

.b4096174(E)
.b4096198(F)

doc
CA1
EA
98P61
EXF

The Preclearance Act

December 1998



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce International

Canada

Blank page with a perforated edge on the right side, suggesting it is a page from a binder or folder. The page is otherwise empty of text or markings.

Minister of Foreign Affairs



Ministre des Affaires étrangères

Ottawa, Canada K1A 0G2

December 1, 1998

DEC 1 1998

Le 1^{er} décembre 1998

Dear Sir/Madam:

Madame, Monsieur,

I was pleased today to announce, together with the Ministers of Transport and National Revenue, the introduction into the Senate of the proposed *Preclearance Act*.

Je suis heureux d'annoncer avec les ministres des Transports et du Revenu national que le projet de *Loi sur le précontrôle* a été présenté aujourd'hui au Sénat.

Canadians have enjoyed preclearance services since the 1950s, when U.S. border control officers were first invited to work in Canadian airports to inspect travellers and goods bound for the U.S. These arrangements were formalized by agreement in 1974.

Depuis les années 1950, les Canadiens ont bénéficié des services de précontrôle dans les aéroports canadiens, car, depuis lors, les agents américains ont été invités à contrôler voyageurs et marchandises à destination des États-Unis. Un accord a été signé en 1974 afin de formaliser ces arrangements.

The 1982 Charter of Rights and Freedoms granted Canadians new individual rights, and border inspection has evolved to accommodate the rapid increase in border crossings and in technology. There are now 8.5 million travellers per year who benefit from time-saving U.S. preclearance services at seven Canadian airports.

La Charte des droits et libertés de 1982 a accordé aux Canadiens de nouveaux droits individuels et l'inspection à la frontière a été mise au point pour répondre à l'augmentation rapide des passages et à l'adoption des nouvelles technologies. Il y a actuellement 8,5 millions de voyageurs qui économisent du temps en bénéficiant des services de précontrôle américains dans sept aéroports canadiens.

The proposed *Preclearance Act* would establish U.S. authorities in Canada in light of changes since 1974. The Bill would provide U.S. preclearance officers with appropriate Canadian authorities to inspect U.S.-bound travellers in Canada, while ensuring that travellers' rights and Canadian sovereignty are fully protected. The principal beneficiaries would be Canadian travellers.

La *Loi sur le précontrôle* proposée permettra l'établissement des autorités américaines au Canada à la lumière des changements survenus depuis 1974. Le projet de loi accordera aux agents de précontrôle américains les autorisations canadiennes nécessaires pour inspecter au Canada les voyageurs à destination des États-Unis, tout en s'assurant que les droits de ces derniers et la souveraineté canadienne soient parfaitement protégés. Les principaux bénéficiaires seront les voyageurs canadiens.

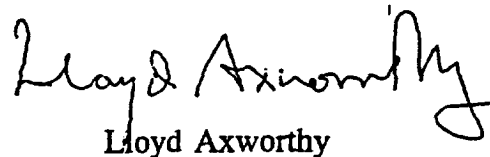
17 916 738 (A)
17 916 735 (A)

This Bill would authorize U.S. preclearance officers to administer in Canada certain U.S. laws related to customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health. These provisions would be subject to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Bill of Rights*, and the *Human Rights Act*. All criminal matters would be dealt with by Canadian authorities under Canadian law. U.S. criminal law would not be enforced in Canada. U.S. officers would not be armed. A Canadian police officer will be present in preclearance areas to maintain Canadian law.

Finally, I am pleased to advise you of our plans with the United States to introduce one-stop intransit preclearance to all Preclearance sites in Canada.

I am pleased to attach a copy of the news release and other information regarding these amendments. I welcome any comments you may have on the Bill.

Sincerely,



Lloyd Axworthy

Ce projet de loi autorisera les agents de précontrôle américains à appliquer au Canada certaines lois américaines en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments, de santé des plantes et des animaux en conformité avec la Charte canadienne des droits et des libertés, la *Déclaration des droits*, et la *Loi sur les droits de la personne*. Toutes les affaires criminelles seront traitées par les autorités canadiennes en vertu de la loi canadienne. Le droit pénal américain ne sera pas appliqué au Canada. Les agents américains ne seront pas armés. Un agent de police canadien sera présent dans les zones de précontrôle pour assurer le respect du droit canadien.

Je suis heureux de vous informer de nos intentions de procéder avec les États-Unis à l'introduction d'un service unique de précontrôle en transit dans tous les sites de précontrôle au Canada.

Je joins à la présente copie du communiqué et d'autres renseignements au sujet de ces modifications et je vous saurais gré de bien vouloir me faire part de vos commentaires éventuels au sujet du projet de loi.

Veuillez croire, Madame, Monsieur, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

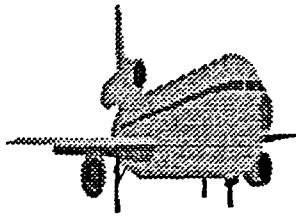


Table of Contents

The United States and Canada Announce Intransit
Preclearance Initiative

Canada — U.S. Agreement Leads to Introduction Of
Legislation for Improved Customs Services

Preclearance & Intransit Preclearance: Floor Plan

Overview of the Legislation

Questions and Answers

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

News Release

December 1, 1998

THE UNITED STATES AND CANADA ANNOUNCE INTRANSIT PRECLEARANCE INITIATIVE

U.S. Secretary of State Madeleine Albright and Canadian Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy yesterday announced a new initiative to expand intransit preclearance services in Canada. "This initiative is a win-win proposition, which builds on our ongoing efforts to strengthen cross-border ties and facilitate business and tourist travel," said Secretary Albright. "This initiative is an excellent example of how Canada and the United States can work together to benefit the travelling public," said Minister Axworthy. "It demonstrates that we can make the border more innovative and efficient for the 21st century." Minister Axworthy and Secretary Albright expressed satisfaction with the great progress that had been brought to facilitating air services between the two countries through the Canada-U.S. Air Agreement, and expressed mutual interest in furthering that process.

In April 1997, Prime Minister Chrétien and President Clinton announced agreement on a pilot project for intransit preclearance services at the Vancouver International Airport. The pilot — launched in June 1997 — has provided a valuable service to over 70 000 travellers. The U.S. and Canada are now planning the extension of intransit services to other Canadian airports.

Under this initiative, all Canadian airports with existing U.S. preclearance facilities will be eligible for intransit preclearance services. Intransit services at Vancouver will be eligible for indefinite extension. Toronto's Pearson International Airport and the Aéroport de Montréal (Dorval) will be eligible for intransit preclearance in 1999. Calgary intends to follow in 2001. Edmonton, Ottawa and Winnipeg would be eligible after 2001.

Intransit preclearance cuts out the Canadian inspection process and allows U.S.-bound intransit passengers to proceed directly to U.S. preclearance facilities. This reduces the two-stop process to a one-stop inspection.

The travelling public would be the primary beneficiary of the new initiative. Travellers would enjoy more connections from Asia and Europe, greater choice of carriers and scheduling, and shorter transit times. Canada intends to introduce legislation shortly to allow intransit preclearance operations to go ahead.

- 30 -



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada

For further information, media representatives may contact:

Debora Brown
Office of the Minister of Foreign Affairs
(613) 995-1851

Media Relations Office
Department of Foreign Affairs and International Trade
(613) 995-1874

News Release

December 1, 1998

(5:00 p.m. EST)

No. 276

CANADA-U.S. AGREEMENT LEADS TO INTRODUCTION OF LEGISLATION FOR IMPROVED CUSTOMS SERVICES

The Government of Canada today announced that it has introduced legislation into the Senate that defines the authorities for U.S. Customs and Immigration officers in preclearance areas in Canadian airports. The proposed legislation paves the way for the expansion of streamlined intransit preclearance facilities in Canadian airports. These arrangements will be reciprocated by the United States.

"This new legislation provides for faster and easier access to the United States, and ensures travellers' rights under Canadian law," said Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy. "The Preclearance Act is a key element in our efforts to build a 21st century border with the U.S."

The Preclearance Act will provide U.S. preclearance officers with appropriate authorities to clear people and goods into the United States, while ensuring that travellers' rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms are fully protected.

"Expansion of intransit preclearance services to Canadian airports allows Canadian air carriers and airports to build on the Open Skies agreement," said Transport Minister David Collenette. "This legislation reflects the success of the Agreement and the willingness of our countries to co-operate with a focus on the future of transport."

"This reciprocal legislation will enable Canada and the United States to modernize the management of our shared border," said National Revenue Minister Herb Dhaliwal. "The Preclearance Act will benefit travellers and Canadian businesses that depend on an efficient border."

Canada and the United States also announced agreement on nation-wide expansion of intransit preclearance services. Intransit preclearance services have been provided at the Vancouver International Airport on a pilot basis since June 1997. Under this initiative, all Canadian airports with existing U.S. preclearance facilities will be eligible for intransit preclearance services. Intransit services at Vancouver will be eligible for indefinite extension. Toronto's Pearson International Airport and the Aéroport de



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada

Montréal (Dorval) will be eligible for intransit preclearance in 1999. Calgary intends follow in 2001. Edmonton, Ottawa and Winnipeg would be eligible after 2001.

- 30 -

A backgrounder is attached.

For further information, media representatives may contact:

Debora Brown
Office of the Minister of Foreign Affairs
(613) 995-1851

Peter Gregg
Office of the Minister of Transport
(613) 991-0700

Heather Bala
Office of the Minister of National Revenue
(613) 995-2960

Media Relations Office
Department of Foreign Affairs and International Trade
(613) 995-1874

Michel Cleroux
Media Relations
Revenue Canada
(613) 957-3504

This document is also available on the Department of Foreign Affairs and International Trade Internet site: <http://www.dfait-maeci.gc.ca>

Backgrounder

PRECLEARANCE AND INTRANSIT PRECLEARANCE

PRECLEARANCE SERVICES AND HOW THEY WORK

Since 1952, U.S. preclearance in Canadian airports has made transborder air travel much easier and more convenient for U.S.-bound passengers.

Preclearance allows travellers to be inspected by U.S. Customs and Immigration before they depart Canada for U.S. destinations. Precleared passengers enjoy shorter connection times at U.S. airports and direct access to U.S. airports that have no customs or immigration inspection facilities.

U.S. preclearance services are now offered at the Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa and Montreal (Dorval) airports. Canada does not have preclearance sites in the United States, but the U.S. and Canada will discuss such services. Preclearance has been key to facilitating growth in Canada-U.S. air travel, which has increased 37 percent under the 1995 Canada-United States Air Agreement. About 8.5 million passengers are precleared every year.

