2008

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

MAI

Chapitre 7

Les détentions et les renvois —
Agence des services frontaliers du Canada

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mai 2008 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres et huit chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008
Nº de catalogue FA1-2008/1-7F
ISBN 978-0-662-08805-9

Chapitre

7

Les détentions et les renvois

Agence des services frontaliers du Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Obstacles constants au renvoi rapide des personnes 6
Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 9

Coordination du mandat conjoint 9

Les motifs pour la délivrance de permis ne sont pas documentés de façon uniforme 10

Gestion des détentions et des renvois 12

Les renseignements dont dispose l'ASFC sur la détention sont incomplets 12
Les décisions relatives à la détention ne sont pas uniformes 13
Les normes relatives aux établissements de détention ne font pas l'objet d'une surveillance 15
L'ASFC ne gère pas efficacement les coûts de détention 16
Le suivi et le classement par ordre de priorité des cas de renvoi se sont améliorés, mais il reste encore du travail à faire 17
Le remplacement prévu du Système national de gestion des cas ne s'est pas concrétisé 20
L'ASFC a amélioré sa capacité de rendre les transporteurs aériens responsables des coûts des renvois 21
La nécessité d'avoir recours à des agents d'escorte est déterminée au cas par cas 22
Recommandations et réponses de l'ASFC 23

Conclusion 23

À propos de la vérification 25

Annexe

Tableau des recommandations 27

Les détentions et les renvois
Agence des services frontaliers du Canada

Points saillants

Objet

Aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (modification de 2003), les agents de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC ou Agence) dans les points d'entrée et dans l'ensemble du Canada sont autorisés à arrêter et à détenir tout résident permanent ou tout étranger qui a, ou qui pourrait avoir, enfreint la *Loi*. Une personne peut être détenue si elle représente un danger pour le public, si son identité est contestable ou si l'on a de bonnes raisons de croire qu'elle ne se présentera pas à une procédure de l'Immigration. L'ASFC a également le pouvoir de renvoyer du Canada toute personne considérée interdite de territoire au pays. En 2006-2007, l'ASFC a renvoyé environ 12 600 personnes, dont à peu près 1 900 criminels présentant un risque élevé pour le Canada.

Les responsabilités en matière de détention et de renvoi ont été transférées de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) à l'Agence au moment de sa création en décembre 2003.

Nous avons tenté d'établir si l'ASFC et CIC avaient clairement défini leurs responsabilités respectives relativement à l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et à l'établissement de rapports concernant la détention et le renvoi. De plus, nous avons examiné si l'ASFC appliquait uniformément ses politiques et ses normes en matière de détention, en tenant compte des principes d'économie, et si elle renvoyait les personnes du Canada en fonction des risques qu'elles présentent et en tenant compte des coûts.

La présente vérification a été effectuée à la suite d'une demande du Comité des comptes publics pour savoir si la gestion des détentions et des renvois s'était améliorée depuis qu'elle est assurée par l'ASFC, soit depuis 2003, alors que nous avions vérifié ces activités dans le cadre du programme de contrôle et d'exécution de la loi de CIC.

Pertinence

En détenant et en renvoyant les personnes qui entreraient illégalement au Canada ou qui constitueraient une menace pour les Canadiens, l'ASFC veille à la sécurité des Canadiens. Grâce à la détention et au renvoi des personnes interdites de territoire, elle joue également

un rôle fondamental pour ce qui est de maintenir l'intégrité des programmes canadiens d'immigration et de protection des réfugiés et d'assurer un traitement équitable aux personnes qui viennent au Canada en toute légalité.

Constatations

- Depuis notre dernière vérification, l'ASFC a apporté un certain nombre d'améliorations à la façon dont elle assure la gestion des détentions et des renvois. Elle estime avec plus de précision le nombre de cas en instance et a mis en œuvre des processus qui lui permettent de concentrer ses efforts sur le renvoi des personnes qui présentent le plus de risques. Même si l'ASFC a amélioré ses méthodes pour déterminer les risques et assurer le suivi des personnes prêtes au renvoi, un nombre croissant de personnes — dont les allées et venues ne sont pas connues — pourraient toujours se trouver illégalement au Canada, ce qui compromet l'intégrité du programme d'immigration du Canada. Les ressources affectées aux activités de détention et de renvoi n'ont pratiquement pas changé depuis notre dernière vérification.
- La portée des politiques et des normes de l'ASFC relativement à la détention des personnes est vaste, ce qui lui laisse une grande marge de manœuvre pour ce qui est du processus décisionnel. Nous avons constaté que les décisions de l'ASFC concernant la détention ou la mise en liberté ne font pas l'objet d'une surveillance adéquate permettant de savoir si les personnes sont traitées de façon juste et uniforme. L'ASFC a établi des normes touchant le traitement des personnes en détention, mais elle ne s'assure pas que ces normes sont respectées. En outre, l'ASFC n'analyse pas dans quelle mesure les personnes libérées sous caution ou suivant d'autres conditions se soumettent aux conditions de leur mise en liberté.
- L'ASFC exécute certaines tâches liées à la détention et au renvoi sans tenir dûment compte des coûts. Alors qu'elle fait appel à des établissements de détention provinciaux, elle n'a pas conclu d'ententes avec la plupart des provinces visant à établir les coûts et les conditions de détention. L'ASFC dispose de peu de renseignements à l'échelle nationale sur les coûts liés aux renvois. Il existe peu de mesures de contrôle pour s'assurer que la décision d'escorter les personnes renvoyées dans leur pays de destination repose sur les risques et que les coûts sont surveillés comme il se doit.
- Les détentions et les renvois nécessitent une bonne coordination entre l'ASFC et CIC, de sorte qu'ils puissent assumer leurs obligations respectives. Un protocole d'entente (PE) conclu entre l'ASFC et CIC décrit clairement leurs responsabilités respectives en

matière de détention et de renvoi. Les deux organismes font actuellement un bilan du PE afin de déterminer s'il faut lui apporter des améliorations pour appuyer l'exécution du programme.

Réaction de l'Agence des services frontaliers du Canada et de Citoyenneté et Immigration Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada a accepté toutes nos recommandations. Citoyenneté et Immigration Canada a accepté la recommandation du paragraphe 7.20 qui la concerne. Les réponses détaillées suivent les recommandations formulées dans le chapitre.

Introduction

7.1 Chaque année, des milliers de personnes entrent légalement au Canada conformément aux objectifs de la politique d'immigration qui soutiennent le regroupement des familles, le développement économique et les considérations d'ordre humanitaire. De même, des milliers de personnes, qui ne cadrent pas avec ces objectifs et qui pourraient constituer une menace à la sécurité de la population, parviennent à entrer au Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC ou Agence) joue un rôle important pour ce qui est de maintenir l'intégrité des programmes canadiens d'immigration et de protection des réfugiés et d'assurer la sécurité des Canadiens. Aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, l'ASFC est habilitée à arrêter et à détenir des étrangers et des résidents permanents si elle a des motifs de croire qu'ils représentent un risque ou un danger pour la population, de même qu'à renvoyer du Canada les personnes considérées interdites de territoire.

7.2 En décembre 2003, le gouvernement fédéral a créé l'Agence des services frontaliers du Canada, qui relève du ministre de la Sécurité publique, afin de regrouper les activités de première ligne liées à la gestion de la frontière et à l'exécution de la loi, lesquelles étaient auparavant exercées par trois organismes, soit :

- le service des douanes, qui faisait à l'époque partie de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC);
- les services d'immigration aux points d'entrée et la majeure partie des programmes de renseignement et d'exécution de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC);
- le programme d'inspection des importations aux points d'entrée de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

7.3 L'ASFC et CIC se partagent l'application des dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Tandis que CIC est essentiellement responsable de la politique d'immigration, de la délivrance des visas et de l'évaluation des risques avant renvoi, il incombe principalement à l'ASFC d'appliquer les dispositions d'exécution de la *Loi*.

