

**PROJET DE LOI S-2 : LOI MODIFIANT
LA LOI SUR LES DOUANES**

Mark Mahabir
Division des affaires internationales,
du commerce et des finances

Le 13 février 2009
Révisé le 21 juillet 2009



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

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

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-2

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	27 avril 2009
Deuxième lecture :	5 mai 2009
Rapport du comité :	26 mai 2009
Étape du rapport :	26 mai 2009
Troisième lecture :	26 mai 2009

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	29 janvier 2009
Deuxième lecture :	3 mars 2009
Rapport du comité :	31 mars 2009
Étape du rapport :	21 avril 2009
Troisième lecture :	23 avril 2009

Sanction royale : **11 juin 2009**

Lois du Canada **2009, ch. 10**

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 :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	2
A. Clarification de la version française de la <i>Loi sur les douanes</i> (art. 1, 13, 14 et 15 et par. 3(3))	2
B. Abolition de l'obligation de recourir à un règlement et renforcement des obligations de présentation et de déclaration dans les zones de contrôle des douanes (art. 2, 3, 4 et 5)	2
C. Précisions sur le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements (art. 6, 16 et 17)	3
D. Élargissement du pouvoir du ministre d'exiger des renseignements sur les passagers (art. 12)	4
E. Précisions sur les méthodes utilisées pour déterminer la valeur des marchandises dans le calcul des droits (art. 7, 8 et 9)	4
F. Précisions sur les pouvoirs de fouille des agents, dorénavant applicables aux personnes et aux marchandises qui se trouvent dans une zone de contrôle des douanes ou quittent cette zone (art. 10 et 11)	5
G. Entrée en vigueur	6
COMMENTAIRE	6



CANADA

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

PROJET DE LOI S-2 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES DOUANES*

CONTEXTE

Le 29 janvier 2009, le projet de loi S-2 : Loi modifiant la Loi sur les douanes, a été déposé au Sénat par la leader du gouvernement au Sénat, l'honorable Marjory LeBreton. Il est identique au projet de loi portant le même numéro et le même titre déposé au cours de la première session de la 40^e législature et mort au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement le 4 décembre 2008 et au projet de loi C-43: Loi modifiant la Loi sur les douanes, déposé au cours de la deuxième session de la 39^e législature et mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement le 7 septembre 2008. Le projet de loi S-2 modifie la *Loi sur les douanes* (LSD)⁽¹⁾ pour clarifier certaines dispositions de la version française de la LSD et pour apporter des modifications de forme. De plus, il ajoute des obligations liées aux zones de contrôle des douanes, accorde au ministre le pouvoir d'autoriser l'entrée et modifie des dispositions concernant la détermination de la valeur en douane et les déclarations préalables. Il accroît les pouvoirs des agents des douanes en ce qui concerne la fouille des personnes et de leurs marchandises qui se trouvent dans une zone de contrôle des douanes ou quittent cette zone. Le projet de loi prévoit en outre qu'un règlement peut être pris pour préciser le délai et les modalités selon lesquels les personnes visées par règlement peuvent fournir des renseignements sur les passagers. Enfin, il autorise l'incorporation par renvoi de documents dans les règlements.

La LSD a d'abord été édictée en 1867⁽²⁾ pour répondre à un triple objectif : 1) veiller à la perception des droits, 2) contrôler la circulation des gens et des marchandises et 3) protéger l'industrie canadienne contre les préjudices pouvant être causés par l'importation

* 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) L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.).

(2) S.C. 1867, ch. 6.

effective ou prévue de marchandises sous-évaluées ou subventionnées et par d'autres formes de concurrence déloyale. Il importe de signaler que la LSD n'est pas une loi fiscale, mais qu'elle octroie le pouvoir législatif d'administrer et de faire appliquer l'ensemble des droits et autres taxes imposés par différentes lois fiscales, telles que le *Tarif des douanes*⁽³⁾, la *Loi sur la taxe d'accise*⁽⁴⁾, la *Loi sur l'accise*⁽⁵⁾ et la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*⁽⁶⁾, pour n'en nommer que quelques-unes.

