priorités en matière d'exécution de la loi et à la Politique en matière de poursuites de l'ASFC, la gravité de l'infraction, le niveau de risque pour les personnes ou la sécurité nationale, la probabilité d'une déclaration de culpabilité, la présence d'éléments de preuve³. Les enquêteurs criminels rassemblent ensuite la preuve à l'aide de diverses techniques d'enquête, comme des mandats de perquisition, des ordonnances de communication, l'analyse informatique judiciaire et la surveillance. Le but de l'enquête est de découvrir des preuves, qui étayent la culpabilité ou l'innocence des suspects.

Lorsque suffisamment d'éléments de preuve sont trouvés pour indiquer qu'un individu ou une entité commerciale a enfreint la législation et la réglementation frontalières, les enquêteurs criminels et les gestionnaires régionaux formulent une recommandation (ou « renvoi ») au SPPC Il s'agit d'une lettre intitulée Renvoi au procureur de la Couronne/dossier de la Couronne dans laquelle se trouvent l'analyse et la thèse concernant le cas appuyées par la preuve pertinente⁴. Si le SPPC accepte le dossier, les enquêteurs criminels de l'ASFC travailleront avec les procureurs du SPPC pour porter

Figure 1 : Processus des enquêtes criminelles



³ L'ensemble complet des critères à prendre en considération en vue de la décision d'ouvrir une enquête est énoncé dans le Manuel des enquêtes criminelles, chapitre 3 : Gestion et conclusion des dossiers de cas p. 18-19 (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

⁴ Manuel des enquêtes criminelles, chapitre 6 : Exécution de la loi. 15 novembre 2021. (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

des accusations et tenter des poursuites au tribunal . Le but ultime à ce stade est d'obtenir une déclaration de culpabilité.

Les infractions criminelles peuvent consister en une contravention à :

- la *Loi sur les douanes*;
- la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR);
- diverses lois régissant les aliments, les végétaux et les animaux;
- toute autre loi régissant la frontière (p. ex. importation et exportation de marchandises).

Les poursuites peuvent mener à un casier judiciaire, une amende imposée par les tribunaux, une période de probation ou l'incarcération. Des pénalités administratives⁵ peuvent également être imposées, lorsqu'il est établi qu'elles constituent une option d'exécution de la loi plus appropriée.

Il est important de signaler que si le Programme enquête sur les infractions à la LIPR, il n'a pas pour objectif de déterminer les personnes qui sont interdites de territoire au Canada. Les décisions en matière d'interdiction de territoire et de renvoi relèvent d'autres programmes de l'ASFC sous de la Direction de l'exécution de la loi.

Structure de gestion du Programme et principaux intervenants

Intervenants de l'ASFC

Le Programme des enquêtes criminelles est exécuté par les régions de l'ASFC. L'Administration centrale (AC) en assure la gestion centralisée dans le cadre du Modèle de gestion fonctionnelle de l'ASFC mis en œuvre en avril 2019.

À l'AC, la Division des enquêtes criminelles (DEC), qui relève de la Direction du renseignement et des enquêtes (DRE) à la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi (DGREL), est l'autorité fonctionnelle qui assure l'orientation et la surveillance des opérations régionales. Trois unités au sein de la DEC offrent du soutien aux régions concernant le Programme : l'Unité des opérations des enquêtes criminelles, l'Unité du soutien aux enquêtes criminelles (qui comprend l'Unité d'informatique judiciaire), et l'Unité de gestion du Programme des enquêtes criminelles.

Dans les régions, les sections des enquêtes criminelles (une par région) sont responsables de mener les enquêtes. Elles relèvent des Directeurs régionaux de renseignement et de l'exécution de la loi et sont composées de directeurs adjoints, de gestionnaires des enquêtes criminelles, d'enquêteurs criminels et d'enquêteurs en informatique judiciaire (EIJ). Les sections des enquêtes criminelles peuvent avoir du personnel basé à plusieurs endroits dans la région.

Les rôles et les responsabilités du personnel régional et des unités responsables du Programme à l'AC sont décrits à [Programme à l'AC sont décrits à l'annexe C](#).

⁵ Les sanctions civiles telles que : les confiscations compensatoires et les sanctions administratives pécuniaires.

Autres principaux intervenants

Les responsables du Programme des enquêtes criminelles collaborent étroitement avec les intervenants de l'Agence, notamment le personnel du Programme du renseignement, ainsi que les Agents des services frontaliers, les Agents d'exécution de la loi dans les bureaux intérieurs et les Agents principaux de l'observation des échanges commerciaux, . Ceux-ci constituent une source pour les indices menant à des enquêtes.

À l'extérieur de l'Agence, le SPPC est un partenaire clé de l'exécution du Programme. Le SPPC est une autorité de poursuites nationale, indépendante et responsable dont le principal objectif est d'intenter des poursuites à l'égard d'infractions aux lois fédérales. Dans le cadre du processus d'enquêtes criminelles de l'ASFC, le SPPC assume la responsabilité d'un dossier lorsque suffisamment d'éléments de preuve sont rassemblés et que le dossier est jugé recevable aux fins de poursuites (c'est-à-dire que le renvoi de l'ASFC est accepté); cela dit, les procureurs peuvent fournir des conseils ou une assistance juridique aux enquêteurs criminels de l'ASFC à toutes les étapes du processus d'enquête.

Les responsables du Programme travaillent aussi en étroite collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), l'Agence du revenu du Canada et d'autres organismes d'exécution de la loi, notamment les services de police provinciaux et municipaux.

Autorités juridiques

Les enquêteurs effectuent leur travail en vertu des lois touchant la frontière, notamment celles indiquées dans la Loi sur l'ASFC. Les enquêteurs criminels de l'ASFC sont désignés dans le *Code criminel du Canada* en tant qu'agents de la paix chargés de l'application et de l'exécution de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). Les enquêteurs de l'ASFC utilisent aussi des dispositions procédurales du *Code criminel*⁶, comme les mandats de perquisition et les pouvoirs de mise en arrestation, et d'autres lois touchant la frontière dans le cadre des enquêtes relatives à des infractions.

Modèle logique

[Le Modèle logique \(qui se trouve à l'Annexe B\)](#) a été élaboré par le Programme et a été utilisé par l'équipe d'évaluation pour évaluer les progrès réalisés par le Programme en fonction des résultats établis. Il montre comment les intrants, les activités et les extrants devraient produire les résultats attendus suivants :

⁶ Ces dispositions comprennent, sans s'y limiter, la capacité de faire une dénonciation sous serment pour obtenir un mandat de perquisition et une ordonnance de communication, de procéder à une arrestation avec ou sans mandat, d'effectuer une saisie sans mandat et d'obliger un prévenu à comparaître.

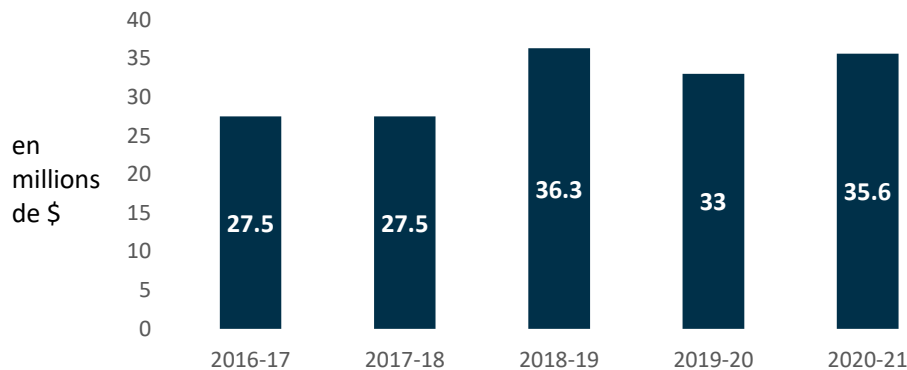
- **Immédiat** : Les enquêtes criminelles sont ouvertes sur des personnes ou des entités soupçonnées d’avoir commis une infraction à la législation frontalière, conformément aux priorités de l’ASFC.
- **Intermédiaire** : Les enquêtes criminelles mènent à des renvois en vue de poursuites appuyées par des éléments de preuve recueillis légalement qui respectent la norme de preuve la plus élevée des tribunaux canadiens.
- **Final** : Les personnes et les entités qui enfreignent délibérément la législation frontalière et menacent la sécurité, la sûreté et la prospérité des Canadiens et du Canada sont tenues criminellement responsables.

Le programme contribue également à faire respecter la législation frontalière du Canada par la dissuasion, lorsque les procédures pénales (de l'accusation à la détermination de la peine) sont rendues publiques⁷. Cependant, cet impact imprévu n'a pas été inclus dans le modèle logique du programme et n'a donc pas été mesuré par l'évaluation.

1.3 Dépenses du Programme

Les dépenses du Programme ont fluctué au fil des ans comme l’illustre la Figure 2. Globalement, les dépenses annuelles sont passées de 27,5 millions de dollars en 2016-2017 à 35,6 millions de dollars en 2020-2021. Au cours de la période quinquennale s’étalant de 2016-2017 à 2020-2021, le Programme a dépensé environ 159,9 millions de dollars au total, ce qui inclut les salaires, le fonctionnement et l’entretien et les dépenses en capital à l’AC et dans les régions.

Figure 2 : Dépenses annuelles totales du Programme (toutes les régions et l’AC)



Source : SAE

⁷ Selon le principe de justice fondamentale protégé par la Constitution canadienne, les procédures pénales, de l'accusation à la condamnation, sont du domaine public. Les résultats de l'application des lois pénales sont publics et font souvent l'objet d'une attention médiatique importante, ce qui peut avoir un effet dissuasif.

1.4 Méthode d'évaluation

Les questions d'évaluation qui suivent ont été sélectionnées sur la base d'une analyse documentaire, de l'analyse des données préliminaires financières et de programme, des consultations auprès du personnel du Programme et des sujets étudiés dans les évaluations, les vérifications et les examens passés et en cours. Les questions s'harmonisent également aux questions fondamentales de la Politique sur les résultats du SCT.

Questions fondamentales et questions d'évaluation

Émettre : Pertinence (besoin/conformité)

Questions d'évaluation 1 : Dans quelle mesure les priorités relatives aux risques et aux menaces pour le Programme concordent-elles avec les nouvelles priorités du gouvernement fédéral et des autres ministères?

Questions d'évaluation 2 : Dans quelle mesure les enquêtes criminelles sont-elles conformes aux priorités de l'ASFC?

Émettre : Efficacité - Mise en œuvre des recommandations découlant de l'Évaluation de 2015

Questions d'évaluation 3 : La mise en œuvre des recommandations découlant de l'Évaluation de 2015 a-t-elle permis d'améliorer le rendement du Programme? Dans l'affirmative, de quelle façon? Dans la négative, quelles sont les répercussions sur le Programme? Les recommandations étaient les suivantes⁸ :

- a. Élaborer un cadre de mesure du rendement liant les principaux indicateurs (de chaque dossier) à chaque étape du processus;
- b. Mettre en place une surveillance régulière du rendement du Programme;
- c. Cerner et atténuer les obstacles et surveiller les progrès réalisés quant à l'obtention d'éléments de preuve auprès des autres ministères en se servant de la désignation d'organismes d'enquête;
- d. Élaborer des options à l'appui des exigences en constante évolution afin d'offrir un service d'enquêtes en informatique judiciaire (EIJ).

Émettre : Efficacité - Atteinte des résultats attendus

Questions d'évaluation 4 : Dans quelle mesure le Programme a-t-il atteint les résultats prévus? (examen des progrès à la lumière des résultats **immédiats** et **intermédiaires** du Programme)

Questions d'évaluation 5 : Les responsables du Programme ont-ils tenu compte des questions liées à l'ACS Plus au moment de définir les priorités et d'amorcer des enquêtes?

Questions d'évaluation 6 : Quels aspects de la conception et de l'exécution du Programme ont permis l'atteinte des résultats prévus ou nuit à celle-ci?

⁸ [ASFC, 2015, Évaluation du Programme des enquêtes criminelles.](#)

- a. Quels sont les principaux obstacles que rencontre le Programme?
- b. Le Programme dispose-t-il d'un ensemble de compétences suffisamment diversifié au sein de son effectif pour en assurer l'exécution efficace? Dans la négative, pourquoi et quelles sont les répercussions sur la capacité du Programme d'atteindre les résultats?
- c. Le MGF a-t-il amélioré le fonctionnement et la gouvernance du Programme? Quels obstacles reste-t-il à surmonter pour rendre le MGF complètement fonctionnel au sein du Programme?

Émettre : Efficience et économie : Utilisation des ressources et gains d'efficience dans les processus

Questions d'évaluation 7 : Quelles ressources (argent et personnes) ont été utilisées par le Programme et de quelle manière ont-elles été utilisées pour atteindre les résultats?

Questions d'évaluation 8 : Dans quelle mesure les processus utilisés par le Programme ont-ils été efficaces?

Méthode

L'équipe d'évaluation a employé des méthodes de recherche qualitatives et quantitatives pour recueillir les données et les renseignements de sources primaires et secondaires, notamment les méthodes suivantes :

1. Entrevues avec les principaux intervenants
2. Sondage auprès des enquêteurs criminels et des EIJ
3. Examen de la documentation
4. Examen des données administratives
5. ACS Plus
6. Examen des données financières et des Ressources humaines (RH)

[Les méthodes de collecte des données sont décrites à l'annexe D](#). Les données recueillies de toutes les sources ont été analysées et triangulées.

Les thèmes communs qui se sont dégagés des différentes sources de données ont contribué à l'élaboration des constatations préliminaires. Ces constatations, ainsi que les données probantes qui les ont étayées, ont été présentées à un groupe de travail qui représente les bureaux de première et de seconde responsabilité, de même qu'au Comité consultatif des directeurs généraux aux fins d'examen et de commentaires. La rétroaction découlant de ces consultations a été intégrée, s'il y avait lieu, au rapport d'évaluation final et aux recommandations.

1.5 Limites méthodologiques

La disponibilité des données comportait certaines limites, ce qui a eu une incidence sur certains aspects de l'évaluation. [Les limites des méthodes de collecte des données sont décrites à l'annexe D](#)

L'équipe d'évaluation a utilisé les stratégies d'atténuation appropriées, dans la mesure du possible pour réduire les conséquences de ces limites, comme le recours à diverses sources de données pour contrevérifier les données.

2. Constatations de l'évaluation : Pertinence

2.1 Alignement des priorités de programme avec celles du gouvernement du Canada, de l'ASFC et des autres ministères

Constatation 1 : Le mandat du Programme cadre généralement avec les priorités du gouvernement du Canada, de l'ASFC et des autres ministères. Les nouveaux domaines d'enquête, tels que le blanchiment d'argent par voies commerciales (BAVC), nécessiteront une coordination et une collaboration continues avec les partenaires.

Le Programme appuie la priorité du gouvernement du Canada qui consiste à « protéger la santé et la sécurité du Canada par une gestion sûre et responsable des points d'entrée au Canada ».⁹ Plus précisément, depuis 2021, le Programme vise à concentrer les ressources d'enquête sur les cas qui cadrent avec les priorités d'exécution de l'ASFC en matière d'exécution de la loi, lesquelles sont fondées sur la lettre de mandat du ministre de la Sécurité publique, le mandat de l'ASFC, les engagements du SCT et le renseignement établi sur les menaces à la frontière. Ces priorités s'appliquent à toutes les régions et directions générales de l'ASFC, et le Programme les a adoptées en 2021 pour faciliter la sélection des cas.

