



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi S-13 : ***Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens*** ***(protection des frontières)***

Publication n° 40-3-S13-F
Le 10 novembre 2010
Révisée le 12 avril 2011

Katherine Simonds
Division des affaires internationales, du commerce et des finances

Dominique Valiquet
Division des affaires juridiques et législatives

Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi S-13

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

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.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	L'Accord « Shiprider ».....	1
2	DESCRIPTION ET ANALYSE	2
2.1	Définitions, objet et dispositions générales (art. 2 à 4)	2
2.2	Dispositions générales de mise en œuvre (art. 5 à 15).....	3
2.3	Modifications à la <i>Loi sur la Gendarmerie royale du Canada</i> (art. 16, 17 et 22)	4
2.4	Modifications corrélatives à d'autres lois (art. 18 à 21).....	5
2.5	Dispositions de coordination (art. 22 et 23)	5
2.6	Entrée en vigueur (art. 24)	6

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-13 :

1 CONTEXTE

Le projet de loi S-13 : Loi portant mise en œuvre de l'Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique (titre abrégé : « Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens (protection des frontières) ») a été présenté au Sénat le 26 octobre 2010. Un communiqué de Sécurité publique Canada, le ministère responsable du projet de loi, diffusé le jour de la première lecture, reprend les propos suivants du ministre de la Sécurité publique, l'honorable Vic Toews :

Le projet de loi présenté aujourd'hui permettrait à des agents d'application de la loi canadiens et américains spécialement désignés de travailler ensemble à bord des navires des forces d'application de la loi dans les eaux limitrophes, comme les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent, ainsi qu'au large des côtes Est et Ouest. Ainsi, ces agents seront autorisés à appliquer la loi des deux côtés de la frontière et à poursuivre les criminels qui tentent d'exploiter les manques perçus en matière d'application de la loi sur les voies maritimes communes¹.

En février 2011, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a entendu des témoins et proposé des amendements à l'article 22 du projet de loi relativement au processus de plaintes du public. Le 10 mars 2011, le Sénat a adopté le projet de loi, qui est mort au *Feuilleton* le 26 mars 2011, à la dissolution de la 40^e législature.

1.1 L'ACCORD « SHIPRIDER »

Le projet de loi S-13 met en œuvre l'*Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, signé le 26 mai 2009 par le ministre canadien de la Sécurité publique, Peter Van Loan, et la secrétaire au département américain de la Sécurité intérieure, Janet Napolitano.

L'Accord convertit en programme permanent le projet pilote canado-américain – appelé couramment « Shiprider » – qui a été établi en 2005 pour remédier aux problèmes de sécurité à la frontière maritime. Shiprider autorisait les agents armés de la Garde côtière américaine et de la Gendarmerie royale du Canada à patrouiller conjointement dans les voies navigables communes et à continuer de poursuivre facilement les suspects d'un pays à l'autre. Il permettait aussi à chaque gouvernement d'attribuer aux agents participants de l'autre pays les pouvoirs d'agent de la paix pour faciliter l'exécution de ses lois de l'autre côté de la frontière internationale.

Shiprider a d'abord été implanté au poste de Windsor-Detroit de l'équipe intégrée de la police des frontières (EIPF). L'idée d'une coopération dans les opérations transfrontalières d'application de la loi au moyen d'une EIPF remonte au milieu des années 1990, mais c'est seulement après 2001 que le Canada et les États-Unis se

sont engagés officiellement à établir une série d'EIPF dans le cadre de la gestion concertée de leur frontière commune. Le programme des EIPF vise les régions situées entre les différents points d'entrée le long de la frontière et fait intervenir les organismes suivants : la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, la Garde côtière américaine, le U.S. Customs and Border Protection/Office of the Border Patrol et le U.S. Joint Task Force–North². Shiprider s'inscrivait donc dans le prolongement du programme des EIPF.

En 2007, Shiprider a été étendu à d'autres secteurs de la frontière maritime, en particulier le long des côtes de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington. En 2008, forts du succès de Shiprider, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont annoncé leur intention de négocier un accord cadre pour l'établissement d'un programme conjoint permanent d'application de la loi dans les secteurs frontaliers maritimes. Leurs efforts ont mené à la signature, en mai 2009, de l'Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi.