L'actuelle LSD découle du remaniement complet de la loi de 1867 effectué en 1986 pour préserver le triple objectif initial et pour assurer une plus grande souplesse à la lumière de l'évolution des moyens de transport et de communication et des pratiques commerciales et administratives⁽⁷⁾. Depuis 1986, le législateur modifie régulièrement la LSD pour tenir compte des accords de libre-échange et accords internationaux connexes et pour peaufiner les mesures relatives au commerce international.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Clarification de la version française de la *Loi sur les douanes* (art. 1, 13, 14 et 15 et par. 3(3))

Le projet de loi apporte des modifications de forme visant à améliorer la concordance entre la version française et la version anglaise de la LSD.

B. Abolition de l'obligation de recourir à un règlement et renforcement des obligations de présentation et de déclaration dans les zones de contrôle des douanes (art. 2, 3, 4 et 5)

L'article 2 du projet de loi supprime l'obligation qu'a actuellement le ministre de recourir à un règlement pour autoriser l'accès d'une personne à une zone de contrôle des douanes. Le ministre peut donc dorénavant autoriser directement cet accès. En outre, selon le

(3) L.C. 1997, ch. 36.

(4) L.R.C. 1985, ch. E-15.

(5) L.R.C. 1985, ch. E-14.

(6) L.R.C. 1985, ch. S-15.

(7) Ministère du Revenu national Douanes et Accises, *Documentation de base : Projet de loi sur les douanes*, Ottawa, 1983.

paragraphe 2(2), le ministre peut modifier, suspendre, renouveler, annuler ou rétablir une autorisation.

L'article 3 du projet de loi supprime une exemption applicable aux personnes qui *quittent* une zone de contrôle des douanes pour embarquer sur un vol à destination de l'étranger. Dorénavant, ces personnes sont tenues de se présenter à un agent, de s'identifier, de déclarer les marchandises acquises dans la zone et de répondre aux questions.

L'article 3 renforce aussi les exigences pour les personnes qui quittent une zone de contrôle des douanes en les obligeant à présenter leurs marchandises (par. 3(2), qui crée le nouvel alinéa 11.4(1)b.1)). De plus, quiconque *se trouve dans* une zone de contrôle des douanes doit, à la demande d'un agent, se présenter et s'identifier et répondre aux questions qui lui sont posées (par. 3(4)). L'obligation de présentation et de déclaration visant les personnes qui se trouvent dans une zone de contrôle des douanes ou quittent cette zone ne s'applique pas à celles qui sont tenues de se présenter à leur arrivée au Canada conformément à l'article 11 ou de déclarer des marchandises conformément à l'article 12 de la LSD (par. 3(4)).

L'article 4 modifie le pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil en l'autorisant à prendre des règlements qui désignent les personnes ou les catégories de personnes dont l'accès à une zone de contrôle des douanes peut être approuvé et qui concernent la manière dont doit se présenter une personne qui se trouve dans une zone de contrôle des douanes ou quitte cette zone.

L'article 5 modifie l'obligation, prévue à l'alinéa 12(3)b) de la LSD, de déclarer des marchandises importées au Canada pour que « la personne visée par règlement », et non « le responsable du moyen de transport », fasse une déclaration au bureau de douane le plus proche. Par conséquent, un règlement définissant les « personnes visées par règlement » déterminera qui doit déclarer des marchandises importées au bureau de douane le plus proche.

C. Précisions sur le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements (art. 6, 16 et 17)

L'article 6 du projet de loi crée le nouvel article 12.1 de la LSD, qui habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements au sujet des renseignements à fournir au préalable pour l'importation de marchandises. Ce pouvoir de réglementation est analogue à celui qui est prévu à l'alinéa 164(1)b), maintenant abrogé par l'article 16 du projet de loi. Par conséquent, le projet de loi transfère le pouvoir de réglementation de la partie VII de la LSD à la

partie II, qui porte sur l'importation. L'article 17 du projet de loi crée le nouvel article 164.1 de la LSD, qui habilite le gouverneur en conseil à incorporer tout document par renvoi dans un règlement pris en vertu de la LSD. Les documents peuvent être incorporés par renvoi quelle que soit leur provenance et peuvent être modifiés sans que l'avis public exigé par la *Loi sur les textes réglementaires*⁽⁸⁾ paraisse dans la *Gazette du Canada*.