7.4 La dernière vérification de ces aspects, effectuée en 2003, a révélé qu'un nombre croissant de personnes demeuraient au Canada même si une mesure de renvoi avait été prise contre elles par le gouvernement. Selon nos estimations, ce nombre aurait augmenté d'environ 36 000 personnes au cours des six dernières années. Cela dit,

il faut mentionner que ce calcul manquait de précision, car le Canada ne tenait pas de registre sur les personnes qui quittaient le pays. Comme il nous était impossible d'estimer le nombre total de cas, il s'agissait du meilleur instrument de mesure dont nous disposions pour apprécier ce problème grandissant. D'autres problèmes ont également été soulevés, notamment :

- le manque de clarté entre les rôles et les responsabilités de l'Agence des douanes et du revenu du Canada de l'époque et du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration;
- le manque d'uniformité entre les décisions en matière de détention;
- l'incapacité du système de déterminer et de récupérer les coûts relatifs aux renvois auprès des transporteurs aériens.

Obstacles constants au renvoi rapide des personnes

Exemples de personnes pouvant rester au Canada suivant la loi

- Demandeurs d'asile dans l'attente du résultat de leur demande
- Titulaires d'un permis de séjour temporaire
- Résidents permanents
- Personnes bénéficiant d'un sursis à la mesure de renvoi

7.5 De nombreuses étapes menant au renvoi de personnes considérées interdites de territoire au Canada ne relèvent pas de l'ASFC. Comme il a déjà été dit, l'ASFC et CIC se partagent l'application de la *Loi*. Les personnes pouvant être interdites de territoire peuvent être identifiées tant par l'ASFC que par CIC. Également, dans les cas plus complexes, il incombe à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) de déterminer si la personne est effectivement interdite de territoire. La CISR est un tribunal administratif indépendant, qui relève du Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. De nombreuses mesures de protection légales sont en place pour veiller à ce que des personnes ne soient pas détenues ou renvoyées sans motifs valables ou sans avoir eu droit à tous les recours prévus. Ces mesures s'appliquent dès qu'une personne arrive au Canada et qu'elle bénéficie de la protection prévue dans la *Charte des droits et libertés*. Après une période de détention de 48 heures, la CISR examine la décision quant à la détention afin de se prononcer sur la mise en liberté ou sur le maintien en détention de la personne visée. Dans le cas où elle décide de maintenir la détention, la CISR revoit sa décision 7 jours plus tard, et aux 30 jours par la suite. Les décisions défavorables peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale du Canada.

7.6 Le processus visant à déterminer l'admissibilité peut également se dérouler sur une longue période, et la mesure de renvoi peut être exécutée des mois ou des années après l'arrivée de la personne au Canada. La personne est renvoyée du Canada une fois que l'ASFC détermine que tous les recours prévus par la loi sont épuisés. L'ASFC doit veiller à ce que les lois et les politiques du Canada soient respectées, en tenant compte de la nécessité d'empêcher des personnes

d'entrer illégalement ou sans autorisation au Canada, tout en préservant le droit des personnes à tous les recours prévus par la loi.

7.7 L'objectif des agents de l'ASFC consiste à renvoyer du Canada les personnes interdites de territoire le plus rapidement possible, de façon sécuritaire, efficace et respectueuse, sans oublier leurs droits découlant de la loi. Dans certains cas, le renvoi peut avoir lieu le jour même de l'arrivée de la personne au point d'entrée, si elle renonce à tout droit lui permettant de rester ou si elle a épuisé tous les recours prévus par la loi.

7.8 L'ASFC a constaté que plus l'application d'une mesure de renvoi est longue, plus les coûts qu'elle doit engager et les efforts qu'elle doit déployer pour renvoyer la personne sont élevés. Une version simplifiée du processus de détention et de renvoi figure à la pièce 7.1. Au cours du processus de renvoi, la personne peut demander un **examen des risques avant renvoi** ou la résidence permanente. Si l'évaluation des risques donne des résultats négatifs ou si la demande de résidence permanente est rejetée, l'ASFC peut encore avoir de la difficulté à obtenir les titres de voyage nécessaires, comme le passeport, ou l'autorisation de renvoyer la personne dans son pays de destination. La combinaison de ces facteurs peut faire en sorte que le processus de renvoi se prolonge pendant des années.

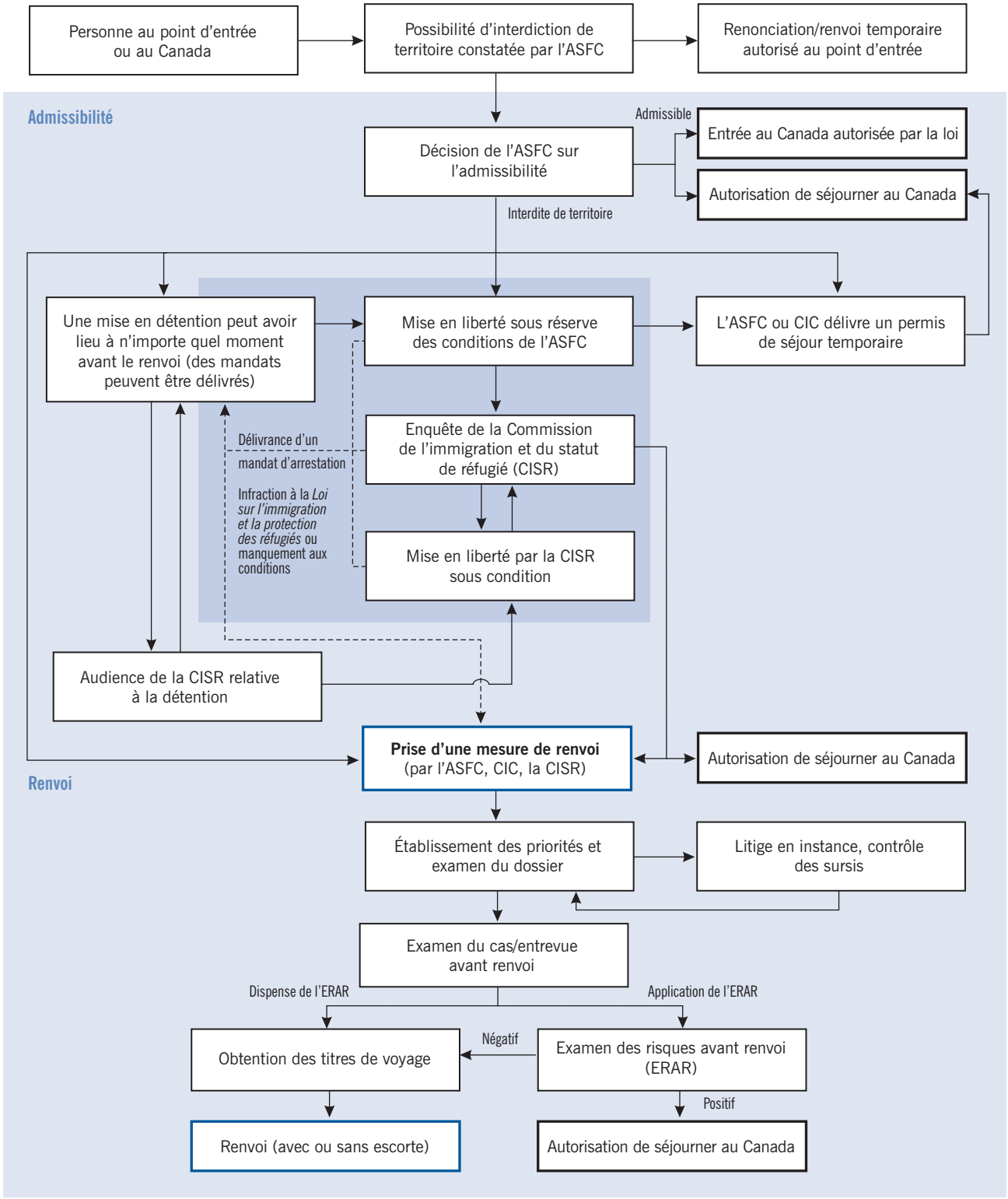
Examen des risques avant renvoi — Processus engagé par Citoyenneté et Immigration Canada en vue de déterminer si le renvoi d'une personne du Canada l'exposerait au risque d'être soumise à la torture, de voir sa vie menacée ou de subir des peines cruelles et inusitées. Si l'on constate que le demandeur est exposé à un tel risque, il peut être autorisé à demeurer indéfiniment au Canada. Ce processus est disponible pour la majorité des personnes visées par une mesure de renvoi, de même que pour les réfugiés répondant à la définition figurant dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Si les résultats de l'évaluation des risques sont négatifs, la personne peut demander à la Cour fédérale du Canada d'examiner la décision.

