



# Vérification des saisies d'espèces

## Rapport de vérification interne

Octobre 2011

PROTECTION SERVICE INTEGRITY INTÉ  
GRITÉ PROTECTION SERVICE INTEGRITY  
INTÉGRITÉ PROTECTION SERVICE INTEG  
RITY INTÉGRITÉ PROTECTION SERVICE  
INTEGRITY INTÉGRITÉ PROTECTION SER  
VICE INTEGRITY INTÉGRITÉ PROTECTION  
SERVICE INTEGRITY INTÉGRITÉ PROTEC  
TION SERVICE INTÉGRITÉ PRO  
TECTION SERVICE INTÉGRITÉ  
PROTECTION SERVICE INTÉGRITÉ INTÉGRITÉ  
GRITÉ PROTECTION SERVICE INTÉGRITY  
INTÉGRITÉ PROTECTION SERVICE INTEG  
RITY INTÉGRITY INTÉGRITY INTÉGRITY  
INTEGRITY INTÉGRITÉ PROTECTION SER  
VICE INTEGRITY INTÉGRITÉ PROTECTION  
SERVICE INTÉGRITY INTÉGRITÉ PROTE  
CTIONSERVICE INTÉGRITY INTÉGRITÉSER  
VICE INTEGRITY INTÉGRITÉ PROTECTION



## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SOMMAIRE .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1.0 INTRODUCTION .....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 CONTEXTE.....   | 5         |
| 1.2 ÉVALUATION DES RISQUES.....   | 6         |
| 1.3 OBJECTIF ET ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION.....   | 6         |
| 1.4 STRATÉGIE ET MÉTHODES .....   | 7         |
| 1.5 CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....   | 8         |
| 1.6 ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....   | 8         |
| <b>2.0 OPINION DE LA VÉRIFICATION .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>3.0 CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION .....</b>   | <b>9</b>  |
| 3.1 SAISIES D'ESPÈCES .....   | 9         |
| 3.2 PROTECTION DES BIENS.....   | 12        |
| 3.3 SURVEILLANCE .....  | 15        |
| 3.4 GESTION DES RISQUES .....   | 17        |
| 3.5 EFFICIENCE .....  | 20        |
| <b>Annexe A – Principaux intervenants et fonctions .....</b>  | <b>22</b> |
| <b>Annexe B – Critères de vérification .....</b>  | <b>23</b> |
| <b>Annexe C – Niveaux de saisie selon la <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i> .....</b> | <b>24</b> |
| <b>Annexe D – Formulaires.....</b>  | <b>25</b> |
| <b>Annexe E – Sigles.....</b>   | <b>25</b> |

## SOMMAIRE

### CONTEXTE

Le Comité de vérification de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a approuvé la présente vérification des saisies d'espèces dans le cadre du *Plan de vérification triennal axé sur les risques pour les exercices 2010-2011 à 2012-2013*.

Le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la *Loi*) en 2002. L'ASFC est chargée de l'application et de l'observation de la partie 2 de la *Loi*, qui s'étend des articles 12 à 39 et qui porte sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires (p. ex. chèques et traites bancaires). Cette partie de la *Loi* est entrée en vigueur le 6 janvier 2003. Elle exige que toutes les personnes et entités déclarent l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'instruments monétaires d'une valeur d'au moins 10 000 \$CAN.

### IMPORTANCE DE LA VÉRIFICATION

Les saisies d'espèces jouent un rôle important dans la déstabilisation des activités criminelles. Il est à noter que, dans son Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de criminalité – 2010-2011, Sécurité publique Canada explique que, pour décourager l'activité criminelle, un pays doit « créer un cadre hostile aux criminels et groupes criminels organisés » en les privant de leurs ressources, entre autres, l'argent.

La présente vérification devrait intéresser la direction, car l'équipe de vérification s'est penchée sur la manière dont l'Agence gère les sommes d'argent saisies, c.-à-d. les espèces et les instruments monétaires saisis, ainsi que les pénalités perçues. Des lacunes dans la gestion et la surveillance des espèces saisies pourraient empêcher l'Agence de repérer et de corriger des problèmes comme les cas de fonds manquants, ce qui pourrait générer un passif et compromettre la réputation de l'organisation. Si la vérification est importante, c'est aussi parce que l'équipe de vérification a examiné la stratégie de gestion des risques appliquée par l'Agence pour détecter les mouvements transfrontaliers d'espèces et que toute lacune dans cette stratégie pourrait freiner les efforts déployés par l'Agence pour empêcher les mouvements d'argent illicite.

### OBJECTIFS ET ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif global de la vérification consistait à déterminer si l'Agence administre et surveille adéquatement le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces. La vérification a porté sur la gestion, le dépôt et le règlement interministériel à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada des sommes confisquées et des pénalités perçues pendant la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2010. Dans le cadre de la vérification, les vérificateurs ont aussi déterminé si les espèces avaient été saisies au bon niveau et selon la loi qui s'appliquait, et ils ont examiné la surveillance et la stratégie de gestion des risques.

## ÉNONCÉ D'ASSURANCE

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes de l'ASFC a effectué la vérification des saisies d'espèces.

Comme l'exige la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor, la stratégie et les méthodes de vérification adoptées sont conformes aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes et aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*.

## OPINION DE LA VÉRIFICATION

Pour la période considérée, soit l'exercice 2009-2010, l'équipe de vérification a obtenu un niveau d'assurance élevé que les saisies et les pénalités ont généralement été bien enregistrées. Cependant, dans une région, des déficiences ont été constatées par rapport aux mécanismes de contrôle des mesures de sûreté liées aux espèces.

Des décisions en matière de saisie d'espèces n'ont pas été consignées adéquatement et la direction n'a pas assuré la surveillance voulue.

Cela représente une exposition à un risque moyen<sup>1</sup> pour l'Agence.

## PRINCIPALES CONSTATATIONS

Des lignes directrices détaillées sur les indicateurs ou sur les critères s'imposent pour aider les agents des services frontaliers à repérer l'argent possiblement illicite. Des lignes directrices à jour guideraient mieux les agents dans la prise et la consignation de décisions, en plus d'atténuer le risque que soit restitué de l'argent illicite.

Une vérification d'opérations de saisie effectuées pendant l'exercice 2009-2010 a révélé que la plupart des saisies ont été correctement enregistrées. Cependant, on a perdu la trace de certaines espèces confisquées, et de certaines pénalités perçues.

Nous avons constaté des lacunes dans les contrôles clés, comme le rapprochement, qui visent à faire en sorte que l'argent dans les points d'entrée soit en sûreté. Des retards dans le rapprochement ont entraîné un arriéré se chiffrant à 3,1 millions de dollars dans les transferts à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Les rapports narratifs des agents des services frontaliers sur les saisies de niveau quatre étaient adéquats, alors que les rapports sur les saisies avec pénalité ne l'étaient pas. Les processus de surveillance n'ont pas mis ce problème en lumière.

La gestion des risques liés à l'argent illicite à la frontière était adéquate. Cependant, entre 2009-2010 et 2010-2011, le nombre de saisies effectuées en vertu de la *Loi* a diminué du tiers à l'échelle nationale. La vérification n'a pas permis de recueillir d'éléments probants selon

---

<sup>1</sup> Il existe un risque moyen lorsqu'une mesure de contrôle clé ne fonctionne pas tel que prévu, ne satisfait pas aux exigences du contexte ou n'est pas en place, et que le risque qui y est associé n'est pas négligeable. Toutefois, une mesure compensatoire existe. Des mesures correctives sont requises pour éviter de devoir se fier uniquement aux contrôles compensatoires ou pour assurer un bon rapport coût-efficacité.

lesquels l'Agence aurait analysé ces statistiques. La compréhension des tendances aiderait l'Agence à affecter ses ressources aux secteurs présentant les risques les plus élevés.