D. Élargissement du pouvoir du ministre d'exiger des renseignements sur les passagers (art. 12)

L'article 12 du projet de loi modifie le paragraphe 107.1(1) pour habiliter le ministre à établir le délai et les modalités selon lesquels il pourra exiger des personnes visées par règlement qu'elles fournissent des renseignements sur les passagers dans les circonstances et conditions prévues par règlement. **Cette modification fait suite à une recommandation de la vérificatrice générale**⁽⁹⁾.

E. Précisions sur les méthodes utilisées pour déterminer la valeur des marchandises dans le calcul des droits (art. 7, 8 et 9)⁽¹⁰⁾

L'article 7 du projet de loi modifie les méthodes utilisées pour ajuster la valeur transactionnelle des marchandises importées dans le cas où le vendeur reçoit un bénéfice d'une vente ultérieure. Plus précisément, il permet d'ajuster à la hausse le prix transactionnel en fonction des facteurs prévus à l'alinéa 48(5)a) de la LSD, notamment les commissions, les coûts d'emballage, les redevances, les frais de licence et les coûts de transport. Auparavant, les ajustements à la hausse n'étaient autorisés qu'en fonction des produits de la vente ultérieure, conformément au sous-alinéa 48(5)a)(v). Cette mesure peut mener à l'établissement d'une valeur plus élevée et, par conséquent, à une hausse des droits payés par les importateurs.

(8) L.R.C. 1985, ch. S-22. À noter que l'exemption de publication dans la *Gazette du Canada* a été supprimée à l'étape du comité au Sénat.

(9) Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 5, octobre 2007, p. 27 (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20071005c_f.pdf).

(10) Ces modifications harmonisent la procédure d'évaluation des marchandises importées avec celle recommandée par l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Pour plus d'information, voir Organisation mondiale du commerce, *L'évaluation en douane* (http://www.wto.org/french/tratop_f/cusval_f/cusval_f.htm).

Les articles 8 et 9 du projet de loi apportent des modifications pour améliorer la concordance entre la version anglaise et la version française de la LSD. Toutefois, des termes ont été supprimés, et la version française peut différer de la version anglaise à certains endroits.

L'article 8 modifie également les conditions requises pour utiliser la valeur transactionnelle de marchandises identiques dans le calcul des droits à payer. Plus précisément, le terme « to the purchaser » est retiré de la version anglaise de l'alinéa 49(1)*a*) par l'effet du paragraphe 8(2) du projet de loi. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que la valeur transactionnelle de marchandises identiques soit établie par un acheteur. Le terme est aussi retiré de la version anglaise des alinéas 49(2)*a*) à c) par l'effet du paragraphe 8(4). Cette suppression découle sans doute de l'absence de définition d'« acheteur » dans la LSD et d'un certain nombre de causes connexes dont a été saisi le Tribunal canadien du commerce extérieur.

L'article 9 modifie aussi les conditions requises pour utiliser la valeur transactionnelle de marchandises semblables dans le calcul des droits à payer. Plus précisément, le terme « to the purchaser » est retiré de la version anglaise de l'alinéa 50(1)*a*) par l'effet du paragraphe 9(2). Autrement dit, il n'est pas nécessaire que la valeur transactionnelle de marchandises semblables soit établie par un acheteur.

