SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent de la

NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

Chair:
The Honourable PAMELA WALLIN

Présidente :
L'honorable PAMELA WALLIN

Monday, May 14, 2012
Monday, May 28, 2012

Le lundi 14 mai 2012
Le lundi 28 mai 2012

Issue No. 7

Fascicule n° 7

First and second meetings on:

Examination of the subject matter of those elements contained in Division 12 of Part 4, of Bill C-38, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures

Première et deuxième réunions concernant :

L'étude de la teneur des éléments de la Section 12 de la Partie 4 du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures

Third meeting on:

Status of, and lessons learned, during Canadian Forces operations in Afghanistan

Troisième réunion concernant :

L'état des opérations des Forces canadiennes en Afghanistan et les leçons retenues de ces opérations

APPEARING:
The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.,
Minister of Public Safety

COMPARAÎT :
L'honorable Vic Toews, C.P., député,
ministre de la Sécurité publique

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

49556-49570

STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Pamela Wallin, *Chair*

The Honourable Roméo Antonius Dallaire, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Cowan
  (or Tardif)
  Dawson
  Hubley
  Lang
* LeBreton, P.C.
  (or Carignan)
  Manning
  Marshall
  Mitchell
  Plett

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Nolin (*May 28, 2012*).

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Day (*May 28, 2012*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Frum (*May 16, 2012*).

The Honourable Senator Mitchell replaced the Honourable Senator Peterson (*May 15, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

Présidente : L'honorable Pamela Wallin

Vice-président : L'honorable Roméo Antonius Dallaire

et

Les honorables sénateurs :

* Cowan
  (ou Tardif)
  Dawson
  Hubley
  Lang
* LeBreton, C.P.
  (ou Carignan)
  Manning
  Marshall
  Mitchell
  Plett

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Nolin (*le 28 mai 2012*).

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Day (*le 28 mai 2012*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Frum (*le 16 mai 2012*).

L'honorable sénateur Mitchell a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 15 mai 2012*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate,* Thursday, May 3, 2012:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That, in accordance with rule 74(1), the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject-matter of all of Bill C-38, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures, introduced in the House of Commons on April 26, 2012, in advance of the said bill coming before the Senate;

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to sit for the purposes of its study of the subject-matter of Bill C-38 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 95(4) being suspended in relation thereto; and

That, in addition, and notwithstanding any normal practice, the following committees be separately authorized to examine the subject-matter of the following elements contained in Bill C-38 in advance of it coming before the Senate:

(*a*) the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources: those elements contained in Part 3;

(*b*) the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce: those elements contained in Divisions 2, 10, 11, 22, 28, and 36 of Part 4;

(*c*) the Standing Senate Committee on National Security and Defence: those elements contained in Division 12 of Part 4;

(*d*) the Standing Senate Committee on Transport and Communications: those elements contained in Division 41 of Part 4; and

(*e*) the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology: those elements contained in Division 54 of Part 4.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 mai 2012 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino,

Que, conformément à l'article 74(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur complète du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, présenté à la Chambre des communes le 26 avril 2012, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à siéger pour les fins de son étude de la teneur du projet de loi C-38 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 95(4) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle, les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-38 avant qu'il soit soumis au Sénat :

a) le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles : les éléments de la Partie 3;

b) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des Sections 2, 10, 11, 22, 28 et 36 de la Partie 4;

c) le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : les éléments de la Section 12 de la Partie 4;

d) le Comité sénatorial permanent des transports et des communications : les éléments de la Section 41 de la Partie 4;

e) le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie : les éléments de la Section 54 de la Partie 4.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 14, 2012
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 3:59 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Pamela Wallin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dallaire, Dawson, Day, Frum, Manning, Nolin, Peterson, Plett and Wallin (9).

In attendance: Martin Auger and Holly Porteous, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 3, 2012, the committee began its examination of the subject matter of those elements contained in Division 12 of Part 4, of Bill C-38, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures.

WITNESSES:

Public Safety:

Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing;

Stephen Bolton, Director, Border Law Enforcement Strategies Division.

Department of Justice Canada:

Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Sophie Beecher, Counsel, Legal Services.

Royal Canadian Mounted Police:

Mike Cabana, Deputy Commissioner, Federal Policing;

Chief Superintendent Joseph Oliver, Director General, Border and Integrity.

Mr. Wex made a statement and, together with Messrs. Bolton and Zigayer and Ms Beecher, the witnesses answered questions.

At 5:04 p.m., the committee suspended.

At 5:06 p.m., the committee resumed.

Deputy Commissioner Cabana made a statement and, together with Chief Superintendent Oliver, the witnesses answered questions.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 14 mai 2012
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui à 15 h 59, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Pamela Wallin (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Dawson, Day, Frum, Manning, Nolin, Peterson, Plett et Wallin (9).

Également présents : Martin Auger et Holly Porteous, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 mai 2012, le comité amorce son étude de la teneur des éléments de la Section 12 de la Partie 4 du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

TÉMOINS :

Sécurité publique Canada :

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Seteur de la police et de l'application de la loi;

Stephen Bolton, directeur, Interopérabilité en matière de sécurité publique.

Ministère de la Justice Canada :

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques.

Gendarmerie royale du Canada :

Mike Cabana, sous-commissaire, Éxécution des lois fédérales;

Surintendant principal Joseph Oliver, directeur général, Intégrité des frontières.

M. Wex fait une déclaration puis, avec MM. Bolton et Zigayer et Mme Beecher, répond aux questions.

À 17 h 4, la séance est suspendue.

À 17 h 6, la séance reprend.

Le sous-commissaire Cabana fait une déclaration puis, avec le surintendant principal Oliver, répond aux questions.

À 17 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, May 28, 2012
(15)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 4:01 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Pamela Wallin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dallaire, Hubley, Lang, Manning, Marshall, Mitchell, Plett and Wallin (8).

Other senator present: The Honourable Senator Smith, P.C. (*Cobourg*) (1).

In attendance: Martin Auger and Holly Porteous, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 3, 2012, the committee continued its examination of the subject matter of those elements contained in Division 12 of Part 4, of Bill C-38, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures.

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety.

WITNESSES:

Public Safety Canada:

Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing;

Marc Taschereau, Chief, Border Strategies, Border Law Enforcement Strategies Division.

As an individual:

Bill Anderson, Ph.D., Ontario Research Chair in Cross-Border Transportation Policy, Professor, Political Science, University of Windsor.

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P. made a statement, and together with Messrs. Wex and Taschereau, the witnesses answered questions.

At 5:01 p.m., the committee suspended.

At 5:04 p.m., the committee resumed.

Mr. Anderson made a statement and answered questions.

The chair made a statement and at 5:40 p.m., the committee suspended.

At 5:44 p.m., the committee resumed.

OTTAWA, le lundi 28 mai 2012
(15)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 16 h 1, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Pamela Wallin (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Hubley, Lang, Manning, Marshall, Mitchell, Plett et Wallin (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Smith, C.P. (*Cobourg*) (1).

Également présents : Martin Auger et Holly Porteous, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 mai 2012, le comité poursuit son étude de la teneur des éléments de la Section 12 de la Partie 4 du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

TÉMOINS :

Sécurité publique Canada :

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Police et application de la loi;

Marc Taschereau, chef, Stratégies frontalières, Interopérabilité en matière de sécurité publique.

À titre personnel :

Bill Anderson, Ph.D., chaire de recherche de l'Ontario sur la politique de transport transfrontalier, professeur, Sciences politiques, Université de Windsor.

L'honorable Vic Toews, C.P., député, fait une déclaration puis, avec MM. Wex et Taschereau, répond aux questions.

À 17 h 1, la séance est suspendue.

À 17 h 4, la séance reprend.

M. Anderson fait une déclaration et répond aux questions.

La présidente fait une déclaration et, à 17 h 40, la séance est suspendue.

À 17 h 44, la séance reprend.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 7, 2012, the committee continued its study of the status of, and lessons learned, during Canadian Forces operations in Afghanistan. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

WITNESSES:

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb.

Mr. Venner made a statement and answered questions.

At 6:31 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 7 mars 2012, le comité poursuit son étude sur l'état des opérations des Forces canadiennes en Afghanistan et les leçons retenues de ces opérations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb.

M. Venner fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 31, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 14, 2012

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 3:59 p.m. to examine the subject matter of those elements contained in Division 12 of Part 4 of Bill C-38, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012, and other measures.

Senator Pamela Wallin (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Ladies and gentlemen, we will formally begin this session of the Standing Senate Committee on National Security and Defence. I will give just a little background on our discussions today.

Back in 2005, under a previous Liberal government, Canada and the United States embarked on a pilot project known as Shiprider. RCMP and U.S. Coast Guard officers were working together as teams authorized to act as peace officers in each other's countries along shared waterways so that criminals fleeing the RCMP, for example, could no longer get away by simply crossing into American waters.

The pilot project was overwhelmingly successful, so an agreement was then reached by Canada and the United States for an Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Policy. Legislation to implement this agreement was approved by the Senate in the last Parliament but died on the Order Paper when the election was called.

As I said to some of our guests today, it is déjà vu all over again looking at this. The legislation is back before us again in Bill C-38, the Budget Implementation Bill, under Part 4, Division 12. The legislation is essentially the same, with some operational changes. For example, one new principle this time is that Shiprider operations must be conducted as directed by a designated officer from the host country.

Last week, many of you will be aware that we passed a motion in the Senate referring to this committee the papers, evidence and work accomplished on what was then called Bill S-13 in the last session of this Parliament. That has all been brought forward. I hope you had a chance to go to the website to review anything there — it is under the SCONSAD on our Senate committee website — because we did have extensive testimony at the time. Again, that is available online.

A little later today we will hear from the RCMP, who of course are crucial and key to this, but we begin today with an explanation of Shiprider. We have four witnesses with us today from Public Safety Canada: Stephen Bolton, Director, Border Law Enforcement Strategies Division; and Richard Wex, Assistant Deputy Minister,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 14 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 15 h 59, pour étudier la teneur des éléments de la Section 12 de la Partie 4 du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

Le sénateur Pamela Wallin (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : La séance est ouverte. Mesdames et messieurs, bienvenue au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. J'aimerais commencer par vous donner un aperçu du sujet à l'étude.

En 2005, sous un gouvernement libéral précédent, le Canada et les États-Unis ont lancé un projet pilote appelé Shiprider. La GRC et des agents de la Garde côtière américaine travaillaient au sein d'équipes autorisées à agir en tant qu'agents de la paix dans le pays voisin le long des voies navigables que partagent le Canada et les États-Unis, afin que les criminels poursuivis par la GRC, par exemple, ne puissent plus s'échapper par les eaux américaines.

Le projet pilote a connu un énorme succès, ce qui a entraîné la signature de l'accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le Canada et les États-Unis. Le projet de loi permettant de mettre en œuvre l'accord a été approuvé par le Sénat à la dernière législature, mais est mort au Feuilleton lors des élections.

Comme je l'ai dit à certains de nos invités, tout ce que nous faisons aujourd'hui a déjà été fait. En effet, le contenu revient sous la forme du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget, section 12, partie 4. Il s'agit essentiellement du même projet de loi, auquel on a apporté quelques changements opérationnels. Par exemple, on a ajouté un principe selon lequel les activités de Shiprider doivent être menées sous la direction d'un agent désigné du pays hôte.

Vous êtes nombreux à savoir que la semaine dernière, le Sénat a adopté une motion qui renvoie au comité les documents, les preuves et les travaux relatifs au projet de loi S-13, titre sous lequel il a été étudié lors de la dernière session de la législature précédente. Ces documents sont maintenant accessibles. J'espère que vous avez eu la chance de visiter le site web et de les consulter — vous les trouverez en cliquant sur le lien du CSPSND, sur le site web du comité —, car nous avons déjà entendu un grand nombre de témoins à ce sujet. Encore une fois, ces documents sont accessibles en ligne.

Un peu plus tard aujourd'hui, nous allons entendre des témoins de la GRC, qui joue évidemment un rôle essentiel dans cette affaire; toutefois, nous allons commencer par vous expliquer en quoi consiste Shiprider. Aujourd'hui, nous accueillons quatre témoins de Sécurité publique Canada : Stephen Bolton, directeur,

Law Enforcement and Policing. From Justice Canada we have Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section; and Sophie Beecher, Counsel, Legal Services.

I understand Mr. Wex has an opening statement.

Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing, Public Safety Canada: I do. Good afternoon, Madam Chair and committee members. Thank you very much for inviting us today to appear. You have summarized much of our opening remarks rather succinctly, but for purposes of the record, I will still read in the statement.

Just by way of background, the purpose of the proposed legislation is to provide a statutory basis and ratify the framework agreement that was entered into between the Government of Canada and the government of the United States in May 2009, on Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations, more commonly known as Shiprider. The previous bill is essentially the same as the bill before us today. They were introduced in the House in 2009 and again in the Senate in 2010. As was noted by the chair, both bills died on the Order Paper.

The policing model outlined in the framework agreement represents an evolution of how Canada and the United States are looking to secure the maritime border, moving from traditional cooperative and collaborative policing models to a focus on true physical integration of our law enforcement officers to patrol our maritime border.

Law enforcement agencies working near the Canada-U.S. border are increasingly faced with investigating criminal activity that extends beyond our respective boundaries. Cross-border investigations such as the smuggling of guns, contraband tobacco and people, for example, are hindered because law enforcement officers lose their status as peace officers the moment they move outside their jurisdiction and cross the boundary; the moment the suspected criminals cross the boundary line, our officers lose the ability to chase them down and effect an arrest. The border becomes a barrier to our police officers.

The same limitation applies to American law enforcement officers. Criminals are aware of these limitations and, frankly, use this to their advantage, certainly in the maritime context, to evade arrest and avoid prosecution.

The Shiprider model is aimed at closing this gap. It involves marine vessels jointly crewed by specially trained and designated Canadian and U.S. law enforcement officers who are authorized to enforce the law on both sides of the international boundary line. Working together, armed Canadian and U.S. law enforcement officers are able to transit freely back and forth across the border in the same vessel to deal with cross-border criminality in shared waterways. Designated Canadian and American officers participating in Shiprider operations would

Interopérabilité en matière de sécurité publique, et Richard Wex, sous-ministre adjoint, Secteur de la police et de l'application de la loi. Nous accueillons également, de Justice Canada, Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique et matière de droit pénal, et Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques.

D'après ce que je comprends, M. Wex va faire un exposé.