Pas plus de deux des trois équipes chargées des mesures d'exécution liées aux espèces ne communiquaient d'informations aux niveaux supérieurs sur les résultats des activités d'exécution. Toute lacune dans la communication d'informations aux niveaux supérieurs pourrait nuire aux efforts déployés par l'Agence pour établir un programme de ciblage dans l'avenir.

## **RECOMMANDATIONS**

Le présent rapport renferme quatre recommandations, qui visent ce qui suit : la communication de meilleures lignes directrices aux agents des services frontaliers sur la prise et la consignation de décisions en matière de saisie et de restitution d'espèces; le renforcement des contrôles de l'Agence pour comprendre des procédures de rapprochement mensuel; l'amélioration de la surveillance des saisies d'espèces; la prise de mesures pour que l'information nécessaire sur le rendement soit disponible pour la prise de décisions futures. La direction a l'intention de donner suite à chaque recommandation.

## **RÉPONSE DE LA DIRECTION**

Les directions générales des programmes, des opérations et du contrôle sont toutes d'accord avec les recommandations énoncées dans la présente vérification.

Les vice-présidents de ces directions générales se sont consultés pour déterminer la meilleure façon pour l'Agence de donner suite aux recommandations formulées par la Vérification interne.

Toutes les directions générales ont convenu que des lacunes ont été relevées et qu'il faut les combler au moyen d'un plan d'action de la direction. Ce plan comprendra la mise à jour du Manuel d'exécution de l'ASFC, l'envoi d'un rappel aux agents de première ligne sur les politiques et procédures en vigueur, une surveillance accrue des résultats du programme et l'amélioration des mécanismes de rapport pour permettre une analyse plus poussée des tendances du programme. Les trois secteurs touchés de l'Agence ont présenté un calendrier de mise en œuvre des changements.

## 1.0 INTRODUCTION

### 1.1 CONTEXTE

Le Comité de vérification de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a approuvé la présente vérification des saisies d'espèces dans le cadre du *Plan de vérification triennal axé sur les risques pour les exercices 2010-2011 à 2012-2013*.

Le bureau de première responsabilité pour cette vérification est le Programme de détection, Division des nouveaux programmes frontaliers, Direction des programmes frontaliers, Direction générale des programmes. Les bureaux de seconde responsabilité sont la Division de la comptabilisation des recettes et des rapports, Direction générale du contrôle, et la Direction des opérations frontalières, Direction générale des opérations, qui comprend les régions.

Le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la *Loi*) en 2002. L'ASFC est chargée de l'application et de l'observation de la partie 2 de la *Loi*, qui s'étend des articles 12 à 39 et qui porte sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires (p. ex. chèques et traites bancaires). Cette partie de la *Loi* est entrée en vigueur le 6 janvier 2003<sup>2</sup>. Elle exige que toutes les personnes et entités déclarent l'importation ou l'exportation d'espèces ou d'instruments monétaires d'une valeur d'au moins 10 000 \$CAN<sup>3</sup>. De nombreux intervenants contribuent à l'application de la partie 2 de la *Loi*. L'**annexe A** dresse la liste des principaux intervenants et de leur rôle dans l'application de la *Loi*.

Les sommes d'argent non déclarées<sup>4</sup> peuvent faire l'objet de saisies de quatre niveaux, allant de l'imposition d'une pénalité (niveaux un, deux ou trois) à la confiscation (niveau quatre)<sup>5</sup>. Les points d'entrée de l'Agence déposent les espèces confisquées et les pénalités perçues dans les comptes bancaires de l'Agence. La Division de la gestion des recettes transfère ensuite les fonds à la Direction de la gestion des biens saisis de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), comme l'exige la *Loi*.

Dans certains cas, les devises ou les instruments monétaires étrangers rares (chèques ou mandats) peuvent être remis directement à TPSGC par messenger. De plus, l'argent soupçonné d'être illicite<sup>6</sup> peut être remis à la police pour enquête. Dans son Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de criminalité – 2010-2011, Sécurité publique Canada explique que, pour décourager l'activité criminelle, un pays doit « créer un cadre hostile aux criminels et aux groupes de criminels organisés » en les privant de leurs ressources, entre autres, l'argent.

Un voyageur qui souhaite contester une saisie peut en appeler à la Direction des recours. La Direction, en sa qualité de tiers, procède alors à un examen impartial de la saisie.

<sup>2</sup> Manuel d'exécution de l'ASFC, partie 2, Priorités d'exécution de la loi, chapitre 2, Espèces et instruments monétaires.

<sup>3</sup> Les agents établissent leurs rapports en remplissant le formulaire requis, à savoir le formulaire E677, E667 ou E668, qu'ils transmettent à l'ASFC.

<sup>4</sup> Le terme « somme d'argent » désigne les espèces et les instruments monétaires.

<sup>5</sup> Le terme « saisie avec pénalité » s'entend de la saisie d'espèces pouvant être restituées après paiement d'une pénalité; il s'agit là de saisies de niveau un, deux ou trois. Les « saisies de niveau quatre » s'entendent des saisies sans conditions de mainlevée : dans ces cas, les espèces sont confisquées au profit du gouvernement du Canada.

<sup>6</sup> Le terme « argent illicite » désigne les produits de la criminalité et les fonds servant au financement d'activités terroristes.

Le secteur de programme a déjà été assujéti à des vérifications par l'Agence en 2005-2006 et par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en 2007. Le BVG a remarqué que « dans de nombreux cas, des montants assez importants étaient saisis avec des conditions de mainlevée<sup>7</sup> ». Le BVG a indiqué que les agents des services frontaliers (ci-après appelés les « agents ») ne consignaient pas suffisamment d'informations motivant leur décision de restituer les espèces saisies après paiement d'une pénalité. Les agents trouvaient lourd le processus rattaché aux saisies de niveau quatre. Le BVG a conclu qu'il n'avait pas l'assurance que les agents saisissaient comme il se doit les produits de la criminalité et les fonds destinés au financement d'activités terroristes. Le BVG a recommandé à l'Agence d'améliorer la consignation des décisions de restituer de gros montants non déclarés dès que la pénalité imposée est payée.

## 1.2 ÉVALUATION DES RISQUES

L'évaluation des risques menée au cours de la phase de planification a permis de cerner les principaux secteurs de risques suivants :

### *Gérance*

- Les points d'entrée peuvent omettre de déposer ou de remettre les montants au moment opportun, mal classer ou enregistrer les espèces ou encore mal administrer les instruments monétaires, ce qui peut avoir une incidence sur la valeur monétaire des saisies ou la capacité de l'Agence à déposer les fonds. La capacité de l'Agence à remettre les montants à TPSGC en temps opportun pourrait aussi être compromise.

### *Politiques et programmes*

- L'application de la *Loi* peut ne pas être uniforme et ne pas être surveillée par la direction. Par conséquent, les faiblesses en matière de contrôle peuvent ne pas être décelées ni corrigées.
- Les saisies visent à perturber les activités des criminels et des terroristes. Si les produits de la criminalité ou les fonds destinés au financement d'activités terroristes sont restitués au lieu d'être saisis ou si les agents ne consistent pas comme il se doit leurs décisions en matière de saisie ou de mainlevée, les criminels et les terroristes pourront continuer de s'adonner à leurs activités.