Auparavant, de 2017 à 2020, les cas étaient choisis en fonction des priorités intégrées en matière de renseignement et d'exécution de la loi, un ensemble de priorités par niveau qui cadrent également avec les priorités du gouvernement du Canada, les engagements du SCT et les priorités fédérales en matière de renseignement, y compris les nouvelles menaces.¹⁰

Au moment de choisir les cas sur lesquels enquêter, les intervenants du Programme tiennent également compte des pouvoirs législatifs des autres ministères, en particulier de ceux de la GRC, avec lesquels l'ASFC partage la responsabilité de l'application de la loi à la frontière. L'ASFC est chargée d'enquêter sur la plupart des infractions liées à la frontière, mais la GRC est chargée d'enquêter sur les crimes commis entre les points d'entrée, ainsi que ceux qui touchent la sécurité nationale, le crime organisé à grande échelle, les infractions douanières, la traite de personnes et les infractions liées au trafic de drogues en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*¹¹. *L'Annexe sur les enquêtes et les*

⁹ [Lettre de mandat du ministre de la Sécurité publique 16 décembre 2021.](#)

¹⁰ ASFC, priorités intégrées en matière de renseignement et d'exécution de la loi, 2017-2018 – 2019-2020. (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

¹¹ ASFC, Division des enquêtes criminelles (janvier 2020). Doctrine sur les enquêtes criminelles, section 8. La répartition des responsabilités entre l'ASFC et la GRC, p. 11. (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

renvois¹² du Protocole d'entente entre l'ASFC et la GRC présente la répartition des responsabilités entre les deux organisations en matière d'enquêtes criminelles.

Malgré le chevauchement des compétences en matière d'enquêtes sur les infractions liées aux frontières, les éléments probants recueillis lors des entrevues indiquent que l'ASFC et la GRC sont en mesure d'utiliser les mécanismes existants pour collaborer aux enquêtes criminelles et désamorcer les conflits lorsqu'on ne sait pas clairement de quel secteur de responsabilité relève l'infraction. Par exemple, selon les entrevues, le « blanchiment d'argent par voie commerciale » (BAVC) est une nouvelle priorité de l'ASFC qui nécessite souvent une collaboration avec la GRC. L'ASFC est responsable de l'aspect fraude commerciale du BAVC, comme la fausse déclaration intentionnelle de marchandises sur les déclarations de douane commerciales. Parallèlement, la GRC est chargée d'enquêter sur le blanchiment d'argent qui se produit grâce aux techniques de fraude commerciale qui permettent au BAVC de se produire.¹³ Comme il s'agit d'une nouvelle priorité de l'ASFC en matière d'exécution de la loi, le Programme a une formation et une expertise limitées pour orienter le personnel dans la réalisation de ce type d'enquête criminelle. Bien que le partage des responsabilités en matière de BAVC soit décrit dans le Protocole d'entente entre l'ASFC et la GRC,¹⁴ les personnes rencontrées en entrevue ont indiqué qu'il était nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités des deux organismes lors des enquêtes sur les cas de BAVC.

Blanchiment d'argent par voie commerciale

Ceci est une priorité en matière d'exécution de la loi qui relève de la responsabilité de l'ASFC et de la GRC, ce qui nécessite une collaboration continue entre les deux organisations pour combler les lacunes de

Dans l'ensemble, les données suggèrent que la collaboration continue avec la GRC peut aider le Programme à atteindre les résultats escomptés dans ce domaine et dans d'autres nouveaux domaines d'enquête, et à désamorcer les conflits au besoin.

3. Constatations de l'évaluation : Rendement et obtention de résultats

3.1 Alignement des dossiers choisis pour une enquête sur les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi

Selon les résultats immédiats contenus dans le Modèle logique du Programme des enquêtes criminelles, on s'attend à ce que des enquêtes criminelles soient ouvertes sur des personnes ou des entités

¹² Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) – Annexe sur les enquêtes et les renvois. 18 mars 2019. [expurgée]

¹³ ASFC, DGREL, Centre d'expertise sur la fraude commerciale et le blanchiment d'argent par voie commerciale. (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

¹⁴ Protocole d'entente entre l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) – Annexe sur les enquêtes et les renvois, Annexe A-10, p.46-49 18 mars 2019. [expurgée]

soupçonnées d’avoir commis une infraction à la législation frontalière, conformément aux priorités de l’ASFC.

Comme le nombre d’indices reçus chaque année est élevé (plus de 2 000) et que le nombre d’enquêteurs est limité (moyenne de 207 par année), le Programme donne la consigne aux gestionnaires selon laquelle ils doivent choisir les dossiers qui sont associés à l’utilisation la plus efficiente des ressources d’enquête, conformément :

- à la Politique en matière de poursuites de l’ASFC (par exemple choisir les dossiers pour lesquels il est dans l’intérêt public de faire enquête);
- aux priorités de l’ASFC en matière d’exécution de la loi.¹⁵

Selon la Doctrine sur les enquêtes criminelles, les gestionnaires sont également tenus d’axer la majorité de leurs activités sur les cas graves et complexes (c.-à-d. enquêtes de catégories 1 et 2), qui ¹⁶ supposent de multiples stratagèmes frauduleux ou criminels, plusieurs entités ou de nombreux incidents), plutôt que les cas de poursuites entamées à un point d’entrée, qui sont des incidents uniques ou isolés ou des cas qui surviennent à un point d’entrée. Les régions bénéficient d’une certaine marge de manœuvre pour ce qui est de la sélection des cas en fonction des considérations régionales, ainsi que d’autres considérations telles que la gravité de l’infraction, le niveau de risque pour les individus ou la sécurité nationale, la probabilité d’une condamnation et la disponibilité des preuves.

Tableau 1 : Nombre d’indices reçus par année et nombre d’enquêteurs, par région (moyenne de 2016 à 2017 jusqu’à 2020 à 2021)

Région	Nombre d’indices reçus par année (du plus élevé au moins élevé)	Nombre d'enquêteurs ¹
Prairies	526	24
Région du Grand Toronto	428	48
Pacifique	353	39
Sud de l’Ontario	283	23
Québec	267	46
Atlantique	159	14
Nord de l’Ontario	146	12
Total	2 162	207

Source : Données sur les indices issues du Système de gestion de l’information sur les enquêtes criminelles (SGIEC) et fournies par le Programme. Le nombre d’enquêteurs provient du Système administratif d’entreprise (SAE), moins le nombre d’EIJ fourni par le Programme.

¹⁵ Manuel des enquêtes criminelles : Chapitre 3, Gestion et conclusion des dossiers de cas, p. 8 (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

¹⁶ Doctrine des enquêtes criminelles, p. 8. Janvier 2020 (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

Note de tableau : : dans le présent rapport, le terme "enquêteurs" désigne les enquêteurs chargés d'enquêter sur les affaires, également appelés "enquêteurs sur les dossiers" par le programme. Dans le Système administratif d'entreprise (SAE), le titre de poste "enquêteur" comprend à la fois les enquêteurs sur les dossiers et les EIJ.

Tableau 1 montre le nombre d'indices reçus chaque année par le Programme, par région. Comme le nombre d'indices reçus est élevé comparativement au nombre d'enquêteurs disponibles pour mener des enquêtes, le Programme est en mesure d'ouvrir un nombre limité de dossiers en même temps. Cela met l'accent sur la nécessité de faire en sorte que la sélection des cas soit fondée sur les lignes directrices établies du Programme.

Constatation 2 : Au cours de la période examinée a sélection des cas aux fins d'une enquête n'est pas toujours alignée sur les *priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi*. Les régions ont appliqué les conseils fournis par le Programme concernant la sélection des cas de façon distincte puisque leurs réalités opérationnelles judiciaires et jurisprudentielles sont différentes, ce qui fait que le niveau d'alignement sur les priorités est différent entre les régions pour ce qui est des types et des catégories d'enquêtes différents.

Une analyse des cas choisis aux fins d'enquête au cours des 5 dernières années révèle que certains types et catégories de cas choisis aux fins d'enquête étaient mieux alignés que d'autres sur les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi. Par exemple, les cas liés aux infractions à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) étaient mieux alignés sur les priorités, en comparaison avec les cas liés aux infractions à la *Loi sur les douanes* (voir Error! Reference source not found.). Les cas graves et complexes étaient également mieux alignés sur les priorités en comparaison avec les cas de poursuites entamées à un point d'entrée.

L'alignement variait également grandement selon la région. Tableau 2 montre que la proportion de dossiers liés à des priorités était très faible, soit de 15 %, dans la région du Grand Toronto pour les poursuites entamées à un point d'entrée liées à la *Loi sur les douanes* et le tableau 3 montre une proportion très élevée, soit de 100 %, pour les cas graves et complexes liés à la LIPR dans la région de Québec.

Exemples d'infraction à la Loi sur les douanes :

contrebande d'armes à feu (devient souvent une accusation pour non-déclaration/contrebande); fraude commerciale (devient souvent une accusation pour fausse déclaration);

Exemples d'infraction à la LIPR : fraude commise par des consultants en immigration (devient souvent une accusation d'infraction en matière de fausses présentations); traite de personnes (devient souvent une accusation pour entrée illégale)

Exemples d'infraction non prioritaire :
[expurgée]

Tableau 2 : La proportion des dossiers alignés sur les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi, par région et loi pertinente (moyenne de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021)

Région	Infractions au titre de la <i>Loi sur les douanes</i>	
	Cas graves et complexes (%)	Poursuites entamées au point d'entrée (%)
Atlantique	58	37
Région du Grand Toronto	50	15
Nord de l'Ontario	48	33
Pacifique	82	53
Prairies	58	51
Québec	47	39
Sud de l'Ontario	72	40

Source : Données du SGIEC fournies par le Programme

Tableau 1: Proportion des cas d'infractions à la LIPR qui correspondent aux priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi, par région (moyenne de 2016 à 2017 à 2020 à 2021)

Région	Infractions au titre de la LIPR	
	Cas graves et complexes (%)	Poursuites entamées au point d'entrée (%)
Atlantique	94	62
Région du Grand Toronto	90	49
Nord de l'Ontario	88	44
Pacifique	99	53
Prairies	89	67
Québec	100	81
Sud de l'Ontario	87	40

Source : Données du SGIEC fournies par le Programme

Durant les entrevues, les gestionnaires régionaux ont mentionné n'avoir pas perçu le manque d'alignement entre les cas choisis aux fins d'une enquête et les priorités de l'ASFC en matière d'exécution de la loi comme une préoccupation, car ils étaient reconnaissants d'avoir la marge de manœuvre nécessaire pour choisir les cas en fonction de leurs réalités opérationnelles particulières. Les gestionnaires régionaux ont mentionné que les cas de poursuites entamées au point d'entrée qu'ils choisissent, bien qu'ils ne soient pas alignés sur les priorités en matière d'exécution de la loi, sont des cas pour lesquels il est dans l'intérêt public d'entamer des poursuites. Ils ont également mentionné que

ces cas donnent l'occasion aux nouveaux enquêteurs d'acquérir de l'expérience en travaillant à des dossiers simples.

Cependant, tous les gestionnaires régionaux rencontrés en entrevue ont également déclaré qu'ils ne disposaient pas d'un nombre suffisant d'enquêteurs pour gérer le volume de travail important. C'est pourquoi il est important, pour la réussite globale du programme, de mieux aligner la sélection des cas sur les priorités, car cela permettrait de réduire le nombre de cas nécessitant une enquête, de faciliter la gestion de la charge de travail et, surtout, de s'assurer que les ressources disponibles sont affectées aux cas qui représentent la plus grande menace pour la sécurité et la prospérité du Canada.

3.2 Taux d'acceptation et de réussite des renvois aux fins de poursuites

Conformément aux résultats attendus dans le modèle logique du Programme, les enquêtes criminelles doivent « mener à des renvois en vue de poursuites appuyées par des éléments de preuve recueillis légalement qui respectent la norme de preuve la plus élevée des tribunaux canadiens. » Pour mesurer l'atteinte de ce résultat intermédiaire, le Programme utilise les deux mesures de rendement suivantes :

- Le taux d'acceptation par le Service de poursuites pénales du Canada (SPPC)
- Le pourcentage de poursuites qui aboutissent à une condamnation (aussi appelé « taux de réussite » des poursuites).

Constatation 3 : Le taux d'acceptation des dossiers renvoyés au SPPC en vue de poursuites est très élevé. Lorsque des accusations sont portées, il y a également un taux de réussite élevé (taux de condamnation) dans toutes les catégories de cas, mais en particulier pour les cas graves. Un facteur important qui explique le taux d'acceptation élevé est le fait que l'ASFC ne renvoie au SPPC que les dossiers jugés comme ayant une probabilité élevée de mener à des poursuites.

Selon l'analyse des données, le taux d'acceptation global des dossiers renvoyés au SPPC en vue de poursuites était supérieur à 94 % dans toutes les régions au cours de la période allant de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021 (voir **Tableau 2**). Les gestionnaires régionaux et les personnes rencontrées en entrevue au SPPC ont expliqué que l'ASFC ne renvoie pas les dossiers au SPPC à moins qu'il y ait une forte probabilité de réussite des poursuites, ce qui explique le taux d'acceptation élevé. Ce taux d'acceptation élevé est considéré comme une indication de la qualité du Programme, démontrant que les enquêteurs criminels finissent par recueillir les preuves nécessaires pour porter des accusations et intenter des poursuites.

Tableau 2 : Taux d'acceptation par le SPPC des dossiers d'enquête de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021

Région	Renvois	Renvois acceptés	Taux d'acceptation (du plus élevé au moins élevé)
Sud de l'Ontario	166	165	99,6 %

Nord de l'Ontario	117	116	99,1 %
Prairies	133	131	98,5 %
Région du Grand Toronto*	59	56	95,2 %
Québec	147	140	95,2 %
Atlantique	85	81	95,1 %
Pacifique	233	218	93,7 %
Toutes les régions	940	908	96,6 %

Source : Données fournies par le Programme. Déclarées manuellement par les régions aux responsables du Programme.

Lorsque des accusations sont portées et que des poursuites sont intentées, il y a également un taux de réussite élevé (taux de condamnation) dans toutes les catégories de cas. **Tableau 3** Montre que, à l'échelle nationale, 94 % des dossiers ont abouti à une condamnation, lorsque des accusations ont été portées et que les preuves ont été présentées en cour par les procureurs. L'analyse de cet ensemble de données a également montré que le taux de réussite des dossiers est supérieur à 90 % dans toutes les catégories, à l'exception de la catégorie 4, les poursuites entamées au point d'entrée. Notamment, les cas graves (catégorie 1) aboutissaient toujours à des poursuites réussites.

Bien que la responsabilité des poursuites devant les tribunaux incombe en dernier ressort au SPPC, le taux de réussite élevé de ces dossiers indique que les enquêteurs criminels de l'ASFC ont apporté une contribution positive en recueillant suffisamment de preuves pour porter des accusations et obtenir une condamnation, ce qui permet de tenir ces personnes et ces entités criminellement responsables des infractions à la législation frontalière.

Tableau 3 : Cas ayant abouti (condamnation obtenue) en pourcentage de tous les dossiers terminés lorsque des accusations ont été portées, sur cinq ans, de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021

Région	Tous les cas Total (%) ¹	Cas graves et complexes		Cas de poursuites entamées au point d'entrée		Tous les cas par type	
		Catégorie 1 : (%)	Catégorie 2 : (%)	Catégorie 3 : (%)	Catégorie 4 : (%)	Douanes (%)	LIPR (%)
Atlantique	97	100	97	100	94	96	98
Région du Grand Toronto	94	100	99	94	86	92	96
Nord de l'Ontario	90	100	96	96	86	88	95
Pacifique	94	100	99	97	89	90	98
Prairies	95	100	100	100	82	89	99
Québec	97	100	97	98	95	93	99
Sud de l'Ontario	93	100	100	100	87	93	96
Total	94	100	99	98	89	92	98

Source : Données du SGIEC fournies par le Programme

Note de tableau 1 : Les données du SGIEC pour les cas indiqués comme fructueux sont jugées non fiables par le Programme, tandis que les données pour les cas indiqués comme -infructueux sont un peu plus exactes. C'est la raison pour laquelle aux fins de l'évaluation, les cas indiqués comme infructueux ont été utilisés pour calculer le taux de réussite. Les chiffres présentés dans ce tableau sont l'inverse des cas indiqués comme infructueux de façon à pouvoir commenter sur le taux de réussite (voir l'annexe D pour les limites associées à cette approche). Les cas terminés comprennent les cas fermés et les cas indiqués comme infructueux.

Dans l'ensemble, les preuves ci-dessus montrent que le Programme a réussi à atteindre son résultat intermédiaire pour les cas qui ont fait l'objet d'une enquête et ont donné lieu à des accusations.