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Secteur de la police et de l'application de la loi, Sécurité publique Canada : En effet. Bonjour, madame la présidente, et bonjour aux membres du comité. Merci de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui. Vous avez fait un bon résumé de notre exposé, mais je vais tout de même le lire pour le compte rendu.

À titre de renseignement, l'objectif du projet de loi est de prévoir un fondement législatif et de ratifier l'accord-cadre conclu entre le Canada et les États-Unis, en mai 2009, au sujet des opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi, mieux connues sous le nom de « Shiprider ». Deux projets de loi essentiellement similaires à celui-ci ont été déposés à la Chambre des communes en 2009, puis au Sénat en 2010. Comme l'a mentionné la présidente, ils sont morts au *Feuilleton*.

Le modèle de prestation des services de police décrit dans l'accord-cadre représente une évolution dans la façon dont le Canada et les États-Unis souhaitent assurer la sécurité à la frontière maritime. En effet, il va au-delà des méthodes habituelles de collaboration entre nos organismes d'application de la loi, afin de se concentrer sur une véritable intégration des efforts de nos agents relativement à la patrouille de la frontière maritime.

Les organismes d'application de la loi travaillant près de la frontière canado-américaine sont de plus en plus amenés à effectuer des enquêtes sur des activités criminelles qui dépassent nos frontières nationales respectives. Ces enquêtes transfrontalières — sur la contrebande d'armes à feu et de tabac, et sur le passage de clandestins, par exemple — sont entravées par le fait que les agents d'application de la loi perdent leur statut d'agents de la paix lorsqu'ils quittent leur territoire de compétence et traversent la frontière. En effet, dès qu'un criminel traverse la frontière, nos agents perdent leurs pouvoirs de le poursuivre et de l'arrêter. La frontière devient donc un obstacle pour nos agents de police.

Les mêmes limites s'appliquent aux agents des États-Unis. Les criminels connaissent ces limites et en profitent, certainement dans le contexte maritime, pour éviter d'être arrêtés et poursuivis.

Le modèle Shiprider vise à résoudre ce problème. Il prévoit la collaboration d'agents chargés de l'application de la loi spécialement formés et désignés du Canada et des États-Unis à bord de bateaux et l'autorisation de faire appliquer la loi des deux côtés de la frontière internationale. En travaillant ensemble, ces agents armés du Canada et des États-Unis peuvent se déplacer librement sur le même bateau, de part et d'autre de la frontière, pour lutter contre la criminalité transfrontalière dans les eaux communes. Des agents d'application de la loi canadiens et

be able to enforce the law on both sides of the border and deal with criminal activity on either side of the border without the limitations of traditional police jurisdictions.

Just as the criminals do not see the border as an impediment to their business, we want to remove the barriers to Canadian and American law enforcement officers, to level the playing field and to allow them to do their jobs.

Questions in the past have focused on the issue sovereignty. It is important to understand, as noted in the chair's opening comments, that all Shiprider operations will be conducted under the direction and control of law enforcement officers of what we refer to as the "host country" and they are assisted by law enforcement officers of the "visiting country."

In Canadian waters, for example, operations will always be conducted according to Canadian laws, according to Canadian policies, practices — including the Charter — and under the direction of a Canadian law enforcement officer.

[*Translation*]

It is important to understand that all Shiprider operations will be conducted under the direction and control of law enforcement officers of the host country, and in compliance with Canadian legislation.

[*English*]

This innovative, cooperative policing model not only leverages law enforcement resources, including officers and vessels, more efficiently but has been proven to be an effective method of deterring and interdicting cross-border criminality.

As you may recall, Canada and the United States undertook a number of initial pilot projects to test and assess the effectiveness of the Shiprider concept between 2005 and 2007. In short, the evaluations concluded that the pilots were both viable operationally and had a measurable impact on cross-border criminal activity.

Following the success of the pilots and following consultations in 2008-09, the framework agreement between Canada and the United States was finalized and signed by the Minister of Public Safety and the Secretary of Homeland Security in the spring of 2009. The agreement was then tabled in Parliament in the fall of 2009 and, as I mentioned at the outset, legislation seeking to implement the agreement has now twice been introduced to Parliament, first as Bill C-60 in the House of Commons and then as Bill S-13 in the Senate.

Some of you will recall the former Bill S-13 as it was passed by this committee prior to the dissolution of Parliament last year. The proposed legislation now before you is essentially the same, with a few modest amendments, including the one that was

américains participant au programme Shiprider seraient en mesure d'appliquer la loi et de lutter contre la criminalité des deux côtés de la frontière internationale, sans être limités par les contraintes habituelles liées aux compétences territoriales auxquelles font face les services de police.

Tout comme les criminels ne considèrent pas la frontière comme un obstacle à leurs activités, nous voulons faire en sorte qu'elle n'en soit plus un pour les agents d'application de la loi canadiens et américains, afin d'égaliser les chances et de leur permettre d'accomplir leur travail.

Par le passé, les questions ont été axées sur la souveraineté. Il est important de souligner, comme l'a fait remarquer la présidente, que toutes les opérations seront menées sous la direction et le contrôle d'agents d'application de la loi du pays hôte, lesquels seront appuyés par des agents d'application de la loi de l'autre pays.

Par exemple, dans les eaux canadiennes, les activités seront toujours menées conformément aux lois, aux politiques et aux procédures du Canada — y compris la Charte —, et sous la direction d'un agent d'application de la loi du Canada.

[*Français*]

Il est important de noter que toutes les opérations Shiprider seront menées sous la direction et le contrôle d'agents d'application de la loi du pays hôte et en conformité avec les lois canadiennes.

[*Traduction*]

Ce modèle novateur de collaboration entre les services de police mise non seulement sur l'utilisation de manière plus efficiente des ressources d'application de la loi, y compris les agents et les bateaux, mais il a été prouvé qu'il permet aussi de lutter plus efficacement contre la criminalité transfrontalière.

Vous vous rappelez peut-être qu'entre 2005 et 2007, le Canada et les États-Unis ont entrepris un certain nombre de projets pilotes pour mettre à l'essai le projet Shiprider et évaluer son efficacité. En bref, les évaluations ont permis de conclure que les projets pilotes étaient viables sur le plan opérationnel et qu'ils ont eu une incidence mesurable sur les activités criminelles transfrontalières.

Après les succès des projets pilotes et les consultations qui ont suivi en 2008-2009, on a pu conclure l'accord-cadre entre le Canada et les États-Unis, que le ministre de la Sécurité publique et la secrétaire à la Sécurité intérieure ont signé au printemps 2009. L'accord-cadre a été déposé devant le Parlement à l'automne 2009 et, comme je l'ai mentionné au début, le projet de loi visant à le mettre en œuvre a été présenté deux fois au Parlement; d'abord le projet de loi C-60 à la Chambre des communes, puis le projet de loi S-13 au Sénat.

Certains d'entre vous se souviendront du projet de loi S-13, car votre comité l'a adopté avant la dissolution du Parlement, l'année dernière. Le projet de loi qui vous est présenté est pratiquement le même, mais il comprend quelques petites modifications, y compris

pointed out by the chair in terms of the principle underlining sovereignty. There is another principle that has been removed. There is a new provision regarding the issuance of certificates to designated officers for evidentiary purposes in court and otherwise; a significant streamlining of the oversight provisions and making the oversight regime generally mirror that which currently applies to all other RCMP activities under the RCMP Act; and a new provision that would a how cross-designated officers to maintain their status when conducting incidental activities to Shiprider operations, such as travelling to a work site or operating in court, which we felt was implied but, for purposes of clarity, has been made more express in this bill. We would be happy to walk you through all of these changes in more detail, perhaps during the course of our discussions.

Upon coming into force, the proposed legislation will establish a legal framework, and enable the deployment of regularized Shiprider operations. This will then allow the government to meet a key commitment under the cross-border law enforcement pillar in the Canada-U.S. Beyond the Border action plan initiative that was announced by the Prime Minister and the President last year.

This concludes our opening remarks. We would be pleased to entertain any questions.

The Chair: Thank you. I would like to ask a clarification on the new provision you and I mentioned, specifically about the host country. Is that declared at the beginning of an operation, if they are on a boat and they are going down the river?

Mr. Wex: It is a governing principle for all Shiprider operations. It is actually contained in the framework agreement itself was successfully negotiated in 2009. For all activities in Canada, it will be conducted under the directional control of the host country, namely the Canadian law enforcement officer, and the central authority, the RCMP, and vice versa — the principle of reciprocity applies throughout — in the United States when operations are across the border.

The Chair: If they are literally in the middle of the waterway and they have begun to apprehend this criminal on the Canadian side, and the boat crosses over, how does that work?

Mr. Wex: The way it works is that it is based on the GPS at the time. That country will determine how to affect the arrest.

The Chair: Great. We will begin our formal questioning.

[*Translation*]

Senator Dallaire: Thank you, Madam Chair. I would like to direct your attention to page 273, section 4, subsection (b), paragraph (iii): ". . . be conducted as directed by a designated officer from the host country." That is significantly different from the text in Bill S-13, which reads as follows:

celle mentionnée par la présidente et visant les principes de souveraineté. On a aussi éliminé un autre principe. De plus, on a ajouté une nouvelle disposition concernant l'émission de certificats aux agents désignés à des fins de preuve devant les tribunaux; on a aussi rationalisé les dispositions de surveillance et on s'est assuré que le régime de surveillance ressemble à celui qui s'applique à la conduite des agents de la GRC et qui est inscrit dans la Loi sur la GRC. Enfin, on a ajouté une nouvelle disposition qui permettra aux agents désignés transfrontaliers de conserver leur statut quand ils participent à des activités connexes à celles de Shiprider, par exemple, quand ils se déplacent vers un lieu de travail ou qu'ils se présentent en cour. Nous avions l'impression que ce point était sous-entendu, mais pour que ce soit plus clair, on l'a précisé dans le projet de loi. Nous serons heureux de vous parler plus en détail de ces changements au cours des discussions qui suivront.

À son entrée en vigueur, la loi proposés établira un cadre juridique et permettra le déploiement d'opérations Shiprider régularisées. La régularisation de ces opérations permettra au gouvernement de respecter l'un de ses engagements clés en matière d'application de la loi dans le cadre du plan d'action Par-delà la frontière Canada-États-Unis, qui a été annoncé par le premier ministre et le président, l'année dernière.

C'est ce qui termine notre exposé. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

La présidente : Merci. J'aimerais obtenir des éclaircissements au sujet de la nouvelle disposition que nous avons mentionnée, surtout en ce qui concerne le pays hôte. Est-ce déclaré au début d'une opération, s'ils sont sur un bateau et qu'ils descendent la rivière?

M. Wex : Il s'agit d'un principe directeur qui s'applique à toutes les opérations de Shiprider. Il fait partie de l'accord-cadre qui a été signé en 2009. Toutes les opérations en territoire canadien seront menées sous la direction du pays hôte, c'est-à-dire les agents d'application de la loi canadiens, et le pouvoir central, c'est-à-dire la GRC, et vice versa aux États-Unis, lorsque les opérations seront menées de l'autre côté de la frontière, car le principe de réciprocité s'applique dans tous les cas.

La présidente : S'ils sont littéralement au milieu du cours d'eau, qu'ils ont commencé à arrêter les criminels du côté canadien, et que le bateau traverse la frontière, comment cela fonctionne-t-il?

M. Wex : L'opération se fonde sur les coordonnées GPS; le pays concerné à ce moment-là déterminera comment procéder à l'arrestation.

La présidente : Parfait. Nous allons passer aux questions.

[*Français*]

Le sénateur Dallaire : Merci, madame la présidente. J'aimerais attirer votre attention à la page 272, paragraphe 4, alinéa b) et sous-alinéa 3 : « ... s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte. » Ceci est significativement différent de ce qu'il y avait dans le projet de loi S-13 qui se lit ainsi :

[*English*]

> . . . be intelligence driven, based on threat and risk assessments conducted jointly by Canada and the United States and coordinated with existing cooperative policy programs and activities.

Assistant Deputy Minister of Public Safety Flack uttered those words. What happened to all this intelligence-based operations and preventative stuff? Why bring it down to something that can more easily lead to a discussion on the nature of the concepts of how the apprehension and processes are being used on the border?

Mr. Wex: Thank you for that question. That is one of the seven or so amendments we were referring to earlier that have been made. It may be useful at a certain point to go through all those seven changes, if the chair or honourable senators wish to, because we may run into questions like this, where we are identifying each of them.

The Chair: That would be helpful. Do you want to do that now?

Mr. Wex: I am happy to start with that one. The senator is absolutely correct. Though I do not have it in front of me, the old principle referred to reflected that activities would be based on threat and risk assessments has been removed for purposes of operational flexibility so as not to constrain necessarily the police officers carrying out the Shiprider operations. Of course, it will be informed by recent threat and risk assessments, but if, for example, a Shiprider operation needs to react on the spot or to respond to something that is not necessarily identified as a priority threat or risk but does have other valid criminal purposes, we felt that the previous wording was operationally restrictive.

The principle that has been inserted, which is yet another change, is exactly that which we talked about at the outset. Separate from the first point, we felt it incredibly important for Canadians to understand, despite it being a principle and an article of the framework agreement, that the act reflects the importance of sovereignty and that all activities and Shiprider operations will be under the direct control and management, if you will, of the host country. There are two separate amendments — one adding a new principle underlining the importance of host country control, which was already in the framework agreement and would have applied in any event but which is brought to the attention of parliamentarians more expressly, and two deleting an earlier provision, which, though generally accurate, was felt to be operationally restrictive to the law enforcement officers.

[*Traduction*]

> [...] être axées sur les renseignements, fondées sur une évaluation des risques et menaces effectuée conjointement par le Canada et les États-Unis et coordonnées avec les programmes et activités de coopération policière transfrontalière existants

Graham Flack, le sous-ministre adjoint de Sécurité publique Canada, a prononcé ces mots. Qu'est-il arrivé à cette disposition concernant les opérations fondées sur les renseignements et la prévention? Pourquoi ramener tout cela à quelque chose qui peut plus facilement provoquer une discussion sur la nature des concepts relatifs à la façon dont les arrestations et les processus sont utilisés sur la frontière?

M. Wex : Merci d'avoir posé la question. Il s'agit de l'une des sept modifications qui ont été apportées, et auxquelles nous avons fait référence plus tôt. Si vous le souhaitez, il pourrait être utile de passer en revue ces sept modifications, car leur examen pourrait entraîner des questions semblables.