### *Gestion des risques*

- À défaut d'une bonne stratégie fondée sur les risques pour déceler les mouvements transfrontaliers d'espèces, l'Agence risque de rater des occasions de saisie, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'exécution ou l'efficacité du programme et entraîner un gaspillage de ressources gouvernementales.

## 1.3 OBJECTIF ET ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification consistait à déterminer si l'Agence a correctement administré et surveillé le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces.

En particulier, les trois secteurs d'intérêt de la vérification, soit la gérance, les politiques et les programmes, et la gestion des risques, visaient à déterminer si :

<sup>7</sup> Bureau du vérificateur général, rapport d'octobre 2007, chapitre 5, *Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières*.

- les sommes sont mises en sûreté, bien administrées et transférées à TPSGC en temps opportun;
- l'Agence saisit, au bon niveau et conformément à la loi qui s'applique, les espèces pouvant avoir un lien avec des produits de la criminalité, le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes;
- l'Agence applique une stratégie fondée sur les risques appropriée pour gérer de façon uniforme et efficiente le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces.

La présente vérification a porté sur la gestion, le dépôt et le transfert par règlement interministériel à TPSGC des espèces confisquées et des pénalités perçues, pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2010. La vérification avait une portée nationale, et des saisies effectuées dans toutes les régions ont été vérifiées. L'équipe de vérification a évalué le risque que les agents saisissent des produits de la criminalité aux niveaux un, deux ou trois, puis restituent les montants saisis après le paiement d'une pénalité.

L'équipe de vérification n'a pas examiné directement les secteurs à faible risque ou les secteurs visés par des vérifications antérieures, notamment la sécurité matérielle, la collecte et la saisie des données des déclarations d'espèces, le service à la clientèle, la gestion des renseignements personnels et la relation entre l'Agence et les intervenants externes.

#### **1.4 STRATÉGIE ET MÉTHODES**

L'équipe de vérification a adopté la stratégie suivante à la phase d'examen :

- examen et analyse des lois, des politiques, des procédures, des lignes directrices et des rapports;
- analyse de données, de rapports et d'informations provenant de diverses sources, comme le Système intégré d'exécution des douanes (SIED), le Système des douanes pour le secteur commercial (SDSC), le Grand livre des recettes, les rapports de TPSGC, le Système de rapports de gestion des douanes (SRGD) et le Système de rapport des occurrences (SRO);
- entrevues auprès des intervenants internes, en particulier le personnel des directions générales des programmes, du contrôle et des opérations, ainsi que des intervenants externes, comme le personnel de TPSGC;
- établissement d'un organigramme et analyse des processus d'acheminement du travail;
- collecte d'informations, analyse et évaluation du cadre de contrôle pour déterminer l'existence, le bien-fondé et la pertinence des contrôles de prévention, de correction et de détection exercés sur la gestion des espèces saisies ou retenues et des pénalités perçues;
- réalisation d'un sondage auprès des régions au moyen d'un questionnaire écrit;
- obtention et analyse des informations sur les dépôts ou des preuves d'envoi (à TPSGC par messenger);



- examen et suivi des saisies à partir du moment où elles sont effectuées jusqu'au moment où les sommes sont remises à TPSGC et l'analyse des anomalies pour relever les lacunes dans les systèmes et l'administration.

## 1.5 CRITÈRES DE VÉRIFICATION

L'**annexe B** dresse la liste des secteurs d'intérêt et des critères de la vérification.

## 1.6 ÉNONCÉ D'ASSURANCE

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes de l'ASFC a effectué la vérification des saisies d'espèces.

Comme l'exige la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor, la stratégie et les méthodes de vérification adoptées sont conformes aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes et aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*.

## 2.0 OPINION DE LA VÉRIFICATION

Pour la période considérée, soit l'exercice 2009-2010, l'équipe de vérification a obtenu un niveau d'assurance élevé que les saisies et les pénalités ont généralement été bien enregistrées. Cependant, dans une région, des déficiences ont été constatées par rapport au contrôle des mesures de sûreté liées aux espèces.

Certaines décisions prises par des agents en matière de saisie d'espèces n'ont pas été consignées adéquatement, et la direction n'a pas assuré pas la surveillance voulue.

Cela représente une exposition à un risque moyen<sup>8</sup> pour l'Agence.

---

<sup>8</sup> Il existe un risque moyen lorsqu'une mesure de contrôle clé ne fonctionne pas tel que prévu, ne satisfait pas aux exigences du contexte ou n'est pas en place, et que le risque qui y est associé n'est pas négligeable. Toutefois, une mesure compensatoire existe. Des mesures correctives sont requises pour éviter de devoir se fier uniquement aux contrôles compensatoires ou pour assurer un bon rapport coût-efficacité.

### 3.0 CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

#### 3.1 SAISIES D'ESPÈCES

**Critère de vérification** : *Si les espèces sont soupçonnées d'être des produits de la criminalité ou des fonds destinés au financement d'activités terroristes, l'Agence doit les saisir ou produire un rapport suffisamment étayé motivant la décision de les restituer, le cas échéant.*

D'après un examen des rapports sur les saisies avec pénalité et des bulletins de renseignements ainsi qu'un sondage auprès des régions, ce critère a été rempli en partie.

L'équipe de vérification a constaté que certaines décisions en matière de restitution n'étaient pas suffisamment étayées. Cette constatation fait écho aux observations du BVG, qui avait recommandé une amélioration des rapports des agents pour mieux valider leurs décisions de restituer de gros montants non déclarés une fois la pénalité payée.

#### Indicateurs de produits de la criminalité présumés

Selon la politique gouvernementale, des biens peuvent être saisis à la frontière s'ils sont soupçonnés d'être des produits de la criminalité ou d'être destinés au financement d'activités terroristes, en attendant la conduite d'une enquête. En conséquence, l'argent importé ou exporté peut être saisi à la frontière si l'agent le soupçonne d'être illicite ou s'il n'a pas été déclaré. Dans certains cas, l'argent soupçonné d'être illicite peut ne pas être saisi en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*; un agent peut le saisir en vertu du *Code criminel*.

Un agent qui soupçonne de l'argent d'être illicite se fonde sur des indicateurs comme ses observations et sa connaissance de la contrebande d'espèces. L'agent n'a pas à prouver que l'argent est illicite; il lui suffit d'un soupçon raisonnable fondé sur des raisons qu'il est en mesure d'énoncer.

Une combinaison d'indicateurs peut amener un agent à soupçonner que de l'argent est illicite. Par exemple :

- espèces : les billets sont usés, ils portent de vieux numéros de série ou ils sont en coupures qui n'existent pas dans la devise de destination. Un autre indicateur est le montant d'argent que transporte un voyageur. Ce montant peut être trop élevé compte tenu de la raison du voyage.
- destination : un voyageur qui se rend dans un pays source de drogues ou dans un paradis fiscal, ou qui en revient, peut susciter un intérêt.
- voyageur : les espèces peuvent présenter un intérêt si, par exemple, le voyageur est nerveux ou qu'il ne semble pas dire la vérité, même une fois les espèces découvertes; le voyageur ignore combien d'argent il transporte; le montant d'argent ne cadre pas avec le revenu ou la valeur du compte bancaire du voyageur; le voyageur ne peut pas justifier le montant d'argent qu'il transporte; des renseignements signalent que le voyageur a déjà fait l'objet d'une saisie ou d'une condamnation au criminel.