What the Act will do

The new law would give U.S. preclearance officers at designated sites in Canada the authority to decide what people and goods are allowed to enter the United States. These officers would administer certain U.S. laws related to customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health, subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights. All criminal matters would be dealt with by Canadian authorities under Canadian law. U.S. criminal law would not be enforced in Canada. Strip searches would be performed by Canadian authorities.

The U.S. government is amending its existing legislation to fully reciprocate Canada's proposed legislation and provide for Canadian customs preclearance facilities in U.S. airports.

NEW INTRANSIT PRECLEARANCE SERVICE AND HOW IT WORKS

The Preclearance Act paves the way for expanding and creating new intransit preclearance facilities in Canadian airports. These facilities benefit travellers by offering shorter flight connections and faster routings from Asia and Europe to North America.

Currently, international passengers en route to the United States through a Canadian airport must pass through Canadian customs and immigration before seeing a U.S.

preclearance officer. Intransit preclearance allows third-country passengers to proceed directly to U.S. preclearance facilities without first going through Canadian inspection.

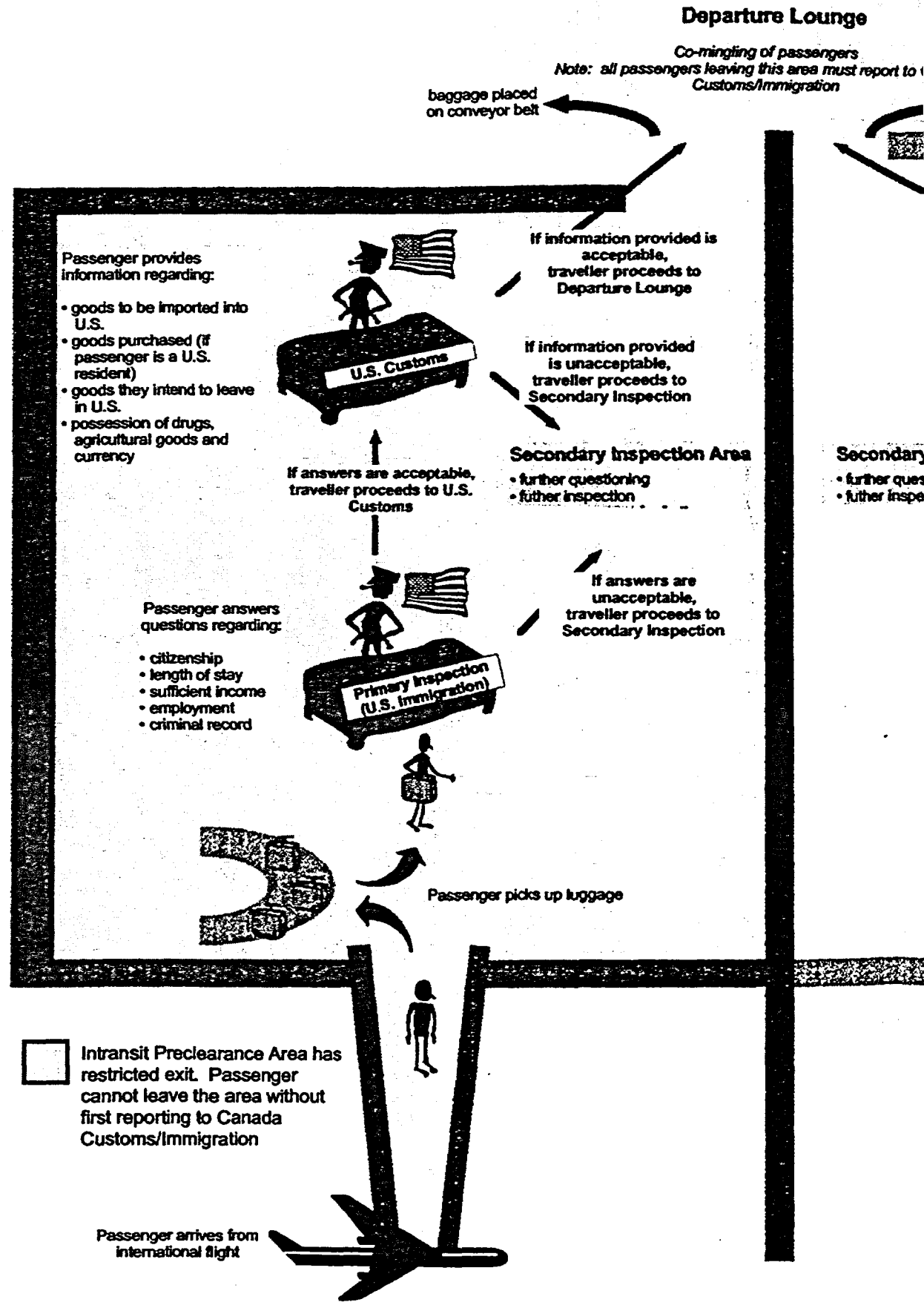
In June 1997, the United States opened an intransit preclearance pilot project in Vancouver, British Columbia. Since that time, over 70 000 passengers have enjoyed more travel choices and shorter transit times.

What today's agreement will mean

The pilot project at the Vancouver airport has been a success and will become permanent. The United States and Canada will also expand this project to other airports in Canada. All Canadian airports with existing U.S. preclearance facilities will be eligible for intransit preclearance services. Intransit services at Vancouver will be eligible for indefinite extension. Toronto's Pearson International Airport and the Aéroport de Montréal (Dorval) will be eligible for intransit preclearance in 1999. Calgary intends to follow in 2001. Edmonton, Ottawa and Winnipeg would be eligible after 2001.

For more information, please refer to our Web site at:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/geo/usa/trans-e.htm>

PRECLEARANCE & INTRANSIT PRECLEARANCE: F



Intransit Preclearance Area has restricted exit. Passenger cannot leave the area without first reporting to Canada Customs/Immigration

Intransit Preclearance

E: FLOOR PLAN



Department of Foreign Affairs and International Trade / Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Produced for URE, DFAIT by:

The Regulatory Consulting Group Inc.
 45 Rideau, Suite 600, Ottawa, Ontario, CANADA
 tel: (613) 562-4077
 e-mail: rcgi@rcgi.com
 website: www.rcgi.com

Report to Canada

baggage placed on conveyor belt

If information provided is acceptable, traveller proceeds to Departure Lounge

If information provided is unacceptable, traveller proceeds to Secondary Inspection

Secondary Inspection Area

Further questioning
 Further inspection

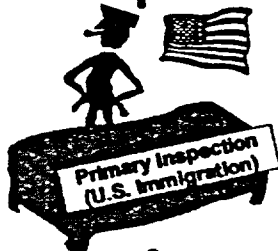
If answers are unacceptable, traveller proceeds to Secondary Inspection



Passenger provides information regarding:

- goods to be imported into U.S.
- goods purchased (if passenger is a U.S. resident)
- goods they intend to leave in U.S.
- possession of drugs, agricultural goods and currency

If answers are acceptable, traveller proceeds to U.S. Customs



Passenger answers questions regarding:

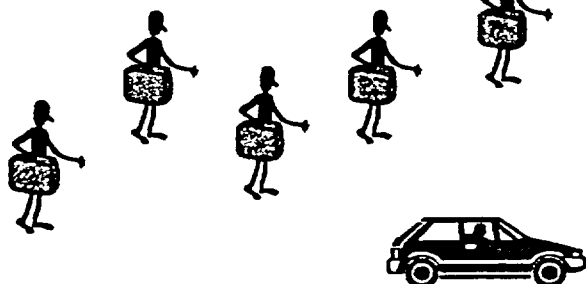
- citizenship
- length of stay
- sufficient income
- employment
- criminal record

Security Guard checks documents and performs crowd control



Air Carrier Desk e.g. Air Canada

Air Carrier Desk e.g. American Airlines



Passenger arrives locally at airport and checks in with air carrier

Preclearance





THE PRECLEARANCE ACT

OVERVIEW OF THE LEGISLATION

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

OVERVIEW OF THE LEGISLATION

SUMMARY

The *Preclearance Act* provides U.S. customs, immigration and agricultural inspection officers with appropriate authorities to determine, at designated airport areas in Canada, what people and what goods are allowed to enter the U.S.A. Modelled on existing preclearance schemes in Europe such as the Swiss/French airport agreement, the Act provides these officers (Federal Inspection Services) with the authority to examine and seize goods and to administer certain monetary penalties under American border-control statutes. The Act provides full protection under Canadian law and the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

BACKGROUND

Canada has allowed U.S. Federal Inspection Services to operate air passenger preclearance in Canada since the 1950s. "Preclearance" is the processing by U.S. federal inspection agencies of travellers and goods that are starting their journey in Canada and seeking entry to the United States.

These arrangements were formalized by the 1974 *Air Transport Preclearance Agreement between Canada and the United States of America*. Under that agreement, air preclearance services now clear 8.5 million passengers annually at seven airports i.e. Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa and Montreal (Dorval).

Changes have occurred in Canada's law and in border operations since 1974. The 1982 Charter of Rights and Freedoms has granted Canadians new individual rights. Border processing of persons and goods has evolved as a result of the rapid increase in border crossings and the adoption of new technology.

Statutory authority and amendments to the 1974 agreement will ensure appropriate legal authorities for the new realities of the border and protect travellers' rights under Canadian law. Canada is introducing this legislation to provide this authority. The legislation would also provide the legal basis for re-engineering border operation arrangements for persons and goods travelling by air and other modes of transport.

Intransit arrangements will be introduced at airports with preclearance facilities. "Intransit preclearance" is the inspection, in Canada, by U.S. federal inspection agencies of travellers and goods from *third* countries travelling through Canada to the U.S., who do not formally enter Canada.

HOW CANADIAN AND AMERICAN LAW WORK TOGETHER IN THE ACT

The Preclearance Act has been designed to provide U.S. officers with the authorities and protections they need to do their job but, at the same time, to avoid the extra-territoriality of U.S. law and to ensure that all travellers in Canada enjoy the protections guaranteed under the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Existing U.S. customs and immigration laws authorize Canadian preclearance officers stationed in the U.S.A. to exercise such functions and perform such duties as United States officials may be authorized to perform under a reciprocal agreement. This means that the authorities and immunities provided to U.S. preclearance officers under the Canadian Preclearance Act will form the basis for Canadian officers at similar preclearance facilities in the U.S.A.