La présidente : Cela serait utile. Voulez-vous le faire maintenant?

M. Wex : Je commencerai par cette question. Le sénateur a absolument raison. Même si je ne l'ai pas devant moi, l'ancien principe auquel on a fait référence concernait le fait que les opérations seraient fondées sur les évaluations des risques et menaces; il a été éliminé pour des raisons de souplesse opérationnelle, afin de ne pas limiter les agents menant des opérations dans le cadre de Shiprider. Évidemment, ces agents recevront des renseignements provenant de l'évaluation des risques et menaces, mais à notre avis, le libellé précédent imposait des restrictions sur le plan opérationnel si, par exemple, ils devaient agir sur-le-champ dans le cadre d'une opération de Shiprider ou s'ils devaient intervenir dans une situation à laquelle l'évaluation n'avait pas nécessairement attribué un statut de menace ou de risque prioritaire, mais qui présentait d'autres fondements criminels valables.

Le principe qui a été ajouté, et qui constitue aussi un autre changement, correspond exactement à ce dont nous avons parlé au début. Sans tenir compte du premier point, nous étions d'avis qu'il est extrêmement important que les Canadiens comprennent, même s'il s'agit d'un principe et d'un article de l'accord-cadre, que la loi reflète l'importance de la souveraineté et que toutes les activités et les opérations de Shiprider seront sous le contrôle direct et la gestion, si vous voulez, du pays hôte. Il y a deux modifications distinctes. La première ajoute un nouveau principe soulignant l'importance du contrôle exercé par le pays hôte; ce principe était déjà dans l'accord-cadre et aurait été mis en œuvre dans n'importe quel cas, mais grâce à la modification, on attire l'attention des parlementaires à son sujet. La deuxième modification élimine une disposition précédente qui, même si elle était fondée, imposait, à notre avis, trop de restrictions opérationnelles aux agents d'application de la loi.

Senator Dallaire: This is exactly the area of concern we had with Bill S-13. You are mixing different types of operations together. The Coast Guard is a national service within the U.S, and so it is part of the five national military and paramilitary structures. We have police, and they are not *gendarmerie* or paramilitary; they are police. The procedures and the concepts of operations used by the American Coast Guard are different from classic policing.

Taking this out, I believe, takes away the overriding reason for Shiprider. It was not just for drugs; it was for terrorists, arms and that kind of stuff. It was not just how we police the border a little better. If it needed a bit of a nuance, you could have fiddled with it instead of taking away the real nature of why we brought in this legislation.

Mr. Wex: Thank you, senator, for that comment. I believe Mr. Zigayer would like to add something, but I would simply note that, of course, our job here is to assist the committee in understanding what is here, not necessarily what is not here. The framework agreement, I believe, does address some of the issues you are raising in the sense that it does refer to what the intent of Shiprider is meant to achieve in terms of being committed to the prevention, detection, suppression and investigation of any criminal offence relating to border enforcement, including but not limited to: illicit drug trade, migrant smuggling, trafficking of firearms, smuggling of counterfeit goods and monies, and terrorism. The general intent is there. I believe that the concern that some had about the previous wording was simply that it was maybe too restrictive or constricting as things change. You may have a risk and threat assessment at a certain date, but you may have something on the water that is also important but does not necessarily fit into the constraints of that risk assessment. The only other point I would make with respect to the U.S. Coast Guard, which is an important point, is that there is a big distinction between the U.S. Coast Guard and their law enforcement authorities and our Coast Guard. All of the U.S. Coast Guard participating officers, as well as all other officers participating from the American side — just to remind everyone — will be specifically trained and designated with respect to our laws and practices in order to be designated as Shiprider officers under this legislation.

The Chair: When we had this discussion before — and you can clarify if I am not remembering correctly — part of the reason it was a limitation there, as opposed to in the overall framework, is that, on the surface, you may be stopping someone from transporting goods or money, but it actually has a terrorist component. Am I remembering that correctly? I think we had this debate.

Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: I note that the RCMP will be testifying after us.

You are correct, senator, that the U.S. Coast Guard has a military function. We are not dealing with those people. We are dealing with the other hat because the Coast Guard wears two

Le sénateur Dallaire : C'est exactement ce qui nous préoccupait au sujet du projet de loi S-13. Vous mélangez différents types d'opérations. La Garde côtière est un service national aux États-Unis, et elle fait donc partie des cinq structures nationales militaires et paramilitaires. Nous avons la police, et il ne s'agit pas de la gendarmerie ou d'une force paramilitaire; ce sont des agents de police. Les procédures et les concepts d'opérations employés par la Garde côtière américaine diffèrent des activités traditionnelles de maintien de l'ordre.

À mon avis, éliminer cette disposition revient à éliminer la raison d'être de Shiprider. Cela ne concerne pas uniquement les drogues, mais aussi le terrorisme, les armes, et cetera. Il ne s'agissait pas seulement d'améliorer la surveillance de la frontière. Si le projet de loi avait besoin d'être précisé, vous auriez pu le modifier un peu au lieu de le dépouiller de sa raison d'être.

M. Wex : Merci, sénateur, de votre commentaire. Je crois que M. Zigayer aimerait ajouter quelque chose, mais je voudrais seulement faire remarquer qu'évidemment, notre travail consiste à vous aider à comprendre ce qui est là, et pas nécessairement ce qui ne l'est pas. L'accord-cadre, je crois, ne concerne pas certaines des questions que vous soulevez, c'est-à-dire qu'il précise les objectifs de Shiprider dans le cadre de son engagement à l'égard de la prévention, du repérage, de l'élimination et de l'investigation de tout acte criminel relatif à la frontière, ce qui comprend le trafic de drogues illégales et d'armes à feu, le passage de clandestins, la contrebande de produits de contrefaçon — y compris l'argent —, et le terrorisme, mais ne s'y limite pas. L'intention générale est précisée. Je crois que ce qui préoccupait certaines personnes au sujet de la formulation précédente, c'était simplement qu'elle était peut-être trop restrictive ou limitative à mesure que les choses évoluent. Il se peut que vous effectuiez une évaluation des risques et menaces à une certaine date, mais qu'un évènement important qui se produit sur l'eau n'y figure pas nécessairement. L'autre point important que j'aimerais soulever en ce qui concerne la Garde côtière américaine, c'est qu'il y a une grande distinction entre cette dernière et son pouvoir d'application de la loi et notre Garde côtière. En effet, j'aimerais vous rappeler que tous les agents participants de la Garde côtière américaine, ainsi que tous les autres agents américains participants, recevront une formation sur nos lois et nos pratiques avant d'être désignés agents de Shiprider en vertu de la loi.

La présidente : Lorsque nous en avons discuté — et vous pouvez me corriger si ma mémoire me fait défaut —, ce qui expliquait en partie le fait que la limite s'appliquait à ce point, contrairement à l'ensemble du cadre de travail, c'est qu'à première vue, vous pouvez empêcher quelqu'un de transporter des biens ou de l'argent, mais il y a en fait un élément terroriste. Est-ce bien cela? Je pense que nous avons débattu de cette question.

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Je remarque que la GRC comparaîtra ensuite.

Vous avez raison, sénateur, lorsque vous dites que la Garde côtière américaine a une fonction militaire. Toutefois, nous ne travaillons pas avec ces gens. Nous travaillons avec les autres, car la

hats. We are dealing with the hat that is a law enforcement hat. They are two separate missions. They have a security mission and a law enforcement mission. We are only dealing with the people engaged in law enforcement. You may be interested to know — and the RCMP can confirm this later — that their rules of engagement and approaches to the use of force are very similar, if not identical. I will leave that to the RCMP to go further into.

Garde côtière a deux fonctions. Nous faisons affaire avec la fonction d'application de la loi. Il s'agit de deux rôles distincts; en effet, elle assume un rôle de sécurité et un rôle d'agent d'application de la loi. Nous travaillons seulement avec les personnes qui s'occupent de l'application de la loi. Vous serez peut-être étonné d'apprendre — et la GRC pourra vous le confirmer plus tard — que ses règles d'engagement et ses façons d'envisager le recours à la force, si elles ne sont pas identiques, sont très similaires. Je vais laisser la GRC vous en dire plus à ce sujet.

Of course, Mr. Wex is correct in the comments he made. I would just say that the provision that was taken out was viewed as overly restrictive because, if you read it closely, it would indicate that, basically, you could not leave port unless you had some intelligence leading you to believe that something was about to happen. It is just better law enforcement if you can actually go out and perhaps be on the water, not on speck but doing a normal patrol. Even in the absence of intelligence, you might actually encounter some criminality. That was the reason why we made it more flexible, as Mr. Wex has said.

Évidemment, les commentaires de M. Wex sont justes. Je dirais seulement qu'on jugeait que la disposition qui a été éliminée était trop restrictive, car si vous la lisiez attentivement, elle indiquait qu'essentiellement, vous ne pouviez pas quitter le port à moins que certains renseignements vous laissent croire que quelque chose était sur le point de se produire. Il est plus facile d'appliquer la loi si vous pouvez patrouiller sur le cours d'eau à votre guise, car même en l'absence de renseignements, vous pourriez être témoin d'actes criminels. C'est pourquoi nous l'avons rendue plus souple, comme l'a dit M. Wex.

The Chair: Mr. Wex, do you want to run through the highlights?

La présidente : Monsieur Wex, voulez-vous présenter un survol des principales modifications?

Mr. Wex: It may be helpful. We have covered the first two of the seven by virtue of Senator Dallaire's questions. I thank the senator for that.

M. Wex : Ce pourrait être utile. Les questions du sénateur Dallaire nous ont permis de discuter de deux parmi les sept, et je l'en remercie.

Senator Day: Then those two are just clarification. They are both in the same clause, just two different principles in the same clause.

Le sénateur Day : Il ne s'agit donc que de deux précisions qui portent sur deux principes différents du même article.

Mr. Wex: It is the same clause. One has been removed and one has been replaced. We have the replacement of an old one.

M. Wex : C'est bel et bien le même article. Il y a une suppression et une substitution. Une ancienne disposition est remplacée.

Senator Day: Okay, I just wanted to clarify that.

Le sénateur Day : Bien, je voulais simplement le préciser.

Mr. Wex: That section was deleted and replaced with this one. That is right.

M. Wex : L'article est supprimé puis remplacé par celui-ci. C'est exact.

The next section to bring to the committee's attention would be proposed section 10(1) on page 274:

> The Central Authority for Canada may issue a certificate to any designated officer stating that the person to whom it is issued is a designated officer for the purposes of this Act.

J'aimerais maintenant attirer l'attention du comité sur le paragraphe 10(1) proposé à la page 275 :

> L'autorité centrale du Canada peut délivrer à un agent désigné un certificat attestant que le titulaire a cette qualité pour l'application de la présente loi.

I think that is fairly straightforward. There is a similar provision in the RCMP Act. It is essentially for evidentiary purposes in court, in a prosecution or otherwise. It certifies that the individual is, in fact, a cross-border law enforcement officer, and the certificate is evidence of the status of the designated officer in all proceedings.

Je pense que c'est plutôt simple. La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada comporte une disposition semblable. Le paragraphe sert essentiellement à établir la preuve lors de poursuites devant un tribunal, entre autres. À vrai dire, il atteste que le titulaire du certificat est un agent chargé du contrôle transfrontalier, et que le certificat est admissible en preuve et fait foi du statut de l'agent désigné dans toutes les procédures.

Also, frankly, if someone gets pulled over and says, "Who are you and what are you doing?" presumably, depending on the size of the certificate, it is another badge that can always be displayed.

De plus, le certificat pourrait sans doute servir d'insigne, selon sa taille, si l'individu interpellé veut savoir à qui il a affaire.

This certificate is similar to the certificate described in section 7(4) of the Royal Canadian Mounted Police Act.

Le certificat ressemble à celui décrit au paragraphe 7(4) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

The next section to bring to your attention would be on page 275, but stay on 274 for a second. It is related to the powers of designated officers. Proposed section 12 says:

> Every designated officer has the same power to enforce an Act of Parliament as a member of the Royal Canadian Mounted Police when
>
> (*b*) engaging in an activity incidental to such an operation, including travel for the purpose of participating in the operation and appearances in court arising from the operation.

So 12(*a*) was there. Obviously, these individuals have the power to enforce an act of Parliament for the purposes of participating in a Shiprider operation, but what is being added, just for clarity purposes, is that they also have the same powers for activities incidental to that. They are driving to work and home from work, and they have all the necessary protections. Some of these officers are wearing protective equipment that they otherwise would not necessarily have the authority to wear, or they are carrying a sidearm. This provides that authority when they are travelling to and from work.

Senator Dallaire: This does not mean travelling across the country to go to an operation, right?

Mr. Wex: No. "Incidental" is carefully chosen to limit the activity that is required. You are going from point A to point B to get on the vessel to do your job.

The next section is somewhat extensive in terms of the changes that were made, but it is rather simple in their application. They all deal with the oversight regime — the Commission for Public Complaints against the RCMP, Division 369 — and are on page 277.

If you turn to page 277, this section has been significantly streamlined. At the time that this was last introduced as Bill S-13, you may recall there was another bill in the house, unfortunately for our purposes today, also known as Bill C-38, which was intended to modernize the oversight regime of the RCMP, the Commission for Public Complaints Against the RCMP. It contained a number of powers that would strengthen the oversight body. This Bill S-13 was moving in tandem with that; and therefore it was incorporating, if you will, by reference, cutting and pasting from that bill into the S-13, all the new provisions because we were not sure which bill would move and be passed first.

This bill before you today, but for a couple of exceptions I will mention in a moment, simply aligns entirely the Shiprider operation with the current oversight of the RCMP, so the current CPC applied to the activities of the RCMP and their day-to-day conduct. That body would now apply in the same way to all Shiprider operations, so a lot has been taken out of this bill to simply align it with that which is in the RCMP Act. If and when the government chooses to reintroduce the legislation to

Le prochain article dont je veux vous parler se trouve plus avant, mais allons à la page 276 un instant. L'article 12 proposé porte sur les pouvoirs des agents désignés :

> Tout agent désigné est investi, pour le contrôle d'application des lois fédérales, des pouvoirs d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada lorsque, selon le cas :
>
> *b*) il accomplit une activité accessoire à une telle opération, notamment il se déplace en vue de participer à l'opération ou comparaît devant un tribunal en lien avec l'opération.