Objet de la vérification

7.9 La présente vérification a été effectuée à la suite d'une demande du Comité des comptes publics pour savoir si la gestion des détentions et des renvois s'est améliorée depuis qu'elle est assurée par l'ASFC, soit depuis 2003, alors que nous avions vérifié ces activités dans le cadre du programme de contrôle et d'exécution de la loi de CIC. Le gouvernement s'était alors engagé à apporter des améliorations et il avait présenté un plan d'action au Comité des comptes publics en avril 2004. Le présent chapitre traite de la détention et du renvoi des personnes, du suivi des personnes visées par une mesure de renvoi non exécutée et des coûts associés à ces activités.

7.10 Nous avons tenté d'établir si l'ASFC et CIC avaient clairement énoncé leurs responsabilités respectives relativement à l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et à l'établissement de rapports concernant la détention et le renvoi des personnes. De plus, nous avons examiné si l'ASFC appliquait uniformément ses politiques et ses normes en matière de détention, en tenant compte des principes d'économie, et si elle renvoyait les personnes du Canada en tenant compte des coûts et en fonction des risques qu'elles présentent.

Pièce 7.1 La complexité du traitement des détentions et des renvois peut présenter des défis



Note : Cette pièce est une version simplifiée du processus de détention et de renvoi, surtout du point de vue de l'Agence des services frontaliers du Canada. Elle ne vise pas à décrire toutes les possibilités.

7.11 La section intitulée **À propos de la vérification,** à la fin du présent chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Coordination du mandat conjoint

7.12 Au moment de notre dernière vérification, en 2003, la fonction de gestion des détentions et des renvois subissait d'importants changements. De nombreux processus faisaient l'objet d'une révision afin de tenir compte de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui venait d'entrer en vigueur en 2002. L'ASFC a été créée en décembre 2003, peu après l'instauration de la *Loi* et notre dernière vérification. Les employés de CIC chargés de l'exécution de la loi et du renseignement dans les bureaux intérieurs ont alors été transférés à l'ASFC, suivis, en octobre 2004, de ceux chargés des services d'immigration aux points d'entrée. Ces changements ont coïncidé avec la mise en œuvre d'ententes internationales sur la migration des personnes en Amérique du Nord et la coordination avec les États-Unis afin de renforcer la sécurité à la frontière.

7.13 Nous nous attendions à ce que l'ASFC et CIC élaborent et instaurent un protocole d'entente indiquant leurs responsabilités conjointes au chapitre de l'application de la *Loi* de façon à décrire avec précision leurs rôles et responsabilités respectifs quant à la gestion de la frontière, en tenant compte des contextes opérationnels et des pratiques en vigueur et en établissant des normes et des mesures de rendement.

7.14 En mars 2006, l'ASFC et CIC ont signé un protocole d'entente qui définit clairement leurs responsabilités respectives aux termes de la *Loi*. Ce protocole précise les renseignements que les organismes doivent s'échanger. Au moment de la présente vérification, les deux organismes s'affairaient à revoir l'entente et son application. Dans l'ensemble, les organismes considèrent que de grands progrès ont été réalisés en vue d'établir des relations de travail efficaces. Néanmoins, il reste des problèmes à résoudre pour adopter des voies de communication claires dans le cadre de programmes particuliers, accroître l'échange des renseignements et harmoniser les priorités. L'ASFC et CIC entendent prendre des mesures correctives et se réunir sur une base régulière afin de surveiller l'exercice de leurs responsabilités respectives suivant la *Loi*.

Les motifs pour la délivrance de permis ne sont pas documentés de façon uniforme

7.15 La délivrance de permis de séjour temporaire constitue une responsabilité conjointe. L'ASFC et CIC sont tous deux autorisés à délivrer ces permis permettant à des personnes interdites de territoire au Canada de séjourner temporairement au pays et ce, pour des motifs d'ordre technique ou médical ou d'antécédents criminels selon la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les agents des services frontaliers dans les points d'entrée peuvent délivrer ces permis aux personnes interdites de territoire quand il y a des motifs impérieux de le faire, et cette décision doit être pondérée en regard des risques que ces personnes représentent pour les Canadiens. L'Agence a délivré 9 489 permis en 2006, soit environ 70 p. 100 des 13 412 permis délivrés cette année-là.

Permis de séjour temporaire

Aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, les personnes qui sont considérées interdites de territoire peuvent entrer temporairement au Canada s'il y a des circonstances le justifiant, p. ex. favoriser le développement économique du Canada ou en cas de motifs humanitaires suffisants. Le coût des permis s'élève à 200 $ et ces permis peuvent être accordés pour des périodes allant d'un jour à trois ans.

La politique globale et la surveillance des permis de séjour temporaire incombent à CIC; toutefois, CIC et l'ASFC peuvent l'un et l'autre délivrer des permis. CIC peut délivrer un permis à des personnes interdites de territoire pour des raisons de sécurité nationale, d'atteinte aux droits de la personne et de criminalité organisée. L'ASFC a le pouvoir délégué de délivrer des permis dans ses points d'entrée à des personnes interdites de territoire pour des motifs d'ordre technique ou médical ou d'antécédents criminels. Ces permis doivent être approuvés par les agents principaux. Avant d'envisager la délivrance d'un permis, les agents doivent soupeser la nécessité pour la personne d'entrer au Canada en regard des risques qu'elle présente pour le Canada ou les Canadiens. Les agents doivent consigner les motifs de leur décision et les verser au dossier.

7.16 Selon la politique de CIC, les agents (de CIC et de l'ASFC) doivent documenter avec précision les motifs de leur décision touchant la délivrance d'un permis de séjour temporaire. Nous avons examiné un échantillon aléatoire de 64 dossiers sur un total de 639 permis que l'ASFC a délivrés en 2006 à des personnes interdites de territoire en raison d'antécédents de **grande criminalité**. Nous avons constaté que les motifs de la délivrance du permis avaient été documentés avec précision dans 43 dossiers (68 p. 100). Dans la plupart des cas, nous n'avons pas trouvé de motif documenté avec précision; certains renseignements avaient été versés au dossier, mais il n'y avait aucun lien avec la décision de délivrer le permis. Notre vérification de 2003 nous avait permis de constater que 51 p. 100 des dossiers touchant les antécédents de grande criminalité ou la sécurité nationale avaient été correctement documentés.

Grande criminalité — Motif visant toute personne reconnue coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans selon le droit canadien.

7.17 Nous avons aussi examiné les quatres cas où l'ASFC a délivré un permis au point d'entrée à des personnes interdites de territoire en raison de craintes touchant la sécurité nationale. Ces permis doivent être approuvés par CIC. Nous avons examiné la justification versée au dossier et constaté qu'elle avait été précisée dans deux cas. Dans l'un des autres cas, la classification était incorrecte et il n'y avait aucun lien avec la sécurité nationale. Dans le dernier cas, la justification était peu documentée.

7.18 En avril 2004, l'ASFC s'était engagée à effectuer des contrôles d'assurance de la qualité au hasard afin de veiller à ce que les dossiers de personnes ayant commis des crimes graves, à qui un permis de séjour temporaire avait été accordé, renferment non seulement le bon motif d'interdiction de territoire, mais également les pièces justifiant la délivrance du permis. Au moment de la vérification, l'ASFC procédait à l'élaboration d'un cadre de surveillance des opérations touchant la délivrance des permis, mais elle n'avait pas encore mis en œuvre son cadre de surveillance ni effectué de contrôles d'assurance de la qualité au hasard. CIC et l'ASFC conviennent qu'ils doivent veiller à la qualité des décisions touchant les permis de séjour temporaire aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, mais rien n'a encore été fait à cet égard.