La section qui suit examine les cas qui ont été choisis pour faire l'objet d'une enquête, mais qui ont été abandonnés par la suite avant que des accusations ne soient portées, ce qui pourrait donner un aperçu de la qualité des enquêtes menées ou des types de cas choisis aux fins d'enquête.

3.3 Qualité des enquêtes

Constatation 4 : Les indicateurs de rendement actuels utilisés par le Programme ne permettent pas d'évaluer adéquatement la qualité des enquêtes menées, et ils ne tiennent pas compte des enquêtes qui ont été fermées et qui n'ont pas été transmises au SPPC, ni de l'aide que le SPPC a dû apporter pour que les éléments de preuve dans certains dossiers respectent la norme la plus élevée pour justifier une poursuite.

Pour mesurer la qualité des enquêtes (c'est-à-dire si les éléments de preuve recueillis respectent la norme de preuve la plus élevée), le Programme utilise actuellement deux indicateurs de rendement clés : 1) pourcentage de renvois au SPPC qui ont été acceptés; 2) pourcentage de poursuites qui ont abouti à une condamnation.

Certains intervenants du SPPC qui ont été rencontrés en entrevue affirment que ces indicateurs de rendement ne permettent pas de mesurer la qualité des enquêtes de façon suffisante. Ils ont expliqué que le taux élevé de renvois acceptés par le SPPC ne rend pas compte de l'aide apportée par les procureurs du SPPC aux enquêteurs de l'ASFC dans certains cas pour s'assurer que les éléments de preuve recueillis respectent la norme de preuve la plus élevée des tribunaux canadiens. De plus, il n'y a pas d'indicateurs en place pour mesurer le dénouement des cas qui n'ont pas été renvoyés par l'ASFC au SPPC en vue du dépôt d'accusations. Les données sur le rendement de ces cas infructueux pourraient fournir de précieux renseignements sur la qualité des enquêtes, particulièrement si elles permettent de déterminer les raisons pour lesquelles ces cas n'ont pas été renvoyés au SPPC. Cela pourrait également étayer les décisions futures sur les indices sélectionnés à des fins d'enquête.

« La qualité ne se mesure pas au nombre de renvois acceptés par le SPPC. Il y a peut-être beaucoup de renvois, mais beaucoup de travail a été fait pour justifier le dépôt d'accusations. ».

Intervenant du SPPC rencontré en entrevue

Par conséquent, l'évaluation a été menée en fonction de quelques indicateurs supplémentaires et elle a permis de trouver des éléments de preuve limités dans les données sur les cas extraites du Système de

gestion de l'information sur les enquêtes criminelles (SGIEC)¹⁷ et dans les commentaires des intervenants suggérant que la qualité des enquêtes pourrait être améliorée.

Tout d'abord, selon l'analyse des cas dans le SGIEC, à l'échelle nationale, de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021, environ 50 % des enquêtes ont été fermées sans que le cas ne soit renvoyé au SPPC pour qu'il envisage d'engager des poursuites (voir Tableau 4). Un cas fermé sans qu'aucune accusation n'ait été portée ou qu'aucune poursuite ne soit engagée n'indique pas automatiquement qu'il y a des problèmes en ce qui concerne la collecte d'éléments de preuve ou la sélection des cas; il est d'usage qu'une enquête préliminaire soit d'abord réalisée afin de déterminer si une enquête complète est justifiée. Cependant, le nombre de cas fermé sans qu'aucune accusation n'ait été portée ou qu'aucune poursuite ne soit engagée confirme que des ressources ont été dépensées pour enquêter sur des cas qui n'ont pas abouti à un résultat de répression pénale (renvoi en vue de poursuites et de condamnation). Il faudrait obtenir des données supplémentaires pour tirer des conclusions définitives de cette analyse. En particulier, il serait important de connaître les raisons pour lesquelles un dossier a été fermé sans être renvoyé au SPPC, afin de cerner les difficultés potentielles liées à la sélection des dossiers ou à la collecte des éléments de preuve.

Deuxièmement, l'évaluation visait également à recueillir les commentaires des principaux intervenants sur la qualité des enquêtes. Les personnes du SPPC rencontrées en entrevue ont indiqué que la qualité des éléments de preuve recueillis pourrait être améliorée. Les procureurs fournissent parfois un soutien important aux enquêteurs criminels de l'ASFC pour améliorer la qualité de preuve recueillis, parfois au-delà de ce qui est attendu des procureurs. Par exemple, les procureurs ont apporté leur soutien pour évaluer la possibilité de poursuivre une enquête sur la base des preuves disponibles, identifier les preuves requises pour des accusations spécifiques, déterminer les accusations appropriées pour chaque cas, identifier le meilleur moment dans une enquête pour effectuer un mandat de perquisition, évaluer la quantité de preuves requise pour une enquête, utiliser les bons outils de traduction pour éviter de compromettre les preuves, et appliquer les bonnes techniques d'interview. Ils ont suggéré que sans ce soutien dans certains de ces domaines, certains cas n'auraient peut-être pas mené à des poursuites fructueuses.

Tableau 4 : Dossiers fermés sans qu'ils n'aient été renvoyés au SPPC, comme pourcentage de tous les dossiers terminés, de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021

Région	Pourcentage (%) de cas fermés avant que des accusations ne soient portées
Atlantique	61
Région du Grand Toronto	66
Nord de l'Ontario	34

¹⁷ Le SGIEC est le principal outil de tenue de dossiers et de suivi utilisé par le Programme. (Source : Manuel des enquêtes criminelles, chapitre 3 : Gestion et conclusion des dossiers de cas, p. 12. disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

Pacifique	40
Prairies	54
Québec	49
Sud de l'Ontario	49
Total	50

Source : Données du SGIEC fournies par le Programme

Remarque : Les affaires terminées comprennent à la fois les affaires conclues et les affaires jugées infructueuses.

L'amélioration des données du SGIEC ou l'ajout d'indicateurs de rendement clés pourraient aider le Programme à mesurer la qualité des enquêtes. [L'annexe D – Limites de l'évaluation](#) fournit une explication des limitations actuelles relatives aux données dans le SGIEC et présente quelques recommandations sur la façon dont ces données peuvent être analysées et utilisées par le Programme pour mesurer la qualité des enquêtes menées.

3.4 Obstacles à l'obtention de résultats

Achèvement de la formation

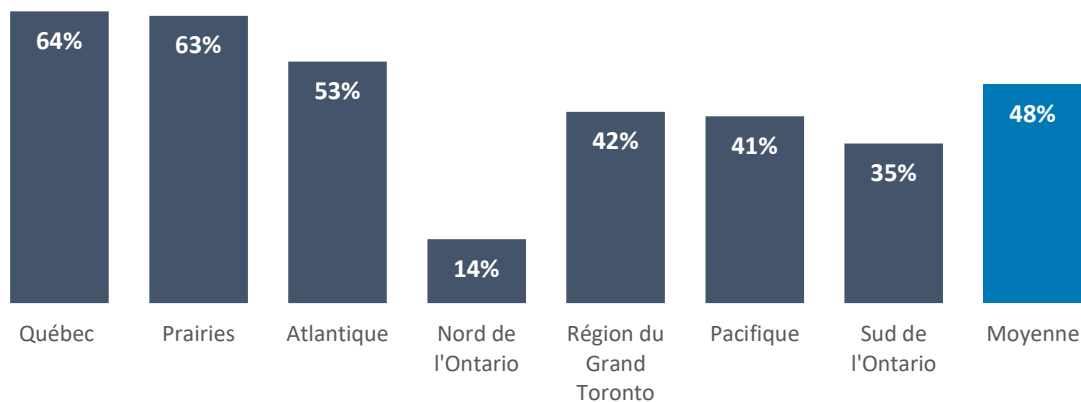
L'un des obstacles relevés par les intervenants lors des entrevues et du sondage est l'achèvement de la formation. Ces perceptions ont été confirmées par une analyse du taux d'achèvement des cours figurant dans la NNF (qui énumère toutes les formations obligatoires, de base et adaptées aux fonctions des enquêteurs criminels et des enquêteurs en informatique judiciaire).¹⁸ Il est essentiel que les enquêteurs aient les connaissances et les compétences adéquates pour comprendre comment planifier les enquêtes et recueillir légalement des éléments de preuve qui respectent la norme de preuve la plus élevée des tribunaux.

Constatation 5 : Le faible taux de formation de base suivie par les enquêteurs criminels et les enquêteurs en informatique judiciaire pourrait nuire à la qualité des enquêtes.

En analysant les données sur la formation suivie, l'équipe d'évaluation a constaté qu'en date du 31 mars 2021, aucun des enquêteurs du Programme n'avait suivi l'ensemble des cours d'enquêteur prévus dans la NNF et que seulement 48 % des enquêteurs avaient suivi le cours d'introduction en classe de l'ASFC, Fondements des enquêtes criminelles (S4013-N). Le taux d'achèvement de ce cours était aussi faible que 14 % dans une région. La Figure 3 montre le taux d'achèvement de la formation sur les fondements par région, ainsi que la moyenne nationale.

Figure 3 : Taux d'achèvement du cours d'introduction *Fondements des enquêtes criminelles* (S4013-N) par les personnes occupant un poste d'enquêteur en date du 31 mars 2021, par région.

¹⁸ Normes nationales de formation (NNF) pour les enquêteurs criminels (FB-05). (Disponible dans le réseau du gouvernement du Canada seulement).



Source : Données fournies par la DGRH

Malgré certaines limites liées à la qualité des données, les conclusions tirées de ces dernières ont été confirmées par les personnes rencontrées en entrevue et les répondants au sondage qui ont indiqué qu'il est très difficile, pour la plupart des régions, de suivre la formation, en classe comme en ligne. Bien que le faible taux d'achèvement de la formation s'explique en partie par l'incapacité d'offrir des cours en classe durant la pandémie de COVID-19, en raison des exigences de distanciation physique pour des raisons de santé et de sécurité, le taux d'achèvement est également faible parmi les enquêteurs occupant un poste depuis plus de cinq ans. Ces données, appuyées par les réponses aux entrevues et aux sondages, indiquent qu'il s'agit d'un problème qui remonte à avant la pandémie.

« Je suis [un enquêteur] depuis trois ans et je commence à peine à suivre la formation de base. Cela a une incidence sur notre travail. »

Participant régional

Le calendrier du cours Fondements des enquêtes criminelles montre que depuis 2016, le cours a été offert en moyenne deux fois par année, mais le taux de participation par séances était faible et diminuait au fil du temps.

Quelques régions (la région du Grand Toronto et la région du Pacifique) ont trouvé des cours à l'extérieur de l'ASFC pour combler les lacunes en formation. Par exemple, la région du Pacifique envoie les enquêteurs criminels suivre un cours sur les interrogatoires au Service de police de Vancouver. Le

taux d'achèvement de la formation à l'extérieur n'est pas enregistré dans les bases de données de l'ASFC et ne se retrouve pas dans la NNF.

Les intervenants ne s'entendent pas sur les raisons du faible taux d'achèvement de la formation. Les personnes rencontrées en entrevue de la Direction générale des ressources humaines (DGRH), chargées de la prestation de la formation, ont dit que le manque de formateurs a nui à leur capacité d'offrir des séances de formation, tout comme les protocoles en raison de la pandémie de COVID-19 qui ont empêché d'offrir les cours en classe, ce qui a créé un arriéré de plus en plus grand d'enquêteurs qui doivent suivre une formation.

De plus, du point de vue de la DGRH, les gestionnaires hésitaient à accorder du temps aux enquêteurs pour suivre la formation, ce qui signifiait que les participants n'étaient pas assez nombreux pour offrir des séances de cours. À l'opposé, les gestionnaires régionaux rencontrés en entrevue ont dit que les séances de formation n'étaient pas offertes. Ce désaccord sur la cause profonde du faible de taux de formation suivie pourrait indiquer la nécessité d'améliorer la planification et la communication entre la DGRH et le Programme à propos de l'offre des cours.

Les intervenants du Programme ont aussi laissé entendre qu'il pourrait falloir une coordination supplémentaire de la prestation de la formation. Ils ont dit que depuis la mise en œuvre du MGF, le Programme à l'AC participe très peu à la planification et à la prestation de la formation, probablement parce que la DGRH assure la coordination avec les régions directement.

À la lumière de l'examen de la documentation et des entrevues avec les intervenants, le manque de formation suffisante offerte au personnel du Programme pourrait se répercuter sur la qualité des enquêtes en ce qui a trait à la planification de cas complexes, à la préparation de la preuve à communiquer, à la rédaction des dénonciations¹⁹, et à la qualité des interrogatoires. Par exemple, le manque de formation pourrait empêcher les enquêteurs de savoir quel est le meilleur moment pour demander des conseils et des directives aux procureurs du SPPC dans des cas complexes. Les intervenants du SPPC ont dit que ce ne sont pas tous les enquêteurs qui communiquent avec eux pour obtenir des directives tôt aux étapes de l'établissement de la portée et de la planification, alors qu'il serait essentiel de le faire dans le cas d'enquêtes complexes. Les intervenants ont affirmé que parfois, les dossiers complexes étaient fermés sans être renvoyés devant le SPPC pour les poursuites en raison d'une planification inadéquate du cas de la part des enquêteurs criminels²⁰. Une participation tôt du

¹⁹ Une dénonciation est un document présenté à un juge pour obtenir un mandat de perquisition, un mandat général, une ordonnance de communication ou une ordonnance de préservation. Chapitre 5 du Manuel des enquêtes criminelles : Enquêtes exhaustives, p. 19. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

²⁰ Selon le chapitre 3 du Manuel des enquêtes criminelles, une planification efficace des interventions est impérative pour chaque enquête criminelle. Cette étape exige notamment de décider à l'avance les éléments de preuve à recueillir, dans quel ordre, et à quel moment, puis d'établir un plan d'action pour atteindre les objectifs

SPPC pourrait être utile à cet égard, mais ce ne sont pas tous les enquêteurs qui savent qu'ils peuvent solliciter l'aide des procureurs à l'étape de la planification.

De plus, les intervenants du SPPC ont affirmé qu'ils ont peu de temps et de ressources à consacrer au soutien dont auraient parfois besoin les enquêteurs non formés; ils ont donc insisté sur la nécessité d'une formation adéquate des enquêteurs.

Une formation insuffisante pourrait aussi se répercuter sur la préparation de la preuve à communiquer. Les entrevues et la documentation examinée indiquent que les enquêteurs pourraient recueillir beaucoup plus d'éléments de preuve que nécessaire pour déposer des accusations. Dans d'autres cas, les intervenants du SPPC ont observé des lacunes concernant la communication de la preuve en raison de l'inadmissibilité des déclarations recueillies, qui pourraient aussi s'expliquer par un manque de formation dans ce domaine. Les personnes du SPPC rencontrées en entrevue ont ajouté que par le passé, elles avaient fourni des outils et des directives aux enquêteurs criminels pour les aider à se préparer à la communication de la preuve – quelque chose pour laquelle les enquêteurs criminels devraient déjà être formés. Elles ont dit que dans certains cas, l'aide apportée par le SPPC a permis d'améliorer les produits lorsque le cas est renvoyé en vue de poursuites pénales; toutefois, en raison des ressources limitées, le SPPC n'est pas toujours en mesure de fournir ce niveau de soutien.