L'alinéa 12*a*) existait déjà. Les agents ont bel et bien le pouvoir d'appliquer les lois fédérales lorsqu'ils participent à l'opération Shiprider. Or, l'alinéa ajoute une précision, à savoir qu'ils ont également ce pouvoir lorsqu'ils accomplissent des activités accessoires à l'opération. Les agents bénéficient de la protection nécessaire lorsqu'ils se rendent au travail et qu'ils rentrent à la maison. Certains d'entre eux portent du matériel de protection une arme courte qu'ils n'auraient pas nécessairement le droit de détenir autrement. La disposition leur confère donc ce pouvoir pendant leurs déplacements entre le travail et la maison.

Le sénateur Dallaire : Il ne s'agit pas des déplacements d'un bout à l'autre du pays pour se rendre au site d'une opération, n'est-ce pas?

M. Wex : Non. Le mot « accessoire » a été choisi soigneusement de façon à limiter les activités touchées. Il s'agit du trajet que l'agent doit parcourir entre le point A et le point B pour se rendre au bateau afin de faire son travail.

Le prochain article a subi des modifications substantielles, mais dont l'application est assez simple. Elles portent toutes sur le mécanisme de surveillance — la division 369 de la Commission des plaintes du public contre la GRC —, et commencent à la page 277.

Vous constaterez à cette page que l'article a été simplifié considérablement. La dernière fois que ces modifications ont été proposées dans le projet de loi S-13, vous vous souvenez peut-être que la Chambre étudiait un autre projet de loi, qui portait malheureusement lui aussi le numéro C-38, et qui visait à moderniser le mécanisme de surveillance de la GRC, soit la Commission des plaintes du public contre la GRC. Le projet de loi C-38 devait conférer plusieurs pouvoirs dans le but de renforcer l'organisme de surveillance. Puisque le projet de loi S-13 était étudié simultanément, toutes les nouvelles dispositions de C-38 y étaient incorporées par renvoi, disons, car nous ignorions lequel des deux serait adopté en premier.

Mises à part deux ou trois exceptions dont je parlerai dans un instant, le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui ne fait qu'harmoniser parfaitement l'opération Shiprider à l'organisme de surveillance actuel de la GRC, c'est-à-dire la commission des plaintes du public qui examine actuellement les activités et la conduite quotidienne de la GRC. Puisque l'organisme surveillera désormais de façon uniforme toutes les opérations Shiprider, bien des dispositions ont été supprimées de façon à simplement

modernize and strengthen the existing Commission for Public Complaints Against the RCMP, then there may be consequential amendments to this act to align it with the new powers of the CPC.

I would note a couple of points for our purposes. There are three exceptions, if you will, that are a little bit different from what is in the RCMP Act with respect to other RCMP activities.

Number one, provincial bodies can be an intake for a complaint made against a Shiprider officer, and the reason for that, quite frankly, is, down the road, Shiprider operations may be integrated with provincial police officers as well, as we have talked about in the past, and we do not want any wrong door, if you will. A citizen does not know which body to complain to, sometimes which jurisdiction. If a provincial body is involved and there is a provincial oversight regime, they can file it with the provincial body, and they will figure out amongst themselves administratively how to handle it.

Second, there is a requirement to report to the provinces, so again, in the context of integrated operations between an RCMP and a provincial officer, both of whom are designated under the RCMP Act to be designated Shiprider officers, it is appropriate that this oversight body, when they conduct their annual reports, share it with the province because some of their agents and officers are participating in this initiative.

Last, this act would allow for joint investigations. Again, in the context of integrated operations, if there is a complaint, either with the Americans or with another province, there is no point having two bodies reviewing the same conduct, the same issue. It enables that. It does not require it, but it enables that.

Those are some of the important changes with respect to oversight. The only other point I would note is clause 370. That is on page 279 at proposed section 50.1. Clause 370 was amended to specify that exemptions for penalties for failing to facilitate a public investigation would only be limited to U.S.-designated officers.

Currently under the CPC, there are penalties associated with Canadian officers, RCMP members, who do not facilitate the investigation with the CPC; so there is an incentive to support the review, failing which there are some penalties. Under the previous bill there was an exemption that was a bit of a drafting error that applied not only to the U.S. officers, who are not subject to those penalties because the framework agreement talks about the U.S. having to meet best efforts to support their review by the oversight body, but there are no penalties if they do not, which is

harmoniser le projet de loi à la Loi sur la GRC. Si jamais le gouvernement décidait de réintroduire son projet de loi visant à moderniser et à renforcer la Commission des plaintes du public contre la GRC, les dispositions du projet de loi actuel pourraient être modifiées conformément aux nouveaux pouvoirs de la commission.

Aux fins de notre analyse, j'aimerais souligner deux ou trois éléments. En ce qui concerne les autres activités de la GRC, trois dispositions du projet de loi diffèrent un peu de celles de la Loi sur la GRC.

Tout d'abord, il est possible de porter plainte contre un agent du programme Shiprider auprès d'un organisme provincial, et voici pourquoi. Puisque des agents de la Sûreté provinciale pourraient participer aux opérations Shiprider, comme nous l'avons déjà dit, nous voulons éviter à quiconque de frapper à la mauvaise porte, pour ainsi dire. Les citoyens ne savent pas toujours à quel organisme s'adresser, ni parfois à quel territoire de compétence. Si un organisme provincial participe à l'opération et qu'il existe un mécanisme de surveillance provincial, les citoyens pourront s'adresser à eux, après quoi les intervenants devront s'entendre sur la façon de traiter la plainte sur le plan administratif.

En deuxième lieu, le projet de loi exige la production de rapport aux provinces lorsque les opérations intégrées comportent à la fois des agents de la GRC et des agents de la Sûreté provinciale, qui sont tous des agents désignés du programme Shiprider en vertu de la Loi sur la GRC. L'organisme de surveillance doit donc faire parvenir son rapport annuel à la province en question puisque certains de ses agents participent au projet.

Pour terminer, le projet de loi permet la tenue d'enquêtes conjointes. Si, dans le cadre d'une opération intégrée, une plainte est déposée auprès des Américains ou d'une autre province, par exemple, il est inutile que deux organismes se penchent sur la même conduite ou le même problème. Il est alors possible de mener une enquête conjointe, mais ce n'est pas obligatoire.

Voilà certaines des modifications importantes en matière de surveillance. Le seul autre point que j'aimerais soulever est l'article 370, c'est-à-dire l'article proposé 50.1 qui se trouve à la page 279. La modification de l'article 370 précise que les dérogations liées aux pénalités prévues lorsqu'aucune enquête publique n'est demandée s'appliquent uniquement aux agents désignés américains.

À l'heure actuelle, les agents canadiens et les membres de la GRC qui ne demandent pas d'enquête auprès de la commission des plaintes du public s'exposent à une pénalité. Les agents sont donc incités à appuyer les enquêtes, sans quoi ils pourraient écoper d'une pénalité. En raison d'une erreur de rédaction, la dérogation prévue dans l'ancien projet de loi ne s'appliquait pas uniquement aux agents américains. Ces derniers ne sont pas assujettis aux pénalités, car l'accord-cadre exige qu'ils fassent de leur mieux pour que l'organisme de surveillance appuie l'enquête, mais aucune pénalité

reciprocal in our case as well. However, unfortunately in Bill S-13 it also exempted Canadian officers from helping out, and that was not intended and has been addressed.

The last amendment that I would refer to is not here because it is a removal, and that is what is known as consequential amendments to the Export and Import Permits Act. This was to allow foreign officers to cross the border carrying weapons, if you will, to work without having to comply with certain export and import regulations; and frankly, regulations already dealt with that issue, so there was no need for it in the act and it was redundant, so it has been removed.

Are there additions that folks would like to mention?

Mr. Zigayer: At 371 we amended the Criminal Code with respect to peace officer status, a definition of "peace officer," and consistent with the provision that Mr. Wex previously discussed with respect to incidental activities, we included or amended the definition here as well to also cover off activities that are incidental to Shiprider operations.

The Chair: Are there any other comments from our witnesses?

We will resume our questioning then with Senator Plett.

Senator Plett: You touched on a question I had, but I want you to clear it up just in my mind. The central authority for Canada, as you stated, is a commissioner for the RCMP. If it is an OPP officer or a First Nations police or any other police, does the RCMP commissioner designate them with the Shiprider designation? Is that correct?

Mr. Wex: That is correct.

Senator Plett: My other question might be splitting hairs a bit, but it is following up on what the chair asked at the start. If you are on a river, zigzagging back and forth, and eventually you apprehend the suspect on the Canadian side, but it is just on the Canadian side and the boat drifts, and I am sure they would throw down an anchor, is there any cause for a person to appeal in court and say, "I was actually picked up in the other side of the border as opposed to the side you are saying I was picked up on"?

Mr. Zigayer: Senator, when you conduct a prosecution, one of the questions that the court wants to have addressed is jurisdiction over the alleged offence, and you will have to demonstrate that the offence, whatever it was, was actually committed within the territorial jurisdiction of the court. The GPS that Mr. Wex referred to earlier will be very important, because if you cannot satisfy the court that the crime was committed in the jurisdiction of the court, then there will not be a conviction. The prosecution will fail.

ne s'applique dans le cas contraire; c'est d'ailleurs réciproque. Or, le projet de loi S-13 exemptait malencontreusement les agents canadiens de donner un coup de main aux Américains, ce qui a été corrigé puisque ce n'était pas voulu.

La dernière modification dont j'aimerais parler ne figure pas dans le projet de loi puisqu'il s'agit d'une suppression. En fait, une modification apportée à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation a modifié cette disposition en conséquence. La disposition permettait aux agents étrangers de traverser la frontière en possession d'armes et de travailler sans devoir se soumettre à la réglementation sur l'exportation et l'importation. Bien franchement, puisque ce problème est déjà régi par une réglementation, la disposition est superflue et a été supprimée.

Les autres témoins ont-ils d'autres ajouts à mentionner?

M. Zigayer : L'article 371 propose de modifier la définition d'un « agent de la paix » du Code criminel de façon à y intégrer les activités accessoires aux opérations Shiprider, conformément à la disposition dont M. Wex parlait tout à l'heure.

La présidente : Les témoins ont-ils d'autres commentaires?

Dans ce cas, nous allons continuer les questions avec le sénateur Plett.

Le sénateur Plett : Vous avez évoqué une des questions que je voulais vous poser, mais j'aimerais quand même vous demander des précisions. Vous avez dit que l'autorité centrale du Canada est le commissaire de la GRC. C'est donc lui qui nomme à titre d'agent désigné du programme Shiprider les agents de la Police provinciale de l'Ontario, les policiers des Premières nations ou tout autre agent de police, n'est-ce pas?

M. Wex : C'est exact.

Le sénateur Plett : Ma prochaine question coupe peut-être les cheveux en quatre, mais elle fait suite à la demande de la présidente en début de séance. Disons que vous êtes sur une rivière, que vous zigzaguez de part et d'autre de la frontière, et que vous finissez par arrêter un suspect sur le territoire canadien. Si le bateau dérive de l'autre côté — je suis certain que les agents jetteraient l'ancre —, le suspect pourrait-il faire appel sous prétexte qu'il a été appréhendé de l'autre côté de la frontière?

M. Zigayer : Lors de poursuites, monsieur le sénateur, le tribunal exige toujours, entre autres, que le territoire de compétence où l'infraction présumée a été commise soit établi. Quelle que soit l'infraction, il faut démontrer qu'elle a été perpétrée au sein de la même compétence territoriale que celle du tribunal. Le système de localisation GPS que M. Wex a mentionné tout à l'heure jouera un rôle primordial à cet égard, car s'il est impossible de prouver au tribunal que le crime a été commis sur son territoire, aucune déclaration de culpabilité n'est possible. La poursuite sera alors irrecevable.

That anchor is very important, especially if you are close to the line, I suppose. It is always important to remember that you can only be prosecuted in Canada for the Canadian offence. It is the same thing in the U.S., so if you have drifted and the boat goes into the other territory, then that Canadian offence is no longer being investigated or prosecuted. You are now in U.S. territory, but on the other hand, whatever the act was or conduct was may be an offence under U.S. law, and at that point, just as they traded roles in terms of who is directing the operation, it may then be an American investigation and may be subject to prosecution in the American courts.

Senator Plett: If the crime is committed in the United States and a person is apprehended in Canada, we would try to have some —

Mr. Zigayer: It would not be like that. We only prosecute a crime committed in Canada. There are two types of crime. Let us say it is a crime we have in common in the U.S., trafficking in some contraband, let us say drugs. If it is illegal in Canada to be in possession for the purposes of trafficking, say, 2,000 pounds of cocaine, it is likely to be a crime in the U.S. as well. You apprehend in Canada, you arrest in Canada, you will be conducting the prosecution in Canada. Even if that person has run into Canada from the U.S. and the police may be in hot pursuit, as soon as they hit the line, the investigation and prosecution and the chase under American law ends, but you immediately commence a fresh pursuit. You are now enforcing the Canadian law. I hope that is clear.

Senator Plett: It is not quite clear. If someone robs a bank in the United States and then comes across into Canada, the robbing of a bank is obviously illegal on both sides. In that scenario, if they are arrested under the Shiprider program, what do we do with the person?

Mr. Zigayer: That would be the other type of offence. The crime is entirely committed in the U.S. We have no jurisdiction over that offence, or an assault or a sexual assault, that is completely committed in the U.S. We essentially have someone running across the border and crossing between ports of entry. There might be an immigration offence that we could apprehend on, and the U.S., while we have that person in custody, might immediately take action to commence the extradition of that person back to the U.S. to stand trial for that robbery or whatever the other offence was. Essentially, the person running the border between ports of entry is not quite as serious as the robbery. We would expect, of course, the Americans to let us know.

If not, if the person is released from Canada, and say it is an American, he is probably going to be sent back to the U.S., and the police in the U.S. can then pursue the investigation.

The Chair: It is crimes committed in one country or the other versus those that actually take place across the border literally, such as running drugs from one country to the other across that body of water.

L'ancre est essentielle, surtout si le bateau se trouve à proximité de la frontière, j'imagine. Il ne faut jamais oublier que seuls les crimes commis au Canada peuvent faire l'objet de poursuites au pays. Il en va de même aux États-Unis : si le bateau dérive en territoire américain, l'infraction perpétrée au Canada ne pourra plus faire l'objet d'une enquête ou de poursuites ici. En revanche, le geste commis, quel qu'il soit, constitue peut-être une infraction en vertu de la loi américaine, dans quel cas l'individu pourrait faire l'objet d'une enquête aux États-Unis et s'exposer à des poursuites là-bas — les rôles s'inversent en matière de direction des opérations.