F. Précisions sur les pouvoirs de fouille des agents, dorénavant applicables
aux personnes et aux marchandises qui se trouvent dans une zone
de contrôle des douanes ou quittent cette zone (art. 10 et 11)

L'article 10 du projet de loi modifie le paragraphe 99.2(1) pour autoriser un agent des douanes à fouiller toute personne qui se trouve dans une zone de contrôle des douanes ou quitte cette zone s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elle dissimule sur elle ou près d'elle tout objet d'infraction effective ou éventuelle à la LSD ou à ses règlements d'application ou tout objet permettant d'établir une infraction à une loi fédérale qui interdit, réglemente ou contrôle l'importation ou l'exportation et sous réserve des droits conférés à cette personne par les paragraphes (3) à (5).

En outre, l'article 10 modifie le paragraphe 99.2(2) de façon à ce qu'un agent des douanes puisse, conformément aux règlements, fouiller une personne visée par règlement ou une personne qui appartient à une catégorie de personnes réglementaire si cette personne se trouve dans une zone de contrôle des douanes ou quitte une telle zone.

L'article 11 du projet de loi modifie le paragraphe 99.3(1) de manière à ce qu'un agent des douanes puisse, conformément aux règlements, procéder à l'examen discret de marchandises en la garde ou la en possession d'une personne qui se trouve dans une zone de

contrôle des douanes ou quitte cette zone. Il modifie également le paragraphe 99.3(2) pour qu'un agent des douanes soit autorisé à examiner les marchandises en la garde ou en la possession d'une personne qui se trouve dans une zone de contrôle des douanes ou quitte cette zone et dont il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elles ont donné ou pourraient donner lieu à une infraction à la LSD ou à toute autre loi fédérale; l'agent des douanes peut aussi ouvrir des bagages, colis ou contenants ou prendre des échantillons des marchandises en la garde ou en la possession de cette personne. En dernier lieu, l'article 11 modifie le paragraphe 93.3(3) pour autoriser un agent à examiner des marchandises abandonnées dans une zone de contrôle des douanes ou des marchandises qui ne sont en la possession de personne dans cette zone.

G. Entrée en vigueur

L'article 18 dispose que le projet de loi entre en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

La LSD fait le lien entre les dispositions du *Tarif des douanes* qui imposent des droits et tarifs aux importateurs et les mesures de sécurité de diverses autres lois. **L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est chargée d'appliquer la *Loi sur les douanes*.** Les observations formulées par l'industrie des transports au sujet du projet de loi ont porté sur les nouvelles dispositions qui élargissent les pouvoirs des agents des douanes dans les zones de contrôle des douanes et qui renforcent la sécurité à la frontière. Par exemple, l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto encourage l'adoption du projet de loi pour que la sécurité dans les aéroports soit améliorée⁽¹¹⁾.

Les dispositions du projet de loi qui obligent à fournir des renseignements au préalable ont pour objet d'améliorer l'évaluation du risque des marchandises à la frontière. Conjuguée à l'élargissement des pouvoirs de fouille des agents, cette mesure pourrait faire diminuer le nombre de contrefaçons dangereuses qui entrent au Canada par les zones de contrôle des douanes⁽¹²⁾. Les modifications proposées aux méthodes de détermination de la valeur des

(11) Voir « GTAA applauds proposed Customs Act amendments », *Canada NewsWire*, 15 février 2008.

(12) Voir Iain Marlow, « Dangerous fake goods cross border unchallenged; Agency has no power to seize items but fears over Chinese imports could change that », *Toronto Star*, 2 juillet 2007.

marchandises importées pourraient aussi réduire le nombre de différends relatifs au calcul des droits⁽¹³⁾. Par ailleurs, les recettes tirées des droits pourraient augmenter si la valeur des marchandises importées est plus susceptible d'être ajustée à la hausse par suite des modifications proposées aux méthodes de détermination de la valeur en douane⁽¹⁴⁾.

Le débat en deuxième lecture au Sénat a fait ressortir le fait que la disposition sur « l'incorporation par renvoi » de l'article 17 comportait une exemption de l'exigence de publication dans la *Gazette du Canada* pour les documents incorporés par renvoi dans un éventuel règlement sur l'obligation de fournir des renseignements préalables⁽¹⁵⁾.