APPLICATION OF CANADIAN LAW

Canadian law both provides the structure for the preclearance regime under the Preclearance Act and directs its enforcement. It does this in three ways:

1. by delineating the application of U.S. law and excluding U.S. criminal law;
2. by ensuring that, in the case of a conflict of laws Canadian law overrides U.S. law; and,
3. by ensuring that all travellers are protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The administration of U.S. law is limited to those laws dealing with customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health. Only the provisions of those laws that are directly related to the admission of travellers and the importation of goods to the United States would be administered. These border-control laws can only be applied in preclearance areas or intransit areas which would be designated by the Government of Canada.

Canadian law underlies the entire regime. The Act contains various provisions that ensure the supremacy of Canadian law, and the exclusivity of Canadian criminal law.

For example:

- Canadian law may be enforced at all times in a preclearance area, and must be enforced with respect to criminal matters.
- If a prosecution is begun under Canadian criminal law in relation to unlawful behaviour in a preclearance area, a U.S. monetary penalty in relation to the same behaviour cannot be imposed.

- Goods seized by a preclearance officer that are required as evidence in proceedings before a Canadian court are forfeited to Canada.

The officer may detain a traveller in the following circumstances:

1. if the officer believes on reasonable grounds that the traveller has provided a false or, deceptive declaration; and/or,
2. if the officer believes on reasonable grounds that the traveller has committed an offence under a Canadian federal Act that is punishable by indictment or on summary conviction.

Once detained under these circumstances, the traveller or the goods must be transferred to a Canadian authority.

TRAVELLERS' RIGHTS UNDER CANADIAN LAW

The Preclearance Act requires that travellers who wish to enter the U.S. report to a preclearance officer, report their goods, and answer the officer's questions truthfully. The legislation also offers Canadian legal protections for travellers.

For example:

- Travellers would have full rights under the Charter of Rights and Freedoms
- A traveller would have the right to leave a preclearance area without going to the U.S.A. unless the traveller is informed that the preclearance officer suspects that the traveller has provided a false or deceptive declaration or has obstructed the officer in the performance of his or her duties.
- A traveller who is detained for frisk or strip search would have the right to have the decision reviewed by a senior officer.
- Canadian officers would conduct strip searches.

AUTHORITY OF U.S. PRECLEARANCE OFFICERS

The main job of a preclearance officer is to determine whether travellers and goods are to be allowed entry into the U.S.A. The Act would grant a preclearance officer the authority necessary to make that determination.

Dealing with passengers

In relation to travellers, a preclearance officer would be given the authority under the Act to:

- Order anyone found in a preclearance area to report to him or her or to leave the area.
- Conduct a frisk search of a traveller in the following circumstances:
 - a) if the officer suspects that the person is carrying anything that would present a danger to human life or safety; and/or,
 - b) if the officer suspects that the traveller is carrying anything that would prove that he or she gave a false or deceptive answer to the officer's questions.
- Refuse to preclear the traveller into the U.S.A..

In addition, a preclearance officer would have the authority to detain a traveller if the preclearance officer suspects on reasonable grounds that a strip search is necessary for security reasons or to obtain evidence of a false or deceptive declaration. **Only a Canadian officer may conduct a strip search.**

Dealing with goods

In relation to goods, a preclearance officer would be given the authority under the Act to:

- examine goods submitted for preclearance;
- detain any goods that have been submitted for preclearance until the officer is satisfied that the goods have been dealt with in accordance with the Act;
- seize any goods that the officer believes on reasonable grounds relate to or provide evidence of a traveller's false or deceptive declaration;
- submit for forfeiture goods lawfully seized; and
- examine a means of transportation that is subject to preclearance.

Currency and monetary instruments are a special case. Under the Preclearance Act a preclearance officer is authorized to examine but not to detain or seize currency or monetary instruments in Canada. If the officer finds currency that he or she believes to be the proceeds of crime, the officer would be required to detain the currency for referral to a Canadian peace officer.

Imposing monetary penalties

If a traveller makes a false or deceptive statement to a preclearance officer about the goods he or she is bringing into the U.S.A., the preclearance officer could administer U.S. monetary penalties against the goods unless Canada chooses to institute proceedings for an offence under Canadian law that is punishable by a monetary penalty or imprisonment.

If a traveller is caught providing a false declaration in relation to the possession of illegal drugs, a preclearance officer must refer the matter to a Canadian officer who would determine whether Canada wishes to take criminal enforcement action against the passenger. If Canada is not interested in prosecuting, the U.S. officer may impose a monetary penalty for the false declaration, thereby providing the U.S. with a deterrent to the importation of illegal substances.

Advance passenger information for intransit passengers only

The Preclearance Act would enable U.S. preclearance officers to receive and use limited information on intransit air passengers, who will not formally enter Canada, from air carriers in advance of passenger arrival. Advance information will not be provided for passengers using preclearance operations.

The Act would require that airlines provide information for only those passengers that wish to use intransit facilities. This information would include passport and ticket reservation data and other similar information that would be available or could be obtained by preclearance officers when passengers arrive.

Advance access to passenger information, now widely used in the U.S.A. and the United Kingdom, helps border-control officers to streamline passenger processing in an era of increasing passenger traffic and declining resources. The 99% of travellers who are low risk can then be separated and processed more quickly and efficiently.

Immunity

The Act ensures that the U.S. can be sued for torts committed by its officers for anything that is done within the scope of their duties, i.e. for personal injuries and property damage. The proposed legislation would provide the preclearance officer with protection for anything that is done within the scope of the Act.

U.S. preclearance officers are not immune from criminal court proceedings.

This immunity scheme would, under reciprocal U.S. legislation, apply to Canadian preclearance officers working in preclearance areas in the U.S.A.

FEATURES OUTSIDE THE LEGISLATION

- Canadian Government would provide training for U.S. preclearance officers in Canadian law enforcement and Canadian legal standards.
- An armed Canadian law enforcement officer would be present at all preclearance areas (to ensure that Canadian law is obeyed) and to assist preclearance officers in the enforcement of Canadian law.
- Signs and pamphlets in the preclearance area would inform all travellers of preclearance procedures and travellers' rights.
- Intransit preclearance arrangements would be regularly reviewed by Canada and the United States.

QUESTIONS AND ANSWERS

PRECLEARANCE AND INTRANSIT PRECLEARANCE

Preclearance Legislation

Q1. Canada and the U.S. have had a preclearance treaty since 1974. Why are you introducing legislation now?

A. Canadian law has changed since 1974, and the 1982 Charter of Rights and Freedoms has granted Canadians new individual rights, so it's time to update the 1974 Agreement.

Statutory authority is required to implement new border operation arrangements which will facilitate the movement of people and goods.

Q2. What are preclearance services?

A. "Preclearance" allows U.S. federal inspection agencies to process, in Canada, people and goods for entry into the United States.

Preclearance allows airlines to fly to domestic terminals at busy U.S. airports and to smaller U.S. airports that do not have customs and immigration inspection.

Q3. What are intransit preclearance services?

A. Intransit preclearance is the processing by U.S. inspection agencies of travellers and goods from third countries transiting through Canadian airports to the U.S. These travellers and goods do not formally enter Canada.

Intransit arrangements will be introduced at airports with preclearance facilities.

Q4. How is intransit preclearance different than what normally goes on at preclearance sites?

A. Currently, international travellers transiting through Canadian airports on their way to the U.S. must be inspected twice, by both Canadian and U.S. authorities.

Intransit preclearance allows passengers transiting through Canadian airports to go directly to U.S. preclearance.

This reduces two inspections to one.

Q5. Why is DFAIT responsible for this legislation?

- A. The legislation applies to U.S. preclearance customs and immigration officers operating in Canada. There is no direct linkage between U.S. operations and the operations of Canadian Customs and Immigration.

DFAIT is responsible for relations with foreign countries and the conduct of their officials in Canada.

There are a broad range of domestic departments (Revenue, Transport and Immigration) who have an interest.

DFAIT worked very closely with other federal government departments to ensure that the legislation achieves Canada's law enforcement objectives and protects individual rights.

Legal Authorities of U.S. officers

Q6. Will U.S. officers enforce U.S. law on Canadian soil?

A. No.

U.S. officers will be allowed to administer certain U.S. border laws at designated preclearance sites to determine the admissibility of goods and travellers to the U.S.

All arrests and criminal prosecutions will be performed by Canadians.

Q7. What is meant by administer?

U.S. officers can inform the traveller that a monetary penalty is being assessed. If the traveller chooses not to pay the penalty, the U.S. can not enforce the action in Canada.

Q8. Why is Canada granting new powers to American customs inspection officers?

Border control officers need certain authorities to do their job, including the power to search, examine, seize and detain suspected criminals, and to use reasonable force when necessary.

Currently, U.S. preclearance officers in Canada do not have these authorities. They only possess the authority to deny passage onward to the U.S.

Although most passengers voluntarily produce identification or open bags for inspection, they are under no obligation to do so.

Legal authority will set clear limits on what can and can not be done in the preclearance area.

Q9. What specific new powers will U.S. customs officers be given?

The proposed legislation would grant U.S. preclearance officers appropriate authority under Canadian law to:

1. frisk search travellers when the officer suspects on reasonable grounds that the traveller is carrying goods that would provide evidence that the traveller has made a false statement or when there is a dangerous security risk;
2. seize goods unless a Canadian officer requires them for a Canadian prosecution;
3. detain travellers until a Canadian officer arrives;
4. administer civil monetary penalties;
5. receive and use advance passenger information; and,
6. have appropriate legal protection.

Q10. What exactly do you mean when you say "appropriate authorities"?

A. Appropriate powers would ensure that:

Preclearance officers working in either Canada or the United States have sufficient authority to determine the admissibility of people/goods entering their country.

Adequate deterrents exist to counter illegal activities.

Enforcement tools at preclearance sites are similar to those at land border entry points, so as not to create havens for cross-border smuggling at the airports.

Essential laws of the host country, e.g. the Charter of Rights and Freedoms, apply.

Enforcement of criminal laws is the responsibility of the host country.

Q11. What is reasonable force?

A. The legislation provides that a preclearance officer is justified in using necessary force for the purposes of conducting their duties. Their actions must be performed in good faith and based on reasonable grounds.

Reasonable would be determined by the courts, taking into consideration all relevant circumstances of a situation.

Q12. Will American customs officers be allowed to carry guns in Canadian Airports?

No.

Q13. Will U.S. Preclearance officials be authorized to escort travellers to automated teller machines?

A. No. Preclearance officers will not be provided with the authority to escort persons outside the preclearance area.

Q14. What happens to a traveller who is caught with significant amounts of contraband? Are they subject to treatment by American or Canadian courts?

A. Canada and the U.S. both want to deter smuggling and contraband.

All suspected criminal offenses will be referred to Canadian officers to determine if Canada wishes to prosecute.