7.19 Lorsqu'un permis est délivré, l'ASFC ne vérifie pas si la personne respecte les conditions qui lui sont imposées, comme de quitter le Canada avant la date d'expiration du permis. Le Canada ne contrôle pas la sortie des voyageurs du pays et l'ASFC ne sait donc pas si les titulaires de permis ont quitté le pays comme le leur imposait leur document temporaire. Le respect des conditions du permis est examiné au cas par cas et ce, uniquement lorsqu'un autre événement se produit, attirant l'attention de l'ASFC ou des agents d'exécution de la loi sur le cas en question.

7.20 **Recommandation.** L'Agence des services frontaliers du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada devraient élaborer et mettre en œuvre des processus pour s'assurer de la qualité du programme relatif aux permis de séjour temporaire exécutés conjointement aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Réponse de l'Agence et du Ministère. L'Agence et le Ministère sont d'accord. Il existe une orientation considérable en matière de politiques et de procédures concernant le programme de permis de séjour temporaire. Bien que nous soyons conscients des contraintes financières, nous mènerons des activités en vue d'améliorer les processus visant à contrôler la qualité de la prestation du programme.

Toutefois, aux fins du programme du permis de séjour temporaire, il serait utile d'élaborer et de mettre en œuvre un programme national de contrôle et d'assurance de la qualité de façon à améliorer l'uniformité dans le cadre du processus de délivrance.

Gestion des détentions et des renvois

Les renseignements dont dispose l'ASFC sur la détention sont incomplets

7.21 Aux points d'entrée et dans l'ensemble du Canada, les agents de l'ASFC peuvent détenir des personnes qui, selon eux, ont enfreint la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, s'ils :

- croient que la personne ne se présentera pas à une procédure de l'Immigration, comme un contrôle ou une enquête, ou pour son renvoi du Canada;
- croient que la personne représente un risque pour la population ;
- ont des doutes sur l'identité de l'étranger.

7.22 Selon le risque que présente la personne et selon la disponibilité des établissements dans la région, des personnes peuvent être détenues dans des centres de surveillance de l'ASFC ou dans des établissements provinciaux ou municipaux. Au cours de l'exercice 2006-2007, 72 p. 100 des personnes sous garde ont été détenues dans un centre de surveillance de l'ASFC et 28 p. 100 dans un établissement provincial ou autre (voir la pièce 7.2). La durée moyenne de la détention était considérablement plus longue dans les établissements provinciaux, puisque les personnes qui y sont détenues présentent un risque plus grand. Il incombe à l'ASFC de surveiller la personne au cours de la période de détention ou de mise en liberté sous condition.

7.23 L'ASFC n'a pas été en mesure de fournir des données précises sur le nombre de personnes détenues et sur la durée de leur séjour dans un établissement de détention en raison de retards dans la saisie des données et des limites que les systèmes imposent à la précision des rapports. Par conséquent, le résumé des détentions ci-après constitue l'estimation la plus précise. Bien que chaque établissement de détention dispose de cette information, l'ASFC convient que sa capacité de regrouper l'information à l'échelle nationale pourrait être améliorée grâce à une meilleure intégrité des données et au perfectionnement des systèmes. L'ASFC doit s'assurer de saisir toutes les données requises de sorte que l'analyse et la gestion de son programme des détentions soient adéquates.

Pièce 7.2 **Nombre de personnes détenues depuis 2004**

Établissements de détention de l'ASFC		
Exercice	**Nombre de personnes détenues**	**Nombre total de jours de détention**
2004-2005	7 553	84 200
2005-2006	8 305	84 027
2006-2007	9 261	80 610
Établissements de détention municipaux ou provinciaux		
2004-2005	3 214	153 293
2005-2006	3 364	145 853
2006-2007	3 563	144 105

Source : Agence des services frontaliers du Canada

Les décisions relatives à la détention ne sont pas uniformes

7.24 Nous nous attendions à ce que l'ASFC détienne les personnes conformément à ses politiques et à ses normes et à ce que les décisions quant à la détention soient prises de manière juste et uniforme. Notre dernière vérification nous avait permis de constater que la décision de détenir ou non une personne aux termes de la *Loi* pouvait être dictée par le nombre de lits disponibles dans les centres de surveillance. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté que les politiques en matière de détention laissent une grande marge de manœuvre pour ce qui est du processus décisionnel. Dans son plan d'action présenté au Comité des comptes publics à la suite de son rapport sur notre vérification de 2003, le gouvernement s'était engagé à élaborer un cadre de présentation de rapports sur les détentions permettant de surveiller l'application de la politique sur la détention à l'échelle nationale et d'en rendre compte. Bien que l'ASFC ait élaboré de nouvelles procédures d'établissement de rapports dans le cadre du programme des détentions, ces rapports ne permettent pas de surveiller l'application de la politique sur la détention. Nous avons noté que l'ASFC ne recueille pas de renseignements pertinents afin de déterminer si les décisions touchant la détention et la mise en liberté des personnes sont justes et uniformes, peu importe l'endroit où celles-ci se trouvent.

7.25 Lorsqu'elle procède à l'évaluation des personnes qu'elle veut placer en détention, l'ASFC a recours à une approche fondée sur le risque afin de détenir seulement les personnes qu'elle n'est pas en mesure d'identifier, les personnes qui posent le plus grand risque pour la sécurité publique ou celles qui risquent de se dérober aux formalités. La décision de détenir une personne est fondée sur les dispositions législatives, les politiques et les lignes directrices, telles qu'elles sont appliquées par les agents à la frontière et dans l'ensemble du Canada. Nous avons constaté que les décisions touchant la détention n'étaient pas prises de façon uniforme. Une région disposant d'un nombre restreint de lits avait davantage tendance à mettre les personnes en liberté sous condition alors qu'une autre région disposant d'un plus grand nombre de lits détenait des personnes pour des motifs semblables jusqu'à l'examen du cas par la CISR. Si le nombre de personnes à placer en détention excède le nombre de places disponibles, l'ASFC peut dépasser temporairement sa capacité habituelle ou transférer certaines d'entre elles dans des établissements provinciaux.

Établissements de détention de l'Immigration

L'ASFC compte trois établissements de détention de l'Immigration (Toronto — 120 lits, Montréal (Laval) — 150 lits et Vancouver (Richmond) — 27 lits). L'ASFC héberge également des détenus présentant un risque plus grave ou lorsque l'espace est insuffisant dans des établissements municipaux ou provinciaux. Il incombe à l'ASFC de surveiller les personnes détenues tout au long de leur période de détention ou de mise en liberté sous condition.

L'ASFC héberge des personnes détenues en vertu de certificats de sécurité nationale dans un établissement de détention réservé à cette fin près de Kingston en Ontario. Au moment de notre vérification, une personne était détenue dans cet établissement et cinq autres faisaient l'objet d'une surveillance dans le cadre de mesures de rechange à la détention (par exemple bracelets de cheville de surveillance de proximité).

7.26 L'ASFC tient compte des coûts liés à la détention d'une personne lorsqu'il est peu probable que cette dernière puisse être renvoyée promptement dans son pays, et elle envisage des solutions de rechange à la détention en se fondant sur le risque couru. Elle a de plus en plus eu recours à des solutions de rechange à la détention, comme la mise en liberté d'une personne assortie d'une obligation de comparaître et/ou du dépôt d'un cautionnement (une somme d'argent ou un bien affecté en garantie à l'État) à titre de garantie d'exécution. Nous avons examiné des cautionnements en espèces comme solution de rechange à la détention. Nous avons constaté que 368 des 2 038 cautionnements versés au cours de l'exercice 2004-2005 avaient fait l'objet d'une confiscation, les personnes visées n'ayant pas respecté les conditions de leur mise en liberté. L'ASFC a depuis repéré 178 de ces personnes,

et 146 d'entre elles ont fait l'objet d'un renvoi. Elle ne connaît pas les allées et venues des 190 dernières personnes dont le cautionnement en espèces a été confisqué, et elle a lancé des mandats de l'Immigration visant leur arrestation. L'ASFC a déterminé que 18 des 190 personnes en question avaient des antécédents de criminalité.