Le sénateur Plett : Si nous arrêtions au Canada un individu ayant commis un crime aux États-Unis, nous tenterions de...

M. Zigayer : Ce n'est pas ainsi. Seuls les crimes commis au Canada sont passibles de poursuites au pays. Il existe deux types de crimes. Prenons l'exemple d'un crime punissable à la fois au Canada et aux États-Unis, comme la contrebande ou le trafic de stupéfiants. La possession de 2 000 livres de cocaïne dans le but d'en faire le trafic est illégale au Canada, alors c'est probablement le cas aussi aux États-Unis. Un suspect appréhendé et arrêté au Canada y sera traduit en justice aussi. Si un individu entre au Canada avec la police américaine à ses trousses, l'enquête, les poursuites judiciaires et la chasse à l'homme en vertu des lois américaines prendront fin à la frontière, mais une nouvelle poursuite commencera aussitôt. Ce sont désormais les lois canadiennes qui s'appliqueront. J'espère que c'est clair.

Le sénateur Plett : Pas vraiment, si quelqu'un vole une banque aux États-Unis et vient au Canada, le vol est manifestement illégal des deux côtés de la frontière. Comment est traité l'auteur de ce vol, s'il est arrêté en vertu du programme Shiprider?

M. Zigayer : Il s'agirait alors de l'autre type d'infraction. Le crime ayant été intégralement commis aux États-Unis, il ne relèverait pas de notre compétence, tout comme d'ailleurs des voies de fait ou une agression sexuelle qui se seraient produits aux États-Unis. Il s'agirait essentiellement de quelqu'un qui traverse la frontière et que nous pourrions arrêter pour infraction aux lois de l'immigration. Alors que cette personne est en détention, les États-Unis pourraient faire immédiatement des démarches en vue de son extradition et elle serait ensuite poursuivie aux États-Unis pour vol ou autre infraction. Essentiellement, le fait de traverser la frontière illégalement n'est pas aussi grave que de commettre un vol. On s'attendrait, évidemment, à ce que les Américains nous en informent.

Dans le cas contraire, on la relâcherait et, s'il s'agit d'un Américain, il serait probablement renvoyé aux États-Unis où il ferait l'objet d'une enquête policière.

Le président : Il s'agit de crimes commis dans un pays ou dans l'autre, par rapport à ceux qui se commettent littéralement sur la frontière, tels que le passage de drogue.

Mr. Zigayer: Exactly. I believe you could say that this type of legislation is particularly well suited to contraband smuggling or dealing with illegal trafficking in any substance, or even illegal immigration.

Senator Manning: On page 274, under "Central Authority for Canada," proposed subsection 7(2) reads:

> (2) An individual may be appointed under subsection (1) only if they have satisfactorily completed the required training, approved by the Central Authority for Canada, for appointment as a designated officer.
>
> 8(1) The Central Authority for Canada may appoint as a cross-border maritime law enforcement officer an individual who is . . .

I am wondering about the training that would be required. We have RCMP officers, as an example, who will be training under Canadian law. When they are in hot pursuit and end up being in U.S. jurisdiction, I realize they will have partnerships there, but is there specialized training for this particular type of designated cross-border Maritime law enforcement officer as an extra to the training that they already have? Is it the same on the U.S. side as well?

Mr. Wex: Yes, there is specific training that has been developed and is given to Shiprider officers, designated officers — for example, for American designated officers in Canada, use of force, how to engage our Charter, our rights and freedoms that we have, our general legal framework and operating context. These are all sorts of issues they are exposed to and appropriately trained on with a graduating ceremony. There may be others on the panel that wish to supplement that.

Mr. Zigayer: The RCMP officers following us are best placed to answer that, but absolutely, there is specific training, and it is one of the essential elements of this whole program. Certainly, one would expect that the Canadian officers would be more familiar with the Canadian laws, but both of them have to be knowledgeable about what the rules really are in dealing with people and the enforcement of Canadian law. There may be slight differences with regard to how you conduct yourself on both sides, but that is part of the training that has been delivered in the past for the pilot projects, and it continues to be provided. The most recent opportunity to use this type of training was in 2010, both at the Vancouver Olympics and also at the G20. There was a marine security operation in that context. I am sure the RCMP will answer that.

Senator Manning: I know back when we discussed the last bill that was before the Senate, there was a concern because most of what we are dealing with here has to do with on the water and whether we are crossing into American water or crossing back into Canadian waters.

M. Zigayer : Exactement. On pourrait dire que ce genre de loi convient particulièrement dans les cas de passage de la frontière en contrebande ou de trafic de substances illégales, ou même d'immigration illégale.

Le sénateur Manning : À la page 274, dans le chapitre intitulé « Autorité centrale du Canada », le paragraphe proposé 7(2) stipule :

> (2) La personne en cause ne peut être nommée que si elle a réussi la formation des agents désignés qui est agréée par l'autorité centrale du Canada.
>
> 8(1) L'autorité centrale du Canada peut nommer, à titre d'agent chargé du contrôle transfrontalier maritime de l'application de la loi, la personne physique qui remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes...

Je me demande de quelle formation il s'agit. Nous avons, par exemple, les agents de la GRC qui seront formés en vertu de la loi canadienne. Si, en poursuivant quelqu'un qui est en fuite, ils se retrouvent en territoire américain, ils agiront alors aux termes de partenariats, mais y a-t-il une formation particulière pour ces agents chargés du contrôle transfrontalier maritime de l'application de la loi, outre celle qu'ils ont déjà reçue? Est-ce que cela s'applique également du côté des États-Unis?

M. Wex : Oui, il y a une formation particulière offerte aux agents qui participent au programme Shiprider. Les agents américains, par exemple, reçoivent une formation sur les réalités canadiennes concernant notamment l'utilisation de la force, la Charte, les droits et libertés, le cadre juridique général et le milieu, et cette formation est sanctionnée par un diplôme. D'autres témoins pourraient ajouter des commentaires à ce sujet.

M. Zigayer : Les agents de la GRC qui témoigneront après nous sont certainement mieux placés pour répondre à cette question. Mais il est certain qu'une formation particulière est offerte, comme composante essentielle du programme. On s'attendrait évidemment à ce que les agents canadiens connaissent mieux les lois canadiennes, mais les deux doivent être au courant des règles à suivre lorsqu'on traite avec des gens et lorsqu'on applique la loi canadienne. Il y a sans doute quelques légères différences sur la façon de se comporter d'un côté et de l'autre de la frontière, mais cela fait partie de la formation que l'on a offerte dans le cadre des projets pilotes, et que l'on continuera à offrir. Les dernières fois que les agents ont pu appliquer ce type de formation ont été en 2010, aux Jeux olympiques de Vancouver et à l'occasion du G20. À cette occasion, il y a eu une opération de sécurité maritime. Je suis sûr que la GRC pourra répondre à ce sujet.

Le sénateur Manning : Lorsque l'on discutait du dernier projet de loi dont le Sénat avait été saisi, on s'inquiétait du fait que la plupart des points dont il était question traitaient d'activités maritimes, à destination des États-Unis ou au retour vers le Canada.

Has any consideration been given in regard to a land component to this? What happens when you are chasing someone and they go off the water and end up on land? I know the question has been brought up before, but I have not seen it addressed in regard to what is happening here. Can someone touch on that, please?

Mr. Wex: I will start off, and maybe someone can help me find the exact section for the benefit of the members. There is a provision in the act.

Of course, this act is all aimed with respect to the maritime border and shared waterways between Canada and the United States, so the spirit and intent of this is not land-based. Shiprider is just that — vessels on water.

That said, there may be exceptional circumstances where a Shiprider vessel is chasing down a suspect vessel and that suspect vessel docks and the guys run off with their contraband or otherwise. In that hot pursuit situation, there is authority in this bill for the Shiprider vessels and the Shiprider designated officers to pursue the suspect vessel and, at the same time, to try to engage with the police of local jurisdiction to effect the arrest and apprehension. Certainly the hot pursuit provision, with land adjacent to the shared waterway, is contemplated for and provided for in this act. Generally, the spirit and intent of this act is limited to the Maritime context.

Mr. Zigayer: I can perhaps refer you to Article 3 of the framework agreement. It does speak to these exceptional circumstances where the boat makes it to shore and the pursuing Shipriders, both of them, hop out of their boat and follow, hoping to have those persons who are escaping intercepted by police onshore.

Senator Day: This is legislation that we would like passed to implement the framework agreement; is that correct?

Mr. Zigayer: Yes.

Senator Day: Mr. Zigayer, paragraph four of this legislation or bill that you hope will become legislation seems to adopt contract or MOU type wording. Are you satisfied that words like "it is recognized and declared" create legal obligations and rights?

Mr. Zigayer: This is in the statement of principles?

Senator Day: Yes. It is at the beginning of the principles, which sounds very contractual to me.

Mr. Zigayer: The framework agreement essentially is a contract between Canada and the United States. We believe it to be a treaty. The provision in question, I think, is a statement of principles. You see it rarely, but it does exist in other pieces or portions of our law.

Senator Day: Should we treat this like the preamble to a piece of legislation?

Mr. Zigayer: You would not be able to refer to the preamble once the legislation was enacted. We wanted to put this inside the legislation. It is that important us to. If you look at some of these

A-t-on envisagé de donner une composante terrestre à cette formation? Qu'arrive-t-il lorsque vous poursuivez quelqu'un qui quitte l'eau pour aller sur terre? Je sais que la question a déjà été soulevée, mais qu'on n'y a pas répondu dans le contexte qui nous intéresse aujourd'hui. Quelqu'un peut-il répondre, s'il vous plaît?

M. Wex : Je vais commencer, mais peut-être que quelqu'un d'autre peut trouver l'article exact de la loi.

Bien sûr, toute la loi vise la frontière maritime et les cours d'eau communs entre le Canada et les États-Unis; cela ne concerne donc pas la frontière terrestre. Le programme Shiprider a trait uniquement aux bateaux.

Cela dit, il peut y avoir exceptionnellement des cas où l'on poursuit un suspect à bord d'un bateau qui arrive sur la rive et dont les occupants s'enfuient ensuite sur terre avec la contrebande. Les agents qui les poursuivent en bateau peuvent en même temps prendre contact avec la police locale, qui les arrêtera à leur arrivée. Même si la loi se limite généralement au contexte maritime, elle s'applique aussi aux territoires mitoyens aux cours d'eau communs.

M. Zigayer : Je vous renvoie à l'article 3 de l'accord-cadre, selon lequel, dans les circonstances exceptionnelles où le bateau aborde la rive, les deux agents peuvent quitter le bateau et poursuivre les fuyards en espérant que ces derniers soient interceptés par la police à terre.

Le sénateur Day : Il s'agit du projet de loi que nous aimerions faire adopter pour mettre en œuvre l'accord-cadre, n'est-ce pas?

M. Zigayer : Oui.

Le sénateur Day : Monsieur Zigayer, le paragraphe 4 du projet de loi dont vous souhaitez l'adoption semble utiliser une terminologie propre aux contrats ou aux protocoles d'entente. Êtes-vous convaincu que l'expression : « On reconnaît et déclare » crée des obligations juridiques et des droits?

M. Zigayer : Est-ce dans la déclaration de principes?

Le sénateur Day : Oui, au début, dans un style qui me semble très contractuel.

M. Zigayer : L'accord-cadre est essentiellement un contrat conclu entre le Canada et les États-Unis. Nous pensons qu'il s'agit d'un traité. La disposition en question constitue, je crois, une déclaration de principes. On la voit rarement, mais on la retrouve aussi dans d'autres parties de notre législation.

Le sénateur Day : Devrions-nous y voir le préambule d'une loi?

M. Zigayer : Une fois la loi entrée en vigueur, ce ne serait plus un préambule. Mais nous voulions l'inscrire dans la loi, car cela était important pour nous. Si vous les examinez bien, ce sont des

items, these are key and important matters. When we did our consultations with the attorneys generals and with other interested parties, the bar associations, a number of these items came forward as being things that were of great concern to them. Respect for sovereignty was one and ensuring that American officers in Canada would be subject to Canadian law, should they engage in some kind of illegal activity and that operations would be conducted in accordance with the rule of law.

These were principles that we were getting across the board, whether it was the prosecutors, the attorneys general, or the defence counsel or others. These principles kept being repeated. There was consensus on these items, and we thought it would be important to include that in the legislation to assist in the interpretation and the application of the law.

Sophie Beecher, Counsel, Legal Services, Department of Justice Canada: I will add something, if I may. Principles are a nice "juste milieu" between the body of the act and a preamble. The point of principles is that they should inform the rest of the legislation, but it is practical to have them as part of the body as well because, as stated by Mr. Zigayer, you can then refer to them as part of the legislation as opposed to having a floating preamble somewhere in the law.

It is also for greater certainty; it is nice to have it in law as opposed to just in the agreement. They are already imposed by the agreement on both parties, but it is nice to have the statement of principles in our actual laws so they are accessible to all when they read the law.

Senator Day: From the legal point of view, are they here to help a judge interpret the other provisions of the statute?

Ms. Beecher: Certainly, and a judge would consider them as applying and informing the rest of the act.

Senator Day: In the principles, paragraph 4(*b*)(iii) under Division 12 that we talked about already, integrated cross-border operations "must", not "shall," be conducted as directed by a designated officer from the host country. We talked about that. However, in Mr. Wex's introduction, he used the term "command and control," or something along those lines, whereas this says "conducted." Is there a difference? Could you explain your interpretation of "command and control"?

Mr. Wex: I am not sure if I referred to "command and control" in the introductory statements, which would have been carefully vetted before I read them, but perhaps when I was answering more informally.

The exact wording should be: "be conducted as directed by a designated officer from the host country." That is the intent. The bottom line is that the operation is being carried out under the authority of the host country.

Senator Day: This is the police operation; it is not the operation of the vehicle they might happen to be on. I just want to have that clarified.

questions clés. Lorsque nous avons consulté les procureurs généraux et les autres parties intéressées, comme les associations d'avocats, ils se sont beaucoup intéressé à certains de ces éléments; par exemple, le respect de la souveraineté. Ils voulaient par ailleurs que l'on s'assure qu'en sol canadien, les agents américains soient assujettis au droit canadien au cas où ils mèneraient des activités illégales, et que les opérations soient menées conformément à la règle du droit.