If Canada decides not to prosecute, the U.S. could apply a monetary fine.

Q15. What exactly occurs when an American officer finds drugs or any other illegal substance on an individual Canadian traveller seeking entry into the U.S?

A. All criminal matters are dealt with by Canadians.

Therefore, U.S. officers who find drugs or illegal substances will temporarily detain the traveller until a Canadian official arrives.

A Canadian official will decide on next steps, e.g., whether the traveller should be arrested and prosecuted.

If Canada decides not to prosecute the individual, the U.S. could apply a monetary fine.

Q16. What happens to a traveller who refuses to pay an American fine?

A. Travellers will be advised by signs and pamphlets that they have the option of not paying a fine.

They could be denied entry to the United States for the offence that led to the fine or for not paying.

They run the chance of being sued in a U.S. civil court for non-payment of the fine.

Q17. How will you guarantee that rights of individuals under Canadian law are respected in these situations?

A. In order to safeguard the interests of Canadians, airports will have appropriate signs and documentation to inform travellers of their rights and responsibilities.

In addition, the Canada-U.S. agreement on preclearance will include a review process and complaint mechanism for examining any incidents that could arise.

The proposed legislation will clarify the authorities of U.S. officers and put clear limits on the use of those authorities.

Q18. What types of protection would U.S. officers have?

- A. The act ensures that the U.S. government can be sued for torts (personal losses or property damage) committed by its officers.

Civil proceedings can not be brought against officers provided that they are performing their duties in accordance with the Act.

Preclearance officers will not have immunity from criminal prosecution and will be subject to the Charter of Rights and Freedoms.

The Act has been carefully designed to ensure that all travellers in Canada continue to enjoy the protections guaranteed under the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Immigration

Q19. Is this deal a good idea in light of the problems so many Canadians experience when seeking entry to the United States?

A. Every year, over 100 million travellers are processed by U.S. Customs and Immigration.

The number of people who encounter difficulties is very small.

Last year, only 49 Canadians reported substantial difficulties to the Department of Foreign Affairs and International Trade.

In the majority of these cases, individuals acknowledged that there was a valid reason for the action taken by U.S. authorities.

Many of the problems are the result of individuals having insufficient documentation or evidence of their bonafides for travel to the United States.

Q20. How many Canadians have been refused entry to the U.S. at preclearance sites in Canadian airports?

A. Of 8.5 million passengers processed at U.S. preclearance sites in 1997, less than .002% were denied entry to the U.S.

Canadian Sovereignty

Q21. How is Canada's sovereignty protected?

A. The agreement is entirely reciprocal.

In addition, the Charter of Rights and Freedoms and all Canadian laws will apply in the preclearance area.

There will be no enforcement of U.S. criminal law.

All criminal matters will be dealt with by Canadians.

Strip searches will be done by Canadians.

Canadian police officers at all preclearance sites will maintain Canadian law.

U.S. Preclearance officers will not have immunity from criminal prosecution.

The U.S. Government will be liable for civil actions, personal losses or property damage against U.S. officers.

There are strict limits on the use by U.S. officers of advance passenger information on intransit passengers.

Privacy of information

Q22. How will the privacy of intransit travellers be protected? Just how much information will the U.S. preclearance officers receive and how will the U.S. use this information?

A. Air carriers will be required to provide limited advance passenger information for travellers who wish to use the intransit facility.

Intransit passengers from third countries who do not want to provide the information will have the option to be cleared into Canada before being processed by U.S. preclearance.

U.S. officials will only receive information for intransit passengers destined to the U.S., who do not formally enter Canada. This information is already available before the traveller arrives but could also be obtained upon the traveller's arrival.

Advance information improves U.S. Custom's ability to focus inspections on high-risk passengers, allowing low-risk passengers to pass inspection more quickly.

There will be strict limits on the nature and use of the information.


All use of personal information will be consistent with Canadian privacy law and policy, and the Canadian Charter of Rights and Freedoms.



Loi sur le précontrôle

décembre 1998



LIBRARY EA / BIBLIOTHÈQUE A E

3 5036 01042703 0

DOCS
CA1 EA 98P61 EXP
The Preclearance Act. --
17916735

Minister of Foreign Affairs



Ministre des Affaires étrangères

Ottawa, Canada K1A 0G2

December 1, 1998

Le 1^{er} décembre 1998

Dear Sir/Madam:

Madame, Monsieur,

I was pleased today to announce, together with the Ministers of Transport and National Revenue, the introduction into the Senate of the proposed *Preclearance Act*.

Je suis heureux d'annoncer avec les ministres des Transports et du Revenu national que le projet de *Loi sur le précontrôle* a été présenté aujourd'hui au Sénat.

Canadians have enjoyed preclearance services since the 1950s, when U.S. border control officers were first invited to work in Canadian airports to inspect travellers and goods bound for the U.S. These arrangements were formalized by agreement in 1974.

Depuis les années 1950, les Canadiens ont bénéficié des services de précontrôle dans les aéroports canadiens, car, depuis lors, les agents américains ont été invités à contrôler voyageurs et marchandises à destination des États-Unis. Un accord a été signé en 1974 afin de formaliser ces arrangements.

The 1982 Charter of Rights and Freedoms granted Canadians new individual rights, and border inspection has evolved to accommodate the rapid increase in border crossings and in technology. There are now 8.5 million travellers per year who benefit from time-saving U.S. preclearance services at seven Canadian airports.

La Charte des droits et libertés de 1982 a accordé aux Canadiens de nouveaux droits individuels et l'inspection à la frontière a été mise au point pour répondre à l'augmentation rapide des passages et à l'adoption des nouvelles technologies. Il y a actuellement 8,5 millions de voyageurs qui économisent du temps en bénéficiant des services de précontrôle américains dans sept aéroports canadiens.

The proposed *Preclearance Act* would establish U.S. authorities in Canada in light of changes since 1974. The Bill would provide U.S. preclearance officers with appropriate Canadian authorities to inspect U.S.-bound travellers in Canada, while ensuring that travellers' rights and Canadian sovereignty are fully protected. The principal beneficiaries would be Canadian travellers.

La *Loi sur le précontrôle* proposée permettra l'établissement des autorités américaines au Canada à la lumière des changements survenus depuis 1974. Le projet de loi accordera aux agents de précontrôle américains les autorisations canadiennes nécessaires pour inspecter au Canada les voyageurs à destination des États-Unis, tout en s'assurant que les droits de ces derniers et la souveraineté canadienne soient parfaitement protégés. Les principaux bénéficiaires seront les voyageurs canadiens.

This Bill would authorize U.S. preclearance officers to administer in Canada certain U.S. laws related to customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health. These provisions would be subject to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Bill of Rights*, and the *Human Rights Act*. All criminal matters would be dealt with by Canadian authorities under Canadian law. U.S. criminal law would not be enforced in Canada. U.S. officers would not be armed. A Canadian police officer will be present in preclearance areas to maintain Canadian law.

Finally, I am pleased to advise you of our plans with the United States to introduce one-stop intransit preclearance to all Preclearance sites in Canada.

I am pleased to attach a copy of the news release and other information regarding these amendments. I welcome any comments you may have on the Bill.

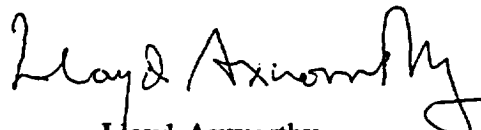
Sincerely,

Ce projet de loi autorisera les agents de précontrôle américains à appliquer au Canada certaines lois américaines en matière de douane, d'immigration, de santé publique, d'inspection des aliments, de santé des plantes et des animaux en conformité avec la Charte canadienne des droits et des libertés, la *Déclaration des droits*, et la *Loi sur les droits de la personne*. Toutes les affaires criminelles seront traitées par les autorités canadiennes en vertu de la loi canadienne. Le droit pénal américain ne sera pas appliqué au Canada. Les agents américains ne seront pas armés. Un agent de police canadien sera présent dans les zones de précontrôle pour assurer le respect du droit canadien.

Je suis heureux de vous informer de nos intentions de procéder avec les États-Unis à l'introduction d'un service unique de précontrôle en transit dans tous les sites de précontrôle au Canada.

Je joins à la présente copie du communiqué et d'autres renseignements au sujet de ces modifications et je vous saurais gré de bien vouloir me faire part de vos commentaires éventuels au sujet du projet de loi.

Veillez croire, Madame, Monsieur, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.


