

**PROJET DE LOI C-26 : LOI SUR L'AGENCE
DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA**

Robin MacKay
Division du droit et du gouvernement

Le 1^{er} décembre 2004



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-26

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	23 novembre 2004
Deuxième lecture :	13 décembre 2004
Rapport du comité :	7 mars 2005
Étape du rapport :	8 juin 2005
Troisième lecture :	13 juin 2005

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	14 juin 2005
Deuxième lecture :	29 juin 2005
Rapport du comité :	1 ^{er} novembre 2005
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	2 novembre 2005

Sanction royale : 3 novembre 2005

Lois du Canada 2005, chapitre 38

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Rapport de la vérificatrice générale	1
B. Agence des services frontaliers du Canada.....	2
C. Déclaration sur la frontière intelligente	4
D. Politique de sécurité nationale du Canada	4
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	5
A. Articles 3 à 5 : Constitution et mission de l'Agence des services frontaliers du Canada	6
B. Article 6 : Ministre.....	6
C. Articles 7 à 10 : Président et premier vice-président	6
D. Article 11 : Ressources humaines	7
E. Articles 12 à 14 : Pouvoirs de l'Agence	7
F. Articles 16 à 29 : Dispositions transitoires	7
G. Articles 30 à 143 : Modifications corrélatives.....	8
H. Articles 144 à 146 : Dispositions de coordination.....	9
I. Article 147 : Entrée en vigueur.....	9
COMMENTAIRE.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-26 : LOI SUR L'AGENCE
DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA*

Le projet de loi C-26 : Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada a été présenté à la Chambre des communes le 23 novembre 2004. Donnant suite à la décision prise par le gouvernement du Canada le 12 décembre 2003 de créer un organisme chargé des services frontaliers, il institue officiellement l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) comme organisme doté de la personnalité morale et définit sa mission, ses pouvoirs et ses attributions. En instituant l'ASFC comme entité juridique, le projet de loi modifie également l'appareil gouvernemental en conférant à l'ASFC certains des pouvoirs et des attributions dont étaient investis les trois organismes dont elle est pour ainsi dire issue – l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Le projet de loi comporte également des modifications corrélatives à de nombreuses lois pour tenir compte de ces changements.

CONTEXTE

A. Rapport de la vérificatrice générale

Le 30 mars 2004, la vérificatrice générale a publié un rapport contenant un chapitre intitulé « La sécurité nationale au Canada – l'Initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme »⁽¹⁾. Ce rapport analysait la façon dont avaient été dépensés les nouveaux crédits de 7,7 milliards de dollars débloqués par le gouvernement pour l'Initiative de sécurité

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Consultable sur le site Web de la vérificatrice générale
(<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040303cf.html>).

publique et d'antiterrorisme après les attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis le 11 septembre 2001. Effectuée lieu avant que le gouvernement réorganise les programmes de sécurité nationale le 12 décembre 2003, cette vérification a révélé un manque de coordination entre les organismes chargés de la sécurité ainsi que des lacunes dans les aéroports et aux postes frontaliers. La vérification a révélé l'absence globale d'un cadre qui permette au gouvernement canadien de se concentrer sur les menaces les plus graves et de diriger des interventions complémentaires dans les divers organismes ou de choisir entre des priorités divergentes.

Avant la création de l'ASFC par décret, la vérificatrice générale a constaté que les ministères et organismes n'arrivaient pas à échanger certaines données de sécurité et que leurs systèmes ne pouvaient pas communiquer les uns avec les autres. Elle a également noté que les listes de surveillance servant à évaluer les demandeurs de visa, les demandeurs d'asile et les voyageurs qui cherchent à entrer au Canada n'étaient pas toujours exactes ni à jour. En outre, la vérification a révélé que les employés de première ligne n'ont pas accès aux informations portant sur les 25 000 passeports canadiens perdus ou volés chaque année, alors que ces passeports peuvent être utilisés frauduleusement par des terroristes ou d'autres criminels. Enfin, un autre important constat était que Transports Canada n'avait pas entièrement accès aux renseignements criminels détenus par la GRC lors du contrôle des employés des aéroports qui travaillent dans les zones à accès réglementé où l'on procède à la manutention des bagages et à l'entretien courant des aéronefs. D'après l'examen d'un échantillon de dossiers par la GRC, la vérificatrice a estimé qu'environ 4 500 détenteurs (5,5 p. 100) d'un laissez-passer de zone réglementée dans cinq grands aéroports avaient peut-être des liens avec le crime organisé, ce qui justifierait une enquête plus approfondie.