7.27 Bien que l'exigence d'une garantie financière aide à s'assurer que les personnes se soumettent aux exigences, nous avons constaté que l'ASFC n'analyse pas dans quelle mesure les personnes respectent les conditions de leur mise en liberté. L'ASFC n'a pas non plus établi de normes ou de lignes directrices pour évaluer si le niveau de non-conformité entraînait des risques inacceptables pour la population. Bien que cela ne se soit pas produit souvent, il existe un certain nombre de cas où des détenus mis en liberté sous condition ont commis des crimes violents.

Les normes relatives aux établissements de détention ne font pas l'objet d'une surveillance

7.28 L'ASFC a établi des normes sur la qualité de ses établissements et sur le traitement des détenus. Ces normes, établies de concert avec le Conseil canadien pour les réfugiés et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, portent sur les aliments, la propreté et le niveau de sécurité fourni par des entreprises de sécurité privées dans ses établissements. En novembre 2006, l'ASFC a signé une mise à jour à son accord avec la Croix-Rouge canadienne touchant le contrôle de la qualité de ses établissements. Or, bien que la Croix-Rouge ait transmis aux fonctionnaires de l'ASFC des rapports verbaux sur les conditions observées dans ses établissements, l'ASFC n'a pas effectué de surveillance pour établir dans quelle mesure les établissements respectent ses normes à l'échelle nationale. L'ASFC convient que la mise en œuvre d'un programme d'assurance de la qualité à l'échelle nationale serait avantageuse pour le programme. Nous avons remarqué que les personnes détenues dans des établissements municipaux et provinciaux ne sont pas séparées des autres détenus et qu'elles doivent se plier aux mêmes règles et conditions.

7.29 L'ASFC n'a pas mis en place de processus à suivre lorsque le nombre de détenus dépasse le nombre de lits disponibles dans ses établissements. Nous avons noté que le centre de surveillance de Toronto a parfois augmenté sa capacité habituelle de 120 à 180 lits en posant sur le sol des sacs de couchage et des couvertures. Dans une autre région, des cellules de détention pour les personnes en attente d'une audience, lesquelles sont conçues pour trois personnes, avaient reçu dix personnes à la fois, certaines personnes n'ayant pas de place

pour s'asseoir. L'ASFC doit revoir la capacité actuelle et prévue dans ses établissements de détention de l'Immigration.

L'ASFC ne gère pas efficacement les coûts de détention

7.30 Les coûts de détention et le nombre de personnes détenues sont considérables : les coûts annuels s'élèvent à 36,3 millions de dollars pour les 12 824 personnes détenues au cours de l'exercice 2006-2007 (voir la pièce 7.3). Cependant, aucun de ces renseignements ne peut être obtenu facilement par les membres du public. En effet, nous n'avons trouvé aucun renseignement dans les rapports de l'ASFC au Parlement ou dans son site Web sur les coûts de détention ou sur le nombre de détenus.

7.31 Les coûts de détention d'une personne dans l'un des centres de surveillance de l'ASFC (à l'exclusion de l'établissement situé près de Kingston) s'établissaient à environ 122 $ par jour au cours de l'exercice 2006-2007. Les coûts d'hébergement des détenus dans les établissements correctionnels et les établissements provinciaux varient de 120 $ à 238 $ par personne et par jour.

Pièce 7.3 Le gouvernement fédéral dépense 35 millions de dollars par année en moyenne pour la détention de personnes (à l'exclusion de l'établissement situé près de Kingston)

	Établissements de détention de l'Immigration	Coûts contractuels (Services de garde)	Tous les autres coûts	Total des coûts de détention de l'ASFC
2005-2006	Toronto	4 078 235 $	4 178 868 $	8 257 103 $
	Montréal	4 232 568	3 052 140	7 284 708
	Vancouver	663 275	191 247	854 522
Total				**16 396 333**
2006-2007	Toronto	4 247 369	3 923 410	8 170 779
	Montréal	4 198 356	2 898 973	7 097 329
	Vancouver	682 369	161 408	843 777
Total				**16 111 885**

Établissements provinciaux	Total des coûts de détention de l'ASFC (établissements provinciaux)
2005-2006	18 838 766 $
2006-2007	20 188 444

Source : Agence des services frontaliers du Canada

7.32 Bien que l'ASFC héberge des détenus dans chaque province et dans chaque territoire, elle n'a conclu des accords qu'avec deux provinces. Elle n'a pas conclu d'accords avec les autres provinces et ne procède pas régulièrement à la renégociation des conditions des accords existants pour s'assurer que les provinces atteignent, de façon rentable, les niveaux de service auxquels elle s'attend. De plus, l'ASFC n'effectue qu'une surveillance sommaire des coûts de détention. Elle se contente de comparer le budget global d'exécution de la loi et les dépenses de chaque région. Des fonctionnaires nous ont dit croire que les taux facturés par les provinces étaient fondés sur les coûts facturés pour l'hébergement des détenus provinciaux et qu'ils étaient raisonnables comparativement aux coûts facturés pour l'hébergement des détenus fédéraux. Or, les détenus de l'Immigration, à la différence des détenus reconnus coupables d'actes criminels, ne participent pas à des programmes de réadaptation. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'ASFC ne possède pas de données fiables sur le nombre de personnes détenues et la période de détention à l'échelle nationale. Ces données sont essentielles à la gestion des coûts de détention.

Le suivi et le classement par ordre de priorité des cas de renvoi se sont améliorés, mais il reste encore du travail à faire

7.33 L'intégrité du programme canadien d'immigration et de protection des réfugiés repose sur la mise en œuvre efficace de la politique sur le renvoi des personnes considérées interdites de territoire au Canada et l'observation volontaire de la loi par les personnes concernées. Lors de notre dernière vérification, nous avons constaté qu'il y avait un écart grandissant entre le nombre de personnes visées par une mesure de renvoi du Canada et le nombre de renvois confirmés et que cet écart avait augmenté d'environ 36 000 personnes sur six ans. Le nombre exact de personnes qui demeurent illégalement au Canada est impossible à déterminer, en partie en raison de l'absence de contrôles à la sortie.

7.34 En juin 2006, l'ASFC a amélioré les capacités de production de rapports de son système de gestion des cas et elle est maintenant en mesure de déterminer facilement le nombre de cas de personnes visées par une mesure de renvoi qui pourraient être traités ainsi que le nombre de personnes faisant l'objet d'un **mandat de l'Immigration** non exécuté. En septembre 2007, l'ASFC a déterminé qu'environ 63 000 personnes étaient visées par une **mesure de renvoi exécutoire** ou faisaient l'objet d'un mandat de renvoi de l'Immigration non exécuté (voir la pièce 7.4). Les **cas à traiter courants** de l'ASFC

Mandat de l'Immigration — Mandat d'arrestation et de détention délivré en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

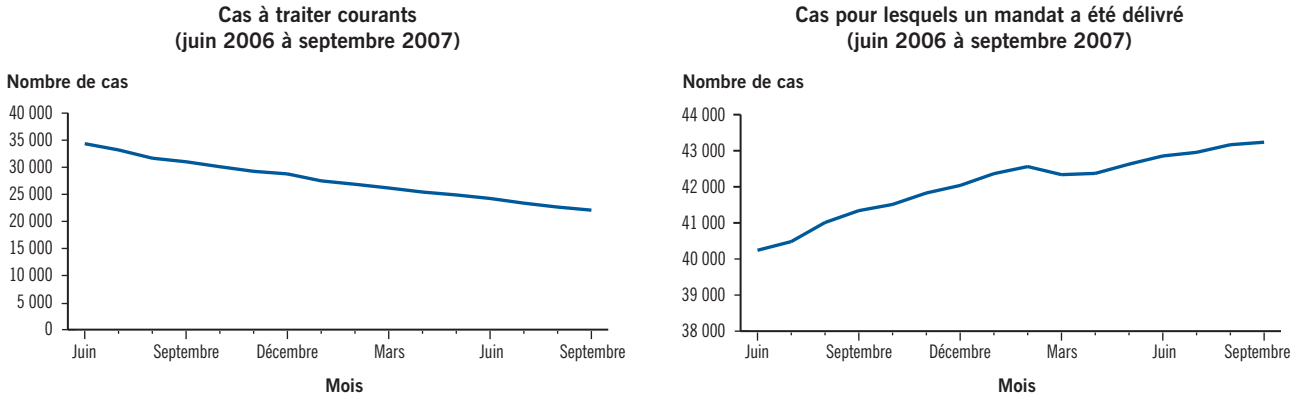
Mesure de renvoi exécutoire — Mesure de renvoi qui peut être exécutée parce que la personne visée n'a pas le droit de demeurer au Canada ou ne cherche pas à faire valoir un tel droit.