Lloyd Axworthy

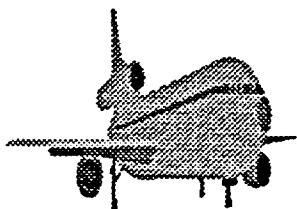


Table des matières

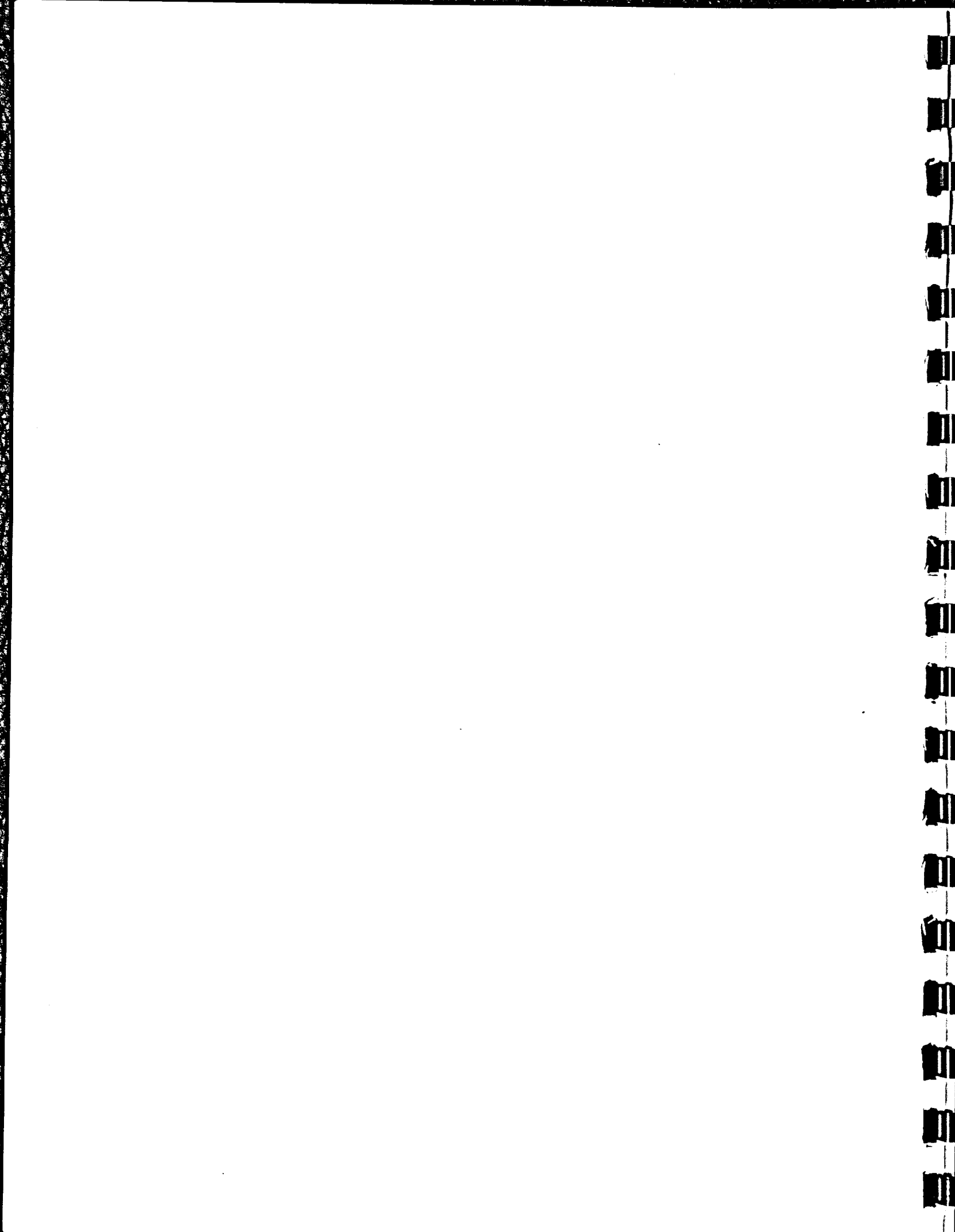
Un Accord Canada-États-Unis aboutit au dépôt d'un projet
de loi visant à améliorer les services douaniers

Les États-Unis et le Canada annoncent une initiative de
précontrôle en transit

Précontrôle et précontrôle en transit : Plan d'étage

Aperçu de la loi

Questions et réponses



Communiqué

Le 1^{er} décembre 1998

LES ÉTATS-UNIS ET LE CANADA ANNONCENT UNE INITIATIVE DE PRÉCONTRÔLE EN TRANSIT

La secrétaire d'État des États-Unis, M^{me} Madeleine Albright, et le ministre des Affaires étrangères du Canada, M. Lloyd Axworthy, ont annoncé hier un programme visant à étendre les services de précontrôle en transit au Canada. « Cette initiative, avantageuse à tout point de vue, s'inscrit dans le cadre de nos efforts constants visant à renforcer les liens transfrontaliers et à faciliter les voyages d'affaires et de loisir », a déclaré la secrétaire d'État Albright. « Cette initiative illustre très bien comment le Canada et les États-Unis peuvent unir leurs efforts pour aider les voyageurs et rendre les contrôles douaniers plus novateurs et efficaces à l'aube du XXI^e siècle », a ajouté le ministre Axworthy. M. Axworthy et M^{me} Albright ont également exprimé leur satisfaction devant les progrès considérables réalisés pour ce qui est de faciliter la circulation aérienne entre les deux pays grâce à l'accord aérien canado-américain, et se sont dits favorables à la poursuite de ce processus.

En avril 1997, le premier ministre Chrétien et le président Clinton annonçaient un accord concernant la mise sur pied d'un projet-pilote visant l'instauration, à l'aéroport international de Vancouver, de services de précontrôle en transit. Ce projet — lancé en juin 1997 — a procuré des services précieux à plus de 70 000 voyageurs. Les États-Unis et le Canada se préparent maintenant à étendre ces services à d'autres aéroports canadiens.

En vertu de cette initiative, tous les aéroports canadiens qui disposent de services de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis seront admissibles aux services de précontrôle en transit. À Vancouver, ces services pourront être offerts pour une période illimitée. L'aéroport international Pearson de Toronto et l'aéroport international de Montréal (Dorval) seront admissibles aux services de précontrôle en transit dès 1999. L'aéroport de Calgary sera probablement admissible à ces services en 2001. Edmonton, Ottawa et Winnipeg le deviendront ultérieurement.

Le précontrôle en transit élimine le processus d'inspection canadien et permet aux passagers en transit à destination des États-Unis de se rendre directement aux



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

installations américaines de précontrôle. Par conséquent, le processus en deux étapes est réduit à une seule inspection.

La nouvelle initiative sera particulièrement avantageuse pour les voyageurs, qui disposeront de plus de correspondances à partir de l'Asie et de l'Europe, d'un meilleur choix de transporteurs et d'horaires, et de délais de transit plus courts. Le Canada entend présenter bientôt un projet de loi afin de permettre l'instauration de services de précontrôle en transit.

- 30 -

Pour de plus amples renseignements, les représentants des médias sont priés de communiquer avec :

Debora Brown
Cabinet du ministre des Affaires étrangères
(613) 995-1851

ou avec le :

Service des relations avec les médias
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
(613) 995-1874

Communiqué

Le 1^{er} décembre 1998

(17 h HNE)

N° 276

UN ACCORD CANADA-ÉTATS-UNIS ABOUTIT AU DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI VISANT À AMÉLIORER LES SERVICES DOUANIERS

Le gouvernement du Canada a annoncé aujourd'hui le dépôt, au Sénat, d'un projet de loi définissant les pouvoirs des contrôleurs américains en poste dans des aéroports canadiens chargés d'inspecter les voyageurs à destination des États-Unis. Le projet de loi prépare la voie à la mise en place de services simplifiés de précontrôle en transit dans les aéroports canadiens. Les États-Unis assureront la réciprocité de ces arrangements.

« Cette nouvelle loi permettra d'accélérer et de faciliter l'entrée aux États-Unis, et protégera les droits conférés aux voyageurs par la législation canadienne, a déclaré le ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy. La *Loi sur le précontrôle* est un élément clé de nos efforts relatifs à la frontière du XXI^e siècle avec les États-Unis. »

La *Loi sur le précontrôle* confèrera aux contrôleurs américains les pouvoirs nécessaires pour autoriser l'entrée de personnes et de marchandises aux États-Unis, tout en veillant à protéger pleinement les droits des voyageurs en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

« La mise en place de services de précontrôle en transit dans les installations canadiennes permettra aux transporteurs aériens et aux aéroports canadiens de faire fond sur l'Accord Ciel ouvert, a indiqué le ministre des Transports, M. David Collenette. Cette loi témoigne de l'utilité de cet accord et de la volonté de nos deux pays de coopérer en ce qui concerne l'avenir du secteur des transports. »

« Cette loi réciproque permettra au Canada et aux États-Unis de moderniser la gestion de leur frontière commune, a déclaré le ministre du Revenu national, M. Herb Dhaliwal. La *Loi sur le précontrôle* sera avantageuse pour les voyageurs et les entreprises canadiennes qui comptent sur une frontière efficace. »

Le Canada et les États-Unis ont également annoncé la conclusion d'un accord sur l'instauration, à l'échelle du pays, de services de précontrôle en transit. Ces services



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

sont offerts à l'aéroport international de Vancouver dans le cadre d'un projet-pilote depuis juin 1997. En vertu de cette initiative, tous les aéroports canadiens dotés d'installations américaines de précontrôle seront admissibles aux services de précontrôle en transit. À Vancouver, ces services seront admissibles à une prolongation de durée illimitée. L'aéroport international Pearson de Toronto et l'aéroport de Montréal (Dorval) seront admissibles au précontrôle en transit en 1999. Calgary compte l'être en 2001. Edmonton, Ottawa et Winnipeg le deviendront après 2001.

- 30 -

Un document d'information figure en annexe.

Pour de plus amples renseignements, les représentants des médias sont priés de communiquer avec :

Debora Brown
Cabinet du ministre des Affaires étrangères
(613) 995-1851

Peter Gregg
Cabinet du ministre des Transports
(613) 991-0700

Heather Bala
Cabinet du ministre du Revenu national
(613) 995-2960

Le Service des relations avec les médias
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
(613) 995-1874

Michel Cléroux
Relations avec les médias
Revenu Canada
(613) 957-3504

Ce document se trouve également au site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : <http://www.dfait-maeci.gc.ca>

Document d'information

PRÉCONTRÔLE ET PRÉCONTRÔLE EN TRANSIT

SERVICES DE PRÉCONTRÔLE (MODALITÉS)

Depuis 1952, la présence de services américains de précontrôle dans les aéroports canadiens a grandement facilité les voyages aériens transfrontaliers pour les passagers à destination des États-Unis.

Le précontrôle permet aux voyageurs de passer à l'inspection des services américains des douanes et de l'immigration avant de quitter le Canada pour une destination américaine. Grâce à cette procédure, les voyageurs transitent plus rapidement aux aéroports américains et peuvent accéder directement aux aéroports des États-Unis qui ne disposent pas de services de contrôle des douanes ou de l'immigration.

Les États-Unis offrent maintenant des services de précontrôle aux aéroports de Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa et Montréal (Dorval). Le Canada n'offre pas de services de précontrôle aux États-Unis, mais les deux pays examineront la question. Le précontrôle a beaucoup contribué à accroître la circulation aérienne entre le Canada et les États-Unis, qui a augmenté de 37 p. 100 depuis la conclusion de l'accord aérien entre les deux pays. Quelque 8,5 millions de voyageurs utilisent ce service chaque année.

Objet de la Loi

La nouvelle loi accorderait aux contrôleurs américains dans des sites canadiens désignés le pouvoir de déterminer quelles personnes et quelles marchandises peuvent entrer aux États-Unis. Ces agents appliqueraient certaines lois américaines concernant les douanes, l'immigration, la santé publique, l'inspection des aliments et la santé des plantes et des animaux, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Déclaration canadienne des droits*. Toutes les affaires criminelles seraient traitées par les autorités canadiennes en vertu de la législation canadienne. Le droit pénal américain ne serait pas appliqué au Canada. Les fouilles à nu seraient effectuées par les autorités canadiennes.

Le gouvernement des États-Unis modifie actuellement sa législation pour assurer la réciprocité des dispositions du projet de loi canadien et pour permettre la mise en place d'installations canadiennes de précontrôle dans les aéroports américains.