## Décision de restituer des espèces

L'Agence joue un rôle clé au gouvernement du Canada dans la saisie d'argent soupçonné d'être illicite. Au cours des trois derniers exercices, les agents ont effectué 467 saisies de niveau quatre, parce qu'ils soupçonnaient l'argent d'être illicite. La valeur de ces saisies s'élevait à plus de 16 millions de dollars.

Un examen des rapports des agents sur les saisies de niveau quatre a révélé que ceux-ci étaient pour la plupart bien étayés. Les trois quarts des saisies de niveau quatre ont fait l'objet d'un appel en 2009-2010, et seulement 10 % des décisions de saisie ont été infirmées.

Dans sa revue du processus de saisie des espèces, l'équipe de vérification a examiné les décisions des agents de retenir ou de restituer l'argent soupçonné d'être illicite et la surveillance de ces décisions assurée par la direction. Un des principes absolus de l'Agence devrait consister à veiller à ce que les saisies cadrent avec la politique pangouvernementale concernant la saisie d'argent illicite.

Pour déterminer si les rapports narratifs sur les saisies avec pénalité étayaient les décisions des agents en matière de restitution, l'équipe de vérification a évalué un échantillon de 72 rapports. Elle a constaté que 56 rapports (78 %) n'étaient pas suffisamment détaillés pour confirmer que l'argent n'était pas un produit de la criminalité ou destiné au financement d'activités terroristes.

De plus, des bulletins de renseignements sur de possibles produits de la criminalité ont aussi été passés en revue sur une période de deux mois. Dans certains cas, les agents présentaient de multiples indicateurs donnant à penser que l'argent saisi était illicite, mais l'argent avait été restitué.

Selon la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, un agent peut saisir des espèces non déclarées d'une valeur d'au moins 10 000 \$CAN. Les agents ne sont pas tenus de saisir l'argent illicite qu'en vertu de la *Loi*. Ils peuvent aussi le faire en vertu du *Code criminel*, qui permet la saisie de montants inférieurs à 10 000 \$CAN, tout comme la saisie d'espèces déclarées. Ces saisies peuvent être effectuées en concertation avec la police. Dans quelques cas, des montants inférieurs à 10 000 \$CAN ont été saisis à tort en vertu de la *Loi* plutôt qu'en vertu du *Code criminel*. En ne se prévalant pas des dispositions du *Code criminel*, l'Agence rate peut-être des occasions d'intercepter de l'argent soupçonné d'être illicite pour le compte du gouvernement du Canada.

## Directives sur l'exécution de saisies

Le Manuel d'exécution de l'ASFC fournit des directives aux agents sur l'application du programme des espèces et sur l'exécution de saisies d'espèces. Nous avons constaté que ces directives pourraient être améliorées pour faciliter l'application des lois, entre autres en ce qui concerne l'exécution et la consignation des saisies.

Le Manuel d'exécution indique qu'il est nécessaire d'invoquer des motifs raisonnables pour saisir le produit présumé de crimes. Cependant, il ne précise pas quels devraient être ces motifs (indicateurs) et ne renferme pas de directives sur l'information à fournir dans le rapport narratif sur la saisie pour étayer la décision de l'agent. Des précisions sur les cas où la *Loi* s'applique et ceux où le *Code criminel* s'applique assureraient un recours plus éclairé à ces deux lois lors de l'exécution d'une activité de saisie.

Des directives détaillées sont d'autant plus importantes que les agents n'effectuent pas souvent de saisies d'espèces. Par conséquent, ils ont besoin d'instructions écrites limpides qui pourraient atténuer le risque que de l'argent illicite soit restitué.

### Recommandation 1

*La vice-présidente de la Direction générale des programmes devrait mettre à jour les lignes directrices contenues dans le Manuel d'exécution de l'ASFC pour aider les agents dans leurs décisions en matière de saisie et de restitution. Les lignes directrices doivent préciser les cas où le Code criminel s'applique et ceux où la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes s'applique, présenter des indicateurs de produits de la criminalité et fournir des lignes directrices sur la rédaction des rapports narratifs.*

| Plan d'action de la direction   | Date d'achèvement  |
|---|--|
| Les responsables de l'Agence sont d'accord avec cette recommandation.   |  |
| <p>1.1 La Direction générale des programmes présentera des lignes directrices sur ce qui suit dans un bulletin d'exécution :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• précisions sur l'application du <i>Code criminel</i> et l'application de la <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>;</li> <li>• rédaction de rapports narratifs (avec exemples précis pour chaque niveau de saisie);</li> <li>• indicateurs de produits de la criminalité pour appuyer les décisions de saisie prises par les agents.</li> </ul> | <p>31 mars 2012</p> <p>31 mai 2012</p> <p>30 juin 2012</p> |
| 1.2 La Direction générale des programmes intégrera les lignes directrices susmentionnées au Manuel d'exécution de l'ASFC.   | 30 septembre 2012  |
| 1.3 Les responsables du Programme de détection de la Direction générale des programmes effectueront une évaluation d'un an sur les rapports narratifs des saisies d'espèces (à la suite des conseils fournis aux bureaux régionaux) afin de déterminer si les saisies d'espèces sont exécutées au bon niveau (saisies de niveaux un à quatre) et selon les bonnes dispositions législatives.  | 30 juin 2013   |

## 3.2 PROTECTION DES BIENS

**Critère de vérification :** *L'Agence devrait veiller à ce que les espèces confisquées et les pénalités perçues soient à l'abri de la perte, à ce qu'elles soient bien consignées et à ce qu'elles soient repérables en tout temps.*

Une vérification d'opérations de saisie d'espèces a permis de constater que ce critère a été rempli en partie. L'argent était à l'abri de la perte, sauf dans une région.

### Procédures de traitement des saisies

L'Agence peut saisir des sommes non déclarées à quatre niveaux, soit trois niveaux prévoyant des pénalités et un dernier niveau prévoyant la confiscation. L'agent établit le niveau de saisie à appliquer en posant des questions au voyageur, en fouillant ses bagages ou son véhicule et en examinant des informations électroniques.

Si l'agent décide d'effectuer une saisie de niveau un à trois (une description figure à l'**annexe C**), il impose une pénalité au voyageur, qui a deux options : 1) payer la pénalité, après quoi l'argent lui est restitué; 2) ne pas payer la pénalité. Dans ce dernier cas, les espèces saisies sont confisquées et déposées dans le compte bancaire de l'Agence.

Si l'agent soupçonne que l'argent est un produit de la criminalité ou qu'il est destiné au financement d'activités terroristes, il effectue alors une saisie de niveau quatre et il confisque l'argent. L'argent saisi au niveau quatre doit être traité d'une des trois façons ci-dessous :

1. il est déposé dans un compte bancaire de l'ASFC, comptabilisé à titre de recette pour l'Agence et transféré à TPSGC comme l'exige la *Loi*;
2. il est envoyé directement à TPSGC par messenger (dans le cas d'instruments monétaires comme les chèques ou les mandats);
3. il est remis à un service de police.

Toutes les saisies de niveau quatre font l'objet d'une enquête réalisée par l'organisme d'exécution de la loi concerné.

Les agents entrent l'information pertinente sur la saisie dans le Système intégré d'exécution des douanes (SIED). Cette information comprend des précisions sur le voyageur et sur les espèces ou les instruments monétaires saisis.