Cas à traiter courants — Nombre de mesures de renvoi exécutoires pour lesquelles le lieu où se trouve la personne visée est connu et le cas peut être traité.

comprennent 22 000 personnes visées par une mesure de renvoi exécutoire, dont les allées et venues sont connues de l'ASFC. Les 41 000 autres cas concernent des personnes faisant l'objet d'un mandat de renvoi de l'Immigration, dont les allées et venues ne sont pas connues de l'ASFC. Dans le cadre de ses pratiques de gestion des cas, l'ASFC peut produire un mandat d'arrestation de l'Immigration ou retirer le dossier des cas à traiter courants lorsqu'elle ne peut plus communiquer avec la personne visée par une mesure de renvoi exécutoire ou la repérer.

7.35 Depuis notre dernière vérification, le nombre de personnes interdites de territoire renvoyées du Canada par l'ASFC a augmenté, passant de 8 700 environ en 2002-2003 à 12 600 environ en 2006-2007 (voir la pièce 7.5). Le nombre de renvois s'établit en moyenne à 11 200 par année pour les cinq dernières années, ce qui correspond à un niveau de financement relativement constant pour le programme des renvois au cours de la même période. Il faut souligner que, parmi les 22 000 cas à traiter courants, tous les demandeurs ne sont pas prêts à être renvoyés, que ce soit parce que l'ASFC est incapable d'obtenir de certains pays les titres de voyage voulus ou en raison de restrictions relatives au transporteur aérien ou à l'aéroport. L'ASFC n'a pas été en mesure de fournir la ventilation, pour l'ensemble du pays, des personnes qui étaient ou n'étaient pas prêtes à être renvoyées parmi ses cas à traiter courants. L'ASFC a besoin d'assurer le suivi des cas à l'échelle nationale en fonction de ses priorités — qui sont le renvoi des personnes dangereuses et des criminels en premier lieu.

Pièce 7.4 Bien que le nombre de cas de renvoi faisant partie des cas à traiter courants ait diminué, le nombre de mandats de l'Immigration non exécutés a augmenté



Source : Agence des services frontaliers du Canada

Pièce 7.5 **Le nombre de renvois a augmenté au cours des cinq dernières années**

Renvois		
Années	**Total**	**% de criminels**
2002-2003	8 683	17
2003-2004	11 069	14
2004-2005	12 006	15
2005-2006	11 362	16
2006-2007	12 636	15

Source : Agence des services frontaliers du Canada

7.36 Grâce à son Centre de confirmation des mandats, l'ASFC ajoute, à sa base de données sur l'exécution de la loi en matière d'immigration, de l'information sur les cas pour lesquels un mandat d'arrestation de l'Immigration a été délivré. Cette information peut ensuite être visualisée par les agents d'exécution de la loi partout au pays au moyen du système du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Des fonctionnaires de l'ASFC nous ont dit qu'ils n'effectuent pas d'enquêtes dans la grande majorité de ces cas, puisque cela reviendrait à consacrer des ressources à la recherche de personnes qui ont déjà quitté le pays. L'ASFC n'assure pas le suivi, à l'échelle nationale, du nombre de personnes pour lesquelles un mandat de renvoi de l'Immigration a été délivré et qui font toujours l'objet d'une enquête. Plutôt, lorsqu'un agent de police détermine qu'une personne appréhendée est visée par un mandat de l'Immigration non exécuté, il communique avec l'ASFC qui prend les mesures appropriées.

7.37 L'ASFC a récemment amélioré les contrôles qu'elle exerce sur l'entrée des mandats dans les bases de données de l'exécution de la loi. En octobre 2007, le Centre de confirmation des mandats a fait l'acquisition d'un logiciel pour évaluer le degré d'exactitude des mandats de l'Immigration entrés dans le CIPC. Ce logiciel a permis de repérer plusieurs milliers d'erreurs liées à des éléments d'information dans les mandats de l'Immigration délivrés. Au moment de la vérification, le Centre travaillait à l'élaboration d'un plan pour corriger toutes les erreurs relevées.

7.38 À la suite de notre vérification de 2003, l'ASFC a entrepris un examen des mandats de l'Immigration au cours de l'exercice 2005-2006. Même si nous appuyons la pratique qui consiste à passer régulièrement en revue les mandats de l'Immigration, nous constatons que des critères différents ont été utilisés par différents bureaux régionaux pour décider

des mandats à retirer en fonction de l'âge de la personne et du nombre d'années sans activités criminelles supplémentaires au dossier. En raison de cette façon de procéder, des personnes présentant un risque similaire ont pu recevoir un traitement différent puisque le mandat de renvoi de l'Immigration a été annulé pour certaines, alors que celui visant d'autres personnes dont les circonstances étaient semblables ne l'a pas été.

Le remplacement prévu du Système national de gestion des cas ne s'est pas concrétisé

7.39 Dans le cadre de notre vérification de 2003, nous avions mentionné que les agents devaient entrer les données dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) ainsi que dans le Système national de gestion des cas (SNGC), qui étaient tous les deux gérés par CIC. Bien que la double saisie soit inefficiente, aucune mesure n'a été prise afin de régler le problème. L'ASFC a mis en place un système de gestion de la qualité des données afin de réduire au minimum le nombre d'erreurs relatives à la qualité des données dans le SNGC. Elle est aussi allée de l'avant en établissant des normes communes pour l'entrée des renseignements relatifs aux cas en vue d'accroître l'exactitude des données.

7.40 Dans son plan d'action de 2004, le gouvernement s'est engagé à accroître sa capacité d'effectuer le suivi des cas de renvoi en attendant de procéder à la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des cas. Le SNGC devait être remplacé par le Système mondial de gestion des cas (SMGC) en 2005. Le SMGC, approuvé en 2001 en tant que grand projet de l'État mené par CIC, a été conçu pour remplacer 14 anciens systèmes, dont le SNGC et le SSOBL, que l'ASFC utilise pour gérer le programme des détentions et des renvois. En avril 2007, CIC et l'ASFC ont accepté de réduire la portée du SMGC pour qu'il ne remplace pas le SNGC et le SSOBL. Il a été entendu que le SNGC serait conservé pour la gestion du programme des détentions et des renvois. Par conséquent, la capacité de l'ASFC d'assurer le suivi des personnes détenues ou visées par une mesure de renvoi demeure limitée, et les recommandations formulées dans notre vérification de 2003 concernant le suivi des cas et le SNGC n'ont pas encore été appliquées.

7.41 En prévision de la mise en œuvre du SMGC, des modifications qui devaient être apportées au SNGC ont été mises en suspens. Nous avons observé que, compte tenu du retard éprouvé à l'occasion de la mise en œuvre du SMGC, les bureaux régionaux avaient élaboré leurs propres processus afin de déterminer les cas à examiner en priorité. Nous avons constaté que les trois plus grands bureaux régionaux

étaient en mesure de déterminer si des cas de nature criminelle avaient été désignés comme prioritaires. Des hauts fonctionnaires nous ont toutefois indiqué que leur capacité d'effectuer le suivi des cas de renvoi et de les classer par ordre de priorité continue d'être limitée et que le système devrait être amélioré afin d'assurer, à l'échelle nationale, la gestion uniforme des cas et le renvoi en temps opportun des personnes dont les cas sont prioritaires. L'ASFC a récemment commencé à passer en revue les changements qui auraient dû être apportés au SNGC et à les classer par ordre de priorité.