B. Agence des services frontaliers du Canada

Le 12 décembre 2003, le premier ministre Paul Martin a annoncé la création de l'Agence des services frontaliers du Canada. En vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*⁽²⁾, trois décrets ont été pris en vue de transférer à l'ASFC certaines attributions de Citoyenneté et Immigration Canada, de l'Agence

(2) L.R.C. 1985, ch. P-34.

des douanes et du revenu du Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments⁽³⁾. L'ASFC fait partie du portefeuille du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui doit être créé officiellement par le projet de loi C-6, actuellement examiné par le Sénat. Les autres organismes qui relèvent du nouveau ministère sont la Gendarmerie royale du Canada, le Centre des armes à feu du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Service canadien du renseignement de sécurité et le Service correctionnel du Canada.

L'objectif déclaré de la création de l'ASFC est de réunir les principaux intervenants chargés de faciliter et de gérer la circulation des personnes et des biens à destination et en provenance du Canada⁽⁴⁾. Cette agence intégrera plusieurs fonctions qui incombaient jusque-là à trois organismes : le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le programme de renseignement, d'interception et d'application de la loi ainsi que le programme d'immigration aux points d'entrée de Citoyenneté et Immigration Canada et le programme d'inspection des importations aux points d'entrée de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Le rôle de l'ASFC consiste à gérer les frontières du Canada en administrant et en faisant appliquer environ 90 lois et règlements du Canada, de même que les conventions internationales qui régissent les échanges commerciaux et les voyages. Toutes les personnes et tous les biens qui arrivent au Canada doivent être contrôlés par l'ASFC au point d'entrée. L'ASFC emploie environ 11 000 fonctionnaires et exploite 1 369 points de services au Canada et 39 à l'étranger. L'Agence sert plus de 170 000 importateurs commerciaux et près de 92 millions de voyageurs chaque année.

Le président de l'ASFC relève directement du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. L'Agence se compose des sept directions suivantes : Stratégie et coordination; Admissibilité; Application des règlements; Innovation, sciences et technologies; Exploitation; Ressources humaines; et Fonction de contrôleur. Parmi les questions dont s'occupe l'ASFC, il faut mentionner le terrorisme, les immigrants clandestins, le commerce

(3) Décret C.P. 2003-2063 du 12 décembre 2003, enregistré sous le n° SI/2003-215; décret C.P. 2003-2064 du 12 décembre 2003, enregistré sous le n° SI/2003-216; et décret C.P. 2003-2065 du 12 décembre 2003, enregistré sous le n° SI/2003-217.

(4) Voir le document d'information intitulé : « L'Agence des services frontaliers du Canada » (http://www.ASFC-asfc.gc.ca/newsroom/releases/2004/1123ottawa_backg-f.html).

illégal des armes à feu, des drogues et des marchandises et produits alimentaires dangereux, et les tentatives d'introduction de contaminants et de menaces pour la santé publique. L'ASFC doit également interdire l'entrée au Canada des personnes qui ont pris part à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité, aider à lutter contre le blanchiment d'argent et détenir et expulser du Canada les personnes inadmissibles.