« Les répercussions d'une absence de formation sont importantes parce qu'on n'est pas censé exécuter la loi sans formation. »

Participant régional

Un autre domaine qui, selon les personnes rencontrées en entrevue, nécessiterait une formation supplémentaire, est la rédaction des dénonciations. Une telle formation permettrait d'améliorer la rapidité avec laquelle les dénonciations sont rédigées, ainsi que la qualité de leur rédaction, en vue d'obtenir une autorisation pour des mandats de perquisition. À l'occasion d'un symposium réunissant l'ASFC et le SPPC en février 2022, les intervenants ont laissé entendre qu'il était nécessaire de mobiliser rapidement la Couronne dans le processus et d'utiliser une terminologie précise et appropriée dans les dénonciations²¹. Au cours de ce symposium, les intervenants du SPPC ont également indiqué qu'il serait avantageux pour le Programme de veiller à ce que les enquêteurs aient accès à une formation adéquate sur les techniques d'interrogatoire dans diverses situations, c'est-à-dire l'interrogation des témoins, des suspects et des victimes. Les personnes du SPPC rencontrées en entrevue dans diverses régions ont mentionné que la qualité des éléments de preuve recueillis par l'entremise des interrogatoires menés par les enquêteurs criminels de l'ASFC était médiocre dans certains cas en raison de l'utilisation de questions suggestives, de l'absence d'établissement de liens de confiance avec les personnes vulnérables ou du recours à des ressources inappropriées pour la traduction.

de l'enquête. Chapitre 3 du Manuel des enquêtes criminelles : Gestion et conclusion des dossiers de cas, p. 5. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement)

²¹ Symposium conjoint ASFC-SPPC, compte rendu de la réunion. Février 2022. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement)

Il serait avantageux pour le Programme de continuer à examiner et à mettre à jour le contenu et le calendrier de la formation actuellement offerte aux enquêteurs criminels, en particulier en ce qui a trait à la gestion des enquêtes complexes et aux techniques d'enquête. Pour améliorer les résultats du Programme et la collaboration avec les partenaires, comme le SPPC, il faudrait réviser la formation proposée pour corriger les principaux problèmes, et s'assurer que les cours sont offerts et que les enquêteurs les suivent.

Même si cet élément sort du cadre de l'évaluation, il est pertinent de signaler que pendant l'année fiscale 2022-2023, la DGRH a lancé la Stratégie triennale de modernisation de la constitution des forces dont l'objectif est de doter l'Agence d'un effectif de première ligne souple, agile et mobile en mesure de remplir le mandat de l'ASFC²². La Stratégie comporte des piliers liés à la planification de l'effectif et à sa formation, auxquels seront assortis des éléments comme « Recrutement stratégique pour l'avenir » et « Évaluation stratégique de l'apprentissage ». Les éléments associés à la formation sont toujours en cours d'élaboration et pourraient appuyer la hausse du taux d'achèvement de la formation destinée aux enquêteurs criminels et aux enquêteurs en informatique judiciaire.

Les cours récemment ajoutés et les mises à jour récentes à la NNF pourraient aider à corriger les lacunes actuelles en matière de formation. Il faut toutefois également s'assurer que les enquêteurs suivent la formation pour qu'ils puissent bénéficier de ces changements.

Ajouts nouveaux et prévus à la NNF :

- Le tout nouveau cours « Fouilles, saisies et rédaction de mandats de perquisition », qui a été lancé en octobre 2022 et qui remplace le cours sur « la rédaction de la dénonciation » délivré par le Collège canadien de police.
- Un cours prévu sur la gestion des cas graves qui, en août 2022, en était encore à la phase de conception.
- Un cours prévu sur le blanchiment d'argent par voie commerciale auquel le Programme prévoit accorder la priorité.
- La mise à jour prévue de la portion en ligne du cours *Fondements des enquêtes criminelles*, qui devrait avoir lieu pendant l'année fiscale 2022-2023 et 2023-2024.

Systeme de gestion des cas graves

À l'heure actuelle, le SGIEC est l'outil principal utilisé pour consigner l'information au dossier et assurer le suivi du cas tout au long de son cycle de vie, de la réception initiale d'un indice à la conclusion/clôture du dossier. Parmi les fonctionnalités offertes, le SGIEC permet aux enquêteurs de consigner de l'information sur le suspect, d'indiquer la justification aux points de décision importants, de téléverser

²² Stratégie triennale de modernisation de la constitution des forces : présentation au CERH. Juin 2022. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

des documents en PDF et des photographies, de lier des cas pour créer des projets, etc.; il ne permet toutefois pas, pour l'instant, de suivre les éléments de preuve, de gérer la divulgation, de gérer les cas graves et d'établir des liens avec d'autres bases de données²³.

Constatation 6 : Les intervenants de l'ASFC et du SPPC conviennent que le caractère inadéquat du système actuel de gestion de l'information a des répercussions directes sur la qualité des enquêtes et sur l'utilisation efficiente des ressources.

Tous les gestionnaires régionaux et du Programme à l'AC rencontrés en entrevue, de même que de nombreux répondants au sondage et personnes rencontrées au SPPC, ont décrit l'absence de système de gestion des cas graves (GCG) comme un obstacle auquel était confronté le Programme. Les intervenants de l'ASFC et du SPPC conviennent que le caractère inadéquat du système actuel de gestion de l'information a des répercussions directes sur la qualité des enquêtes et l'efficience avec laquelle elles sont menées. Les personnes rencontrées en entrevue ont précisé que ce problème est soulevé depuis nombre d'années en tant que priorité. L'Évaluation du Programme des enquêtes criminelles de 2010 réalisée par l'ASFC a également mené à la recommandation d'améliorer ou de remplacer le système de gestion de l'information du Programme (SGIEC) de manière à mieux soutenir la collecte des renseignements sur le rendement du Programme et la production de rapports à cet égard.

« Nous avons besoin d'un système de gestion des cas graves. En tant que Programme, nous en faisons grand cas depuis des années. Le sujet revient dans les discussions depuis 7 ou 8 ans. »

Participant régional

« La difficulté est que tout doit être fait manuellement. Ça m'a pris trois mois pour préparer la divulgation. »

Participant régional

Le logiciel et les principes de GCG permettraient de réduire le temps consacré à préparer les éléments de preuve en vue de la divulgation, d'améliorer la qualité des enquêtes et de renforcer la relation avec le SPPC.

Les cas complexes, qui sont une priorité pour le Programme, exigent normalement de rassembler une quantité importante d'éléments de preuve. Cette tâche incombe aux enquêteurs en vue de la divulgation. Les personnes de l'ASFC rencontrées en entrevue ont indiqué passer beaucoup de temps à préparer les éléments de preuve manuellement, sans recours à un système de gestion des preuves. Le SPPC a insisté sur la nécessité et l'importance d'avoir un système de GCG qui renferme le dossier d'enquête au complet, notamment du fait que les cas complexes sont une priorité du Programme. Le logiciel de GCG assurerait aux enquêteurs une cohérence tout au long du cycle de vie de l'enquête et dans la préparation des éléments de preuve en vue de leur divulgation²⁴.

²³ Manuel des enquêtes criminelles, chapitre 3 : Gestion et conclusion des dossiers de cas. p. 12. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

²⁴ Symposium conjoint ASFC-SPPC, compte rendu de la réunion. Février 2022. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

Les personnes rencontrées en entrevue ont affirmé que le SGIEC ne fournit pas aux régions les outils dont elles ont besoin pour mettre en œuvre les principes de GCG ou de préparer de manière efficiente leur documentation pour satisfaire aux exigences rigoureuses de la divulgation. Selon elles, le système ne permet pas non plus à l'AC et aux régions d'assurer la surveillance du Programme, puisque l'extraction des données du système actuel exige également une importante normalisation des données et beaucoup de calculs manuels – il est « quasiment impossible » d'exécuter un rapport sans données utilisables²⁵. Un système de GCG serait également profitable aux unités de triage des divisions régionales des opérations relatives à l'exécution de la loi et au renseignement²⁶, car il leur permettrait de mieux répondre aux exigences en matière de rapports sur le rendement, de suivre le cycle de vie complet d'un renvoi et de renforcer la surveillance de la gestion. À l'heure actuelle, les unités de triage utilisent Microsoft Access et Excel, selon la région, pour suivre les renvois²⁷.

Le recours à un logiciel et aux principes de GCG constitue une pratique exemplaire dans le domaine général des enquêtes. Par exemple, le rapport *Campbell* de 1996 et le rapport de 2012 intitulé *Forsaken – the Report of the Missing Women Commission of Inquiry* recommandaient tous les deux aux services de police provinciaux d'utiliser les principes et le logiciel de GCG pour mener leurs enquêtes. L'Ontario considère que le logiciel de GCG est « essentiel » puisqu'il « offre aux enquêteurs les outils requis pour organiser, gérer, récupérer et analyser les volumes potentiellement élevés des données d'enquête collectées dans le cadre d'enquêtes importantes »²⁸.

Les personnes de l'ASFC rencontrées en entrevue ont indiqué que l'adoption du logiciel de GCG par l'Agence aurait pour effet d'améliorer la capacité des enquêteurs de collaborer avec d'autres services de police dans le cadre d'opérations conjointes. Le logiciel de GCG permettrait également aux enquêteurs d'établir des liens entre des éléments de preuve, ce qui améliorerait l'efficacité et les résultats des enquêtes²⁹, en particulier lorsqu'il s'agit de cas graves et complexes. Certaines régions ont affirmé être réticentes à traiter des cas graves et complexes puisqu'elles n'ont pas l'impression de disposer des bons outils. L'adoption d'un logiciel de GCG pourrait inciter les enquêteurs à choisir davantage de cas graves et complexes, conformément aux directives du Programme.

Si les discussions au sujet de l'acquisition de ce logiciel s'intensifient au sein de l'Agence, les personnes rencontrées en entrevue ont manifesté des doutes quant à sa livraison rapide. Le Plan des activités

²⁵ Rapport annuel des Enquêtes criminelles (de 2016-2017 à 2019-2020). 31 mars 2020. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

²⁶ Les unités régionales de triage reçoivent et examinent les renseignements qui concernent à la fois le secteur du renseignement et celui de l'exécution de la loi, en effectuent le tri et les transmettent au secteur d'activité concerné (y compris le Programme des enquêtes criminelles; le renseignement devient alors un indice) ou à des intervenants externes.

²⁷ Analyse des unités régionales de triage. Unité du Programme des enquêtes criminelles. Juillet 2019. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

²⁸ [Le système de gestion des enquêtes importantes de l'Ontario \(Détails\). Sécurité publique Canada.](#)

²⁹ Ibid.

intégré de la DGREL pour 2022-2025³⁰ énonce comme priorité d'acquisition et la mise en œuvre d'un nouveau système de GCG d'ici 2023-2024; cela dit, les intervenants du Programme ont affirmé qu'ils estiment qu'il faudra plus de temps, notamment puisqu'aucun financement n'a encore été obtenu et qu'aucune décision n'a été prise quant à savoir si un nouveau système serait conçu ou si une solution commerciale disponible serait achetée. Le personnel du Programme s'est dit grandement favorable à la solution commerciale déjà utilisée par d'autres organismes d'exécution de la loi ou d'enquête canadiens, qui pourrait être livrée beaucoup plus tôt, a déjà été mise à l'essai et testée, et a démontré répondre aux besoins de gestion des dossiers d'enquête. À la fin de l'évaluation, la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie (DGIST), qui est responsable de la livraison du système, avait consulté les responsables du Programme et terminé l'évaluation des besoins. Toutefois, l'analyse des options n'était pas achevée et aucune solution n'avait été proposée.

Compréhension des rôles du SPPC et collaboration avec les procureurs

Afin de garantir un système de justice criminelle juste et impartial, au Canada, les enquêteurs criminels, les procureurs et les juges sont tenus de prendre leurs décisions indépendamment les uns des autres et de toute influence externe. Ainsi, le **principe de l'indépendance du procureur de la Couronne** (le Principe) autorise les procureurs du SPPC à déterminer **de manière indépendante** la solidité d'un dossier particulier et l'intérêt public dans une poursuite. Les procureurs du SPPC jouissent d'un **pouvoir discrétionnaire important dans les dossiers qui leur sont assignés**, mais peuvent **consulter** les enquêteurs. Le Principe signifie que les procureurs ne reçoivent pas de directives sur la façon d'exercer leur pouvoir discrétionnaire à l'égard de questions relatives aux poursuites³¹.

Constatation 7 : Des directives supplémentaires sur le programme pourraient permettre aux enquêteurs de mieux comprendre les rôles et les responsabilités du SPPC dans le processus d'enquête et les avantages possibles de mobiliser les procureurs dès le début.

Il semble que certains intervenants du programme de l'ASFC ne saisissent pas bien le Principe qui définit le rôle et la mobilisation possible du SPPC dans le processus d'enquête criminelle. Par exemple, lors des entrevues et dans le sondage, les gestionnaires régionaux du Programme, les enquêteurs et les EIJ ont exprimé le désir d'une plus grande cohérence entre les procureurs du SPPC et entre les régions du SPPC en ce qui a trait aux procédures de renvoi et à la préparation des processus de communication. Toutefois, cette idée vient contredire l'indépendance et la discrétion accordées aux procureurs (par le Principe) dans la prise de décisions sur des cas individuels.

En outre, une des régions a indiqué que le PE signé avec le SPPC donne trop de pouvoir à SPPC dans l'enquête de l'ASFC; cela semble aussi contredire le Principe, selon lequel les procureurs de SPPC sont

³⁰ Plan d'activités intégré 2020-2023, p. 24-25. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

³¹ [Guide du Service des poursuites pénales du Canada : 2.1 L'indépendance et la responsabilisation dans la prise de décisions. Mars 2014.](#)

autorisés à déterminer de manière indépendante la solidité d'un dossier particulier et l'intérêt public dans une poursuite. En définitive, c'est le SPPC qui acceptera (ou non) le cas en vue d'une poursuite et à ce titre, il est dans l'intérêt supérieur des enquêteurs de l'ASFC d'être conseillés pour savoir s'ils doivent continuer avec une enquête ou quel type de preuve doit être recueillie.

En comprenant les rôles et les responsabilités du SPPC dans le processus d'enquête, il serait plus facile pour les enquêteurs de déterminer quand et comment mettre à profit l'expertise du SPPC pour améliorer la qualité des enquêtes de l'ASFC et ultimement donner lieu à une condamnation (un des buts du Programme).

L'évaluation a révélé que certaines régions de l'ASFC ont des relations de travail plus positives avec le SPPC et qu'il leur est plus facile de faire appel à son expertise. Les gestionnaires régionaux et les procureurs du SPPC dans ces régions ont relevé les **pratiques exemplaires** suivantes :

- mobiliser le SPPC dès le début de l'enquête, en particulier dans les enquêtes d'envergure et complexes, pour mieux déterminer la portée de l'enquête et le type de preuve requise;
- assurer une communication continue avec le SPPC pendant le déroulement de l'enquête.

La capacité de mettre en œuvre ces meilleures pratiques dépend de la disponibilité du personnel du SPPC. Lors d'un symposium entre l'ASFC et le SPPC qui a eu lieu en février 2022, le SPPC a reconnu qu'il y avait aussi place à l'amélioration de son côté et qu'il doit notamment répondre plus rapidement aux demandes de conseils de l'ASFC, tout en reconnaissant que les normes relatives à la rapidité peuvent varier selon la complexité du cas ou de la question³².

3.5 Opérationnalisation du modèle de gestion fonctionnelle – Supervision du Programme à l'AC

Dans le cadre de la mise en œuvre du modèle de gestion fonctionnelle, l'ASFC a remanié sa structure et a créé de nouvelles directions générales fonctionnelles à l'échelle nationale pour améliorer la reddition de comptes, la cohérence des programmes et l'adéquation entre les dépenses du programme et les résultats. La DGREL est devenue l'autorité fonctionnelle pour le Programme des enquêtes criminelles en avril 2019³³.

Constatation 8 : Le MGF fonctionne comme prévu et contribue à l'exécution du Programme. Une supervision accrue du Programme à l'AC et un soutien aux régions pourraient améliorer le rendement du programme.

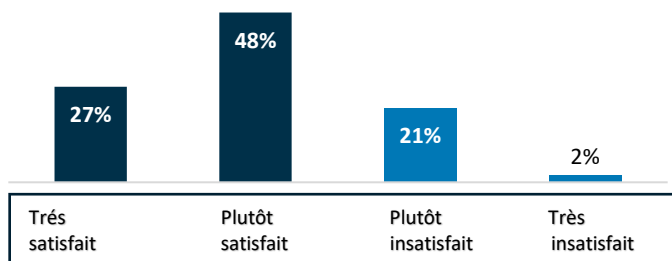
³² Symposium entre l'ASFC et le SPPC, compte-rendu. Février 2022. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

³³ ASFC, Bureau du dirigeant principal de la transformation. Modèle de gestion fonctionnelle : Voie à suivre. Septembre 2020. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

L'évaluation a révélé que le Programme bénéficie de la mise en œuvre du MGF. Les commentaires formulés durant les entrevues et dans le sondage indiquaient une perception généralement positive de la qualité et de la portée de la collaboration et de la communication entre les intervenants du Programme à l'AC et les régions. Les intervenants du Programme à l'échelle de la direction à l'AC trouvent qu'ils sont bien informés sur les opérations régionales lors des réunions³⁴ des organismes de gouvernance et par l'Unité des opérations des enquêtes criminelles (l'unité de l'AC responsable de la gestion du flux d'information que les régions transmettent à la haute direction du Programme à l'AC et de la liaison avec les régions concernant les nouveaux problèmes opérationnels).