7.42 L'ASFC a reçu un financement pour le poste budgétaire de la sécurité publique et de l'antiterrorisme au cours des exercices 2005-2006 et 2006-2007 afin de mettre l'accent sur le renvoi des demandeurs d'asile déboutés. Dans le cadre du programme, la région du Grand Toronto, qui était déjà dotée d'une unité spécialisée, a procédé au renvoi d'environ 8 200 demandeurs d'asile déboutés et continue d'exploiter l'unité. La région du Québec a aussi reçu des fonds en 2006-2007 et a procédé au renvoi d'environ 1 500 demandeurs d'asile déboutés. Cependant, elle n'exécute plus ce programme.

L'ASFC a amélioré sa capacité de rendre les transporteurs aériens responsables des coûts des renvois

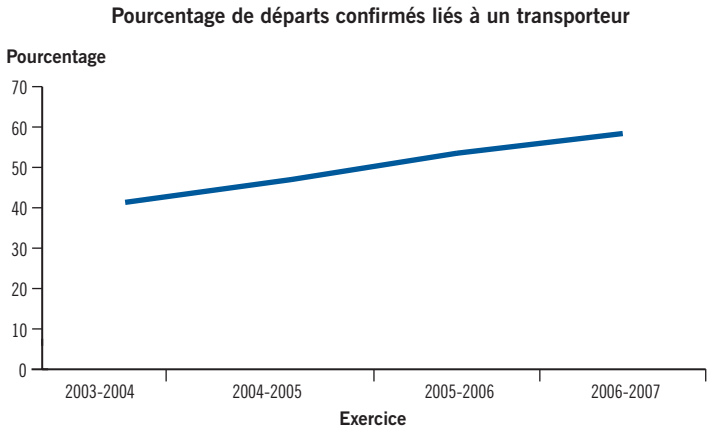
7.43 Dans son plan d'action de 2004, le gouvernement s'est engagé à améliorer le recouvrement des coûts des renvois auprès des transporteurs aériens. Dans le cas où un transporteur aérien a transporté une personne non munie des documents voulus jusqu'au Canada, il lui incombe de ramener la personne s'il y a lieu. Le transporteur aérien peut aussi se voir imposer des frais administratifs qui couvrent une partie des coûts engagés par l'ASFC pour le traitement de la personne interdite de territoire. Le plein montant de ces frais est de 3 200 $, mais il peut être réduit de 25 p. 100 à 100 p. 100 si le transporteur aérien a conclu une entente avec l'ASFC et peut démontrer qu'il en respecte les conditions.

7.44 Au moment de notre vérification, l'ASFC avait signé des protocoles d'entente avec 61 transporteurs aériens. Nous avons constaté que l'ASFC a amélioré sa capacité de relier les étrangers au transporteur aérien qui les a amenés au pays et de facturer les coûts des renvois aux transporteurs (voir la pièce 7.6). L'ASFC exige que les transporteurs aériens assument les coûts des renvois des personnes qu'ils ont amenées au Canada, même lorsque le renvoi a lieu plusieurs années après le vol en question. Au cours de l'exercice 2006-2007, l'ASFC a recouvré 452 000 $ en coûts de renvoi auprès de transporteurs aériens. L'ASFC n'a cependant pas déterminé si elle a recouvré le plein montant des coûts dont le paiement incombe aux transporteurs aériens.

La nécessité d'avoir recours à des agents d'escorte est déterminée au cas par cas

7.45 Des agents sont désignés pour accompagner les personnes dont on juge qu'elles risquent de faire preuve d'un comportement violent ou de s'enfuir au moment de leur renvoi dans leur pays de destination. Certaines personnes ayant des antécédents criminels ne sont pas accompagnées par des agents d'escorte au moment de leur renvoi parce qu'il a été déterminé que le risque de comportement violent ou de fuite était peu élevé. Cependant, certains transporteurs aériens exigent la présence d'agents d'escorte au moment des renvois, peu importe l'évaluation du risque effectuée. L'accompagnement d'une personne par des agents d'escorte peut coûter des milliers de dollars selon la destination et les besoins en matière de sécurité. Nous avons constaté que l'ASFC ne fait pas le suivi du coût de chaque renvoi sous escorte, mais qu'elle a plutôt établi le coût total de 1 705 renvois sous escorte effectués en 2006-2007 à 8,4 millions de dollars. Nous croyons qu'il est important que l'ASFC assure le suivi des coûts liés à chaque renvoi sous escorte afin de veiller à ce que cette activité soit menée à bien en tenant compte des coûts. Nous avons constaté que des évaluations du risque sont réalisées pour orienter la décision relative à l'accompagnement par des agents d'escorte ainsi que la méthode utilisée à cet égard, mais la décision est, en fin de compte, laissée à la discrétion du superviseur. Nous avons constaté que l'ASFC n'a pas de programme en place pour s'assurer que les politiques d'évaluation du risque concernant l'accompagnement des personnes renvoyées sont appliquées de manière uniforme, en tenant compte des coûts, dans toutes les régions.

Pièce 7.6 L'ASFC a amélioré sa capacité de relier les étrangers au transporteur aérien qui les a amenés au pays



Source : Agence des services frontaliers du Canada

Recommandations et réponses de l'ASFC

7.46 **Recommandation.** L'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer des politiques et des procédures adéquates pour les détentions et les renvois de sorte que les risques, les situations et les personnes soient traités de manière uniforme.

Réponse de l'Agence. L'Agence des services frontaliers du Canada est d'accord. Bien qu'il existe une orientation importante en matière de politiques et de procédures concernant le programme des détentions et des renvois au niveau national, le contrôle de leur application peut être amélioré. Nous convenons que l'application et l'interprétation de ces politiques et de ces procédures à l'échelle régionale peuvent entraîner des problèmes quant à l'uniformité du programme au niveau national, et nous acceptons de nous pencher sur la façon dont l'uniformité peut être améliorée dans les limites des affectations actuelles de ressources.

7.47 **Recommandation.** L'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer ses données et son niveau d'analyse afin d'être en mesure de mieux gérer les détentions et les renvois.

Réponse de l'Agence. L'Agence des services frontaliers du Canada est d'accord. Elle est consciente que même si ses systèmes contiennent de l'information, des contraintes liées à l'intégrité des données et aux systèmes l'ont empêchée d'utiliser au maximum cette information pour appuyer et améliorer le programme des détentions et des renvois. Une gestion plus efficace de l'information permettrait à l'Agence de prendre de meilleures décisions opérationnelles, notamment en ce qui a trait aux coûts et aux risques. L'Agence s'efforcera de mieux utiliser les capacités des systèmes en place et, avec un financement supplémentaire, entreprendra par la suite des travaux d'analyse.

Conclusion

7.48 L'Agence des services frontaliers du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada ont clairement énoncé leurs responsabilités respectives en ce qui a trait aux détentions et aux renvois au moyen d'un protocole d'entente. Les deux organismes sont en train de procéder à l'examen de leur expérience respective concernant l'application de l'entente afin de déterminer si des améliorations sont requises à l'appui de l'exécution du programme. Toutefois, nous avons constaté que l'ASFC et le Ministère n'ont pas déterminé qui avait la responsabilité d'assurer l'uniformité et la qualité des renseignements

qui appuient les décisions concernant la délivrance des permis de séjour temporaire.

7.49 Nous avons constaté que les politiques et les lignes directrices de l'ASFC en matière de détention laissaient une grande latitude en ce qui concerne la prise de décisions. L'ASFC ne recueille pas les renseignements appropriés pour déterminer si ces politiques sont appliquées de manière uniforme afin que les personnes, peu importe l'endroit où elles se trouvent, bénéficient de décisions uniformes et équitables en ce qui concerne leur détention ou leur mise en liberté. Par conséquent, nous avons constaté que l'ASFC, à l'échelle nationale, ne gère pas uniformément la détention des personnes conformément à ses politiques et à ses normes. Bien que l'ASFC applique d'autres solutions de rechange à la détention, comme l'exigence de se présenter et les dépôts de garantie, elle ne surveille pas le niveau d'observation, ce qui pourrait entraîner un risque indu pour le public.