Après que les sommes d'argent ont été saisies ou qu'une pénalité a été perçue, l'argent est déposé dans une institution financière. Un rapport sur les recettes est établi et entré dans le Système des douanes pour le secteur commercial (SDSC) conformément au Manuel de Contrôle de l'Agence.

### Contrôles liés à la sûreté de l'argent saisi

Les contrôles peuvent être de nature préventive ou viser la détection. Les contrôles de prévention visent à empêcher que des erreurs se produisent. Les contrôles de détection visent à déterminer les cas où des erreurs se sont produites.

Dans son évaluation de la mesure dans laquelle l'Agence a adéquatement protégé et enregistré les sommes saisies, l'équipe de vérification a passé en revue toutes les saisies de niveau quatre effectuées pendant l'exercice 2009-2010, soit 197 saisies. En ce qui concerne les saisies avec pénalité, un échantillon a été prélevé. L'objectif consistait à suivre les saisies de niveau quatre et les pénalités pour déterminer si les mesures voulues avaient été prises.

**Saisies de niveau quatre.** L'équipe de vérification a confirmé que, dans 175 cas (89 %), l'Agence a suivi la procédure appropriée et l'argent saisi a été traité comme il se doit. Dans 22 cas (11%), la documentation n'était pas suffisante pour confirmer si les fonds avaient été déposés et enregistrés comme il se doit. Il est à noter que toutes ces anomalies ont été constatées dans une région, où 21 des 22 cas ont été constatés dans un bureau.

**Pénalités.** Un total de 2 281 pénalités a été imposé en 2009-2010. Dans 1 897 cas (83 %), les vérificateurs ont confirmé que les montants ont été déposés et enregistrés comme il se doit. Cependant, dans les 384 cas restants — représentant 188 500 \$ — l'équipe de vérification n'a pu confirmer avec certitude que les pénalités perçues ont été déposées. L'examen d'un échantillon de saisies avec pénalité a révélé un certain nombre d'explications, la plus fréquente étant que l'opération a pu être mal codée (c.-à-d. assortie du mauvais code de recettes ou numéro de saisie). Parmi les autres raisons, il y a la possibilité que les fonds n'aient pas été déposés, qu'ils n'aient pas été comptabilisés à titre de recettes ou que la pénalité n'ait pas été payée.

Nous avons déterminé que certains contrôles clés étaient insuffisants. Un de ces contrôles clés était le rapprochement. La Direction générale du contrôle ne faisait pas régulièrement le rapprochement des montants figurant dans le SIED et dans les rapports de recettes avec les montants des dépôts. Les montants doivent être trouvés et rapprochés avant d'être transférés à TPSGC. Les retards dans le rapprochement ont donné lieu à un arriéré dans les transferts de l'ordre de 3,1 millions de dollars.

Les rapprochements devraient se faire au moins une fois par mois. Nous avons cru comprendre que, depuis la vérification, la Direction générale du contrôle a mis en œuvre un processus pour réduire l'arriéré.

Nous avons également constaté que plusieurs bureaux de l'Agence ne tiennent pas de registres des recettes conformément au Manuel de Contrôle de l'Agence. Par exemple, des bordereaux de dépôt estampillés par la banque (ou l'équivalent) manquaient ou les versions électroniques des rapports de recettes n'étaient pas imprimées et jointes aux registres. Par conséquent, la direction de l'Agence dans ces bureaux n'a pas pu démontrer qu'elle avait vérifié quotidiennement que les recettes avaient été enregistrées comme il se doit dans le SDSC.

Bien que la valeur monétaire ne soit pas élevée dans les cas en cause, l'Agence est tout de même exposée à des risques. Elle a des contrôles clés à mettre en œuvre. Dans l'ensemble, les vérificateurs ont constaté que la direction de certains points d'entrée de l'Agence n'exerçait pas les contrôles nécessaires pour mettre l'argent en sûreté et pour produire des rapports des recettes.

## Recommandation 2

*Le vice-président de la Direction générale du contrôle devrait renforcer les contrôles de prévention et de détection clés pour s'assurer que l'argent dans les points d'entrée est bien mis en sûreté. Un rapprochement devrait être fait chaque mois entre les montants indiqués dans le SIED et les rapports des recettes et les montants des dépôts. Tous les montants non réglés doivent être suivis auprès de la Direction générale des opérations en temps opportun.*

| Plan d'action de la direction   | Date d'achèvement    |
|---|----------------------|
| Les responsables de l'Agence sont d'accord avec cette recommandation.   |                      |
| 2.1 La Direction générale du contrôle, en collaboration avec la Direction générale des opérations, acheminera une note de service à toutes les régions afin de leur rappeler les modalités d'application inscrites dans le Manuel d'exécution de l'ASFC pour le traitement et l'enregistrement prévus des espèces saisies, ainsi que pour la production de rapports à cet égard.  | 31 octobre 2011      |
| 2.2 La Direction générale du contrôle fait actuellement le rapprochement quotidien des dépôts à l'échelle nationale, ce qui comprend les saisies d'espèces. En outre, la Direction générale du contrôle a mis en œuvre des procédures pour le rapprochement mensuel des espèces saisies consignées dans le SIED.  | Mesure mise en œuvre |
| <p>2.3 Pour accroître l'opportunité du rapprochement, la Direction générale du contrôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• demandera aux régions d'envoyer à l'Administration centrale chaque mois les données et les documents à l'appui sur les saisies de niveau quatre;</li> <li>• établira, en collaboration avec les directions générales des opérations et des programmes, une norme de service pour le règlement en temps utile des questions en suspens ayant une incidence sur le rapprochement des espèces saisies;</li> <li>• consignera ces nouvelles procédures et les inclura dans le Manuel d'exécution de l'ASFC;</li> <li>• veillera au suivi de l'observation par les points d'entrée relativement aux mécanismes de contrôle établis afin d'assurer la mise en application des procédures et des politiques.</li> </ul> | 31 octobre 2011      |

|  |                        |
|--|------------------------|
| <p>2.4 En concertation avec la Direction générale des opérations, la Direction générale du contrôle établira un mécanisme pour faire rapport trimestriellement (rapport de classement chronologique) de l'état d'avancement des rapprochements au Comité permanent du contrôle, à la haute direction et à la direction régionale. L'établissement de mesures de contrôle à l'égard des notes liées à chacune des saisies d'espèces en suspens permettra d'assurer le respect des procédures et des politiques.</p> | <p>31 octobre 2011</p> |
|--|------------------------|

### 3.3 SURVEILLANCE

|   |
|---|
| <p><b>Critère de vérification :</b> <i>La direction du programme devrait avoir des responsabilités clairement définies pour ce qui est de la surveillance du programme des espèces et pour la production de rapports sur les résultats obtenus.</i></p> <p>Ce critère n'a pas été rempli.</p> |
|---|

Un des contrôles clés à exercer sur un programme consiste à le surveiller pour fournir de l'information sur son efficacité.

L'Agence a établi des processus pour surveiller les saisies d'espèces.

- Les saisies sont automatiquement placées sur une liste de travail de revue électronique dans le SIED. Les surintendants dans les points d'entrée sont tenus de revoir chaque saisie et rapport narratif connexe dans les cinq jours ouvrables.
- Les surintendants dans les points d'entrée ou les superviseurs de la caisse doivent examiner et approuver l'information sur les dépôts et les rapports des recettes.
- Le Cadre de contrôle des opérations (CCO) établi par la Direction générale des opérations renferme un module sur le Programme des déclarations des mouvements transfrontaliers des espèces.