NOUVEAUX SERVICES DE PRÉCONTRÔLE EN TRANSIT (MODALITÉS)

La *Loi sur le précontrôle* ouvre la voie à l'expansion des installations de précontrôle en transit et à la mise en place de nouvelles installations dans les aéroports dans les

aéroports canadiens. Ces installations sont avantageuses en ce sens qu'elles offrent des correspondances et des itinéraires plus rapides aux voyageurs qui partent de l'Asie et de l'Europe à destination de l'Amérique du Nord.

À l'heure actuelle, les passagers des vols internationaux à destination des États-Unis qui font escale à un aéroport canadien doivent se soumettre à l'inspection des services canadiens des douanes et de l'immigration avant de rencontrer un contrôleur américain. Le précontrôle en transit permet aux voyageurs en provenance d'un pays tiers de passer directement aux installations américaines de précontrôle sans se soumettre d'abord à l'inspection canadienne.

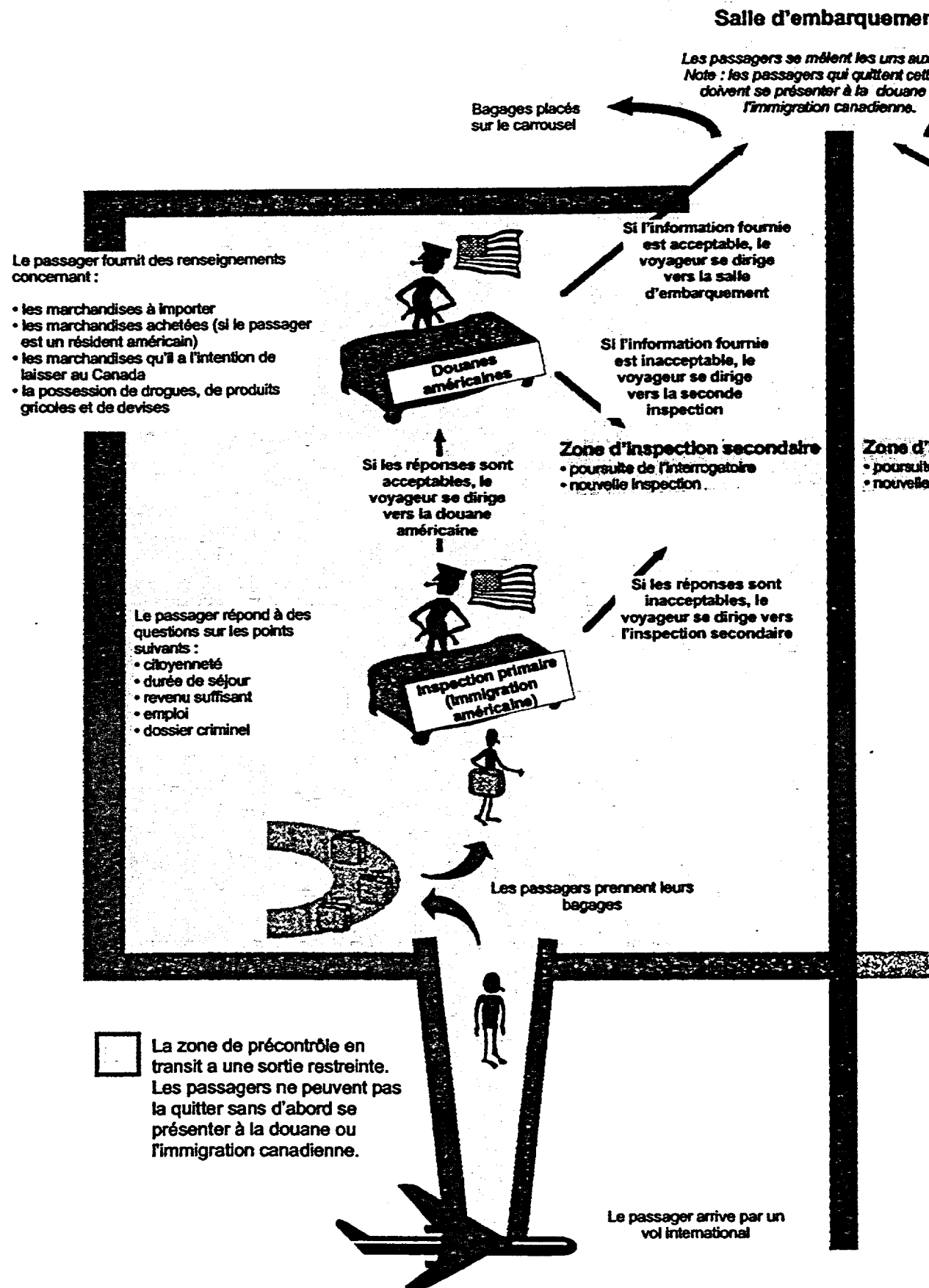
En juin 1997, les États-Unis ont mis en place à Vancouver (Colombie-Britannique) un projet-pilote de précontrôle en transit. Depuis, plus de 70 000 voyageurs ont pu bénéficier d'un plus grand choix de destinations et de délais de transit plus courts.

Portée de l'accord annoncé aujourd'hui

Le projet-pilote mené à l'aéroport de Vancouver, qui a porté ses fruits, sera établi de façon permanente. Les États-Unis et le Canada étendront en outre ce projet à d'autres aéroports au Canada. Tous les aéroports canadiens dotés d'installations américaines de précontrôle seront admissibles aux services de précontrôle en transit. À Vancouver, ces services seront admissibles à une prolongation de durée illimitée. L'aéroport international Pearson de Toronto et l'aéroport de Montréal (Dorval) seront admissibles au précontrôle en transit en 1999. Calgary compte l'être en 2001. Edmonton, Ottawa et Winnipeg le deviendront après 2001.

Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter notre site Web, à l'adresse suivante : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/geo/usa/trans-f.htm>

PRÉCONTRÔLE ET PRÉCONTRÔLE EN TRANSIT



Précontrôle en transit

NSIT : PLAN D'ÉTAGE



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Produit pour URE (MAECI) par

The Regulatory Consulting Group Inc.
45, rue Rideau, bureau 600, Ottawa
tél. : 562-4077
courriel : rcgi@rcgi.com
site Web : www.rcgi.com

ement

uns aux autres
tent cette zone
douane ou à
tienne.

Bagages placés
sur le carrousel

Si l'information fournie
est acceptable, le
voyageur se dirige
vers la salle
d'embarquement

Si l'information fournie
est inacceptable, le
voyageur se dirige
vers la seconde
inspection

one d'inspection secondaire
poursuits de l'interrogatoire
nouvelle inspection

Si les réponses sont
inacceptables, le
voyageur se dirige vers
l'inspection secondaire

Le gardien de sécurité vérifie
les documents et assure
l'ordre

Comptoir du transporteur aérien
per ex. Air Canada

Comptoir du transporteur aérien
per ex. American Airlines

Le passager arrive à
l'aéroport par la route et
enregistre ses bagages
auprès de son transporteur
aérien.



Le passager fournit des renseignements
concernant :

- les marchandises à importer
- les marchandises achetées (si le passager est un résident américain)
- les marchandises qu'il a l'intention de laisser au Canada
- la possession de drogues, de produits agricoles et de devises

Si les réponses sont
acceptables, le
voyageur se dirige
vers la douane
américaine

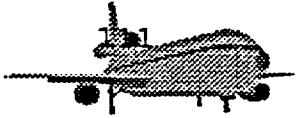


Le passager répond à des
questions sur les points
suivants :

- citoyenneté
- durée de séjour
- revenu suffisant
- emploi
- dossier criminel

Précontrôle





LA LOI SUR LE PRÉCONTRÔLE

Aperçu de la loi



Aperçu de la loi

SOMMAIRE

La *Loi sur le précontrôle* accorderait aux agents des douanes et de l'immigration et aux inspecteurs agricoles américains les pouvoirs nécessaires pour déterminer, dans des aéroports canadiens désignés, quelles personnes et quelles marchandises peuvent entrer aux États-Unis. Modelée sur des régimes existants de précontrôle en Europe, comme l'accord aéroportuaire entre la Suisse et la France, la Loi donne à ces agents (les Services fédéraux d'inspection) le pouvoir d'examiner et de saisir des marchandises et d'imposer certaines peines monétaires en vertu des lois américaines qui gouvernent le contrôle à la frontière. La *Loi* assurerait cependant une protection complète en vertu du droit canadien et la Charte canadienne des droits et libertés.

CONTEXTE

Le Canada permet aux Services fédéraux d'inspection des États-Unis de procéder au précontrôle des voyageurs aériens depuis les années 1950. Par «précontrôle», on entend l'examen, par des organismes fédéraux d'inspection américains, de voyageurs et de marchandises en provenance du Canada et à destination des États-Unis.

Ces arrangements ont été officialisés lorsqu'a été conclu en 1974 l'*Accord relatif au prédédouanement dans le domaine du transport aérien entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, en vertu duquel des services de précontrôle aérien permettent maintenant de contrôler annuellement 8,5 millions de passagers à sept aéroports, soit ceux de Vancouver, d'Edmonton, de Calgary, de Winnipeg, de Toronto, d'Ottawa et de Montréal (Dorval).

Depuis 1974, des changements sont survenus dans le droit canadien et dans les opérations à la frontière. La Charte des droits et libertés de 1982 a conféré de nouveaux droits individuels aux Canadiens. L'examen des personnes et des marchandises à la frontière a évolué comme suite à l'augmentation rapide du nombre de passages frontaliers et à l'adoption de nouvelles technologies.

Des pouvoirs légaux et des modifications à l'accord de 1974 permettront d'asseoir les nouvelles réalités frontalières sur des bases légales appropriées et de protéger les droits des voyageurs selon le droit canadien. Le Canada présente donc cette législation qui, de surcroît, fondera le remaniement des arrangements applicables aux opérations frontalières concernant les personnes et les marchandises qui voyagent par avion ou d'autres modes de transport.

Les arrangements de précontrôle en transit seront mis en application dans les aéroports dotés d'installations de précontrôle. Par «précontrôle en transit», on entend le contrôle au Canada, par des organismes fédéraux d'inspection américains, de voyageurs et de marchandises venant d'un pays *tiers* et transitant par le Canada pour se rendre aux États-Unis, mais n'entrant pas officiellement au Canada.

COMMENT LE DROIT CANADIEN ET LE DROIT AMÉRICAIN FONCTIONNENT DE CONCERT DANS LA LOI

La Loi sur le précontrôle vise à fournir aux agents américains les pouvoirs et les protections dont ils ont besoin pour faire leur travail tout en évitant une application extraterritoriale du droit américain, et à veiller à ce que tous les voyageurs au Canada jouissent des protections que leur garantit la Charte canadienne des droits et libertés.