La collaboration entre les EIJ travaillant dans les régions et l'Unité d'informatique judiciaire (UIJ) à l'AC était également perçue comme étant positive. Dans les régions, la plupart des enquêteurs criminels et des EIJ (75 %) ayant répondu au sondage se disaient satisfaits du niveau et de la qualité de la collaboration avec les intervenants du Programme à l'AC en général (voir la **Figure 4**). Les niveaux de satisfaction étaient particulièrement élevés en ce qui concerne la « rapidité des réponses » et la « capacité à joindre la bonne personne-ressource à l'AC ». Dans les deux cas, 84 % des répondants étaient au moins « plutôt satisfaits ».

Figure 4 : Satisfaction des enquêteurs criminels et des EIJ face au rôle joué par les responsables du Programme à l'AC



Source : Sondage de l'évaluation du Programme des enquêtes criminelles auprès des enquêteurs criminels et des enquêteurs en informatique judiciaire, 2022 (N=126)

³⁴ L'Agence a créé deux principaux organismes de gouvernance pour améliorer la communication et la coordination entre les régions et l'AC : le Secteur d'activité du renseignement et de l'exécution de la loi et le Comité des opérations de l'Agence.

En ce qui a trait aux éléments du MGF et de la relation entre les régions et l'AC qui pourraient être améliorés, des données probantes indiquent encore des lacunes au chapitre de la supervision des **activités dans les régions** par les responsables du Programme à l'AC. Un des principaux aspects mentionnés dans les entrevues est que les responsables du Programme à l'AC s'attendent à pouvoir conseiller les régions sur les stratégies pour l'affectation des ressources et le financement, particulièrement depuis la mise en œuvre du MGF³⁵. Les intervenants à l'AC ont indiqué qu'ils n'ont toujours pas accès à toutes les données sur les dépenses des régions et ne comprennent pas entièrement pourquoi les budgets varient d'une année à l'autre pour chaque région.

« Nous n'y sommes pas encore en ce qui a trait à la gestion fonctionnelle. (...) Nous ne sommes pas en mesure de rendre compte de la façon dont l'argent est dépensé. Nous n'avons pas accès aux données sur les dépenses des régions. Il y a une exception : l'Unité d'informatique judiciaire. »

Responsables du Programme à l'AC

Un autre élément pouvant être amélioré est le soutien dont les régions ont besoin de la part des responsables du Programme à l'AC. Les intervenants à l'AC établissent une **orientation opérationnelle** nationale pour appuyer les régions dans leurs enquêtes criminelles. En raison des caractéristiques et des besoins particuliers des régions, l'application de cette orientation ne semble pas être uniforme. Par exemple, l'interprétation et la mise en œuvre de l'orientation sur la façon de choisir les cas pour les enquêtes peuvent varier d'une région à l'autre. Ce manque d'uniformité peut découler de la nature des cas dans chaque région, de même que de différentes pratiques adoptées par les procureurs du SPCC, entre autres. Les intervenants dans les régions souhaitent une orientation plus précise quant aux circonstances dans lesquelles ils peuvent se permettre d'adapter leurs pratiques aux particularités de leur région.

Les intervenants dans les régions ont également indiqué qu'une aide supplémentaire est nécessaire de la part des responsables du Programme à l'AC pour avoir **accès à la formation, aux outils et à l'équipement** dans le cadre des enquêtes criminelles. Les responsables du Programme à l'AC doivent également partager les renseignements sur la jurisprudence découlant des poursuites criminelles liées à la frontière de façon proactive et en temps opportuns. Les données recueillies lors des entrevues et du sondage indiquent que les membres du personnel régional ne sont pas toujours au courant des pratiques exemplaires de leurs pairs dans les autres régions ou des défis auxquels ils sont confrontés, et qu'ils gagneraient à mieux connaître comment se déroulent les activités dans l'ensemble du pays. Les personnes interrogées dans les régions ont indiqué que des rencontres ou des conférences nationales où les représentants régionaux pourraient discuter et partager des renseignements, notamment sur les **défis et les pratiques exemplaires**, seraient utiles. Il a été déterminé que les responsables du

Comment améliorer la collaboration entre les régions?

Les personnes qui ont répondu au sondage proposent que les responsables du Programme à l'AC établissent et tiennent à jour une liste des enquêteurs criminels de l'ASFC et des EIJ indiquant les spécialités de chacun.

³⁵ ASFC, Bureau du dirigeant principal de la transformation. Modèle de gestion fonctionnelle : Voie à suivre. septembre 2020. p. 11. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

Programme à l'AC, à titre d'autorité fonctionnelle, sont les mieux placés pour coordonner ce type de mobilisation nationale.

4. Constatations de l'évaluation : Utilisation des ressources

4.1 Ressources humaines

Constatation 9 : Le nombre de dossiers ouverts par enquêteur varie d'une région à l'autre et dépend du type de dossiers retenus pour enquête. Il faut plus de temps et plus de ressources humaines pour mener des enquêtes de plus grande envergure et plus complexes, ce qui se traduit par moins de dossiers par enquêteur dans certaines régions.

Pour déterminer si les régions ont suffisamment de ressources (c.-à-d. le bon nombre d'enquêteurs), l'équipe chargée de l'évaluation a examiné le nombre d'indices reçus de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021 par rapport au nombre moyen d'enquêteurs dans chacune des régions. Or, cette analyse est quelque peu limitée, étant donné que le nombre d'indices reçus pourrait ne pas complètement refléter le niveau de risque³⁶ et l'ampleur des travaux par dossier dans une région donnée.

Comme on peut le voir au Tableau 5, le Programme compte une moyenne de 207 enquêteurs par année disponibles pour mener des enquêtes. Le nombre d'enquêteurs affectés par région ne semble pas être lié au nombre d'indices reçus chaque année. Par conséquent, le nombre d'indices par enquêteur varie grandement d'une région à l'autre.

Tableau 5 : Nombre d'indices reçus par année, d'enquêteurs disponibles et d'indices par enquêteur (par région, sur une moyenne de cinq ans de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021)

Région	Nombre d'indices reçus par année (en moyenne)	Nombre d'enquêteurs disponibles par année (en moyenne)	Nombre d'indices par enquêteur par année (du plus élevé au plus bas)
Prairies	526	24	21,9
Sud de l'Ontario	283	23	12,3
Nord de l'Ontario	146	12	11,9
Atlantique	159	14	11,2
Pacifique	353	39	9,3

³⁶ Les régions ont précisé que l'analyse du nombre d'indices est utile, mais il ne s'agit pas d'un indicateur parfait de risque possible. Une région pourrait recevoir un grand nombre d'indices, mais ces indices pourraient ne pas tous présenter un risque élevé ou être pertinents ou fiables. En outre, le nombre de pistes reçues peut être influencé par la géographie d'une région. Par exemple, la région des Prairies compte 33 postes frontaliers terrestres et, par conséquent, peut recevoir un plus grand nombre de [expurgée].

Région du Grand Toronto	428	48	8,9
Québec	267	46	5,9
Total	2 156	207	10,5

Source : Indices tirés des données du SGIEC fournies par le Programme. Le nombre d'enquêteurs provient du SAE moins le nombre d'EIJ fourni par le Programme.

À l'heure actuelle, les régions sélectionnent le nombre de dossiers à ouvrir selon, en partie, le nombre d'enquêteurs disponibles³⁷, ce qui limite certaines régions étant donné que le nombre d'enquêteurs pourrait ne pas refléter le nombre d'indices ou le niveau de risque. Il est donc possible que dans certaines régions, les indices ne fassent pas l'objet d'une enquête en raison d'un manque de ressources et non en raison du bien-fondé de l'indice lui-même.

Comme le montre le Tableau 5, la région des Prairies a le nombre le plus élevé d'indices par enquêteur (21,9), tandis que la région du Québec a 5,9 indices par enquêteur, ce qui pourrait signifier un manque de ressources d'enquête dans la région des Prairies. Bien que l'analyse comporte des limites, le grand écart entre les régions laisse entendre la possible nécessité d'examiner la façon dont les ressources sont affectées pour tenir compte des réalités opérationnelles actuelles.

L'examen des données du SGIEC et des RH a également révélé que le nombre moyen de dossiers ouverts par enquêteur varie également d'une région à l'autre (voir le Tableau 6), passant de 4,5 dossiers par enquêteur dans la région du Nord de l'Ontario à 1,3 dossier par enquêteur dans la région du Grand Toronto. Le nombre de dossiers ouverts n'est pas un indicateur de la charge de travail. Cette variation peut résulter des différentes façons dont les régions gèrent leurs ressources. Certaines régions choisissent de se concentrer sur des cas majeurs et complexes et alors ouvrent relativement moins de cas, tandis que d'autres régions se concentrent davantage sur des poursuites dans les ports et alors ouvrent relativement plus de cas. La sélection des dossiers de poursuites portuaires n'est peut-être pas conforme à l'orientation du programme qui consiste à concentrer la majorité des activités sur les cas graves et complexes, pour des raisons acceptables ; cependant, des données sur le niveau d'effort ou les heures travaillées sur un dossier sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure cela peut être problématique.

Tableau 6 : Dossiers ouverts par enquêteur par région (moyenne par année de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021)

Dossiers par enquêteur (du plus élevé au plus bas)	
Nord de l'Ontario	4,5

³⁷ Selon le chapitre 3 du Manuel des enquêtes criminelles, au moment de décider s'il faut ouvrir une enquête ou non, les régions doivent s'assurer qu'un nombre suffisant de ressources sont disponibles. Manuel des enquêtes criminelles : Chapitre 3, Gestion et conclusion des dossiers de cas, p. 18-19 – n° (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

Sud de l'Ontario	3,6
Atlantique	3,4
Pacifique	2,4
Prairies	2,2
Québec	1,5
Région du Grand Toronto	1,3
Total	2,2

Source : Dossiers tirés des données du SGIEC fournies par le Programme. Le nombre d'enquêteurs provient du SAE moins le nombre d'EIJ fourni par le Programme.

4.2 Disponibilité des outils et des ressources

Constatation 10 : L'absence de logiciel de GCG et de l'utilisation des principes de GCG, les faibles de taux de formation suivie et le manque de soutien administratif pour les enquêteurs ont nui à l'efficacité de la gestion des cas et de l'utilisation des ressources.

Les gestionnaires régionaux passés en entrevue ont noté que le manque de formation et l'absence de logiciel de GCG ont fait en sorte que la résolution des dossiers prenait plus de temps qu'elle aurait dû. D'après les intervenants, l'adoption d'un logiciel de GCG réduirait le temps passé à préparer les éléments de preuve aux fins de communication, puisqu'on diminuerait le besoin d'un suivi et d'un classement manuels des éléments de preuve recueillis. De plus, le SPPC a expliqué lors du Symposium du SPPC et de l'ASFC de 2022 que la mise en œuvre de principes de GCG liés à la gestion des dossiers améliorerait la planification des enquêtes et la gestion du nombre d'éléments de preuve recueillis, améliorant ainsi l'efficacité de l'utilisation des ressources d'enquête. L'amélioration de l'achèvement de la formation permettrait aux nouveaux enquêteurs d'être à la page plus rapidement et augmenterait la qualité de la planification des enquêtes, ce qui améliorerait davantage l'efficacité.

Tous les gestionnaires passés en entrevue ont dit que la quantité de personnel de soutien administratif n'était pas suffisante comparativement à la charge de travail, obligeant les enquêteurs à faire des tâches administratives et réduisant ainsi le temps disponible pour accomplir leurs responsabilités principales et diminuant leur efficacité. Ce sentiment a aussi été exprimé par des enquêteurs de quatre régions dans le sondage. Le manque de personnel de soutien administratif est exacerbé par l'absence d'un logiciel de GCG, augmentant la quantité de travail de bureau nécessaire pour préparer la communication. À l'heure actuelle, seules les régions de l'Atlantique, du Grand Toronto, du Pacifique et du Québec comptent un personnel de soutien

« aucun soutien administratif pour accomplir certaines tâches de l'enquête qui devraient être faites par des commis et non des enquêteurs. »

Personne d'une région interrogée

aux enquêtes³⁸ pour aider les enquêteurs. Le programme a également indiqué qu'il avait besoin d'analystes pour fournir un soutien analytique tactique qui facilitera l'avancement des enquêtes de manière plus efficace et efficiente. Même si le personnel des programmes de l'AC étudiait la possibilité de recourir aux analystes du renseignement pour soutenir les enquêtes, cette possibilité était toujours à l'étude à l'achèvement de la présente évaluation³⁹.

Les intervenants ont soulevé des préoccupations dues au fait que le manque d'outils et de ressources susmentionné pourrait avoir prolongé le temps de résolution des dossiers. Par exemple, dans le cadre d'entrevues avec l'ASFC et le SPPC, des préoccupations ont été soulevées relativement à la possibilité que des dossiers aient été fermés en raison de la décision Jordan de la Cour suprême du Canada, qui limite la période entre l'accusation d'une personne et le moment où la décision est rendue à 18 mois pour les tribunaux provinciaux et à 30 mois pour la cour supérieure⁴⁰. Par conséquent, s'il s'écoule trop de temps avant qu'une décision soit rendue après la mise en accusation, les procédures doivent être « arrêtées » (arrêt temporaire ou permanent au procès). Étant donné que les enquêteurs peuvent continuer d'appuyer le SPPC dans la collecte d'éléments de preuve après la mise en accusation ou dans la préparation d'une communication, leur rapidité d'exécution pourrait déterminer l'arrêt d'une affaire en raison de *la décision Jordan*. Alors que, selon les données dans le SGIEC, aucun dossier n'a pas abouti en raison de *la décision Jordan*, une région a mentionné être au fait d'au moins « quelques » dossiers de la région qui n'ont pas abouti pour cette raison.

Pour valider les perceptions des intervenants selon lesquelles des dossiers pouvaient prendre trop de temps à être résolus, l'évaluation a analysé les données du SGIEC disponibles sur la durée des dossiers résolus (procédures judiciaires terminées). Malgré les limites de l'analyse (voir [l'Annexe D – Limites de l'évaluation](#)), la tendance globale confirme les perceptions des personnes passées en entrevue. Les données ont montré que de 2016 à 2017 jusqu'à 2020 à 2021), 1 069 dossiers ont été résolus. Tandis que la plupart des dossiers ont été résolus en un an, 43 % des dossiers complexes ont pris deux ans ou plus avant d'être résolus. Ce point est notable, car les dossiers complexes peuvent avoir une plus grande incidence sur la personne visée par l'enquête et présenter un risque plus élevé pour la sécurité et la prospérité du Canada. Lors d'entrevues et du Symposium du SPPC et de l'ASFC de 2022, le SPPC a aussi fait remarquer que les dossiers volumineux et de longue haleine peuvent donner moins de résultats en raison de la grande quantité d'éléments de preuve qui doivent être recueillis et préparés aux fins de communication et du risque que des témoins ne soient plus disponibles au fil du temps.

³⁸ Le personnel de soutien aux enquêtes comprend les postes d'adjoint à l'exécution, d'agent de traitement des cas d'exécution de la loi, d'adjoint aux enquêtes, de commis du soutien aux enquêtes, et de commis du soutien logistique et technique.

³⁹ Cadre : Soutien analytique au Programme des enquêtes criminelles, ébauche.

⁴⁰ [La cause en bref : R. c. K.G.K. Cour suprême du Canada.](#)

5. Analyse comparative entre les sexes plus

Constatation 11 : En raison de la disponibilité limitée des données, il n'a pas été possible d'effectuer une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) ou d'évaluer pleinement la façon dont les différents facteurs identitaires influent sur la façon dont les divers groupes sont touchés par les activités du Programme.