Tout le monde, que ce soit les procureurs, les procureurs généraux, les avocats de la défense ou autres, faisaient sans cesse valoir l'importance de ces principes. Ces principes faisant l'unanimité, nous estimions important de les faire figurer dans la loi, aux fins de son interprétation et de son application.

Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques, ministère de la Justice Canada : J'ajouterai ceci, si vous me le permettez. Les principes représentent un juste milieu entre le corps de la loi et le préambule. Ils sont là pour documenter le reste de la loi, mais c'est pratique de les avoir dans le corps du texte aussi parce que, comme l'a indiqué M. Zigayer, on peut s'y reporter comme à des éléments de la loi plutôt qu'à un préambule flou.

Le fait qu'ils figurent dans la loi plutôt que seulement dans l'accord, apporte plus de certitude. Ils s'imposent déjà aux deux parties aux termes de l'accord, mais, en étant contenus aussi dans la loi, ils sont accessibles à tous ceux qui la lisent.

Le sénateur Day : D'un point de vue juridique, aident-t-ils le juge à interpréter les autres dispositions de la loi?

Mme Beecher : Certainement, et un juge pourrait estimer qu'ils s'appliquent au reste de la loi et l'expliquent.

Le sénateur Day : Dans les principes, à la section 12, le sous-alinéa 4 *b*) (iii), dont nous avons déjà parlé, stipule que : « les opérations transfrontalières intégrées « doivent », et non « devraient » s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte. Or, dans son exposé, M. Wex a utilisé l'expression : « menées sous la direction et le contrôle » ou une autre expression du genre, alors que le texte de la loi indique « s'effectuer ». Y a-t-il une différence? Pourriez-vous expliquer votre interprétation de « menées sous la direction et le contrôle »?

M. Wex : Je ne suis pas sûr d'avoir utilisé « menées sous la direction et le contrôle » dans mon exposé, car l'expression aurait été soigneusement vérifiée avant que je la lise. Je l'ai peut-être utilisée, officieusement, dans une réponse à une question.

Le libellé exact doit être : « s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte ». C'est là l'objectif de la loi. On veut dire finalement que l'opération est effectuée en vertu du pouvoir exercé par le pays hôte.

Le sénateur Day : Il s'agit de l'opération policière et non de l'utilisation du véhicule que l'on pourrait utiliser à ce moment-là. Je tenais simplement à faire cette précision.

Mr. Wex: That is very correct. That is important, and you are correct.

[*Translation*]

Senator Nolin: I presume that the Americans, for their part, have had to adopt enabling legislation to allow for the organization of this agreement. What is the status of that legislation?

[*English*]

Mr. Wex: Thank you for the question, senator. You are correct: Much like us, the Americans do need to implement the framework agreement through legislation. They already have legislation that authorizes foreign officers to be designated as the equivalent of peace officer status under their customs Title 19 act and they have submitted to the Government of Canada a diplomatic note that they have done so.

Therefore, they have taken all the necessary measures to implement the framework agreement that was negotiated between us in 2009. Passing this legislation would achieve that which the Americans have already implemented.

Senator Nolin: Can you tell us when that took place?

Mr. Wex: I believe it was 2009, but I will confirm it.

Stephen Bolton, Director, Border Law Enforcement Strategies Division, Public Safety Canada: It was October 2009.

Senator Nolin: It is all done. They are waiting for us.

My second question goes along with what is happening in the U.S. Alan Bersin, who was Commissioner of U.S. Customs and Border Protection, testified in front of the U.S. Senate last May, referring to joint threat and risk assessment evaluation. Are you familiar with that assessment? I presume we were a part of that assessment? What is the process to have another such assessment?

Mr. Wex: I am very familiar with Mr. Alan Bersin, who is now an assistant secretary of the Department of Homeland Security.

I am not familiar with the document that you are referring to by the name you are referring to. I do know — and will point out to the committee — that there are joint threat and risk assessments conducted regularly between Canada and the United States. They are bi-national documents; we work together to develop them and share them.

Senator Nolin: He mentioned that when he was testifying in May 2011. My question was really that I understand that we are informed of that and I am sure we are informed of the result of those evaluations. Are they positive?

Mr. Wex: I cannot speak to the exact document that you are referring to because I would have to look at the transcript. I do know, again, that we are involved. We developed these documents together in order to development joint threat and risk assessment so that we can deploy our resources in a manner that is based on

M. Wex : C'est tout à fait exact. Vous avez raison de le mentionner, car c'est important.

[*Français*]

Le sénateur Nolin : Je présume que les Américains, de leur côté, ont eu à adopter des lois habilitantes pour permettre que cette entente s'organise. Où en est rendue cette législation?

[*Traduction*]

M. Wex : Je vous remercie de la question, monsieur le sénateur. Vous avez raison : tout comme nous, les Américains doivent légiférer la mise en œuvre de l'accord-cadre. D'ailleurs, ils ont déjà une loi autorisant des agents étrangers à être désignés comme équivalents d'agents de la paix en vertu du Code of Federal Regulations (Title 19 *Customs Duties*) et ils ont soumis au gouvernement du Canada une note diplomatique à cet effet.

Ils ont donc pris toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'accord-cadre que nous avons négocié avec eux en 2009. L'adoption de la loi permettrait de réaliser ce que les Américains ont déjà mis en œuvre.

Le sénateur Nolin : Pouvez-vous nous dire quand cela a eu lieu?

M. Wex : Je crois que c'était en 2009, mais je vous le confirmerai.

Stephen Bolton, directeur, Interopérabilité en matière de sécurité publique, Sécurité publique Canada : C'était en octobre 2009.

Le sénateur Nolin : Tout est donc fait, ils n'attendent que nous.

Ma deuxième question a trait à la situation aux États-Unis. M. Alan Bersin, qui était commissaire aux services douaniers et à la protection des frontières des États-Unis a témoigné devant le Sénat en mai dernier, faisant allusion à une évaluation conjointe des menaces et des risques. Êtes-vous au courant de cette évaluation? Je suppose que nous en faisions partie? Quel est le processus impliquant une telle évaluation?

M. Wex : Je connais bien M. Alan Bersin, qui est aujourd'hui secrétaire adjoint au Département de sécurité intérieure des États-Unis.

Je ne connais pas le document auquel vous faites allusion. Je sais par contre — et j'en profite pour le signaler au comité — que le Canada et les États-Unis procèdent régulièrement à des évaluations conjointes des menaces et des risques, et publient à ce sujet des documents qu'ils élaborent ensemble.

Le sénateur Nolin : Il les a mentionnés au moment de son témoignage, en mai 2011. Je comprends que nous en soyons informés, ainsi que des résultats, mais je voulais savoir si ces évaluations étaient positives.

M. Wex : Je ne peux pas vous dire exactement de quel document vous voulez parler, car il faudrait que je consulte la transcription des témoignages. Mais je vous le redis, je sais la part que nous y prenons. Nous préparons ensemble ces documents afin d'évaluer conjointement les menaces et les risques, ce qui nous

the evidence and intelligence out there. The evaluations, frankly, are more like assessments, as I understand them, and they identify where our priority threats are by commodity, by location, which groups are involved, and so on and so forth.

The RCMP, who will be testifying shortly, is in a better situation than I would be to speak to the details of that.

The Chair: How do you describe the status of Shiprider right now? Pending this legislation, is it still a pilot program?

Mr. Wex: It is not necessarily a program, per se. It is a policing model that the two governments believe is effective and will address an important gap in our maritime boundary. As you know, we have conducted a number of pilots.

This legislation is an enabling framework, and it will enable the deployment of regularized Shiprider operations. Pending this legislation, Shiprider operations would only be conducted on pilot basis and there have not been any pilots for some time.

The Chair: Do you have any assessment — and we will ask the RCMP about this as well — about successes or missions accomplished so far?

Mr. Wex: Yes, I do. As we indicated at the outset, the first pilot was in 2005 and the idea was to test the concept: Does it work? Can it how? How does it work? It was also to look at the relationships, training, designation, et cetera.

There was a subsequent pilot in 2007; it was a two-month pilot focused on the Cornwall St. Lawrence Seaway region. There were a number of direct impacts on criminality. There were six direct requests; the pilots led to 41 additional arrests. There was an abducted child who was recovered as a result of the operation. There were major seizures, including $1.4 million contraband cigarettes; in addition to a couple of hundred pounds of marijuana and some cocaine; and vessels, vehicles and equipment that were significant in value.

The West Coast also had very positive evaluations in terms of the pilot that took place at the same time; there were two pilots over that two-month period.

Again, as Mr. Zigayer and others noted, the Vancouver Olympics and the G8 and G20 were important law enforcement activities that were undertaken that underscored the importance and significance of the pilot.

[*Translation*]

Senator Dallaire: The ships that sail the Great Lakes, in particular, have the capacity to land helicopters on board.

In the application of this bill, are there any indications on the methods those helicopters, aircraft or drones use in surveillance? If that is the case, who receives the information?

permet de déployer nos ressources en conséquence. D'après ce que je comprends, ces évaluations nous permettent de prioriser les menaces par marchandises, lieux, groupes concernés, et cetera.

Les représentants de la GRC qui témoigneront prochainement seront mieux placés que moi pour vous donner des détails à ce sujet.

Le président : Où en est actuellement le programme Shiprider? S'agit-il toujours d'un projet pilote en attendant l'adoption de la loi?

M. Wex : Ce n'est pas un programme à proprement parler, il s'agit d'un modèle d'action policière qui, de l'avis des deux gouvernements, est efficace et comblera une importante lacune à nos frontières maritimes. Comme vous le savez, nous avons mené un certain nombre de projets pilotes.

Le projet de loi offre un cadre autorisant le déploiement d'opérations régularisées dans le cadre du programme Shiprider. En attendant son adoption, les opérations ne seraient menées que dans le cadre de projets pilotes, et cela fait un certain temps qu'il n'y en a plus.

Le président : Avez-vous une évaluation — et je poserai aussi la question aux représentants de la GRC — des succès ou des missions réalisés à ce jour?

M. Wex : Oui, j'en ai eu une. Comme nous l'avons indiqué au début, le premier projet pilote s'est déroulé en 2005. Il s'agissait de tester le concept : son application et ses capacités? On voulait aussi examiner les liens, la formation, la désignation, et cetera.

Le suivant s'est déroulé en 2007. D'une durée de deux mois, il s'est déployé dans la région de Cornwall et de la Voie maritime du Saint-Laurent. Il a eu des conséquences directes sur la criminalité. Il y a eu six demandes directes et les activités ont abouti à 41 arrestations supplémentaires. Il a permis en outre de retrouver un enfant qui avait été enlevé. Il a donné lieu à des saisies d'envergure, dont des cigarettes de contrebande d'une valeur de 1,4 million de dollars, quelques centaines de livres de marijuana et de la cocaïne, ce à quoi il faut ajouter des navires, des véhicules et de l'équipement d'une valeur considérable.

Les deux projets pilotes qui ont été menés en même temps et pendant deux mois sur la côte Ouest ont eux aussi donné de très bons résultats.

Comme M. Zigayer et d'autres l'ont fait remarquer, les Jeux olympiques de Vancouver ainsi que les sommets du G8 et du G20 ont donné lieu à d'importantes activités d'application de la loi qui ont fait ressortir la portée de ces projets pilotes.

[*Français*]

Le sénateur Dallaire : Les navires qui vont sur les Grands Lacs, en particulier, ont la capacité de recevoir des hélicoptères à bord.

Dans l'application de ce projet de loi, y a-t-il des indications sur les méthodes qu'utilisent ces hélicoptères, avions ou drones pour la surveillance? Le cas échéant, qui reçoit l'information?

[*English*]

Are the MSOCs managing those things? What is the air platform status within this legislation?

Mr. Wex: Thank you, senator, for the comment with respect to aerial support. There is a provision in the agreement on page 273 that does allow for the appointment of a pilot or a co-pilot.

The idea here is to have aerial support — basically to be the "eye in the sky" for to Shiprider vessel, to provide monitoring surveillance, not for direct enforcement activity but rather to help the Shiprider vessel improve the awareness of the maritime domain. Basically, if there is a suspect vessel hiding behind an island somewhere and the Shiprider vessel lost track of them, the aerial support will help out. It is certainly an additional asset and tool that it makes sense to have in support of the Shiprider vessel.

It would still always be under the control of the host country, and the officers that would be piloting would also undergo the necessary training and be designated as Shiprider officers.

Senator Dallaire: You are saying it is an extension to surveillance. Are those aircraft armed?

Mr. Zigayer: They are not armed. If the persons on board the aircraft are peace officers and are wearing their side arms, those would be the weapons on board. Otherwise, we are talking about observation aircraft and about fairly small vessels.

The last time I appeared, I provided pictures. We are talking about RIBs, which are fairly small. You will not land a helicopter on this.

Senator Dallaire: I am not worried about our side.

Mr. Zigayer: I think both sides will also be contributing the same type of equipment towards the operation because part of the training is also training with regard to the handling and use of the particular vessels in question.

In fact, as the RCMP can pursue, the training is both training in the law, practical matters and policies and training on how to get on and get off a vessel. Certainly, the Coast Guard has a lot of experience with that, but, for many of the RCMP officers, this is new. They are good with other things.

Senator Dallaire: There are provincial and municipal level capabilities. It was not clear the last time how much they will be engaged in Shiprider. Is the municipal level sort of holding the fort on the wharves? Is it the RCMP, the provincial level and then maybe them? What would be the nature of the handover of a scenario?

Mr. Zigayer: The actual Shiprider operations would be working in conjunction with existing, cooperative or whatever law enforcement arrangements existed, but the Shiprider

[*Traduction*]

Est-ce que les opérations sont gérées par le Marine Corps Operation Center (MSOC)? Quel est le statut de la plate-forme aérienne aux termes de la loi?

M. Wex : Merci, sénateur, de votre commentaire sur le soutien aérien. À la page 273 de l'accord figure une clause prévoyant la nomination d'un pilote ou d'un copilote.

L'idée est d'avoir un appui aérien — essentiellement « l'œil dans le ciel » du navire Shiprider — qui assure la surveillance. Il ne s'agit pas de faire appliquer directement la loi, mais plutôt d'aider le navire à être plus sensible à son environnement. Par exemple, si une embarcation suspecte se cache derrière une île et que le navire Shiprider l'a perdue de vue, c'est là qu'intervient l'appui aérien, comme outil supplémentaire très utile.

Cela relèverait encore du pays hôte, et les agents qui piloteraient ces appareils recevraient également la formation requise et seraient désignés comme des agents participant au programme Shiprider.