C. Déclaration sur la frontière intelligente

L'ASFC doit s'inspirer de la Déclaration sur la frontière intelligente entre le Canada et les États-Unis, dont le but est d'améliorer la circulation en toute sûreté des biens et des personnes à la frontière. Le trafic transfrontalier actuel s'élève à plus de 1,9 milliard de dollars de marchandises et à 300 000 personnes par jour. Signée le 12 décembre 2001, la Déclaration comporte un plan d'action en 32 points visant à créer une frontière sûre et intelligente⁽⁵⁾ et articulé autour de quatre grands axes : la circulation sans danger des personnes; la circulation sécuritaire des biens; la sécurité des infrastructures; et la coordination et la mise en commun des informations pour atteindre ces objectifs. Comme exemples des mesures coordonnées prévues, mentionnons : la mise au point conjointe d'instruments d'identification biométrique dans les documents de voyage; l'établissement de critères pour la création de petites installations frontalières conjointes éloignées; le déploiement de technologies interopérables comme des transpondeurs et des sceaux électroniques pour les conteneurs; et l'élargissement du programme IBET/IMET (Équipes intégrées de la police des frontières et de l'application des lois maritimes) à d'autres secteurs de la frontière.

D. Politique de sécurité nationale du Canada

L'ASFC doit également faire partie intégrante de la Politique de sécurité nationale du Canada. Présenté au Parlement le 27 avril 2004, le document *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*⁽⁶⁾ a pour objet d'intégrer la stratégie du gouvernement canadien pour faire face aux menaces actuelles et futures. Le document décrit

(5) Voir le site Web sur les relations entre le Canada et les États-Unis du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (<http://www.dfait.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?print=1&act=v&mid=1&cat=10&did=1670>).

(6) Consultable sur le site Web du Bureau du Conseil privé (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf).

certaines des mesures prises par le gouvernement du Canada à l'issue des attaques terroristes perpétrées le 11 septembre 2001. Mentionnons, entre autres, la création de la Direction générale du renseignement sur l'immigration – qui relève actuellement de l'ASFC et qui a pour objectif d'appuyer le contrôle des personnes soupçonnées de terrorisme, d'appartenir au crime organisé ou d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité – ainsi que l'adoption de la nouvelle carte de résident permanent. Le gouvernement a également imposé de nouvelles conditions à la délivrance d'un visa aux citoyens de dix pays et mis en place un système avancé de dossiers comportant des renseignements sur les passagers et le nom de certains passagers afin d'obtenir des renseignements sur les voyageurs à destination du Canada.

La Politique de sécurité nationale porte sur six domaines stratégiques essentiels : le renseignement; la planification et la gestion des urgences; la santé publique; la sécurité des transports; la sécurité des frontières; et la sécurité internationale. Des crédits de 690 millions de dollars sont prélevés sur la réserve de sécurité⁽⁷⁾. Concernant la sécurité des frontières, le gouvernement du Canada a pris l'engagement, dans la Politique de sécurité nationale, de mettre en œuvre la Stratégie sur la sécurité des passeports, notamment en adoptant la technologie biométrique de reconnaissance des visages sur les passeports canadiens, au coût de 10,31 millions de dollars. Par ailleurs, 99,78 millions de dollars ont été affectés au projet d'identification en temps réel de la GRC afin d'automatiser et de moderniser l'actuel système d'empreintes digitales. Parmi les autres mesures que prévoit la Politique de sécurité nationale, mentionnons l'élaboration d'un programme de frontières intelligentes avec le Mexique et les États-Unis, qui s'inspire de la Déclaration sur une frontière intelligente, et des activités visant à rationaliser la procédure de détermination du statut de réfugié afin de bien assurer la protection des gens qui en ont véritablement besoin et l'expulsion de ceux qui cherchent à abuser du système de détermination du statut de réfugié.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-26 comporte 147 articles. La description qui suit aborde certains aspects du projet de loi sans analyser chaque article en particulier.