L'Accord a pour objet de fournir aux parties des moyens supplémentaires, dans les voies navigables communes, de prévenir, de détecter et d'éliminer les infractions criminelles ou autres violations de la loi, y compris le commerce illicite de la drogue, la migration clandestine, le trafic d'armes à feu, la contrebande de marchandises et d'espèces contrefaites et le terrorisme, ainsi que de mener des enquêtes et d'engager des poursuites à leur égard³. Les opérations intégrées transfrontalières visées par l'Accord sont axées sur le renseignement, fondées sur une évaluation conjointe Canada-États-Unis des risques et menaces et coordonnées avec les programmes et activités existants de coordination policière transfrontalière.

Pour que l'Accord entre en vigueur, les deux pays doivent mener à terme des démarches internes après la signature. Au Canada, il faut qu'un projet de loi de mise en œuvre soit présenté au Parlement et adopté par la Chambre des communes et le Sénat. Aux États-Unis, il n'est pas nécessaire d'adopter un projet de loi, mais le gouvernement américain vient d'établir des procédures internes visant à intégrer l'Accord dans la législation nationale et à rendre permanent le programme Shiprider⁴.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 DÉFINITIONS, OBJET ET DISPOSITIONS GÉNÉRALES (ART. 2 À 4)

L'article 2 du projet de loi définit les principaux termes et notions énoncés. Dans le présent résumé législatif, quelques termes méritent d'être mis en évidence. D'abord, la « Commission » mentionnée, mais non définie expressément, dans le projet de loi est la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada constituée par l'article 45.29 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁵. Le terme « agent désigné » s'entend d'une personne physique nommée comme agent maritime transfrontalier d'application de la loi par le Canada ou les États-Unis. Une « opération intégrée transfrontalière » est le déploiement d'un bateau dont l'équipage se compose d'agents désignés du Canada et des États-Unis pour le contrôle transfrontalier d'application de la loi dans les zones non contestées de la mer ou des eaux internes longeant la frontière internationale.

L'article 3 expose l'objet du projet de loi, à savoir la mise en œuvre de l'Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le Canada et les États-Unis d'Amérique. Les objectifs de l'Accord, comme nous l'avons indiqué plus haut, consistent à mettre en place des moyens supplémentaires de prévenir, de détecter et d'arrêter les infractions criminelles et autres violations de la loi dans les zones non contestées de la mer ou des eaux internes longeant la frontière entre les deux pays et à faciliter les enquêtes et les poursuites judiciaires à l'égard de ces infractions et violations.

L'article 4 établit les principes fondamentaux de l'Accord et de la loi proposée. Il dit que le Canada et les États-Unis ont un intérêt mutuel pour le maintien de la sécurité dans les zones non contestées de la mer ou des eaux internes longeant la frontière internationale entre les deux pays; que les opérations intégrées transfrontalières doivent respecter la souveraineté de chaque État, être axées sur le renseignement et fondées sur une évaluation des risques et menaces et s'effectuer dans le respect de la primauté du droit; et qu'au Canada, les opérations intégrées transfrontalières doivent toutes s'effectuer dans le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

2.2 DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE MISE EN ŒUVRE (ART. 5 À 15)

Les articles 5 à 7 du projet de loi visent la création de l'autorité centrale du Canada, l'organisme chargé de coordonner la mise en œuvre de l'Accord conformément à l'article 5 de celui-ci. Au Canada, l'autorité centrale est le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada ou son délégué. Elle assure la direction et la gestion des opérations intégrées transfrontalières et peut nommer des agents maritimes transfrontaliers d'application de la loi.

Les articles 8 à 10 exposent les exigences à remplir pour la nomination d'un agent désigné, c'est-à-dire d'un agent maritime transfrontalier d'application de la loi. Cette personne ne peut être nommée par l'autorité centrale que si elle a réussi la formation des agents désignés. L'article 7 de l'Accord exige que les autorités centrales du Canada et des États-Unis coordonnent l'élaboration et approuvent le contenu d'un programme de formation conjoint des agents désignés qui porte sur les lois et règlements applicables, les considérations constitutionnelles et les politiques des deux parties, notamment le recours à la force et les procédures opérationnelles.

L'article 11 prévoit que, dans le cadre d'une opération intégrée transfrontalière, les agents désignés ont qualité d'agent de la paix au Canada et sont donc investis, pour le contrôle d'application des lois, des pouvoirs d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada.

Les articles 12 et 13 précisent que le droit canadien s'applique aux personnes détenues ou mises sous garde au Canada ainsi qu'aux bateaux et autres « objets » saisis au Canada dans le cadre d'une opération intégrée transfrontalière. De plus, les personnes détenues et les bateaux et autres objets saisis ne peuvent être transportés hors du Canada qu'en conformité avec le droit canadien.