Le sénateur Dallaire : Vous dites qu'il s'agit d'une extension de la surveillance. Ces appareils sont-ils armés?

M. Zigayer : Non. Si les personnes dans l'appareil sont des agents de la paix et portent leur arme de poing, ce sont les seules armes à bord. Sinon, nous parlons d'un appareil d'observation et de bateaux assez petits.

La dernière fois que je suis venu témoigner, j'ai apporté des photos. Nous parlons d'embarcations pneumatiques à coque rigide, qui sont assez petites. Un hélicoptère ne peut pas s'y poser.

Le sénateur Dallaire : Je ne m'inquiète pas pour ce qui est de notre côté.

M. Zigayer : Je crois que les deux côtés fourniront le même type d'équipement pour les opérations, car une partie de la formation porte également sur l'utilisation des bateaux en question.

En fait, comme la GRC pourra vous le dire, la formation porte sur le droit, les questions pratiques et les politiques, ainsi que sur la façon de monter sur un bateau et d'en descendre. Les membres de la Garde côtière ont certes beaucoup d'expérience à ce chapitre, mais pour de nombreux agents de la GRC, c'est nouveau. Ils excellent dans d'autres fonctions.

Le sénateur Dallaire : Il y a des ressources à l'échelon provincial et municipal. On n'a pas clairement défini, la dernière fois, dans quelle mesure elles participeront au programme Shiprider. Est-ce que ce sont les municipalités qui s'occupent des quais? Est-ce la GRC, la province, et peut-être ensuite les municipalités? Comment gérerait-on une situation donnée?

M. Zigayer : Les opérations Shiprider seraient menées en relation avec les accords d'application de la loi existants, qu'ils soient coopératifs ou autre, mais les agents désignés du

designated officers would have a specific mission. They could be from municipal police forces, from provincial forces or from the RCMP.

In fact, there were municipal police officers participating in the 2007 pilot off of Vancouver, and one could expect that our provincial and municipal partners would be invited to participate — more people to join the party.

Senator Dallaire: This includes the Aboriginal police forces?

Mr. Zigayer: Absolutely.

Senator Day: Do you envisage the pilot and the co-pilot or anybody on an aircraft conducting an activity by themselves without a ship?

Mr. Wex: No, I do not.

Senator Day: That must be in the background document that you have.

What do you have to avoid being overwhelmed by a much larger U.S. partner on this? Do you have written into the protocol that there will be an equal number of designated officers from each country? Is there some protection that we will not have just one guy out there on 10,000 U.S. ships, with them basically doing all of the functions?

The Chair: Would we not want their equipment?

An Hon. Senator: I was going to say that that would be a good thing.

Senator Dallaire: It would be the War of 1812 again.

Mr. Wex: There is nothing in the act that provides a ratio. However, the argument can be made that, to the extent that we can gain access to the American platform and vehicles, all the better in the sense that once they go into our territory they become, for all intents and purposes, peace officers in Canada, and we have just leveraged significant resources.

There are other issues that you implied in your question.

Senator Day: Yes, I think there are other issues. I would not make light of that, frankly.

Mr. Wex: I am not, but, on that point, there is an argument to be made about leveraging resources, which is important to us as well. To answer your question directly, there is nothing.

The RCMP or Mr. Bolton may want to add some comments to that.

Mr. Bolton: I was just going to say that there is a protection in the sense that there is a central authority, and that is the commissioner for the RCMP. He will designate the U.S. officials working in the program, so the Americans would not be able to

programme Shiprider auraient une mission précise. Il pourrait s'agir d'agents des forces de police municipales ou provinciales, ou de la GRC.

En fait, des policiers municipaux ont participé au projet pilote de 2007 à Vancouver, et on peut s'attendre à ce que nos partenaires provinciaux et municipaux soient invités à participer au programme — davantage de personnes participeront.

Le sénateur Dallaire : Cela comprend-il les corps policiers autochtones?

M. Zigayer : Tout à fait.

Le sénateur Day : Prévoyez-vous que le pilote et le copilote pourront effectuer une opération tout seuls, sans qu'il y ait de bateau?

M. Wex : Non.

Le sénateur Day : Cela doit se trouver dans votre document d'information.

Que prévoyez-vous faire pour éviter d'être submergés par un partenaire américain beaucoup plus important? Est-il prévu dans le protocole qu'il y aura un nombre égal d'agents désignés pour chaque pays? Comment pouvons-nous avoir l'assurance qu'il n'y aura pas un seul et unique agent pour 10 000 bateaux américains, et que ce seront les agents américains qui s'occuperont de pratiquement tout?

La présidente : Ne voudrions-nous pas avoir accès à cet équipement?

Une voix : J'allais dire que ce serait une bonne chose.

Le sénateur Dallaire : Ce serait encore la guerre de 1812.

M. Wex : La loi ne prévoit pas de ratio. Toutefois, dans la mesure où nous pouvons avoir accès à la plate-forme et aux véhicules américains, c'est avantageux, puisque lorsqu'ils entrent sur notre territoire, ils deviennent en quelque sorte des agents canadiens, et nous obtenons ainsi des ressources importantes.

Votre question comporte des enjeux implicites.

Le sénateur Day : Oui, je pense qu'il y a d'autres enjeux. Je ne prendrais pas cela à la légère, pour tout dire.

M. Wex : Ce n'est pas ce que je fais, mais nous pourrions tirer parti de ces ressources, ce qui est également important pour nous. Pour répondre directement à votre question, il n'y a rien à ce sujet dans la loi.

Les représentants de la GRC ou M. Bolton voudront peut-être ajouter quelque chose.

M. Bolton : Je voulais simplement dire que nous en avons l'assurance en ce sens qu'il y a une autorité centrale, soit le commissaire de la GRC. Il désignera les agents américains qui travailleront au programme; les Américains ne pourront donc pas

slip in 5,000 people without the RCMP Commissioner seeing that. They will be designated, so there is a control mechanism built into the legislation.

Senator Nolin: In Senator Dallaire's question, he referred to drones. I understand, obviously, that there is no pilot. In section 8, you are referring to pilots and co-pilots, but the Americans are known to be already using drones to protect their own border.

[*Translation*]

Is it possible to imagine — and I am going to use the same words that you use in section 8: "and that is used to provide aerial support in an integrated cross-border operation." — is it possible that the Americans, who are already using this type of equipment to provide the services I have just described, could fly over Canadian territory to support an activity that is covered in another way by Shiprider?

Mr. Zigayer: It is true that the Americans are already using drones, quite large predators.

Senator Nolin: That are armed.

Mr. Zigayer: Not on our border, but in Afghanistan, yes. They are quite large. They are based in Grand Forks, North Dakota. I have visited them. Their mission, for the time being, is the Prairie border. But the clause in question is not really aimed at that type of activity. If you look at the clause, they are talking about the crew of an aircraft.

Senator Nolin: I see, but my question followed on the fact, firstly, that Senator Dallaire mentioned unmanned aircraft, and I am referring to the matter of technical support. If the Americans use technical support for an operation, and if that operation — because it is ongoing and the Americans decide, together with the Canadians, that that operation is a part of Shiprider, will the drone stay in the United States or will it continue on over Canada? That is my question.

Mr. Zigayer: For the moment, I think that the drone will stay over land.

Senator Nolin: In the United States.

Mr. Zigayer: In which case, there will not be a problem.

[*English*]

Senator Peterson: I have a question on the surveillance data that will probably be collected on Canadians in this operation, both by towers and by drones. Where would that information go and what control do you have over it so that we know what is happening?

Mr. Wex: I will start off speaking to the general information-sharing provisions, if you will, and then turn to others to complement that.

Lots of work has been done on this file in the context of the information-sharing regime. Frankly, from everything I have heard, seen and been briefed on, it sounds like it is the gold

faire entrer 5 000 personnes sans que le commissaire de la GRC ne le remarque. Ils seront désignés. Un mécanisme de contrôle est prévu dans la mesure législative.

Le sénateur Nolin : Le sénateur Dallaire, dans sa question, a parlé de drones. De toute évidence, ils n'ont pas de pilote. À l'article 8, on parle de pilotes et de copilotes, mais on sait que les Américains utilisent déjà des drones pour protéger leurs frontières.

[*Français*]

Est-il est possible d'imaginer — et je vais utiliser les mêmes mots que vous utilisez dans l'article 8 : « et qui est utilisé pour fournir des services de soutien aérien dans le cadre d'une opération transfrontalière intégrée », est-il possible que les Américains, qui utilisent déjà ce type d'équipement pour rendre les services que je viens de décrire, puissent survoler le territoire canadien en support à une activité couverte autrement par Shiprider?

M. Zigayer : C'est vrai que les Américains utilisent déjà des drones, des prédateurs assez larges.

Le sénateur Nolin : Qui sont armés.

M. Zigayer : Pas sur notre frontière, mais en Afghanistan, oui. Ils sont assez larges. Ils sont basés à Grand Forks, North Dakota. Je les ai visités. Leur mission, pour l'instant, c'est la frontière des Prairies. Mais l'article en question n'envisage pas vraiment ce genre d'activité. Si on regarde l'article, on parle d'un équipage, un équipage sur l'avion.

Le sénateur Nolin : Non, mais ma question, c'est parce que, premièrement, le sénateur Dallaire a fait référence aux aéronefs non habités, et moi, j'en suis sur la question de l'appui technique. Si les Américains se servent en appui technique à une opération, est-ce que, si cette opération, — parce qu'elle est en progrès et que les Américains décident, de concert avec les Canadiens, que cette opération fait partie de Shiprider, est-ce que le drone va rester aux États-Unis ou il va poursuivre au Canada? Voilà ma question.

M. Zigayer : Pour l'instant, je crois que le drone va rester au-dessus de la terre.

Le sénateur Nolin : Aux États-Unis

M. Zigayer : Alors, il n'y aura pas de problème.

[*Traduction*]

Le sénateur Peterson : J'ai une question à poser sur les données de surveillance canadiennes qui seront probablement recueillies durant ces opérations, tant par les tours que les drones. Où ces renseignements se retrouveront-ils et quelles seront les mesures de contrôle qui nous permettront de savoir ce qui se passe?

M. Wex : Je vais d'abord parler des dispositions générales relatives à la communication des renseignements, si vous le voulez bien, puis je demanderai aux autres de compléter.

Beaucoup de travail a été accompli dans ce dossier en ce qui concerne le régime de communication des renseignements. Honnêtement, d'après tout ce que j'ai vu et entendu et ce qu'on

standard in terms of collaborative law enforcement models when it comes to information sharing, on the one hand, making sure information is shared for law enforcement operations to get the job done and, on the other hand, being mindful of the privacy considerations of Canadians.

It tries to achieve that balance between the two. There is an information sharing framework that is both in the framework agreement and elsewhere and that is layered, if you will.

The first layer, essentially, is that it is limited in scope, so the information is shared purely for cross-border law enforcement purposes between Canada and the United States. If there is any further use or disclosure of that information, generally it requires the consent of the other party. That is new.

There are exceptions where consent is not required by virtue of the domestic law of the other country. The Americans have and we have situations where information should be shared with other agencies. In those cases, the framework agreement and the arrangement that we have with the United States in this context requires notice, so there are notice provisions in those exceptional circumstances that are required.

Further, the framework agreement provides that written agreements need to be entered into between Canada and the United States with respect to the sharing of information, with respect to its collection, its use, its further sharing and its destruction, and other elements as well. Therefore, the framework agreement, which has already been negotiated, contemplates and requires that the parties enter into further written agreements to appropriately confine the issue that you have raised.

I do not know if anyone else has anything else they want to add to that.

Ms. Beecher: I can complete this answer. You mentioned information collection, not just sharing. Traditionally, when we engage with the U.S., we share information because we are on either side of the border. In this particular instance, American officers will be on Canadian territory collecting information, and we actually contemplated that in the framework agreement, and article 14(5) deals with information collection specifically. The U.S. officers in Canada will be bound by the same rules as just outlined for information sharing for the information that they collect when they are, in fact, on Canadian territory.

The second thing that should be added is that we have in the framework agreement itself article 14(6). We have the possibility to impose additional restrictions on information sharing when the information is particularly sensitive, and if you refer to that subsection, you will see that the receiving party has two choices. They can agree to these additional restrictions or simply state that

m'a dit, il semble que la norme exemplaire, pour ce qui est de la communication de renseignements dans le cadre des modèles collaboratifs d'application de la loi, soit d'une part, de s'assurer de la communication des renseignements pour les opérations d'application de la loi afin que le travail soit accompli et, d'autre part, de tenir compte des attentes des Canadiens relativement à la protection de la vie privée.

On tente d'atteindre un équilibre entre les deux. Il y a une structure de communication de renseignements qui se trouve dans l'accord-cadre, notamment, et qui est composée de volets, si l'on veut.

Le premier volet, essentiellement, concerne le fait que sa portée est limitée; les renseignements sont donc communiqués uniquement à des fins d'application de la loi aux frontières entre le Canada et les États-Unis. Si on veut utiliser ou divulguer ces renseignements autrement, ont doit généralement obtenir le consentement de l'autre partie. C'est nouveau.

Il existe des exceptions où le consentement n'est pas requis en vertu des lois internes de l'autre pays. Ici, comme aux États-Unis, les renseignements doivent parfois être communiqués à d'autres organismes. Dans ces cas, l'accord-cadre et l'arrangement conclu avec les États-Unis dans ce contexte prévoient qu'il faut en donner avis; des dispositions relatives aux avis sont donc requises dans ces circonstances exceptionnelles.

De plus, l'accord-cadre prévoit que des arrangements écrits doivent être conclus entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne la communication de renseignements, leur collecte, leur utilisation, leur communication élargie et leur destruction, ainsi que d'autres éléments. Par conséquent, l'accord-cadre, qui a déjà été négocié, prévoit et exige que les parties concluent d'autres arrangements écrits afin de limiter de façon adéquate le problème que vous avez soulevé.

Je ne sais pas si quelqu'un d'autre voudrait ajouter quelque chose.

Mme Beecher : Je peux compléter la réponse. Vous avez parlé de la collecte des renseignements, pas seulement de la communication. Généralement, quand nous collaborons avec les États-Unis, nous nous communiquons les renseignements parce que nous sommes des deux côtés de la frontière. Dans ce cas-ci, les agents américains recueilleront des renseignements sur le territoire canadien, et nous avons prévu cela dans l'accord-cadre; l'article 14(5) porte expressément sur la collecte des renseignements. Les agents américains au Canada seront tenus de respecter les mêmes règles relatives à la communication de renseignements pour les renseignements qu'ils recueillent lorsqu'ils se trouvent en territoire canadien.