L'équipe de vérification a examiné les listes de travail dans le SIED et elle a constaté que, dans certains points d'entrée, les surintendants n'avaient pas effectué leurs examens au moment voulu. Ce problème n'était pas répandu à l'échelle de l'Agence. Cependant, dans 14 points d'entrée, l'opportunité des examens mérite l'attention de la direction. De plus, la qualité de l'examen effectué par les surintendants a soulevé des préoccupations. Comme il est indiqué ci-dessus, les surintendants doivent examiner les rapports narratifs des agents à l'appui de leur décision d'effectuer une saisie à un niveau donné. Comme il est indiqué à la section 3.1, dans bien des cas, les rapports narratifs n'appuyaient pas la décision d'effectuer une saisie avec pénalité.

Les bureaux de l'Agence dans les régions doivent faire une autoévaluation de la surveillance au moins une fois par année selon le CCO. Les procédures prévues par le CCO comprennent des mesures visant la mise en sûreté et l'enregistrement de l'argent, la communication d'explications suffisantes dans les rapports narratifs du SIED et l'établissement d'un document de transfert lorsque les fonds sont transférés à la police ou à la banque. L'équipe de vérification a obtenu tous les rapports du CCO depuis 2008 sur le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces. Bien que les surintendants aient noté certaines lacunes dans les



rapports du CCO, ils n'ont pas mentionné beaucoup des questions soulevées pendant la vérification.

### Recommandation 3

*La vice-présidente de la Direction générale des opérations, en collaboration avec les directions générales du contrôle et des programmes, devrait créer un régime adéquat pour la surveillance des saisies d'espèces et faire régulièrement rapport des résultats à la direction des régions et de l'Administration centrale.*

| Plan d'action de la direction   | Date d'achèvement                               |
|---|---|
| Les responsables de l'Agence sont d'accord avec cette recommandation.   |   |
| 3.1 La Direction générale des opérations, en concertation avec la Direction générale des programmes et la Direction générale du contrôle, examinera le module 2.2 du CCO pour s'assurer que les activités existantes faisant l'objet d'une surveillance sont pertinentes.   | 31 octobre 2011                                 |
| 3.2 La Direction générale des opérations mettra à jour le CCO au besoin pour refléter et clarifier les activités signalées comme étant déficientes au cours de la vérification et elle intégrera les observations découlant de la présente vérification et de vérifications futures dans les examens du troisième volet du CCO.   | 31 mars 2012                                    |
| 3.3 Les directions générales des programmes et des opérations adopteront conjointement un régime de surveillance opérationnelle et fonctionnelle régulière en alternant les mesures suivantes à chaque trimestre : 1) une analyse des échantillons aléatoires des saisies d'espèces (celle-ci sera effectuée par l'Administration centrale – aucune visite sur le terrain ne sera requise); et 2) une visite sur le terrain conjointe à des sites choisis pour mener une analyse sur place du traitement des saisies d'espèces. Les résultats seront communiqués à la direction des régions et de l'Administration centrale tous les trimestres. Cette surveillance permettra d'examiner des facteurs comme l'opportunité des revues de saisies, la consignation du traitement des espèces, la qualité des rapports narratifs et les responsabilités énoncées dans le Manuel d'exécution de l'ASFC. | Début en décembre 2011 et en cours par la suite |

|   |                   |
|---|-------------------|
| 3.4 La Direction générale des programmes s'engage à :   |                   |
| 3.4.1 examiner et mettre à jour les exigences à l'égard des équipes du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces (les équipes);  | 31 mars 2012      |
| 3.4.2 créer un nouvel outil pour permettre aux équipes de faire rapport à l'Administration centrale tous les mois. Cet outil démontrera la pertinence des équipes ainsi que leur efficacité, leur efficience et leur rentabilité;   | 31 mars 2012      |
| 3.4.3 diffuser les nouvelles directives sur la production de rapports et le nouvel outil pour les membres des équipes au moyen d'un bulletin d'exécution;   | 30 avril 2012     |
| 3.4.4 instaurer un régime de rapport régulier intégrant des commentaires des intervenants internes pour présenter chaque trimestre de l'information sur le rendement du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces.   | 30 septembre 2012 |
| 3.4.5 exercer un contrôle sur les statistiques afin de s'assurer que le secteur de programme reçoit plus de 95 % de tous les rapports prévus (ainsi qu'il est fait mention dans le point 4.2) et afin de garantir que les rapports trimestriels sont acheminés à toutes les parties en cause. | 30 septembre 2012 |

### 3.4 GESTION DES RISQUES

**Critère de vérification** : *L'Agence devrait adopter une stratégie fondée sur les risques pour gérer ses ressources et ses activités liées à la saisie d'argent soupçonné d'être illicite.*

En général, ce critère a été rempli. Cependant, il reste des progrès à faire.

L'Agence emploie un certain nombre de stratégies pour gérer les risques liés au mouvement transfrontalier d'argent illicite et pour s'assurer que le programme des saisies est exécuté de façon uniforme. Ces stratégies comprennent les suivantes :

- encourager les voyageurs qui entrent au Canada à déclarer les espèces et les instruments monétaires qu'ils transportent en leur posant des questions de routine soit de vive voix, soit par écrit dans leur carte de déclaration (E311<sup>9</sup>);
- affecter des équipes spécialisées dans les grands aéroports pour intercepter l'argent illicite destiné à l'étranger. Ces équipes interviennent quotidiennement en sélectionnant des vols selon leur connaissance des tendances locales en matière de contrebande

<sup>9</sup> Le formulaire E311 est la carte de déclaration que remplissent les voyageurs entrant au Canada par les modes aérien, ferroviaire et maritime. Il renferme des questions précises sur la valeur des espèces et des instruments monétaires.

d'espèces, par exemple les vols dont des passagers ont fait l'objet de mesures d'exécution dans le passé et les vols à destination de pays sources de drogues ou d'aéroports de transit. Les vols ne sont pas sélectionnés d'avance, sauf lorsque des renseignements précis sont obtenus;

- poster des chiens détecteurs d'espèces dans les lieux les plus à risque pour créer un effet de dissuasion ainsi que pour repérer des espèces;
- recueillir des renseignements et diffuser des avis de surveillance sur des passeurs soupçonnés de contrebande d'espèces;
- cibler des passagers à l'arrivée pour repérer les cas d'inobservation soupçonnée et utiliser le SIED pour tenir des registres électroniques des saisies et pour communiquer des avis de surveillance et des cibles aux agents de première ligne;
- participer à diverses initiatives conjointes avec des partenaires importants, par exemple l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, les opérations conjointes avec des services de police du Canada et les opérations éclair nationales et internationales visant les espèces.

En octobre 2008, le Groupe d'action financière a évalué les efforts déployés par le Canada dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Cette évaluation a révélé que le Canada respectait l'intégralité de la Recommandation spéciale IX (RSIX). Cette recommandation spéciale vise à faire en sorte que les pays disposent de mesures transfrontalières pour détecter et confisquer l'argent illicite, à l'arrivée et au départ, ainsi que du pouvoir de mener des enquêtes aléatoires, ciblées ou fondées sur le renseignement.