7.50 L'ASFC n'accomplit pas certaines fonctions liées aux détentions et aux renvois en tenant dûment compte des coûts. Sa capacité de détenir des personnes dans ses centres de surveillance varie d'un endroit à l'autre. En ce qui concerne l'utilisation d'établissements de détention provinciaux, l'ASFC a négocié des accords avec deux provinces seulement. Par conséquent, elle n'a aucune influence sur le coût et le niveau de service concernant les détenus se trouvant dans ces établissements. L'ASFC dispose de renseignements limités sur le coût des renvois à l'échelle nationale, ce qui l'empêche de bien surveiller l'exécution du programme. Nous avons également constaté que l'ASFC ne s'assure pas que les décisions concernant l'accompagnement des personnes renvoyées sont prises de manière uniforme et rentable.

7.51 Depuis notre dernière vérification, l'ASFC a apporté un certain nombre d'améliorations à la manière dont elle gère les détentions et les renvois. Elle estime mieux le nombre de cas en instance et se concentre sur le renvoi des personnes présentant un risque élevé. L'ASFC a amélioré ses processus de détermination des risques et de suivi des personnes prêtes à être renvoyées. Toutefois, en raison notamment de l'absence de contrôles à la sortie, il y a un nombre croissant de personnes dont les allées et venues ne sont pas connues et qui pourraient demeurer illégalement au Canada, ce qui compromet l'intégrité du programme.

À propos de la vérification

Objectifs

Le présent chapitre examine la gestion des détentions et des renvois par l'Agence des services frontaliers du Canada et les mesures prises par cette dernière depuis notre vérification, en 2003, du programme de contrôle et d'exécution de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada. Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- Déterminer si les responsabilités assumées par CIC et l'ASFC sont clairement énoncées aux fins de l'application uniforme de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et de l'établissement de rapports sur le rendement adéquats en ce qui a trait à la détention et aux renvois des personnes;
- Déterminer si l'ASFC gère uniformément la détention des personnes conformément à ses politiques et à ses normes et en tenant compte des coûts liés à ses activités;
- Déterminer si l'ASFC gère le renvoi des personnes en tenant compte des risques et des coûts.

Étendue et méthode

Nous avons examiné le programme des détentions et des renvois de l'ASFC et, dans la mesure où cela était nécessaire, les fonctions de CIC qui y sont liées. Une partie de notre travail de vérification consistait à sélectionner et à vérifier par sondage un échantillon aléatoire de dossiers pour déterminer si l'ASFC avait observé les politiques de l'Immigration concernant la délivrance de permis de séjour temporaire aux personnes ayant des antécédents de grande criminalité. L'échantillon que nous avons utilisé donne un intervalle de confiance de plus ou moins 10 p. 100 (confiance de 90 p. 100). Notre vérification de 2003 portait sur un échantillon similaire de permis délivrés à des personnes ayant des antécédents de grande criminalité ou représentant une préoccupation du point de vue de la sécurité nationale. Les échantillons peuvent ne pas avoir produit des résultats comparables en raison de leurs populations légèrement différentes.

Nous ne nous sommes pas penchés sur les contrôles primaires et secondaires de l'Immigration qui sont effectués aux points d'entrée, puisque ces contrôles ont été examinés lors de la vérification des activités frontalières de l'ASFC que nous avons effectuée en octobre 2007. Nous ne nous sommes pas non plus penchés sur le rôle des agents d'intégrité des mouvements migratoires en poste à l'étranger puisque ce sujet sort du cadre de la présente vérification.

Critères

La vérification était fondée sur les critères suivants :

- Les rôles et les responsabilités de l'ASFC et de CIC en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sont clairement énoncés et appuient l'exécution uniforme du programme;
- L'ASFC surveille les activités liées au programme afin d'assurer l'uniformité des décisions;
- L'ASFC établit des rapports sur les activités liées au programme de façon fidèle et raisonnable;
- L'ASFC détient les personnes conformément à ses politiques et à ses normes, et de manière uniforme;

- L'ASFC veille à ce que l'affectation de ressources à la détention se fasse en tenant compte du risque et des coûts;
- L'ASFC a mis en place des systèmes de rétroaction et d'information appropriés afin de surveiller le rendement du programme et d'évaluer le degré de qualité et d'uniformité des décisions liées aux renvois;
- L'ASFC procède au suivi et à la gestion des coûts des renvois de manière efficace;
- L'ASFC procède au recouvrement des coûts des renvois conformément aux dispositions législatives pertinentes.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 31 décembre 2007.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Gordon Stock
Vérificatrice principale : Carol McCalla

Brandon Bignell
Bridget O'Grady
Amanda Roth
Diana Thibeault

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec les Communications au 613-995-3708 ou au 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Coordination du mandat conjoint	
7.20 L'Agence des services frontaliers du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada devraient élaborer et mettre en œuvre des processus pour s'assurer de la qualité du programme relatif aux permis de séjour temporaire exécutés conjointement aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. **(7.12–7.19)**	L'Agence et le Ministère sont d'accord. Il existe une orientation considérable en matière de politiques et de procédures concernant le programme de permis de séjour temporaire. Bien que nous soyons conscients des contraintes financières, nous mènerons des activités en vue d'améliorer les processus visant à contrôler la qualité de la prestation du programme. Toutefois, aux fins du programme du permis de séjour temporaire, il serait utile d'élaborer et de mettre en œuvre un programme national de contrôle et d'assurance de la qualité de façon à améliorer l'uniformité dans le cadre du processus de délivrance.
Gestion des détentions et des renvois	
7.46 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait élaborer des politiques et des procédures adéquates pour les détentions et les renvois de sorte que les risques, les situations et les personnes soient traités de manière uniforme. **(7.21–7.45)**	L'Agence des services frontaliers du Canada est d'accord. Bien qu'il existe une orientation importante en matière de politiques et de procédures concernant le programme des détentions et des renvois au niveau national, le contrôle de leur application peut être amélioré. Nous convenons que l'application et l'interprétation de ces politiques et de ces procédures à l'échelle régionale peuvent entraîner des problèmes quant à l'uniformité du programme au niveau national, et nous acceptons de nous pencher sur la façon dont l'uniformité peut être améliorée dans les limites des affectations actuelles de ressources.

Recommandation	Réponse
7.47 L'Agence des services frontaliers du Canada devrait améliorer ses données et son niveau d'analyse afin d'être en mesure de mieux gérer les détentions et les renvois. **(7.21–7.45)**	L'Agence des services frontaliers du Canada est d'accord. Elle est consciente que même si ses systèmes contiennent de l'information, des contraintes liées à l'intégrité des données et aux systèmes l'ont empêchée d'utiliser au maximum cette information pour appuyer et améliorer le programme des détentions et des renvois. Une gestion plus efficace de l'information permettrait à l'Agence de prendre de meilleures décisions opérationnelles, notamment en ce qui a trait aux coûts et aux risques. L'Agence s'efforcera de mieux utiliser les capacités des systèmes en place et, avec un financement supplémentaire, entreprendra par la suite des travaux d'analyse.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mai 2008

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada **Points saillants — Chapitres 1 à 8**
Chapitre 1	La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes
Chapitre 2	Le soutien aux déploiements outre-mer — Défense nationale
Chapitre 3	La surveillance de la sécurité du transport aérien — Transports Canada
Chapitre 4	Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada
Chapitre 5	La surveillance des maladies infectieuses — Agence de la santé publique du Canada
Chapitre 6	La conservation des résidences officielles du gouvernement fédéral
Chapitre 7	Les détentions et les renvois — Agence des services frontaliers du Canada
Chapitre 8	Les examens spéciaux des sociétés d'État — un aperçu