En vertu de l'article 14, les bateaux et autres objets saisis aux États-Unis demeurent sous la garde et le contrôle de l'agent désigné américain s'ils sont transportés au Canada par nécessité opérationnelle ou géographique.

L'article 15 dispose que les lois fédérales régissant l'importation ou l'exportation de biens ne s'appliquent pas à l'importation ni à l'exportation de bateaux ou d'autres « objets » dans les cas visés par le projet de loi.

2.3 MODIFICATIONS À LA *LOI SUR LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA* (ART. 16, 17 ET 22)

Les articles 16 et 17 modifient la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Les modifications touchent notamment aux procédures de règlement des plaintes du public concernant la conduite d'un agent désigné dans l'exercice de ses attributions pendant une opération intégrée transfrontalière. N'importe quel particulier peut déposer une plainte devant la Commission ou les autorités provinciales compétentes responsables des plaintes du public contre la police.

Selon la procédure de règlement des plaintes, l'autorité centrale doit être avisée de toutes les plaintes reçues par la Commission ou les autorités provinciales relativement aux activités des agents désignés. Dès qu'elle est avisée du dépôt d'une plainte, l'autorité centrale doit en informer l'agent désigné dont la conduite est visée, sauf si elle est d'avis que cela risque de nuire à la tenue d'une enquête.

L'autorité centrale détermine si la plainte peut être réglée à l'amiable et elle peut tenter de la régler ainsi avec le consentement des parties. Le terme « peut » indique que, même si elle est tenue d'examiner la possibilité d'un règlement à l'amiable, l'autorité centrale dispose d'une certaine latitude dans sa décision à ce sujet. Dans le cas où l'autorité centrale ou la personne désignée à cette fin par l'autorité centrale ne peut régler la plainte à l'amiable, le plaignant a le droit de la renvoyer devant la Commission pour examen.

Le président de la Commission examine chacune des plaintes renvoyées devant la Commission. S'il n'est pas satisfait de l'état d'avancement du dossier ou est d'avis qu'une enquête plus approfondie est indiquée, il peut :

- a) présenter au Ministre, au ministre responsable au premier chef des forces de police de la province et à l'autorité centrale un rapport assorti de conclusions et de recommandations;
- b) demander à l'autorité centrale d'effectuer une enquête plus approfondie sur la plainte;
- c) enquêter sur la plainte de manière plus approfondie ou prévoir la tenue d'une audience pour enquêter sur la plainte, s'il estime dans l'intérêt public d'agir ainsi.

Le président de la Commission peut également déposer lui-même une plainte concernant la conduite d'un agent désigné s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables d'enquête. En outre, la Commission dispose, relativement à la plainte dont elle est saisie, des pouvoirs dont jouit une commission d'enquête en vertu des alinéas 24.1(3)a) à 24.1(3)c) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁶.

Le président de la Commission établit un rapport final énonçant les conclusions et les recommandations relativement à la plainte et en transmet copie au Ministre, au ministre responsable au premier chef des forces de police de la province et à l'autorité centrale. Le projet de loi dispose que l'autorité centrale doit conserver un dossier de toutes les plaintes qu'elle reçoit en application du projet de loi et mettre ce dossier à la disposition de la Commission sur demande.

Après avoir entendu le témoignage de spécialistes en février 2011, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a amendé l'article 22 du projet de loi. Les amendements adoptés par le Comité ont un objet double :

- **Premièrement, l'amendement à l'article 22 confère à la commission de la GRC chargée de donner suite aux plaintes du public (qu'il s'agisse de la commission actuelle ou de celle qui sera créée en vertu du projet de loi C-38 : *Loi assurant l'efficacité de l'examen des plaintes civiles relatives à la GRC*⁷) le pouvoir de tenir une enquête, une révision ou une audience conjointement avec une autre entité publique chargée d'enquêter sur les plaintes du public contre les agents responsables du contrôle d'application de la loi au Canada ou à l'étranger. Par exemple, si quelqu'un formulait une plainte contre un agent de la Police provinciale de l'Ontario ou un agent de police américain nommé à titre d'agent maritime transfrontalier d'application de la loi en vertu du projet de loi S-13, la commission de la GRC pourrait tenir une enquête conjointement avec le directeur indépendant d'examen de la police de l'Ontario ou l'entité américaine chargée de donner suite aux plaintes du public, selon le cas. Le projet de loi C-38 ajoute une disposition semblable à l'article 45.73 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.**
- **Deuxièmement, l'amendement à l'article 22 du projet de loi S-13 dispose aussi qu'un agent américain nommé à titre d'agent maritime transfrontalier d'application de la loi en vertu du projet de loi n'est pas tenu de comparaître comme témoin devant la commission de la GRC chargée de donner suite aux plaintes du public (qu'il s'agisse de la commission actuelle ou de celle créée en vertu du projet de loi C-38). Les représentants du ministère de la Justice ont confirmé au Comité qu'une telle disposition existe aux États-Unis relativement aux agents canadiens cités à comparaître comme témoins devant l'entité américaine chargée de donner suite aux plaintes du public.**