Seulement trois pays (dont le Canada) sur trente-quatre se conforment à l'intégralité de la RSIX. L'évaluation a fait ressortir que le Canada est doté d'un système exhaustif pour empêcher les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires.

La stratégie fondée sur les risques en vigueur pour la gestion du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces était adéquate, mais des progrès restaient à faire.

### Diminution du nombre de saisies

Entre 2009-2010 et 2010-2011, le nombre global de saisies effectuées en vertu de la *Loi* a diminué du tiers à l'échelle nationale. Comme le montre le tableau 1, le nombre de saisies de niveau quatre a chuté de moitié.

**Tableau 1**

| 2008-2009       |              | 2009-2010       |              | 2010-2011       |              | Total           |               |
|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|---------------|
| Nbre de saisies | Montant      | Nbre de saisies | Montant      | Nbre de saisies | Montant      | Nbre de saisies | Montant       |
| 171             | 7 574 513 \$ | 197             | 6 060 071 \$ | 99              | 2 582 203 \$ | 467             | 16 216 787 \$ |

L'équipe de vérification n'a pas pu trouver d'éléments probants indiquant que l'Agence a mené les analyses nécessaires pour établir la raison de cette tendance. Sans analyse, l'Agence ne peut

pas savoir si la baisse découle, par exemple, des mesures dissuasives, d'un niveau d'observation accru chez les voyageurs ou encore de stratégies de contrebande d'espèces plus perfectionnées.

D'après l'Évaluation de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de criminalité menée par Sécurité publique Canada en 2010-2011, les criminels sont de plus en plus sophistiqués et ils ont appris à atténuer l'incidence de nouvelles lois. Si elle connaissait les raisons de la baisse du nombre de saisies, l'Agence serait mieux en mesure d'évaluer le programme de saisies d'espèces, de faire rapport à son sujet et d'affecter des ressources aux secteurs les plus à risque.

### **Ciblage**

L'Agence a créé des équipes chargées d'appliquer le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces aux voyageurs quittant le Canada dans les principaux aéroports internationaux à Vancouver, à Toronto et à Montréal. Ces équipes jouent un double rôle : 1) elles font de la sensibilisation pour encourager les passagers à déclarer tout l'argent qu'ils transportent; 2) ils saisissent de l'argent lorsque la loi le justifie et le permet.

L'Agence a l'intention d'adopter tôt ou tard une stratégie de ciblage des mouvements d'espèces vers l'étranger dans le cadre d'un programme restructuré de ciblage national. Cependant, au moment de la vérification, aucune information sur le programme de déclaration des mouvements vers l'étranger — comme les résultats des mesures d'exécution par vol — n'était recueillie ou analysée. Il est à noter que seules les équipes d'un des trois aéroports communiquaient les résultats des mesures d'exécution au niveau supérieur, et aucune des équipes ne faisait rapport de ces résultats par vol.

Cette information sera essentielle pour déterminer les secteurs les plus à risque, ce qui est nécessaire pour créer un programme futur de repérage national des espèces destinées à l'étranger. Par conséquent, jusqu'à ce que cette information soit disponible, il sera difficile d'élaborer un tel programme.

### **Recommandation 4**

*La vice-présidente de la Direction générale des programmes devrait examiner l'information sur le rendement du programme des saisies d'espèces pour s'assurer de disposer des informations et des analyses nécessaires à la prise de décisions opérationnelles et futures.*

| <b>Plan d'action de la direction</b>                                  | <b>Date d'achèvement</b> |
|---|--------------------------|
| Les responsables de l'Agence sont d'accord avec cette recommandation. |                          |

|  |  |
|--|--|
| <p>La Direction générale des programmes s'engage à :</p> <p>4.1 passer en revue et mettre à jour les exigences en matière de rapport à l'égard des équipes de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces (les équipes);</p> <p>4.2 créer un nouvel outil pour que les équipes puissent faire rapport à l'Administration centrale tous les mois. Cet outil démontrera la pertinence des équipes ainsi que leur efficacité, leur efficacité et leur rentabilité;</p> <p>4.3 diffuser les nouvelles directives sur la production de rapports et le nouvel outil pour les membres de l'équipe au moyen d'un bulletin d'exécution;</p> <p>4.4 instaurer un régime de rapport régulier intégrant des commentaires des intervenants internes pour présenter chaque trimestre de l'information sur le rendement du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces;</p> <p>4.5 exercer un contrôle sur les statistiques afin de s'assurer que le secteur de programme reçoit plus de 95 % de tous les rapports prévus (ainsi qu'il est fait mention dans le point 4.2) et afin de garantir que leurs rapports trimestriels sont acheminés à tous les parties en cause.</p> | <p>31 mars 2012</p> <p>31 mars 2012</p> <p>30 avril 2012</p> <p>30 septembre 2012</p> <p>30 septembre 2012</p> |
|--|--|

### 3.5 EFFICIENCE

**Critère de vérification :** *Le programme devrait fonctionner de manière efficiente.*

La vérification n'a pas permis de tirer des conclusions sur l'efficacité parce qu'aucun point de repère en matière d'efficacité n'avait pas été établi. De l'information est fournie ci-dessous sur les coûts et le rendement du programme pour faire avancer les discussions sur l'efficacité.

L'Agence reçoit 7,5 millions de dollars par année pour le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces. Ces fonds sont répartis entre l'Administration centrale (2,8 millions de dollars) et les régions (4,7 millions de dollars). Ils servent notamment à financer la collecte et le traitement des déclarations volontaires d'espèces, les équipes chargées des mouvements d'espèces vers l'étranger, les équipes maître-chien affectées à la détection des espèces et la charge de travail croissante liée à la collecte de renseignements. À l'Administration centrale, les fonds sont divisés entre plusieurs directions générales.

Même si les affectations étaient claires, les dépenses, elles, ne l'étaient pas. L'équipe de vérification n'a pas pu confirmer le montant des dépenses annuelles à l'Administration centrale et dans les régions, parce que le personnel n'y faisait pas expressément le suivi du temps consacré à ces activités. Dans certains cas, comme le processus à l'arrivée, le suivi peut être difficile, parce que les agents mènent simultanément un certain nombre d'activités d'exécution et de facilitation.

Les agents des services frontaliers jouent un rôle important en matière d'exécution en détectant les sommes non déclarées donnant lieu à des saisies d'espèces. Pour les exercices 2009-2010 et 2010-2011, les renvois par des agents ont donné lieu à environ 90 % des saisies avec pénalité et à environ 80 % des saisies de niveau quatre. D'autres renvois, comme ceux des secteurs du ciblage ou du renseignement, ont joué un rôle négligeable dans la saisie d'espèces.

Au moment de la vérification, l'Agence avait huit équipes maître-chien affectées à la détection des espèces dans les grands aéroports et postes frontaliers à l'échelle du Canada. Il y avait une équipe dans chaque région, sauf dans la région de l'Atlantique, et deux équipes dans la région du Grand Toronto (RGT). Chaque équipe coûte 130 000 \$ par année, elle est mobile et en mesure de travailler dans les différents bureaux de sa région.

Pour les exercices 2009-2010 et 2010-2011, les équipes maître-chien ont été à l'origine d'environ 4 % des saisies avec pénalité et d'environ 8 % des saisies de niveau quatre. Le nombre de renvois effectués par ces équipes a varié considérablement dans les régions, le Pacifique et la RGT ayant généré ensemble plus de 90 % de ces renvois. Les équipes maître-chien ont un effet dissuasif et contribuent à renseigner le public sur les exigences en matière de déclaration d'espèces.