La *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes* (2018) exige que le président du Conseil du Trésor rende publique, une fois par année, une analyse des répercussions des programmes du gouvernement selon le sexe et en matière de diversité⁴¹. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et d'autres organisations fédérales fournissent au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) des renseignements sur les répercussions des programmes par *l'entremise des tableaux de renseignements supplémentaires (TRS) de l'ACS+*, contenus dans *les rapports sur les résultats ministériels*.

Le Programme a signalé dans le TRS 2020 à 2021 sur l'ACS+ « l'analyse des répercussions de l'ACS+ est actuellement limitée par la capacité du système à recueillir des données sur l'ACS+ et à en rendre compte »⁴². Cette limitation quant aux données a également été mentionnée lors des entretiens menés pour cette évaluation.

Le fait que les données pour l'ACS+ soient limitées a une incidence sur la capacité du Programme à comprendre comment les différents facteurs d'identité influent sur la façon dont les divers groupes sont touchés par les enquêtes criminelles. L'information sur les enquêtes criminelles est stockée et gérée dans le SGIEC. Les facteurs identitaires comme le genre, l'âge et la race perçue sont présents dans certains cas, mais ils ne sont pas des champs obligatoires. Par exemple, du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2021 :

- l'information sur le genre était disponible dans 83 % des cas;
- l'information sur l'âge était disponible dans 79 % des cas;
- l'information sur l'origine ethnique perçue était disponible dans 38 % des cas.

L'information sur le genre et l'âge vient généralement des documents d'identité présentés à la frontière, qui ne contiennent pas de données sur la race et l'origine ethnique. Les employés de l'ASFC inscrivent également, dans certains cas, l'origine ethnique perçue du voyageur aux fins de fouilles et d'arrestations.⁴³ Les données sur l'origine ethnique perçue qui sont entrées par les agents de l'ASFC sont

⁴¹ [Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes \(2018\), art. 5.](#)

⁴² [Rapport sur les résultats ministériels 2020-2021 : Agence des Services frontaliers du Canada – Tableaux de renseignements supplémentaires. Analyse comparative entre les sexes plus \(ACS+\), section 2 : Répercussions liées au sexe et à la diversité, par programme.](#)

⁴³ La description de l'origine ethnique perçue d'un voyageur peut être entrée dans le Système intégré d'exécution des douanes (un système de gestion du renseignement de l'ASFC) par un agent des services frontaliers à la suite d'une fouille ou d'une arrestation. Cette information peut être importée dans le SGIEC si elle est liée à une enquête criminelle.

subjectives et ne sont pas une mesure valide ou fiable pour évaluer les répercussions du programme sur divers groupes de personnes en ce qui a trait à leur origine ethnique. Demander à un agent de déterminer l'origine ethnique d'une autre personne en fonction de leur propre évaluation représente des risques, même si l'intention est de combler des lacunes en matière de données pour faire en sorte que les personnes ne soient pas victimes de discrimination.

Les données qui ne sont pas actuellement recueillies, mais qui pourraient être pertinentes pour l'ACS Plus du programme comprennent les suivantes : le revenu, l'origine ethnique ou la race déclarée et la situation vis-à-vis de l'incapacité. Le fait d'avoir accès aux données adéquates, dans la mesure où elles sont pertinentes et plausibles pour le programme, aidera l'ASFC à satisfaire aux exigences du SCT concernant la *Loi canadienne sur la budgétisation sensible aux sexes* (2018).

L'évaluation comprenait une analyse de la façon dont le Programme pourrait avoir des répercussions disproportionnées sur certains groupes. En raison du peu de données disponibles sur la race et du fait qu'elles sont enregistrées en tant que "race perçue", l'évaluation ne couvrira pas les résultats spécifiques de l'analyse car cela ne serait pas un reflet exact de l'impact du programme sur divers groupes.

Il est nécessaire de disposer de données plus précises sur l'origine ethnique ou la race des personnes impliquées dans des enquêtes criminelles pour déterminer l'impact du programme sur divers groupes à différents points de décision du processus d'enquête. L'analyse croisée des données pour l'ACS+ et des données sur les caractéristiques des dossiers pourrait également fournir des renseignements quant à l'incidence du Programme sur divers groupes de personnes.

Outre la nécessité de satisfaire aux exigences du SCT en matière de rapports sur l'ACS+ , il existe des preuves montrant qu'il faudra aussi recueillir au moins certaines données sur la race et l'origine ethnique pour prendre des décisions opérationnelles. Par exemple, la *Politique de l'ASFC en matière de poursuites judiciaires* énumère divers facteurs à prendre en compte avant de décider d'enquêter sur une affaire, car ce ne sont pas tous les cas de non-conformité qui justifient une enquête criminelle. L'un des facteurs que le personnel du programme est tenu de prendre en considération est l'intérêt public, ce qui suppose de tenir compte de la situation et des antécédents du délinquant, notamment de la victimisation antérieure et des facteurs systémiques dont sont victimes les personnes autochtones.⁴⁴ Actuellement, il n'existe pas de données permettant de s'assurer que la sélection des dossiers tient compte de ces facteurs, car l'origine ethnique perçue n'est pas un indicateur adéquat ou fiable.

6. Mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de 2015

⁴⁴ Manuel d'exécution de l'ASFC – partie 9 : Enquêtes et poursuites criminelles, chapitre 1 : Politique de l'ASFC en matière de poursuites judiciaires et renvois pour des enquêtes criminelles (disponible sur le réseau du gouvernement du Canada uniquement).

Constatation 12 : Les recommandations de l'évaluation de 2015 du Programme des enquêtes criminelles ont été mises en œuvre; toutefois, il y a encore du travail à faire pour que le Programme soit pleinement profitable.

Dans l'évaluation de 2015 du Programme des enquêtes criminelles, quatre recommandations portant sur trois thèmes ont été formulées : la mesure du rendement, l'obtention de renseignements auprès des autres ministères et l'optimisation de la prestation des services d'enquête en informatique judiciaire. Cette évaluation a permis de déterminer dans quelle mesure ces recommandations ont amélioré le rendement du Programme.

Mesure du rendement

Dans l'évaluation de 2015, il a été recommandé que le Programme des enquêtes criminelles :

- élabore un cadre de mesure du rendement liant les principaux indicateurs de chaque dossier à toutes les étapes du processus d'enquête.
 - Cela doit comprendre les critères pour les divers points de décision.
- mette en place une surveillance régulière du rendement du Programme en fonction des résultats visés et qu'il détermine si les activités cadrent avec les objectifs du Programme, notamment avec les priorités nationales;

Dans l'évaluation courante, il a été déterminé que le Programme avait réalisé des progrès importants dans ce domaine, mais des rajustements additionnels sont nécessaires. Un cadre de mesure du rendement et des indicateurs de rendement clés (IRC) ont été élaborés en réponse à ces recommandations, et les indicateurs font l'objet d'un suivi régulier par les représentants du Programme. Le SGIEC comprend maintenant des champs pour des points de décision supplémentaires et la justification des décisions, comme recommandé. En outre, un processus d'examen de l'assurance de la qualité a été mis en place pour améliorer la qualité des données, ce qui améliorera la capacité du Programme d'utiliser les données pour la prise de décision. Cependant, comme indiqué à la section 3.3 et à l'annexe D, il est encore possible d'améliorer les données dans ce domaine en faisant de la raison du codage d'un cas "non réussi" un champ obligatoire dans le SGIEC.

Il est également possible d'améliorer le cadre actuel de mesure du rendement afin de mieux mesurer le rendement du Programme par rapport aux résultats escomptés, notamment l'alignement des cas sur les priorités de l'ASFC, la qualité des preuves recueillies et l'utilisation des ressources par rapport à la charge de travail actuelle. Des moyens d'améliorer la mesure du rendement dans ces domaines ont été indiqués dans le présent rapport d'évaluation aux sections 3.1, 3.3 et 4.1.

Certains gestionnaires régionaux ont également exprimé le souhait que le cadre de mesure du rendement permette de recueillir de l'information sur d'autres aspects du rendement, comme la décision de fermer un dossier en raison d'un manque d'éléments de preuve, l'obtention d'autorisations judiciaires et de mandats de perquisition, et l'achèvement des dossiers d'audience. Selon eux, l'issue des dossiers est également influencée par des facteurs qui échappent au contrôle de l'ASFC (c.-à-d. les

décisions du SPPC et des tribunaux) et, par conséquent, des indicateurs connexes pourraient être mieux adaptés pour évaluer la qualité des enquêtes.

Obtention d'information des autres ministères

Dans l'évaluation de 2015, il a été recommandé que le Programme atténue les obstacles à surmonter et surveille les progrès réalisés quant à l'obtention d'éléments de preuve auprès des autres ministères en se servant de la désignation d'organisme d'enquête (DOE).

L'évaluation courante a déterminé que des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre de cette recommandation également. Certains gestionnaires régionaux et la majorité des enquêteurs criminels sondés durant la présente évaluation se sont dits satisfaits du processus actuel de communication avec les autres ministères pour demander des renseignements. Lors des entretiens, cinq régions ont fait état de difficultés persistantes pour obtenir des renseignements et des éléments de preuve auprès d'autres ministères, tandis que deux régions ont indiqué que la capacité d'obtenir des renseignements auprès d'autres ministères s'était améliorée au cours des cinq dernières années. Les délais pour recevoir une réponse des autres ministères ont été notés comme une difficulté majeure dans le cadre de l'enquête. Néanmoins, 63 % des enquêteurs criminels interrogés étaient très ou assez satisfaits du processus général de demande de renseignements auprès des autres ministères, et 61 % étaient satisfaits de la rapidité des réponses des autres ministères.

Lors des entrevues, certains gestionnaires régionaux ont mentionné qu'il était difficile de savoir à qui s'adresser dans les autres ministères pour demander des renseignements; par ailleurs, 48 % des enquêteurs criminels interrogés n'étaient pas satisfaits de la clarté des procédures et des étapes nécessaires pour demander des éléments de preuve aux autres ministères.

En réponse à la recommandation faite dans l'évaluation de 2015, le Programme a élaboré un cours sur la DOE, qui explique ce qu'est la DOE, la portée des pouvoirs qui y sont liés et la façon d'utiliser la désignation pour demander des renseignements. L'achèvement de la formation pour le cours en ligne seulement était de 91 % pour les enquêteurs dans leur poste depuis trois à cinq ans, mais seulement de 53 % et de 28 % pour les enquêteurs dans leur poste depuis moins de deux ans, ou plus de cinq ans, respectivement. La participation accrue au cours sur la DOE pourrait permettre de régler certaines préoccupations exprimées par les gestionnaires et les enquêteurs. Cela pourrait se faire par l'entremise de la mise en œuvre de la recommandation, comme énoncé à la section 3.4, en ce qui a trait à l'amélioration de l'achèvement de la formation globalement.

Optimisation de la prestation des services d'enquêtes en informatique judiciaire

Dans l'évaluation de 2015, il a été recommandé que le Programme élabore des options afin de procéder à des enquêtes en informatique judiciaire et d'optimiser l'harmonisation des ressources existantes du Programme à l'appui des exigences en constante évolution, et qu'il mette en œuvre et contrôle les options choisies;

Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, mais certaines mesures restent à prendre. En réponse à cette recommandation, le Programme a effectué un examen interne de l'UIJ qui relève de la Division des

enquêtes criminelles à l'AC et cerné cinq mesures nécessitant un suivi (Tableau 7).⁴⁵ Deux points ont été achevés, tandis que deux sont en cours de réalisation. Selon les personnes interrogées, par suite de l'examen interne, le retard accumulé par les EIJ a été réduit. Les responsables régionaux interrogés se sont sentis bien soutenus par l'UIJ en termes d'obtention des outils et des formations nécessaires aux EIJ pour faire leur travail. Environ 93 % des enquêteurs criminels interrogés ont également déclaré être très ou assez satisfaits de l'engagement global avec les EIJ dans les régions.

Tableau 7 : État d'avancement des mesures nécessitant un suivi cernées dans l'examen interne de l'UIJ

Mesure de suivi	État d'avancement
Créer une politique sur les enquêtes en informatique judiciaire	Terminé
Créer des procédures normales d'exploitation	Terminé
Créer un cadre de mesure de rendement pour l'UIJ	Non terminé
Établir le financement de l'UIJ	Inconnu
Examiner la classification et la dotation en personnel pour les EIJ	En cours

Note de tableau 1 : L'évaluation actuelle a reçu des informations contradictoires sur l'état de ce point d'action.

Lors des entretiens, trois régions ont fait état de difficultés pour attirer et retenir les EIJ qualifiés afin de gérer le volume de travail. L'UIJ a également parlé de ces difficultés. Actuellement, les EIJ doivent être recrutés à l'interne à partir des postes d'enquêteurs existants, ce qui signifie que le bassin d'embauche des EIJ est limité. L'UIJ examine les solutions de rechange pour le recrutement d'EIJ ou de postes liés au soutien informatique.

Une analyse des données sur le rendement et les ressources humaines des EIJ a démontré que ces derniers offrent des niveaux variables de soutien aux enquêteurs criminels dans chaque région (voir Tableau 8). Un nombre d'investigateurs par EIJ plus élevé signifie que la région a moins de soutien de la part des EIJ. Une analyse des heures supplémentaires effectuées par les enquêteurs en informatique judiciaire peut également permettre de déterminer si une région bénéficie d'un niveau de soutien adéquat de la part du service d'EIJ - par exemple, la région du Québec où les services d'EIJ soutiennent le plus d'enquêteurs criminels et effectuent le deuxième plus grand nombre d'heures supplémentaires, ce qui pourrait indiquer un besoin de ressources supplémentaires dans cette région.

Tableau 8 : Nombre moyen d'EIJ et d'enquêteurs par région, de 2016 à 2017 à 2020 à 2021

EIJ	Enquêteurs	Rapport : nombre d'enquêteurs pour	Heures supplémentaires (mesurées en

⁴⁵ Plan de mise en œuvre et de surveillance : Réponse au plan d'action de la direction 4.3. Mai 2015. (Disponible sur le réseau du gouvernement du Canada seulement).

			un EIJ (du plus élevé au moins élevé)	équivalent temps plein (ETP))
Québec	4,4	46,2	11,5	0,18
Sud de l'Ontario	2	23	11,5	0,07
Région du Grand Toronto	5,2	47,8	9,7	0,27
Prairies	2,6	24,2	9,5	0,11
Nord de l'Ontario	1,6	12,2	8,6	0,10
Pacifique	7	39,2	5,6	0,17
Atlantique	3	14,2	4,7	0,05
Total	27,8	206,8	8,2	0,95

Source : Nombre d'enquêteurs : nombre du SAE moins le nombre d'EIJ fourni par le Programme. Heures supplémentaires tirées du MAC.

Il pourrait être possible de partager davantage les ressources d'EIJ entre les régions. Toutefois, cela est actuellement difficile en raison des limitations technologiques qui rendent difficile le partage de fichiers volumineux par voie électronique. [expurgée].

7. Conclusion et recommandations

Le Programme des enquêtes criminelles a fait beaucoup de progrès depuis l'évaluation de 2015 et appuie profitablement les objectifs en matière de sécurité publique et de prospérité économique de l'ASFC. Des enquêtes sont menées et les responsables du Programme collaborent avec le SPPC dans le but de tenir les individus et les entités criminellement responsables d'avoir délibérément contrevenu à la législation frontalière et menacé la sûreté, la sécurité et la prospérité des Canadiens. Le programme contribue également à faire respecter la législation frontalière du Canada par la dissuasion, lorsque les procédures pénales (de l'accusation à la condamnation) sont rendues publiques

Le Programme obtient des résultats positifs, comme le démontre le taux d'acceptation élevé des renvois en vue de poursuite par le SPPC; ainsi que le taux élevé de déclarations de culpabilité à la suite de poursuites en justice. Toutefois, la qualité des enquêtes (c.-à-d. la mesure dans laquelle les éléments de preuve recueillis répondent à la norme la plus élevée exigée) n'a pas pu être entièrement évaluée à l'aide des indicateurs de rendement et des données actuels.