A. Articles 3 à 5 : Constitution et mission
de l'Agence des services frontaliers du Canada

L'article 3 du projet de loi constitue l'Agence des services frontaliers du Canada, dotée de la personnalité morale, et l'article 4 dispose que son siège est fixé dans la région de la capitale nationale. L'article 5 définit sa mission : l'ASFC est chargée de fournir des services frontaliers intégrés qui contribuent à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et qui facilitent le libre mouvement des personnes et des biens, notamment des animaux et des végétaux, qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière. Cet article précise comment l'ASFC doit s'acquitter de cette mission, notamment en mettant en œuvre les accords conclus entre le gouvernement du Canada ou l'ASFC et un État étranger ou le gouvernement d'une province pour mener une activité, fournir un service ou administrer une taxe ou un programme.

B. Article 6 : Ministre

L'article 6 du projet de loi dispose que le ministre (le solliciteur général du Canada, selon l'art. 2) est responsable de l'ASFC. Le ministre peut déléguer à toute personne les attributions qui lui sont conférées sous le régime de la loi proposée ou de la législation frontalière, à l'exception du pouvoir d'établir des règlements. L'expression « législation frontalière » s'entend, au sens de l'article 2, des lois dont l'ASFC est autorisée à assurer ou contrôler l'application, notamment la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la *Loi sur les produits agricoles au Canada*.

C. Articles 7 à 10 : Président et premier vice-président

L'article 7 du projet de loi dispose que le gouverneur en conseil nomme le président et le premier vice-président de l'ASFC à titre amovible pour un mandat renouvelable d'au plus cinq ans. L'article 8 dispose que le président, sous la direction du ministre, est chargé de la gestion de l'ASFC et de tout ce qui s'y rattache. Le président a rang et statut d'administrateur général de ministère. L'article 9 confère au président de l'ASFC le pouvoir de

(7) Voir le document intitulé « Protéger une société ouverte : la Politique canadienne de sécurité nationale » (<http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=188>).

déléguer à toute personne les attributions qu'il est lui-même autorisé à exercer et de désigner toute personne comme agent au sens de la *Loi sur les douanes*, comme inspecteur des plantes ou des aliments en vertu d'un certain nombre de lois telles que la *Loi sur l'inspection des viandes*, ou comme agent en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

D. Article 11 : Ressources humaines

L'article 11 du projet de loi dispose clairement que le personnel nécessaire à l'exécution des travaux de l'ASFC est nommé conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

E. Articles 12 à 14 : Pouvoirs de l'Agence

L'article 12 du projet de loi confère à l'ASFC et à ses dirigeants ou employés le droit d'exercer les attributions relatives à la législation frontalière qui sont conférées, déléguées ou transférées au solliciteur général sous le régime d'une loi ou de règlements. L'article 13 confère à l'ASFC les pouvoirs de conclure des accords avec un État étranger, une organisation internationale, le gouvernement d'une province, un ministère ou un organisme fédéral, ou toute personne ou organisation, dans le cadre de sa mission.

F. Articles 16 à 29 : Dispositions transitoires

L'article 17 du projet de loi dispose que le président et le premier vice-président de l'ASFC doivent être nommés aux mêmes postes au sein de la nouvelle agence constituée officiellement aux termes de l'article 3 du projet de loi. Les autres fonctionnaires de l'ASFC continueront d'occuper les mêmes postes au sein de l'ASFC nouvellement constituée. L'article 18 transfère les pouvoirs et les attributions du président et des employés de l'actuelle ASFC à la nouvelle agence. Aux termes de l'article 19, la mention de l'ancienne agence vaut mention de la nouvelle agence dans un certain nombre de textes, notamment dans la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur le vérificateur général*, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Les articles 20 et 21 du projet de loi disposent que les employés, les biens et les droits de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont dévolus à l'Agence du revenu du

Canada. Certains secteurs de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont néanmoins transférés à l'ASFC. L'article 22 assure la continuité de l'Agence des douanes et du revenu du Canada comme Agence du revenu du Canada, à l'exception des responsabilités transférées à l'ASFC par le décret C.P. 2003-2064. Les articles 23 à 26 disposent que l'Agence du revenu du Canada et l'ASFC héritent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada les biens immobiliers, les documents et les procédures judiciaires de l'ancienne agence.