Des équipes affectées à la déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces ont été mises sur pied dans les trois aéroports les plus achalandés et présentant les risques les plus élevés. Ces équipes travaillent à appliquer et à faire respecter la *Loi* pour ce qui est de l'exportation des espèces. Selon les statistiques de saisie consignées dans le SIED, le nombre de saisies au départ dans les trois aéroports était comparable. Les saisies de niveau quatre ont été peu nombreuses dans un des aéroports par rapport aux deux autres pour les exercices 2009-2010 et 2010-2011. Nous avons constaté que, dans cet aéroport, des fonds avaient été affectés à la création d'une équipe spécialisée dans les mouvements d'espèces vers l'étranger, mais que les fonds étaient finalement allés à une équipe dotée d'un mandat plus vaste.

Il est à noter que, si les régions du Pacifique et du Grand Toronto ont reçu environ 50 % du financement régional pour le programme, au cours des exercices 2009-2010 et 2011-2012, elles ont effectué environ 70 % des saisies avec pénalité (niveaux un, deux et trois) et 75 % des saisies de niveau quatre.

## Annexe A – Principaux intervenants et fonctions

| Principaux intervenants   | Fonctions principales   |
|---|---|
| Direction générale des opérations – régions – points d'entrée                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réception des rapports de déclaration volontaire d'espèces et transfert de ces derniers à l'Administration centrale.</li> <li>• Retenue des sommes déclarées.</li> <li>• Saisie des sommes non déclarées.</li> <li>• Mise en sûreté et dépôt des sommes confisquées.</li> <li>• Transfert par messagerie des instruments monétaires (qui ne peuvent être déposés) à TPSGC.</li> </ul>                      |
| Direction générale des opérations – régions – renseignement                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renseignement et soutien opérationnel pour les points d'entrée.</li> <li>• Les agents du renseignement qui travaillent au sein des Unités mixtes des produits de la criminalité (formées d'agents du renseignement de l'ASFC et d'agents de police) s'occupent de faciliter la communication d'informations et de renseignements entre l'ASFC et d'autres partenaires de l'exécution de la loi.</li> </ul> |
| Police  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquête plus approfondie et poursuites.</li> </ul>   |
| Direction générale des opérations – Administration centrale                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien opérationnel aux régions et aux points d'entrée.</li> </ul>  |
| Direction générale des programmes   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaboration et soutien des programmes.</li> <li>• Saisie des données des rapports de déclaration d'espèces – pour le Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada (CANAFE).</li> </ul>  |
| Direction des recours   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision quant aux appels de saisie.</li> </ul>  |
| Direction générale du contrôle  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfert par règlement interministériel des sommes déposées à TPSGC.</li> </ul>   |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Direction de la gestion des biens saisis | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservation et gestion des sommes confisquées pendant la période d'appel ou en attendant qu'un appel soit interjeté.</li> </ul>   |

## Annexe B – Critères de vérification

| Secteurs d'intérêt          | Critères de vérification   |
|-----------------------------|--|
| 1. Gérance                  | 1.1 Les transactions sont enregistrées correctement, en temps opportun, et conformément aux lois.  |
|                             | 1.2 Les biens (espèces confisquées et pénalités perçues) sont à l'abri des pertes.   |
| 2. Politiques et programmes | 2.1 Tous les gestionnaires surveillent systématiquement le Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces. La surveillance est planifiée, structurée et consignée en dossier, et les résultats sont communiqués aux échelons supérieurs. |
|                             | 2.2 Les produits de la criminalité ou les fonds destinés au financement d'activités terroristes sont saisis. Les saisies avec pénalité de gros montants non déclarés sont suffisamment étayées dans les rapports des agents.                                   |
| 3. Gestion des risques      | 3.1 La direction utilise une stratégie fondée sur les risques pour cibler les mouvements transfrontaliers d'espèces et communique les résultats.   |
|                             | 3.2 Le programme des saisies d'espèces est géré de façon uniforme et efficace partout au Canada.   |



## Annexe C – Niveaux de saisie selon la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*

Les niveaux de saisie suivants sont appliqués au cas par cas<sup>10</sup> :

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Saisies de niveau un     | <p>Pénalité de 250 \$ lorsqu'une personne ou une entité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• n'a pas caché les espèces ou les instruments monétaires;</li> <li>• a tout révélé sur les espèces ou les instruments monétaires après leur découverte;</li> <li>• n'a fait l'objet d'aucune autre saisie en vertu de la <i>Loi</i>.</li> </ul>   |
| Saisies de niveau deux   | <p>Pénalité de 2 500 \$ lorsqu'une personne ou une entité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a caché les espèces ou les instruments monétaires, d'une autre façon qu'à l'aide d'un faux compartiment dans un moyen de transport;</li> <li>• a fait une fausse déclaration concernant les espèces ou les instruments monétaires;</li> <li>• a déjà fait l'objet d'une saisie en vertu de la <i>Loi</i>, autre que pour tout type de dissimulation ou toute fausse déclaration concernant des espèces ou des instruments monétaires.</li> </ul> |
| Saisies de niveau trois  | <p>Pénalité de 5 000 \$ lorsqu'une personne ou une entité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a caché les espèces ou les instruments monétaires en utilisant un faux compartiment dans un moyen de transport;</li> <li>• a déjà fait l'objet d'une saisie en vertu de la <i>Loi</i> pour tout type de dissimulation ou toute fausse déclaration concernant des espèces ou des instruments monétaires.</li> </ul>   |
| Saisies de niveau quatre | <p>Confiscation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les agents qui ont des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces ou les effets non déclarés sont des produits de la criminalité ou sont destinés au financement du terrorisme peuvent saisir les espèces ou les instruments monétaires sans condition de mainlevée.</li> </ul>   |

<sup>10</sup> Manuel d'exécution de l'ASFC, partie 2, Priorités d'exécution de la loi, chapitre 2, Espèces et instruments monétaires.

## Annexe D – Formulaire

|        |  |
|--------|--|
| E311   | – <i>Carte de déclaration de l'ASFC</i>  |
| E677   | – <i>Déclaration sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires - Particuliers</i>  |
| E667   | – <i>Déclaration sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires - Général</i>   |
| E668   | – <i>Déclaration sur les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments monétaires complétée par la personne responsable du moyen de transport</i> |
| K19C   | – <i>Saisie douanière, espèces et effets</i>   |
| K19C-1 | – <i>Feuille d'inventaire des espèces</i>  |
| K24    | – <i>Reçu global pour éléments non monétaires</i>  |

## Annexe E – Sigles

|                 |  |
|-----------------|--|
| Agence          | – Agence des services frontaliers du Canada  |
| BVG             | – Bureau du vérificateur général du Canada   |
| TPSGC           | – Travaux publics et Services gouvernementaux Canada   |
| Régions         | – Régions de l'Agence des services frontaliers du Canada   |
| Équipes espèces | – Équipes du Programme de déclaration des mouvements transfrontaliers des espèces                        |
| CANAFE          | – Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada                                  |
| Loi             | – <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i> |
| Agent           | – Agent des services frontaliers   |
| \$CAN           | – Dollar canadien  |
| SDSC            | – Système des douanes pour le secteur commercial   |
| SIED            | – Système intégré d'exécution des douanes  |
| CCO             | – Cadre de contrôle des opérations   |
| RSIX            | – Recommandation spéciale IX du Groupe d'action financière   |