Des données probantes indiquent que certains aspects pourraient être améliorés au chapitre de la mesure du rendement en ce qui a trait à la qualité des enquêtes réalisées, au respect des priorités

relativement aux dossiers et aux raisons pour lesquelles une enquête a été amorcée, mais est abandonnée avant son renvoi au SPPC.

Il serait également possible de permettre aux enquêteurs de mieux comprendre comment tirer parti de l'expertise du SPPC pour améliorer la qualité et l'efficacité des enquêtes.

Enfin, des améliorations opérationnelles, en particulier en ce qui concerne la formation et la disponibilité des outils et des ressources, et une meilleure harmonisation entre la sélection des dossiers et les priorités en matière d'exécution de la loi de l'ASFC, pourraient accroître le recours efficient aux ressources.

À la lumière des constatations et des conclusions décrites précédemment, l'équipe d'évaluation recommande ce qui suit :

Recommandation 1, S'attaquer aux causes profondes du faible taux d'achèvement de la formation

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi devrait travailler avec la vice-présidente de la Direction générale des ressources humaines pour évaluer les problèmes liés au faible taux d'achèvement de la formation des enquêteurs criminels et établir un plan de travail pour corriger les lacunes.

Recommandation 2, Mesure du rendement, y compris en ce qui concerne la sélection des dossiers et les facteurs liés à l'Analyse comparative entre les sexes plus

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi devrait mettre à jour le CMR du Programme des enquêtes criminelles afin d'améliorer la surveillance et les rapports au sujet de la sélection des dossiers, de la qualité de toutes les enquêtes, de l'utilisation des ressources du programme et les dépenses qui y sont associées, et examiner les possibilités pour recueillir des informations fiables des éventuelles répercussions du Programme sur différents groupes de gens en fonction des facteurs identitaires pertinents de l'ACS+.

Recommandation 3, Surveillance par l'AC de l'affectation des ressources et de la coordination de l'échange d'information dans les régions dans le cadre du Programme

Dans l'optique d'améliorer l'efficacité de son rôle de gestion fonctionnelle et de l'optimiser, au-delà du travail en cours visant à obtenir un outil de gestion des cas graves approprié, le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi devrait chercher à mieux comprendre l'affectation régionale des ressources et le rendement du programme qui en découle, et offrir une tribune aux régions pour leur permettre d'échanger au sujet des méthodes de sélection des dossiers, de l'expertise, des pratiques exemplaires et des difficultés.

Annexe A : Réponse et plan d'action de la direction

RECOMMANDATION 1		
<p>Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi devrait travailler avec la vice-présidente de la Direction générale des ressources humaines pour évaluer les problèmes liés au faible taux d'achèvement de la formation des enquêteurs criminels et établir un plan de travail pour corriger les lacunes.</p>		
<p>Réponse de la direction</p> <p>Les vice-présidents de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi (DGREL) et de la Direction générale des ressources humaines (DGRH) sont d'accord.</p>		
Plan d'action de la direction	Date d'achèvement	Responsable(s)
<p>1. Produire un rapport reproductible indiquant quels agents ont besoin de quelle formation, confirmer l'exactitude du contenu avec les équipes régionales de gestion des enquêtes criminelles, et apporter des corrections aux dossiers de formation, le cas échéant, lorsqu'il existe des preuves de la réussite du cours.</p>	T4 AF 2022/2023	<p>BPR: Direction de la formation et du perfectionnement, VP DGRH</p> <p>BSR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL</p>
<p>2. Identifier les causes profondes du faible taux apparent d'achèvement de la formation.</p>	T1 AF 2023/2024	<p>BPR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL</p>
<p>3. Élaborer et finaliser un plan de travail écrit pour combler l'écart dans l'achèvement de la formation de la NNF et les causes identifiées dans le point d'action 2, y compris les cours de formation en ligne et en personne. Le plan comprendra non seulement les engagements de la DGRH pour s'assurer que la formation est offerte, mais aussi les engagements des directeurs régionaux des secteurs d'activité de DGREL pour s'assurer que les formateurs et les</p>	T2 AF 2023/2024	<p>BPR: Direction de la formation et du perfectionnement, VP DGRH</p> <p>BSR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL</p>

<p>participants sont libérés pour assister aux formations prévues.</p>		
<p>4. Compléter les éléments d'action tels que déterminés par le plan de travail (voir l'élément d'action 1.3) par T2 AF 2024/2025 au plus tard.</p>	<p>T2 AF 2024/2025</p>	<p>BPR: Direction de la formation et du perfectionnement, VP DGRH</p> <p>BSR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL</p>

RECOMMANDATION 2

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi devrait mettre à jour le cadre de mesure du rendement (CMR) du Programme des enquêtes criminelles afin d'améliorer la surveillance et les rapports au sujet de la sélection des dossiers, de la qualité de toutes les enquêtes, de l'utilisation des ressources du programme et les dépenses qui y sont associées, et examiner les possibilités pour de recueillir des informations fiables des éventuelles répercussions du Programme sur différents groupes de gens en fonction des facteurs identitaires pertinents de l'ACS+.

Réponse de la direction

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi (DGREL) est d'accord.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement	Responsable(s)
1. Mettre à jour le CMR du Programme des enquêtes criminelles (EC) pour améliorer la surveillance et les rapports sur la sélection des cas, la qualité de toutes les enquêtes, ainsi que l'utilisation des ressources et les dépenses du programme.	T4 2023/2024	BPR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL BC: Unité efficacité et amélioration des activités, Direction de la transformation, de la planification et de l'intégration, VP DGREL

<p>2. Améliorer la sensibilisation aux potentielles incidences du Programme sur divers groupes de personnes en fonction des facteurs d'identité pertinents de l'ACS Plus, et travailler à l'établissement de rapports futurs sur ces répercussions, en participant à la stratégie pilote de données et d'analyse de l'ACS Plus de la Direction générale de la politique stratégique (DGPS) et en élaborant un plan de données et d'analyse de l'ACS Plus:</p> <p>(a) Dans les délais fixés par la DGPS pour le projet pilote, produire une analyse préliminaire des résultats.</p> <p>(b) Incorporer un plan d'analyse et de données ACS Plus pour le Programme d'EC dans les annexes ACS Plus des rapports ministériels.</p>	<p>(a) T1 2024/2025</p> <p>(b) T4 2024/2025</p>	<p>BPR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL</p> <p>BC: Bureau du dirigeant principal des données et le Centre de responsabilité sur l'ACS Plus, VP DGPS</p>
---	---	---

RECOMMANDATION 3

Dans l'optique d'améliorer l'efficacité de son rôle de gestion fonctionnelle et de l'optimiser, au-delà du travail en cours visant à obtenir un outil de gestion des cas graves approprié, le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi devrait chercher à mieux comprendre l'affectation régionale des ressources et le rendement du programme qui en découle, et offrir une tribune aux régions pour leur permettre d'échanger au sujet des méthodes de sélection des dossiers, de l'expertise, des pratiques exemplaires et des difficultés.

Réponse de la direction

Le vice-président de la Direction générale du renseignement et de l'exécution de la loi (DGREL) est d'accord.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement	Responsables(s)
1. Remplir un modèle d'allocation des ressources (MAR).	T4 2023/2024	BPR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL BSR: Unité efficacité et amélioration des activités, Direction de la transformation, de la planification et de l'intégration, VP DGREL
2. Fournir des forums supplémentaires au personnel de niveau opérationnel dans les régions et au personnel de la DEC à l'AC pour échanger sur les approches de sélection des cas, l'expertise, les meilleures pratiques et les défis, grâce à : (a) la consultation des régions afin d'élaborer des options visant à améliorer les formats d'engagement existants et des formats supplémentaires;	T4 2023/2024	BPR: Division des enquêtes criminelles, Direction du renseignement et des enquêtes, VP DGREL

<p>(b) la réalisation d'une analyse des options pour évaluer la faisabilité, les coûts et les délais de mise en œuvre;</p> <p>(c) la mise en œuvre de nouveaux forums.</p>		
--	--	--

Annexe B : Modèle logique du Programme des enquêtes criminelles

Mandat de l'ASFC : L'Agence a la responsabilité de fournir des services frontaliers intégrés à l'appui des priorités liées à la sécurité nationale et à la sécurité publique et de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises, y compris les animaux et les végétaux, qui respectent toutes les exigences de la législation frontalière.

Responsabilité essentielle : Exécution de la loi à la frontière : L'ASFC contribue à la sécurité du Canada en soutenant le système d'immigration et de protection des réfugiés lorsqu'elle détermine l'admissibilité d'une personne au Canada, en prenant les mesures appropriées pour faire respecter les lois en matière d'immigration, et en soutenant les poursuites des personnes qui enfreignent nos lois.

Résultats ministériels et résultats à l'échelle du programme :

- **Résultats finaux :** Les personnes et les entités qui contreviennent sciemment à la législation frontalière et menacent la sécurité et la prospérité des Canadiens et du Canada sont tenues criminellement responsables.
- **Résultats intermédiaires :** Les enquêtes criminelles mènent à des renvois en vue de poursuites appuyées par des éléments de preuve recueillis légalement qui respectent la norme de preuve la plus élevée des tribunaux canadiens.
- **Résultats immédiats :** Les enquêtes criminelles sont ouvertes sur des personnes ou des entités soupçonnées d'avoir commis une infraction à la législation frontalière, conformément aux priorités de l'ASFC.

Secteur d'activité au niveau du programme - Réaliser des enquêtes criminelles

- **Activités :**
 - Réaliser des enquêtes préliminaires et complètes
 - Rédiger et présenter (au tribunal) des demandes d'autorisation judiciaire
 - Identifier et interroger les témoins
 - Exécuter des mandats de perquisition et utiliser d'autres techniques de collecte de preuves
 - Participer à des enquêtes conjointes avec des partenaires chargés de faire respecter la loi
 - Préparer des recommandations d'accusations criminelles
- **Extrants :**
 - Preuves et analyse des preuves
 - Demandes d'autorisation judiciaire
 - Déclarations des témoins
 - Enquêtes achevées
 - Relations avec les autres ministères
 - Rapports et recommandations

Secteur d'activité au niveau du programme - Soumettre des renvois au SPPC et appuyer les poursuites

- **Activités :**
 - Préparer des résumés de cas, de preuves et d'accusations précises à soumettre au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC)
 - Préparer des trousse de divulgation complètes pour l'accusation
 - Assurer le dépôt d'accusations
 - Signifier les assignations et autres notifications
 - Aider à gérer la présence des témoins et à fournir des preuves par le biais de témoignages au tribunal

- **Extrants :**
 - Dossiers de la Couronne/rapports aux procureurs de la Couronne
 - Trousses de divulgation
 - Dépôt des accusations
 - Mandats d'arrestation (lancés, exécutés et annulés)
 - Témoignages

Secteur d'activité au niveau du programme - Appui aux programmes et élaboration de politiques

- **Activités :**
 - Assurer un leadership fonctionnel et fournir des lignes directrices et une orientation fonctionnelles
 - Appuyer l'élaboration de la formation et s'assurer que les enquêteurs ont accès à la formation
 - Présenter des rapports sur le programme, ses activités et ses résultats
 - Cerner, élaborer ou acquérir et fournir des outils pour le programme
 - Maintenir et renforcer les partenariats de collaboration
 - Évaluer et moderniser les techniques d'enquête (outils et pouvoirs)
- **Extrants :**
 - Manuels de politiques, procédures, directives et orientation
 - Normes nationales de formation (NNF) approuvées pour les enquêteurs criminels et les enquêteurs en informatique judiciaire (EIJ), et produits de formation
 - Rapports annuels et trimestriels
 - Outils d'enquête
 - Partenariats de collaboration
 - Analyses de rentabilisation, documents de travail, analyses des tendances

Annexe C : Intervenants du Programme — Rôles et responsabilités

Responsables du Programme

La Division des enquêtes criminelles de l'AC est composée des trois unités suivantes :

1. Unité du soutien aux enquêtes criminelles

L'unité du soutien aux enquêtes criminelles répond aux demandes d'aide en matière d'enquête provenant d'organismes de services frontaliers étrangers et d'autres ministères canadiens conformément aux traités, aux protocoles d'entente et aux autres instruments internationaux en vigueur. L'USEC est également chargée de cerner les indices d'enquête résultant de telles demandes d'enquête potentielle par les enquêteurs criminels dans les régions.

À l'USEC, l'unité d'informatique judiciaire (UIJ) supervise les EIJ et leurs gestionnaires travaillant dans les régions et leur fournit une orientation fonctionnelle. L'EIJ à l'AC a recours à une formation spécialisée, à des outils et à des technologies spécialisés pour consulter, recenser, préserver et extraire les éléments de preuve numériques trouvés dans les appareils électroniques (téléphones, ordinateurs, etc.) qui sont saisis aux points d'entrée ou à l'intérieur du pays à la suite d'enquêtes, et pour produire des rapports à cet égard.

2. Unité de gestion du Programme des enquêtes criminelles

L'unité de gestion du Programme des enquêtes criminelles est responsable de la planification, de l'élaboration et de la gestion des stratégies, des programmes, des politiques et des processus nationaux liés au Programme des enquêtes criminelles. L'Unité élabore les Normes nationales de formation et s'assure que les enquêteurs ont accès aux cours essentiels. L'UGPEC soutient le Programme dans son ensemble en fournissant des politiques et des directives opérationnelles, en mettant à jour et en tenant à jour le Manuel des enquêtes criminelles (MEC), en établissant les priorités du Programme, en élaborant des indicateurs de rendement et en les surveillant, et en fournissant une orientation stratégique améliorée directement liée au Programme. Par ailleurs, cette unité fournit un soutien et une orientation continus à la direction générale dans le contexte des capacités, des pouvoirs et des stratégies d'exécution de la loi, afin de garantir une application cohérente et pertinente, conforme aux priorités du gouvernement. La Division travaille en collaboration avec les conseillers juridiques de l'ASFC afin d'évaluer les répercussions de la jurisprudence actuelle sur les activités d'enquête de l'ASFC et, ce faisant, elle collabore avec d'autres organismes de réglementation fédéraux ayant des mandats d'enquête.

3. Unité des opérations relatives aux enquêtes criminelles

L'unité des opérations relatives aux enquêtes criminelles est le point central des activités opérationnelles quotidiennes et de la gestion de la circulation de l'information entre les régions et

les responsables du Programme. Cette unité est responsable de l'orientation opérationnelle et fonctionnelle des enquêtes et des activités opérationnelles, y compris :

- de la gestion des cas et des questions relatives aux cas très médiatisés/sensibles;
- du suivi;
- de la surveillance et de l'établissement de rapports (proactifs et réactifs) à l'intention de la haute direction sur les cas;
- de la réponse aux demandes des médias.

Elle supervise le SGIEC et travaille en collaboration avec la DGIST pour mettre à niveau le Système au besoin par suite de modifications législatives ou de besoins cernés par les utilisateurs.

L'UOEC communique avec les régions concernant les questions opérationnelles émergentes et fournit des conseils sous la forme de l'interprétation de politiques et de l'évaluation du risque. Elle collabore avec des partenaires pour obtenir de l'information et des éléments de preuve (comme l'Unité des services juridiques [USJ], SPPC, GRC, AMC, IRCC). L'UOEC réalise également des examens et des analyses de cas après coup aux fins de l'élaboration et de la modification de politiques; analyse les tendances nationales; effectue des examens d'assurance de la qualité (c.-à-d. des examens de dénonciations en vue d'obtenir un mandat); réalise des examens sur l'intégrité des données pour les cas dans le SGIEC; réalise des examens d'assurance de la qualité sur les entrées et les processus du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) traités dans les régions; surveille et assure le suivi de la salle des éléments de preuve par le biais d'audits trimestriels; et assure la supervision et le suivi de témoins étrangers.

Régions de l'ASFC

Chaque région de l'ASFC au Canada dispose d'une Unité des enquêtes criminelles, dirigée par *un directeur ou une directrice du Renseignement et de l'exécution de la loi*. Voici les principaux intervenants régionaux ainsi que leurs rôles et responsabilités.