L'actuelle législation américaine relative aux douanes et à l'immigration permet aux contrôleurs canadiens postés aux États-Unis de s'acquitter de fonctions que leurs vis-à-vis américains peuvent être autorisés à exécuter aux termes d'un accord réciproque. Ce qui signifie que les pouvoirs et les immunités accordés aux contrôleurs américains aux termes de la Loi sur le précontrôle serviront de base à la mise en place de contrôleurs canadiens à des installations semblables de précontrôle aux États-Unis.

APPLICATION DU DROIT CANADIEN

Le droit canadien structure le régime de précontrôle en vertu de la Loi sur le précontrôle et gouverne son application et ce, de trois façons :

1. en précisant les limites d'application du droit américain et en excluant le droit criminel américain;
2. en s'assurant que le droit canadien prime sur le droit américain en cas d'application conflictuelle de lois;
3. en veillant à ce que tous les voyageurs soient protégés par la Charte canadienne des droits et libertés.

L'administration du droit américain est limitée au droit concernant les douanes, l'immigration, la santé publique, l'inspection des aliments et la santé animale. Seules les dispositions des lois directement liées à l'admission des voyageurs et à l'importation de marchandises aux États-Unis seraient administrées. Ces lois relatives au contrôle à la frontière ne peuvent être appliquées que dans les zones de précontrôle ou de transit qui seraient établies par le gouvernement du Canada.

Le droit canadien sous-tend le régime dans son ensemble. La Loi renferme diverses dispositions qui assurent la primauté du droit canadien et l'exclusivité du droit criminel canadien.

Par exemple :

- Le droit canadien peut être appliqué en tout temps dans une zone de précontrôle, et il doit l'être dans les affaires criminelles.
- Si des poursuites sont engagées en vertu du droit criminel canadien en rapport avec un comportement illicite dans une zone de précontrôle, une amende ne peut être imposée par les États-Unis au regard du même comportement.
- Les marchandises saisies par un contrôleur qui doivent être admises en preuve dans une procédure judiciaire au Canada sont confisquées au profit du Canada.

Un contrôleur peut retenir un voyageur dans les circonstances suivantes :

1. s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, que le voyageur a fait une déclaration fausse ou trompeuse; et/ou
2. s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, que le voyageur a commis une infraction à une loi fédérale canadienne punissable sur déclaration de culpabilité par mise en accusation ou par procédure sommaire.

Une fois retenus dans de telles circonstances, le voyageur ou les marchandises doivent être remis aux autorités canadiennes.

DROITS DES VOYAGEURS EN VERTU DU DROIT CANADIEN

La Loi sur le précontrôle exige du voyageur qui passe au précontrôle de se présenter à un contrôleur, de déclarer ses marchandises et de répondre véridiquement aux questions de l'agent. Elle lui confère aussi la protection des lois canadiennes.

Par exemple :

- Les voyageurs bénéficieraient de tous les droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés.
- Un voyageur aurait le droit de quitter une zone de précontrôle sans se diriger vers les États-Unis à moins qu'il ne soit informé que le contrôleur a des raisons de penser qu'il a fait une déclaration fausse ou trompeuse ou qu'il l'a entravé dans l'exercice de ses attributions.
- Un voyageur détenu pour toute fouille par palpation ou à nu aurait le droit de faire revoir la décision par le supérieur de l'agent concerné.
- La fouille à nu serait effectuée par un agent canadien.

AUTORITÉ DES CONTRÔLEURS AMÉRICAINS

La principale fonction du contrôleur est de déterminer s'il y a lieu d'autoriser l'admission de voyageurs et l'importation de marchandises aux États-Unis. La Loi lui donnerait l'autorité nécessaire pour prendre cette décision.

En ce qui concerne les passagers

En ce qui concerne les voyageurs, la Loi autoriserait le contrôleur à :

- ordonner à toute personne se trouvant dans une zone de précontrôle de se présenter à lui ou de quitter la zone;
 - procéder à la fouille par palpation d'un voyageur dans les circonstances suivantes :
 - a) s'il soupçonne que cette personne dissimule sur elle toute chose qui constitue une menace à la vie ou à la sécurité de quiconque;
 - b) s'il soupçonne que cette personne dissimule sur elle toute chose permettant d'établir qu'elle a donné des réponses fausses ou trompeuses à ses questions;
- refuser d'effectuer le précontrôle d'un voyageur en vue de son admission aux États-Unis.

De plus, un contrôleur pourrait détenir un voyageur s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'une fouille à nu est nécessaire pour des raisons de sécurité ou pour obtenir des éléments de preuve permettant d'établir qu'elle a fait une déclaration fausse ou trompeuse. **Seul un agent canadien peut effectuer une fouille à nu.**

En ce qui concerne les marchandises

En ce qui concerne les marchandises, la Loi autoriserait le contrôleur à :

- examiner les marchandises présentées au précontrôle;
- retenir toutes marchandises présentées au précontrôle jusqu'à ce qu'il constate l'accomplissement à leur égard des formalités prescrites par la Loi;
- saisir toutes marchandises s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'elles ont donné lieu à une déclaration fausse ou trompeuse ou qu'elles peuvent servir de moyens de preuve de cette infraction;
- refuser d'autoriser l'importation de marchandises aux États-Unis;
- demander la confiscation des marchandises légalement saisies;
- examiner un moyen de transport assujéti au précontrôle.

La monnaie et les documents de nature monétaire ou financière constituent un cas particulier. En vertu de la Loi sur le précontrôle, un contrôleur peut examiner de la monnaie et des documents de nature monétaire ou financière mais non les retenir au Canada. S'il trouve de la monnaie qu'il croit être le produit d'un crime, le contrôleur serait tenu de la retenir et de la remettre à un agent de la paix du Canada.

Imposition de peines monétaires

Si un voyageur fournit des indications fausses ou trompeuses concernant les marchandises qu'il apporte aux États-Unis, le contrôleur pourrait frapper les marchandises d'une peine monétaire à moins que le Canada ne décide d'engager des poursuites pour une infraction pouvant entraîner l'imposition d'une amende ou l'emprisonnement en vertu du droit canadien.

Si un voyageur fait une fausse déclaration concernant la possession de drogues illégales, le contrôleur devrait en référer à un agent canadien qui déterminerait si le Canada veut entreprendre une action pénale contre ce voyageur. Dans la négative, l'agent américain peut imposer une amende pour la fausse déclaration, fournissant ainsi aux États-Unis un moyen de décourager l'importation de substances illégales.

Renseignements préalables sur les passagers pour passagers en transit seulement

La Loi permettrait aux contrôleurs américains de recevoir des transporteurs aériens, et d'utiliser, des renseignements personnels limités avant l'arrivée de passagers en transit qui n'entreront pas officiellement au Canada. Des renseignements préalables ne seront pas fournis pour les passagers recourant au précontrôle.

Aux termes de la Loi, les lignes aériennes ne fourniraient des renseignements que sur les passagers qui veulent se prévaloir des services en transit. Elles fourniraient entre autres des données relatives aux passeports et aux réservations de billets ainsi que d'autres renseignements semblables auxquels auraient normalement accès les agents des douanes et de l'immigration quand les passagers arrivent à leur destination finale.

L'accès préalable à des renseignements sur les passagers, maintenant courant aux États-Unis et au Royaume-Uni, aide les préposés au contrôle de la frontière à rationaliser le traitement des passagers dans un contexte d'accroissement du trafic passagers et de diminution des ressources. Les préposés peuvent ainsi trier et traiter plus rapidement et plus efficacement les 99 % des voyageurs qui constituent un faible risque.

Immunité

Aux termes de la Loi, les États-Unis peuvent faire l'objet de poursuites au civil, dans les situations non visées par la *Loi sur l'immunité des États*, pour tout fait «acte ou omission» accompli par un contrôleur dans le cadre de ses fonctions, c'est-à-dire en cas de lésions corporelles ou de dommages aux biens. Les contrôleurs bénéficieraient d'une protection pour les faits «actes ou omissions» accomplis au titre de la Loi.

Les contrôleurs américains peuvent être poursuivis au criminel.

Des mesures législatives américaines équivalentes accorderaient le même régime d'immunité aux contrôleurs canadiens travaillant dans des zones de précontrôle aux États-Unis.

QUESTIONS NON LÉGISLATIVES

- Le gouvernement du Canada donnerait de la formation aux contrôleurs américains en ce qui concerne l'application des lois canadiennes et les normes juridiques canadiennes.
- Il y aurait dans toutes les zones de précontrôle un agent de la paix canadien armé afin d'assurer le respect du droit canadien et d'assister les contrôleurs dans l'application des lois canadiennes.
- Il y aurait dans la zone de précontrôle des affiches et des brochures qui renseigneraient tous les voyageurs sur les procédures de précontrôle et sur leurs droits.
- Le Canada et les États-Unis passeraient régulièrement en revue les arrangements de précontrôle en transit.

QUESTIONS ET RÉPONSES

PRÉCONTRÔLE ET PRÉCONTRÔLE EN TRANSIT :

Loi sur le précontrôle

Q1. Le Canada et les États-Unis ont conclu un accord de précontrôle en 1974. Pourquoi présentez-vous une loi sur ce sujet à ce stade-ci?

R. Comme le droit canadien a évolué depuis 1974 et que la Charte des droits et libertés de 1982 a conféré de nouveaux droits aux Canadiens, le moment est venu d'actualiser l'accord de 1974.

Il faut se doter de pouvoirs législatifs pour exécuter les nouveaux arrangements relatifs aux opérations à la frontière qui faciliteront la circulation des personnes et des marchandises.

Q2. En quoi consistent les services de précontrôle?

R. Le précontrôle permet aux agents américains de contrôle de la frontière de traiter les voyageurs et les marchandises dans des aéroports canadiens de sorte qu'ils puissent se rendre en différents points des États-Unis.

Le précontrôle permet donc aux transporteurs aériens d'utiliser les aéroports domestiques américains où il n'y a point de contrôle d'immigration et de douanes.

Q3. En quoi consistent les services de précontrôle en transit?

R. Par précontrôle en transit, on entend le contrôle au Canada, par des organismes fédéraux d'inspection américains, de voyageurs et de marchandises venant d'un pays tiers et transitant par le Canada pour se rendre aux États-Unis, mais n'entrant pas officiellement au Canada.

Les services de précontrôle en transit seront mis en application dans les aéroports dotés d'installations de précontrôle.

Q4. Comment le précontrôle en transit diffère-t-il de ce qui se passe normalement dans des zones de précontrôle?

R. À l'heure actuelle, les voyageurs internationaux qui transitent par des aéroports canadiens en route vers les États-Unis sont soumis à une double inspection, par les autorités canadiennes et par les autorités américaines.