2.4 MODIFICATIONS CORRÉLATIVES À D'AUTRES LOIS (ART. 18 À 21)

Le projet de loi prévoit des modifications corrélatives à diverses lois existantes, à savoir le *Code criminel*, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*.

2.5 DISPOSITIONS DE COORDINATION (ART. 22 ET 23)

Les dispositions de coordination des articles 22 et 23 du projet de loi S-13 déterminent les modifications à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui

s'appliqueront compte tenu du moment de l'adoption et de l'entrée en vigueur du projet de loi C-38 : Loi assurant l'efficacité de l'examen des plaintes civiles relatives à la GRC et du projet de loi C-43 : Loi sur la modernisation de la Gendarmerie royale du Canada.

2.6 ENTRÉE EN VIGUEUR (ART. 24)

Les dispositions du projet de loi S-13, à l'exclusion des articles 22 et 23, entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

NOTES

1. Sécurité publique Canada, [Le gouvernement du Canada adopte des mesures visant à lutter contre la criminalité transfrontalière dans les voies navigables limitrophes](#), communiqué, Ottawa, 26 octobre 2010.
2. Gendarmerie royale du Canada, [Évaluation des menaces 2007 des EIPF canado-américaines](#), 27 mai 2008.
3. [Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique](#), 26 mai 2009, art. 1.
4. Janet Napolitano, secrétaire à la Sécurité intérieure, a déclaré dans un témoignage : « Nous avons rencontré à différentes reprises nos homologues canadiens au cours de la dernière année pour renforcer les nouveaux accords visant à améliorer la coordination des mesures de sécurité. Cela inclut l'officialisation du programme Shiprider qui autorise des opérations maritimes conjointes d'application de la loi. » [TRADUCTION] Voir département de la Sécurité intérieure, [Testimony of Secretary Napolitano before the Senate Committee on the Judiciary, "Oversight of the Department of Homeland Security" \(Written Testimony\)](#), 9 décembre 2009. De plus, le département de la Sécurité intérieure, d'après ce qu'on peut lire dans son site Web, a rendu permanent l'Accord Shiprider qui autorise des patrouilles policières conjointes le long de la frontière maritime internationale. Voir département de la Sécurité intérieure des États-Unis, *Department Responsibilities: Guarding against Terrorism*.
5. Advenant l'adoption du projet de loi C-38 : Loi assurant l'efficacité de l'examen des plaintes civiles relatives à la GRC, le terme « Commission » désignera la nouvelle Commission d'examen et de traitement des plaintes relatives à la Gendarmerie royale du Canada constituée au titre de cette loi. Pour de plus amples renseignements sur ce projet de loi, voir Lyne Casavant et Dominique Valiquet, *Résumé législatif du projet de loi C-38 : Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et modifiant certaines lois en conséquence*, publication n° 40-3-C38-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 24 septembre 2010.
6. Aux termes de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, al. 24.1(3)a) à c) :
 - (3) La commission d'enquête dispose, relativement à la question dont elle est saisie, des pouvoirs suivants :
 - a) assigner des témoins, les enjoindre à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire les documents et pièces dont ils ont la responsabilité et que la commission estime nécessaires à une enquête et études complètes;
 - b) recevoir des serments;

c) recevoir et accepter les éléments de preuve et renseignements, fournis sous serment ou sous forme d'affidavit, qu'elle estime indiqués, qu'ils soient ou non recevables devant un tribunal [...]

7. Le projet de loi C-38 a été présenté à la Chambre des communes en juin 2010 et est mort au *Feuilleton* le 26 mars 2011, à la dissolution de la 40^e législature.