Selon le témoignage des représentants de l'ASFC devant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense le 30 mars 2009, le projet de loi devrait améliorer les exigences concernant la production de renseignements préalables⁽¹⁶⁾ pour que l'ASFC puisse détecter les marchandises inconnues ou à risque élevé et lutter contre les conspirations internes et le crime organisé dans les points d'entrée en accroissant les

(13) Pour un examen des questions touchant la détermination des droits pour un achat au Canada, voir *Cherry Six Ltd. c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)* (2005) 10 T.T.R. (2^e) 527 (T.C.C.E.) et *Ferragamo U.S.A. Inc. c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)* (2 mars 2007), doc. AP-2005-053 (T.C.C.E.).

(14) Voir le *Règlement sur la détermination de la valeur en douane*, DORS/86-792, DORS/95-14 et DORS/97-443; et voir Agence des services frontaliers du Canada, mémorandum D13-3-1 *Méthodes de détermination de la valeur en douane*, 19 avril 2001 (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d13/d13-3-1-fra.pdf>).

(15) Sénat, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 25 février 2009, p. 251 (http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/012db_2009-02-25-F.pdf). Au cours du débat en deuxième lecture à la Chambre des communes, il a été déclaré : « Ce processus, appelé “incorporation par renvoi”, peut simplifier le processus de réglementation et il est souvent utilisé pour incorporer des données de nature technique » (4 mai 2009, p. 3018) (<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/House/402/Debates/050/HAN050-F.PDF>). Les normes internationales publiées par l'Organisation internationale de normalisation sont un exemple de document qui pourrait être incorporé par renvoi. À noter que la disposition sur « l'incorporation par renvoi » s'applique à tous les règlements pris en application de la *Loi sur les douanes*.

(16) Il s'agit du programme du « manifeste électronique », qui fait partie du programme Information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC) plus large. Une fois le programme du manifeste électronique mis en œuvre, tous les transporteurs devront fournir à l'ASFC de l'information par voie électronique avant l'arrivée des marchandises à un point d'entrée. Pour plus d'information, voir Agence des services frontaliers du Canada, *Manifeste électronique* (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/manif/menu-fra.html>).

pouvoirs d'inspection des douaniers⁽¹⁷⁾. Les délibérations du Comité sénatorial et les témoignages qu'il a entendus ont porté sur la taille et l'emplacement des zones de contrôle des douanes, ainsi que sur l'obligation des transporteurs terrestres de fournir des renseignements préalables. On a réitéré au Comité sénatorial les craintes que suscitaient la disposition sur l'« incorporation par renvoi » et l'absence d'examen parlementaire des documents incorporés en raison de l'exemption de l'exigence de publication dans la *Gazette du Canada*. Le Comité sénatorial a donc supprimé une partie de l'article 17 du projet de loi⁽¹⁸⁾.

Le débat en deuxième lecture à la Chambre des communes a porté sur l'incidence du projet de loi sur le commerce transfrontalier entre le Canada et les États-Unis. Le 5 mai 2009, après la deuxième lecture, le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, qui l'a adopté sans amendement le 26 mai 2009. Au cours du débat en troisième lecture à la Chambre, d'autres questions ont été soulevées, notamment celles du secret professionnel des avocats et des nouveaux pouvoirs d'inspection des douaniers dans les zones de contrôle des douanes, du protectionnisme commercial, de l'interception de marchandises de contrebande⁽¹⁹⁾ et de la protection de la vie privée lors de la collecte de renseignements par l'ASFC.

(17) Sénat, Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 30 mars 2009, p. 3:11-3:12 (Deirdre Kerr-Perrott, vice-président, Innovation, Sciences et Technologie, ASFC) (http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03cv-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=76).

(18) Sénat, Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Deuxième rapport*, 2^e session, 40^e législature, 31 mars 2009 (<http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/rep-f/rep02mar09-f.htm>). Le par. 164.1(2) proposé a été supprimé et le par. 164.1(1) est devenu l'art. 164.1.

(19) Notamment les marchandises contrefaites et les armes telles que les armes à feu.