Le précontrôle en transit leur permet de se rendre directement dans la zone de précontrôle américaine.

Ce qui signifie une seule inspection plutôt que deux.

Q5. Pourquoi le MAECI est-il responsable de l'application de cette loi?

R. La Loi s'applique aux agents des Douanes et de l'Immigration américaines en poste dans les zones de précontrôle au Canada. Or, il n'y a aucun lien directe entre ces opérations américaines et les opérations des Douanes et de l'Immigration canadiennes.

Le MAECI est responsable en matière de relations internationales et de la conduite des agents étrangers sur le territoire canadien.

Le MAECI a travaillé en collaboration très étroite avec d'autres ministères (Revenu, Transports, Immigration) fédéraux pour garantir que la Loi soit conforme aux objectifs canadiens d'exécution de la loi et qu'elle protège les droits des individus.

Q6. Les agents américains verront-ils à l'application du droit américain en sol canadien?

R. Non.

Les agents américains seront autorisés à administrer certaines lois américaines de contrôle de la frontière dans certaines zones de précontrôle désignées pour déterminer si les marchandises et les voyageurs peuvent entrer aux États-Unis.

Ce sont des Canadiens qui procéderont à toutes les arrestations et se chargeront de toutes les poursuites au criminel.

Q7. Qu'entend-on par administrer?

R. Les agents américains peuvent informer un voyageur qu'il se voit imposer une amende.

Par contre, si le voyageur refuse de payer cette dernière, les États-Unis ne peuvent pas mettre en application leurs sanctions au Canada.

Q8. Pourquoi le Canada accorde-t-il de nouveaux pouvoirs aux agents américains des douanes?

R. Les agents de contrôle de la frontière ont besoin de certains pouvoirs pour accomplir leur travail, dont celui de fouiller, examiner et retenir des personnes qu'ils soupçonnent d'être des criminels et saisir leurs marchandises, et d'employer la force raisonnable à cette fin au besoin.

À l'heure actuelle, les contrôleurs américains au Canada n'ont pas ces pouvoirs. Ils n'ont que celui de refuser l'entrée aux États-Unis.

Même si la plupart des passagers produisent d'eux-mêmes une pièce d'identité ou ouvrent leurs bagages pour inspection, ils ne sont pas obligés de le faire.

L'attribution de pouvoirs fixera des limites précises quant à ce qui peut et ne peut pas être fait dans la zone de précontrôle.

Q9. Quels nouveaux pouvoirs seront accordés aux agents des douanes américains?

R. La Loi habiliterait le contrôleur américain en vertu du droit canadien à :

1. procéder à la fouille par palpation de tout voyageur dont il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'il dissimule sur lui ou près de lui des marchandises contrairement à ce qui est indiqué dans la déclaration en douane, ou lorsqu'il y a menace sérieuse à la sécurité;
2. saisir les marchandises, à moins qu'un agent canadien n'en ait besoin pour une poursuite au Canada;
3. retenir le voyageur jusqu'à l'arrivée d'un agent canadien;
4. administrer des peines monétaires;
5. recevoir et utiliser des renseignements préalables sur les passagers;
6. bénéficier d'une protection juridique appropriée.

Q10. Qu'entendez-vous exactement par « pouvoirs appropriés »?

R. L'octroi de pouvoirs appropriés ferait en sorte:

1. que les contrôleurs travaillant au Canada ou aux États-Unis auraient des pouvoirs adéquats pour déterminer l'admissibilité des voyageurs et des marchandises;
2. que l'on disposerait de moyens de dissuasion adéquats pour contrer les activités illégales;
3. que les instruments d'exécution dans les zones de précontrôle seraient semblables à ceux dans les postes frontaliers terrestres, de façon à ne pas faire des aéroports des sanctuaires pour les passages clandestins.
4. que les organiques du pays hôte, e.g. La Charte des droits et libertés, sont respectées.
5. que l'application des lois canadiennes sont la responsabilité du pays hôte.

Q11. Qu'entendez-vous par «force raisonnable»?

R. La Loi stipule que les officiers de précontrôle peuvent utiliser la force nécessaire pour effectuer leurs tâches seulement dans la mesure où leur travail est effectué de bonne foi et basé sur des faits raisonnables.

La court prendrait en considération les circonstances attenantes à la situation pour déterminer si les faits sont raisonnables.

Q12. Les agents des douanes américains seront-ils autorisés à porter une arme dans les aéroports canadiens?

R. Non.

Q13. Les agents des douanes américains seront-ils autorisés à accompagner/escorter les passagers aux guichets automatiques, comme ce fût le cas à Calgary?

R. Non. Les officiers de précontrôles ne seront pas autorisés à escorter les voyageurs à l'extérieure de la zone de précontrôle.

Q14. Qu'arrive-t-il au voyageur qui est pris avec une quantité importante de marchandises de contrebande? Sera-t-il traduit devant les tribunaux américains ou canadiens?

R. Le Canada et les États-Unis veulent tous deux dissuader la contrebande.

Toutes les infractions criminelles présumées seront renvoyées aux agents canadiens, qui détermineront si le Canada veut intenter des poursuites.

Dans la négative, les États-Unis pourraient imposer une peine monétaire.

Q15. Que se passe-t-il exactement lorsqu'un agent américain trouve des drogues ou tout autre substance illicite sur la personne d'un voyageur canadien qui veut entrer aux États-Unis?

R. Toutes les questions criminelles seront du ressort du Canada.

Donc, l'agent qui trouve des drogues ou autres substances illicites retiendra temporairement le voyageur jusqu'à l'arrivée d'un fonctionnaire canadien.

Le fonctionnaire décidera de la suite à donner à l'affaire, par ex. si le voyageur doit être arrêté et traduit en justice.

Si le Canada choisit de ne pas le traduire en justice, les États-Unis pourraient alors imposer une peine monétaire à l'intéressé.

Q16. Qu'arrive-t-il à un voyageur qui refuse de payer une peine monétaire imposée par les États-Unis?

R. Des affiches et des documents informeront le voyageur qu'il a le choix de ne pas payer une peine monétaire.

Il pourrait se voir refuser l'entrée aux États-Unis en raison de l'infraction qui a donné lieu à la peine monétaire ou pour ne pas l'avoir payée.

Il risque d'être poursuivi devant un tribunal civil américain pour non-paiement de la peine monétaire.

Q17. Comment garantirez-vous le respect des droits individuels reconnus par le droit canadien?

R. Pour sauvegarder les intérêts des Canadiens, il y aura dans les aéroports des affiches et des documents informant les voyageurs de leurs droits et de leurs responsabilités.

De plus, l'accord canado-américain sur le précontrôle prévoira un processus d'examen et un mécanisme de traitement des plaintes en vertu desquels il sera possible d'enquêter sur tout incident qui pourra survenir.

La législation proposée clarifiera les pouvoirs des agents américains et établira des limites précises à l'utilisation de ces pouvoirs.

Q18. Quelles protections seront accordées aux agents américains?

R. La *Loi* stipule que le gouvernement américain sera passible de poursuites au civil pour tout dommage personnel ou matériel causé par ses agents.

Si les agents s'acquittent de leurs tâches selon la *Loi*, les poursuites civiles contre ces derniers ne peuvent être entamées.

Les contrôleurs ne seront pas soustraits à des poursuites au criminel et ils seront assujettis à la Charte des droits et libertés.

La *Loi* a été conçue avec soin pour que tous les voyageurs au Canada continuent de bénéficier des protections garanties par la Charte canadienne des droits et libertés.

Immigration

Q19. L'arrangement envisagé est-il une bonne idée, compte tenu des problèmes qu'un si grand nombre de Canadiens éprouvent lorsqu'ils cherchent à entrer aux États-Unis?

R. Chaque année, les services américains des Douanes et de l'Immigration traitent plus de 100 millions de voyageurs.

De ce nombre, très peu éprouvent des difficultés.

L'an dernier, seulement 49 Canadiens ont rapporté des difficultés majeures au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Dans la majorité de ces cas, les personnes en cause ont reconnu que l'action prise par les autorités américaines était motivée.

Bon nombre des problèmes viennent du fait que certains voyageurs n'ont pas la documentation ou les pièces justificatives voulues pour entrer aux États-Unis.

Q20. Combien de Canadiens se sont vu refuser l'entrée aux États-Unis dans les zones de précontrôle dans des aéroports canadiens?

R. Des 8,5 millions de passagers traités dans les zones américaines de précontrôle en 1997, moins de 0,002 % se sont vu refuser l'entrée aux États-Unis.

Souveraineté canadienne

Q21. Comment la souveraineté du Canada est-elle protégée?

R. L'accord est entièrement réciproque.

De plus, la Charte des droits et libertés et toutes les lois canadiennes s'appliqueront dans la zone de précontrôle.

Aucune loi criminelle américaine ne sera appliquée.

Toutes les questions criminelles seront du ressort du Canada.

Les fouilles à nu seront effectuées par des Canadiens.

Un agent de la paix canadien armé sera présent dans toutes les zones de précontrôle pour assurer le respect du droit et de la souveraineté du Canada.

Les contrôleurs américains n'auront pas d'immunité en matière criminelle.

Le gouvernement américain sera passible de poursuites au civil pour tout dommage personnel ou matériel commises par ses agents

L'utilisation, par des agents américains, de renseignements préalables sur des passagers en transit est assujettie à de strictes limites.

Protection des renseignements personnels

Q22. Comment la vie privée des voyageurs en transit sera-t-elle protégée? Combien de renseignements les contrôleurs américains recevront-ils et comment les États-Unis utiliseront-ils cette information?

R. Les transporteurs aériens seront tenus de fournir des renseignements préalables limités sur les passagers de pays tiers qui veulent utiliser les services de précontrôle en transit.

Les voyageurs en transit qui ne veulent pas fournir de tels renseignements pourront choisir de passer au contrôle canadien avant de passer au précontrôle américain.

Les agents américains ne recevront que des renseignements préalables limités. Ces renseignements sont déjà disponibles à l'arrivée des voyageurs mais peuvent aussi être obtenues lors de leur arrivée.

Les agents américains n'auront des renseignements que pour les passagers en transit qui se rendent aux États-Unis et qui n'entrent pas officiellement au Canada.

Les renseignements préalables permettent aux Douanes américaines de mieux cibler les passagers à haut risque, ce qui accélère le contrôle des passagers à faible risque.

De strictes limites encadreront la nature et l'utilisation des renseignements.

Les renseignements personnels seront utilisés en conformité avec la loi et la politique canadiennes sur la vie privée et la Charte canadienne des droits et libertés.