1. **Directeurs régionaux** : chargés d'établir l'orientation stratégique du Programme des enquêtes criminelles dans leur région. Sur le plan fonctionnel, ils partagent cette responsabilité avec le directeur des Enquêtes criminelles de l'AC et le directeur adjoint régional. Ils voient à la bonne affectation des ressources selon les priorités de la DGREL et du gouvernement fédéral.

Conformément aux politiques en vigueur, les directeurs sont chargés d'approuver les opérations de surveillance et les projets d'opérations policières conjointes. Les directeurs adjoints procèdent à l'examen et à l'approbation définitive des principales activités opérationnelles et d'exécution de la loi, notamment les mandats de perquisition, les enquêtes sur les cas graves, les opérations policières conjointes et les recommandations au SPPC quant aux poursuites. Ils sont chargés d'approuver toutes les enquêtes en vertu de la *Loi sur les douanes* ou de la LIPR lancées par la GRC. Les directeurs s'assurent que des partenariats stratégiques sont conclus avec des

organismes d'exécution de la loi nationaux et internationaux, d'autres ministères et le SPPC pour que l'ASFC puisse faire progresser ses enquêtes conformément à son mandat et à ses priorités⁴⁶.

2. **Gestionnaires d'enquêtes** : Ils sont responsables des activités quotidiennes de leurs unités et exercent une autorité hiérarchique sur les enquêteurs criminels de leurs bureaux. Ils doivent prioriser les activités afin d'assurer l'utilisation efficace des ressources et l'harmonisation avec les priorités d'ELR de l'Agence et du gouvernement du Canada.

Leur rôle principal consiste à fournir une orientation générale aux enquêteurs criminels, à examiner tous les documents et rapports rédigés par les enquêteurs et à surveiller la planification et le déroulement des opérations d'exécution de la loi. Ils sont responsables et redevables de toutes les enquêtes menées par leur équipe et doivent s'assurer que les enquêteurs disposent des ressources nécessaires pour effectuer leurs enquêtes efficacement. Ils peuvent être appelés à agir en tant que commandants d'équipe lors d'enquêtes sur des cas graves et doivent veiller à ce que les principes du modèle de gestion des cas graves soient respectés⁴⁷.

3. **Enquêteurs criminels** : Ils enquêtent sur les infractions au criminel et organisent la comparution devant le tribunal des délinquants soupçonnés. Les enquêteurs présentent ensuite leur cas et les preuves connexes au SPPC dans un dossier de la Couronne. Le dossier de la Couronne présente la théorie qui sous-tend l'enquête, les preuves qui l'étayent, les personnes qui témoigneront et une recommandation quant aux accusations à porter. Au bout du compte, c'est au directeur adjoint responsable des enquêtes criminelles de l'ASFC qu'il revient de décider s'il formulera une **recommandation** au SPPC pour que soient intentées des poursuites; alors qu'il revient au SPPC de décider d'**intenter** des poursuites pénales. Il existe des disparités régionales, car certaines régions ont besoin de l'approbation préalable du SPPC pour déposer des accusations.

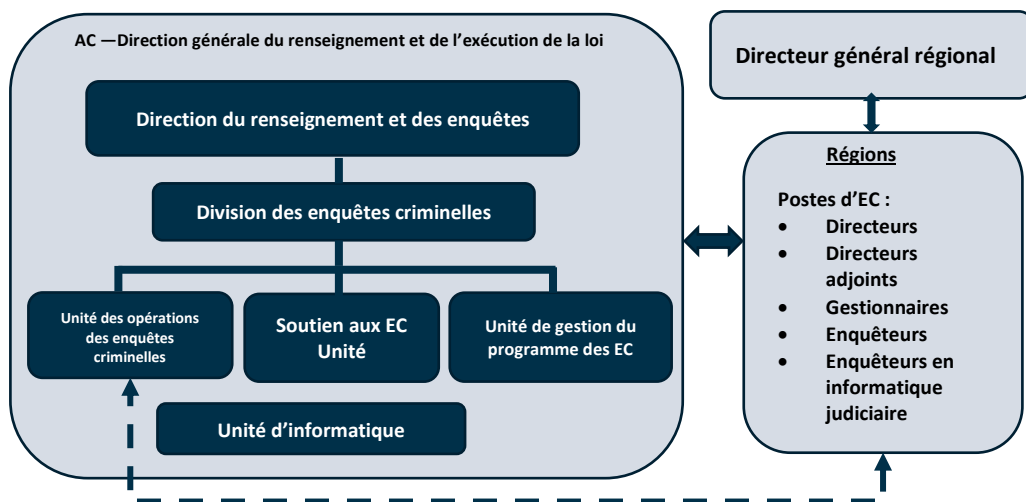
Lorsque le personnel de programme de l'ASFC renvoie un dossier au SPPC, le rôle de responsable passe de l'ASFC au SPPC. Cependant, jusqu'à la fin des procédures judiciaires, les enquêteurs criminels continuent de jouer un rôle actif de soutien dans le cadre de la poursuite, en témoignant à titre d'expert, en organisant et en gérant les éléments de preuve qui seront présentés en cour, y compris les documents à communiquer, en assignant les témoins et en s'assurant que les déclarations de culpabilité sont consignées dans les systèmes canadiens d'information sur l'exécution de la loi, comme le CIPC.

La **Figure C-1** illustre le rapport hiérarchique entre les intervenants du programme à l'AC et dans les régions.

⁴⁶ Doctrine sur les enquêtes criminelles. Division des enquêtes criminelles. Janvier 2020. [expurgée]

⁴⁷ Ibid.

Figure C-1 : Rapport hiérarchique



Source : Diagramme produit par la Division de l'évaluation des programmes selon les documents du programme

Intervenants externes — partenaires fédéraux en matière d'exécution de la loi⁴⁸

L'ASFC travaille en étroite collaboration avec les organisations fédérales suivantes pour mener des enquêtes :

- Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA);
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC);
- Environnement et Changement climatique Canada (ECCC)
- Affaires mondiales Canada (AMC);
- Service des poursuites pénales du Canada (SPPC);
- Gendarmerie royale du Canada (GRC).

⁴⁸ Page Atlas de la collectivité des EC : Partenaires fédéraux (disponible sur un réseau du gouvernement du Canada seulement)

Annexe D : Détails et limites de la méthode d'évaluation

La présente section décrit les méthodes de recherche utilisées pour produire le présent rapport.

- 1. Entrevues :** Dans le cadre de l'évaluation, on a mené des entrevues entre juin et août 2022 avec :
 - des gestionnaires et des directeurs du PEC de l'ASFC à l'AC;
 - des directeurs et des directeurs adjoints de l'ASFC (ou leurs représentants) des régions du Pacifique, du Grand Toronto et des Prairies;
 - de gestionnaire de l'ASFC de chaque région (21 au total);
 - des gestionnaires et du personnel de la Direction générale des ressources humaines de l'ASFC;
 - des procureurs du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) de Toronto, d'Halifax, d'Edmonton, de Winnipeg, de Vancouver, de la région de la capitale nationale, de Montréal, de Québec et de l'AC;
 - des employés de la section de l'intégrité des frontières et des crimes financiers de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).
- 2. Sondage :** Le sondage à l'intention des enquêteurs criminels et des enquêteurs en informatique judiciaire dans les régions a été lancé en juin 2022 et a reçu un taux de réponse de 56 % (126 réponses).
- 3. Examen de documents :** Examen de nombreux documents organisationnels, notamment : documents de planification (p. ex. plan d'activités intégré de la DGREL); documents présentant les priorités de la direction et du programme; lois, politiques et documents d'orientation (p. ex. *LIPR*, *Loi sur les douanes*, protocoles d'entente entre l'ASFC et d'autres ministères, Manuel de l'exécution, Manuel des enquêtes criminelles); rapports de gestion et autres documents concernant la mise en œuvre et la gestion des activités du programme (p. ex. évaluations antérieures, rapport annuel de la DEC, examen interne de l'UIJ, profil de renseignements sur le programme du PEC).
- 4. Examen de données administratives (indices, dossiers ouverts, dossiers clos, données sur la formation, etc.) :** Données sur les indices reçus par le programme et sur les dossiers d'enquête ouverts et clos pendant la période allant de 2016-2017 à 2020-2021. Les données ont été extraites par le programme et par la Direction générale de l'information, des sciences et de la technologie (DGIST) à partir du SGIEC, à la demande de l'équipe d'évaluation. La DGRH a fourni des données sur **l'achèvement de la formation** pour les cours énumérés dans la Norme nationale relative à l'éducation pour les enquêteurs criminels et les enquêteurs en informatique judiciaire. L'achèvement de la formation est fondé sur des données concernant les EC et les EIJ qui travaillaient au sein du programme en date du 31 mars 2021.
- 5. Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) :** L'équipe d'évaluation a réalisé une analyse pour étudier l'incidence du programme sur divers groupes. L'évaluation a examiné les proportions de différents groupes (selon le sexe, l'âge et la race perçue) représentés dans les pistes reçues par le Programme, dans les cas sélectionnés pour enquête et dans les cas pour

lesquels des accusations ont été portées. Les différences dans la représentation d'un groupe donné ont été calculées entre les pistes reçues et les pistes sélectionnées pour l'enquête, ainsi qu'entre les dossiers ouverts et les dossiers pour lesquels des accusations ont été portées. Ces différences peuvent démontrer qu'un groupe particulier est davantage touché par le programme. Certaines différences de représentation ont été identifiées par cette analyse de données mais ne sont pas rapportées ici en raison des limitations de données constatées.

6. **Examen de données en matière de finances et de ressources humaines (ETP et effectif)** : On s'est fondé sur des données tirées du SAE et du modèle analytique des coûts (MAC) pour la période allant de 2016-2017 à 2020-2021 pour établir un rapport sur les dépenses globales du programme (données en matière de finances du SAE) et sur les dépenses liées aux ETP et à des activités précises (données du MAC). Des données du SAE ont été examinées afin d'évaluer le nombre d'employés du programme. Les retraites à venir et l'achèvement de la formation ont été calculés selon un aperçu des enquêteurs datant du 31 mars 2021. Selon les données du SAE, la Division des enquêtes criminelles a présenté une ventilation du taux d'enquêteurs disponibles par enquêteur en informatique judiciaire.

Limites

Limites des données générales

Il y a eu certains inconvénients quant à la disponibilité des données en ce qui concerne la mesure du rendement :

- pour la période analysée (de 2016-2017 à 2020-2021), le Programme n'a pas assuré le suivi des cas acceptés par le SPPC dans le SGIEC.
 - L'équipe d'évaluation a utilisé une mesure de rechange pour évaluer l'acceptation par le SPPC des renvois de l'ASFC : cas pour lesquels le SPPC a déposé des accusations.
- la quantité d'aide requise de la part du SPPC pour que les cas correspondent à la norme de preuve nécessaire à des fins de poursuite ne figure pas dans les données disponibles.
- les données actuelles ne comprennent pas le niveau d'effort investi par le Programme dans les dossiers, alors l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de comparer le niveau de ressources requis pour enquêter sur des cas de poursuites entamées au point d'entrée par rapport aux cas majeurs et complexes.

Le PEC dispose d'information limitée pour effectuer une ACS+ approfondie et évaluer entièrement la façon dont ses activités touchent certains groupes (pour en savoir plus, voir la section 5). Les limites comprennent :

- certains facteurs d'identité, comme le genre, le sexe à la naissance, le revenu, l'âge, la race, l'ethnie, le pays de naissance et les déficiences mentales ou physiques ne sont pas des champs obligatoires dans le SGIEC ou ne sont tout simplement pas recueillis.
- Les données sur la race sont fondées sur la perception² des employés de l'ASFC de la race d'une personne, et ne constituent pas une mesure fiable pour évaluer l'incidence possible et imprévue du PEC sur des minorités visibles.

Limites précises relatives aux données du SGIEC : raisons pour lesquels des dossiers sont clos avant le renvoi au SPPC

Les raisons pour lesquels des dossiers ont été clos avant le renvoi au SPPC n'ont pas été suffisamment consignées dans le SGIEC. De plus, il n'est pas indiqué à quel moment les dossiers ont été clos, ou le temps consacré au dossier (c.-à-d. le niveau d'effort). Le SGIEC permet aux enquêteurs de consigner les raisons pour lesquelles des dossiers ont été indiqués comme étant infructueux, mais, malheureusement, ce champ n'est pas obligatoire. De ce fait, pour la majorité des cas, aucune raison n'est fournie, ou l'option « autre » a été sélectionnée, sans détails supplémentaires. Si ce champ était rempli pour tous les cas, cela pourrait fournir des renseignements utiles.

On peut améliorer le SGIEC pour qu'il mesure systématiquement la qualité des éléments de preuve par rapport au résultat intermédiaire. Bien que les enquêteurs puissent saisir des notes sur le cas et fournir de l'information à la gestion concernant l'admissibilité des éléments de preuve présentés à la cour, le SGIEC ne donne pas cette information de manière systématique pour cerner les tendances globales en matière de qualité des éléments de preuve. Il s'agit d'un indicateur de rendement possible dont le Programme peut se servir à l'avenir pour mesurer la qualité des éléments de preuve recueillis.

Durée des dossiers conclus

La Section 4.2 du présent rapport renvoie à la durée des dossiers conclus. La durée a été calculée selon les données sur les cas conclus disponibles dans le SGIEC, et représente la différence entre la date de création du cas dans le SGIEC et la date à laquelle on a indiqué qu'il était conclu. La qualité des données pour les cas conclus est limitée, mais la tendance générale reflète les commentaires présentés lors des entrevues par les gestionnaires régionaux et les employés du SPPC passés en entrevue. Les limites de ces données comprennent les éléments suivants.

- Il n'est pas obligatoire de saisir un dossier clos dans le SGIEC. Par conséquent, il se peut que les données ne reflètent pas de manière exacte la durée des cas.
- Un dossier peut être ouvert pendant une période donnée, mais cela ne signifie pas nécessairement que des activités d'enquête étaient en cours pendant toute la période.
- Certains cas peuvent être laissés ouverts pendant longtemps, en prévoyant que le suspect puisse revenir au Canada.
- Un cas peut avoir une longue durée en raison du temps écoulé entre le renvoi au SPPC et l'achèvement de la poursuite.
 - Les retards pendant cette période peuvent être hors du contrôle des enquêteurs de l'ASFC.
 - Les données permettant de calculer la durée entre l'ouverture d'un cas et le renvoi au SPPC (ce sur quoi l'enquêteur aurait une plus grande influence) ne sont disponibles que depuis mars 2022.

Cas marqués comme réussis et non réussis

Auparavant, il était possible de fermer une affaire dans le SGIEC sans saisir de résultat (ex. : verdict de culpabilité, arrêt des procédures, non coupable, etc.) dans le champ Résultat des poursuites de l'onglet Action pénale pour chaque entité. Ce champ n'était pas obligatoire. Lorsqu'une affaire était clôturée sans qu'aucun résultat n'ait été saisi dans le champ "Résultat des poursuites", la réponse "Non" était automatiquement inscrite dans le champ "Indicateur d'affaire réussie". En d'autres termes, cela indique que l'affaire n'a pas abouti à des poursuites fructueuses. L'utilisation des données sur les cas réussis de ce domaine peut avoir fourni des pourcentages inexacts pour le taux de condamnation. Elle a pu montrer un taux de réussite plus faible que la réalité. L'équipe d'évaluation a utilisé les cas marqués comme non réussis pour calculer les taux de réussite. Les chiffres présentés dans le tableau 5 sont donc l'inverse des cas marqués non réussis pour fournir une illustration du taux de réussite. Il est important de noter, cependant, que le fait de baser les résultats sur les cas marqués comme n'ayant pas abouti ne donnerait pas non plus une image tout à fait exacte, puisque cela inclut probablement certains cas qui avaient en fait abouti à une poursuite (mais l'information n'avait tout simplement pas été saisie dans le champ « Résultat de la poursuite », ce qui entraîne automatiquement une réponse "Non" dans le champ "Indicateur de cas réussi"). Depuis mars 2022, le champ « Résultat des poursuites » est obligatoire. Il doit désormais être rempli avant de pouvoir clôturer une affaire.