G. Articles 30 à 143 : Modifications corrélatives

Les dispositions de nombreuses lois seront modifiées pour tenir compte de la création de l'ASFC, du rôle nouveau assumé par le solliciteur général du Canada et du remplacement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada par l'Agence de revenu du Canada. À titre d'exemple, l'article 33 du projet de loi modifie la *Loi sur les produits agricoles au Canada* de telle sorte que le président de l'ASFC, de même que le président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, peuvent désigner des inspecteurs.

Les modifications corrélatives les plus nombreuses sont apportées à deux lois, dont une partie des fonctions sont transférées à l'ASFC. Les articles 34 à 52 contiennent des amendements à la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, qui devient la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, laquelle demeure une entité dotée de la personnalité morale sous sa nouvelle appellation. Celle-ci prend en compte le fait que les fonctions douanières sont transférées à l'ASFC. Ce fait se reflète également dans les articles 60 à 85, qui modifient la *Loi sur les douanes*. C'est ainsi que le terme « Agence » dans cette loi désigne désormais l'ASFC, alors que le terme « ministre » désigne désormais le solliciteur général du Canada (à l'exception de la partie V.1, « Perceptions des créances »).

Le transfert de pouvoirs à l'ASFC en ce qui concerne certaines questions d'immigration se reflète dans les amendements à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. L'article 118 du projet de loi dispose clairement que c'est le solliciteur général du Canada et non le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui est désormais responsable des questions d'immigration relatives au contrôle des personnes aux points d'entrée, aux mesures d'exécution de la loi, notamment en matière d'arrestation, de détention et de renvoi, et à l'établissement des politiques sur l'interdiction de territoire pour des raisons de sécurité, de crime organisé ou de violation des droits de la personne ou des droits internationaux.

Le transfert de pouvoirs relativement à certains aspects de l'inspection des aliments et des végétaux est pris en compte dans les modifications apportées à la *Loi sur les*

produits agricoles au Canada mentionnées ci-dessus, de même que dans des modifications similaires à d'autres lois. Par exemple, l'article 122 du projet de loi confère au président de l'ASFC le pouvoir de désigner des inspecteurs pour faire respecter la *Loi sur l'inspection des viandes*. L'article 123 confère au président le pouvoir de faire appliquer la *Loi sur la protection des végétaux*, alors que l'article 131 lui confère les mêmes pouvoirs en ce qui concerne l'application de la *Loi sur les semences*.

L'article 138 du projet de loi a pour effet de modifier les mentions, faites dans de nombreuses lois, de l'« Agence des douanes et du revenu du Canada », qui devient l'« Agence du revenu du Canada ». L'article 139 modifie d'autres mentions de l'« Agence des services frontaliers du Canada ». L'article 140 modifie les mentions, dans certaines lois, du « commissaire des Douanes et du Revenu », qui devient le « commissaire du Revenu », et l'article 141 modifie les mentions qui sont faites, dans le *Tarif des douanes*, du « commissaire des Douanes et du Revenu », qui devient le « président de l'Agence des services frontaliers du Canada ».

H. Articles 144 à 146 : Dispositions de coordination

L'article 144 coordonne les modifications à un certain nombre de lois, y compris le projet de loi C-26, advenant que la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* entre en vigueur avant le projet de loi. L'article 146 porte sur l'adoption du projet de loi C-6 : Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Au cas où le projet de loi C-6 recevrait la sanction royale, la mention du « solliciteur général du Canada » dans certaines dispositions sera remplacée par celle du « ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ».

I. Article 147 : Entrée en vigueur

Les dispositions du projet de loi, à l'exception des modifications de coordination qui se trouvent aux articles 144 à 146, entreront en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Aucun commentaire sur le projet de loi C-26 n'a été noté jusqu'ici.