Le deuxième élément à ajouter est que nous avons l'article 14(6), qui se trouve dans l'accord-cadre même. Nous avons la possibilité d'imposer des restrictions supplémentaires quant à la communication de renseignements lorsque ces renseignements sont particulièrement sensibles, et si vous consultez ce paragraphe, vous verrez que le participant qui reçoit les renseignements dispose

they want to decline the reception of the information. That is, I would say, an additional layer to this multi-layered approach to information sharing.

The Chair: Thank you very much. I would like to thank our witnesses for coming back again and answering more questions about this. We appreciate the detail that you have gone into, and even dealing with some of our hypotheticals.

Under the Shiprider legislation, the Royal Canadian Mounted Police Commissioner, or his or her delegate, is known as the central authority for Canada with the responsibility for directing and managing integrated cross-border operations in cooperation with the American central authority. RCMP officers were involved in the Shiprider pilot projects and will play a major role as integrated cross-border operations begin once this legislation is passed.

To explain some of the changes in the Shiprider legislation from the RCMP perspective, we are pleased to have with us again Deputy Commissioner for Federal Policing Mike Cabana, and also with us Chief Superintendent Joe Oliver, Director General for Border Integrity.

I understand the deputy commissioner has some opening remarks.

Mike Cabana, Deputy Commissioner, Federal Policing, Royal Canadian Mounted Police: Thank you, senator, and thank you, members of the committee, for providing the RCMP the opportunity to meet with you today to discuss the Integrated Cross-border Law Enforcement Operations component of the Jobs, Growth, and Long-term Prosperity Act. With me here today, as Senator Wallin pointed out, is Chief Superintendent Joe Oliver, Director General, Border Integrity, whom I consider to be a subject matter expert on the issue.

It is a pleasure to be here to discuss an issue which is so important to the people of Canada and the United States — the security of our shared border.

[*Translation*]

The United States and Canada have always enjoyed a special relationship, including a long history of cooperation. Lying at the very heart of that relationship is an 8,800-kilometre-long line on the map. Our shared border is unique — not only in the volume of trade, but in size and terrain.

Unfortunately, transnational crime continues to be a threat to public safety and national security. Cross-border crime is a two-way problem that has implications for both Canadian and U.S. citizens.

de deux choix. Il peut soit accepter ces restrictions supplémentaires, soit simplement indiquer qu'il refuse de recevoir les renseignements. Je dirais que c'est une dimension additionnelle à cette approche multidimensionnelle à l'égard de la communication de renseignements.

La présidente : Merci beaucoup. Je tiens à remercier nos témoins d'être revenus pour répondre à d'autres questions à ce sujet. Nous vous sommes reconnaissants de nous fournir des renseignements détaillés et même de discuter de certaines de nos hypothèses.

En vertu de la mesure législative relative au programme Shiprider, le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada ou son délégué représente l'autorité centrale du Canada et a la responsabilité de la direction et de la gestion des opérations transfrontalières intégrées en coopération avec l'autorité centrale des États-Unis. Les agents de la GRC ont participé aux projets pilotes Shiprider et joueront un rôle important lorsque débuteront les opérations transfrontalières intégrées, après l'adoption de ce projet de loi.

Pour nous expliquer quelques-unes des modifications à la mesure législative relative au programme Shiprider du point de vue de la GRC, nous avons le plaisir d'accueillir à nouveau Mike Cabana, sous-commissaire, Exécution des lois fédérales, et Joe Oliver, surintendant principal, directeur général, Intégrité des frontières.

Je crois que le sous-commissaire va faire une déclaration préliminaire.

Mike Cabana, sous-commissaire, Exécution des lois fédérales, Gendarmerie royale du Canada : Je remercie le sénateur et les membres du comité de donner à la GRC l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui pour discuter de la section de la Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable traitant des opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'application de la loi. Je suis accompagné aujourd'hui, comme l'a souligné le sénateur Wallin, du surintendant principal Joe Oliver, directeur général de l'Intégrité des frontières, que je considère comme un expert en la matière.

Je suis heureux d'être des vôtres pour parler d'un sujet qui importe beaucoup aux Canadiens et aux Américains, soit la sécurité de notre frontière commune.

[*Français*]

Les États-Unis et le Canada entretiennent depuis longtemps une relation de collaboration. Au cœur même de cette relation, il y a une frontière longue de 8 800 kilomètres que nous partageons. Notre frontière commune est unique, à la fois par sa longueur, sa géographie et par le volume commercial qui la franchit.

Malheureusement, la criminalité transnationale menace toujours la sécurité publique et la sécurité nationale. La criminalité transfrontalière est un problème binational qui a des implications à la fois pour les citoyens canadiens et les citoyens américains.

Criminal organizations are not restricted by jurisdictional boundaries, and in fact they seek to exploit jurisdictional weaknesses at international borders for illicit purposes. In response, law enforcement partners must continue to develop relevant, modern approaches to strengthen the integrity of the border, including the pursuit of new, innovative cross-border law enforcement models that leverage the law enforcement resources of both countries.

[*English*]

As the committee knows, no single agency has the sole responsibility, let alone the ability, to secure our shared border. That is why initiatives such as the well-established Integrated Border Enforcement Teams and the more recent Integrated Cross-border Maritime Law Enforcement Operations, commonly known as Shiprider, are such good examples of how law enforcement relationships have evolved from cooperation to collaboration and then to integration.

They are models of how we continue to build our partnerships. The Integrated Cross-border Law Enforcement Operations bill will deepen Canada-U.S. law enforcement collaboration and strengthen our cross border crime-fighting capabilities.

Shiprider represents a truly integrated approach to combatting cross-border crime on shared waterways between Canada and the U.S. Shiprider involves vessels jointly crewed by especially trained and designated Canadian and U.S. law enforcement officers who are authorized to enforce the law on both sides of the international boundary line. Working together, armed Canadian and U.S. law enforcement officers are able to transit back and forth across the border to deal with cross-border criminality in our shared waterways.

In the past, we were not able to pursue criminals across the border, and they knew it. All they had to do was reach that international line to escape apprehension and prosecution. Unlike law enforcement, criminals were not bound by jurisdictional limitations, and they used it to their advantage.

With the new Shiprider authorities, criminals will no longer be able to use the border to evade justice and accountability. The RCMP and the U.S. Coast Guard have been refining the Shiprider initiative since 2005 when the first joint pilot project took place. Since 2005, a number of Shiprider pilot projects have been conducted, including one during the 2010 Olympics in Vancouver and another that took place during the G20 summit on Lake Ontario.

Les organisations criminelles ne s'arrêtent pas aux frontières des territoires de compétence. Au contraire, elles exploitent à des fins illicites les faiblesses qu'occasionnent le découpage des champs de juridiction aux frontières internationales. En réaction, les partenaires en matière de l'application de la loi doivent continuer d'inventer des stratégies modernes et pertinentes pour renforcer l'intégrité des frontières, des modèles novateurs d'application transfrontalière de la loi qui optimisent les ressources policières des deux pays.

[*Traduction*]

Comme les membres du comité le savent, aucune organisation n'a à elle seule la responsabilité ni la capacité de protéger notre frontière commune. C'est pourquoi des initiatives comme les équipes intégrées de la police des frontières, qui sont bien établies, ainsi que les plus récentes opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi, que l'on appelle couramment Shiprider, illustrent bien comment la relation des organismes d'application de la loi est passée de la coopération à la collaboration, puis à l'intégration.

Ces initiatives montrent comment nous continuons à renforcer nos partenariats. La Loi sur les opérations transfrontalières intégrées de contrôle d'application de la loi permettra d'approfondir la coopération canado-américaine en matière d'application de la loi et de renforcer nos capacités transfrontalières de lutte contre la criminalité.

Le programme Shiprider constitue une véritable stratégie d'intégration pour lutter contre la criminalité transfrontalière sur les voies navigables qui sont partagées entre le Canada et les États-Unis. Pour les besoins de Shiprider, l'équipage des bateaux est en partie canadien et en partie américain et constitué d'agents d'application de la loi désignés et dûment formés, autorisés à faire appliquer la loi de part et d'autre de la frontière internationale. Ces agents d'application de la loi canadiens et américains travaillent ensemble, sont armés et peuvent franchir la frontière sans ambages afin d'enrayer la criminalité transfrontalière sur nos cours d'eau communs.

Auparavant, il nous était impossible de poursuivre les criminels au-delà de la frontière, et ils le savaient. Tout ce qu'ils avaient à faire était de franchir la ligne internationale afin d'échapper aux arrestations et aux poursuites. Contrairement aux agents d'application de la loi, les criminels ne respectaient pas les limites du pays et se servaient de cet avantage.

Maintenant que nous avons les pouvoirs voulus grâce au programme Shiprider, les criminels ne peuvent plus se réfugier derrière la frontière afin de se soustraire à la justice et à l'obligation de rendre des comptes. La GRC et la Garde côtière américaine peaufinent l'initiative Shiprider depuis 2005, année du premier projet pilote. Depuis, il y a eu plusieurs projets pilotes Shiprider, notamment celui mené durant les Jeux olympiques de 2010 à Vancouver et l'autre, lors du Sommet du G20, sur le lac Ontario.

Since the first pilot project was carried out, training has been of utmost importance. In order to participate in Shiprider operations, officers from Canadian and U.S. law enforcement agencies are required to successfully complete comprehensive training which is delivered at the U.S. Federal Law Enforcement Training Center in Charleston, South Carolina.

The training is truly binational with Canadian and American instructors and includes in-class seminars, case study scenarios and vessel training. However, perhaps most importantly, the students acquire a full understanding of the criminal laws, privacy laws and policies of Canada and the U.S., as well as respective domestic enforcement authorities and on-water operational procedures.

[*Translation*]

Other very important components of the Shiprider model are the built-in protections and safeguards. Canada-U.S. Shiprider operations adhere to the principles of reciprocity and sovereignty, and respect the fundamental rights, freedoms and the rule of law of both countries. While Shiprider removes jurisdictional roadblocks associated with an international border, all Shiprider operations undertaken on Canadian territory have been, and will continue to be, carried out in accordance with Canadian law and policy and executed under the direction and control of a Canadian law enforcement officer. The reverse applies in U.S. waters.

Command authority for all operations is determined by the host country. Participating law enforcement officers would only enforce the domestic laws of the host country and prosecutions are conducted in the country where the offence took place.

[*English*]

Sophisticated criminal organizations exploit vulnerabilities in border, geography and enforcement patterns. They do this to smuggle people and commodities such as narcotics, currency, firearms and contraband tobacco between Canada and the U.S.

Criminals are also constantly adapting and expanding their activities. This compromises our border integrity, posing a real threat to the safety and security of our communities. We should never become complacent about border security. We must always be vigilant, working collaboratively with our American counterparts to identify solutions that overcome barriers to effective cross-border enforcement.

We are confronting these challenges by building meaningful partnerships and developing innovative ideas and solutions, such as Shiprider. The Integrated Cross-border Law Enforcement

Depuis la tenue du premier projet pilote, la formation revêt une grande importance. Pour participer aux opérations du programme Shiprider, les agents des services canadiens et américains d'application de la loi doivent suivre et réussir la formation poussée offerte par le Federal Law Enforcement Training Center, à Charleston, en Caroline du Sud.

Formation véritablement binationale, assurée par des instructeurs canadiens et américains, elle comprend des séminaires en classe, des études de cas et des scénarios ainsi qu'une formation à la navigation. Mais surtout, les participants acquièrent une pleine compréhension des lois criminelles, des lois protégeant la vie privée et des politiques connexes, tant canadiennes qu'américaines, et apprennent ce que sont les pouvoirs d'application de la loi et les procédures opérationnelles maritimes propres à leurs pays respectifs.

[*Français*]

Un autre élément très important du modèle Shiprider est la présence intégrée de clauses de protection. Les opérations Shiprider adhèrent aux principes de réciprocité et de souveraineté et reconnaissent l'importance de respecter les droits fondamentaux, les libertés et la primauté du droit propre à chacun des deux pays. Bien que Shiprider lève les obstacles de juridiction associées à la frontière internationale, toutes les opérations de Shiprider menées en territoire canadien furent et vont continuer à être menées conformément aux lois et aux politiques canadiennes, et elles seront mises en œuvre sous la direction et le contrôle d'un agent d'application de la loi canadien. Il en va de même pour les Américains en eaux américaines.

Le commandement de toutes les opérations est confié au pays hôte. Les agents d'application de la loi n'appliquent que les lois du pays hôte et les procès se tiennent dans le pays où l'infraction a été commise.

[*Traduction*]

Les organisations criminelles sophistiquées exploitent les vulnérabilités des frontières, de la géographie et des modèles de répression. Ils en profitent pour faire passer la frontière entre le Canada et les États-Unis à des gens et à des marchandises comme des stupéfiants, de l'argent, des armes à feu et du tabac de contrebande.

Les criminels adaptent et étendent constamment leurs activités, ce qui met en péril l'intégrité de la frontière et pose une réelle menace à la sécurité et à la sûreté de nos deux pays. La sécurité des frontières ne doit souffrir aucun relâchement. Il nous faut constamment rester vigilants et travailler avec les États-Unis afin de trouver des solutions dans le but de surmonter les obstacles pour une application transfrontalière de la loi de plus en plus efficace.

Notre façon de nous attaquer à ces difficultés, c'est l'établissement de partenariats authentiques et la mise en place d'idées et de solutions novatrices, comme Shiprider. Le projet de

Operations bill will enable the RCMP to operationalize Shiprider and increase our ability to leverage resources and suppress cross-border crime in the marine environment. Thank you very much.

The Chair: Thank you, deputy commissioner. Just a word to you, Chief Superintendent Oliver. As you were described as the chief content guy on this, we have heard from our previous witnesses that they consulted pretty thoroughly post the last attempt of this legislation. Do you feel it has captured some of the concerns you had, or did these come from other enforcement agencies?

Chief Superintendent Joseph Oliver, Director General, Border Integrity, Royal Canadian Mounted Police: I think the amendments or changes between Bill S-13 and Bill C-38 have captured some of the elements we have identified as potential gaps in going forward, particularly with respect to certificates, incidental activities. As we looked at the technical language in the previous iteration, we found that there was the possibility, while implied, of a gap in terms of the authorities the visiting officers would have with respect to carrying their prohibited weapons to and from the work site, so I think provisions like that address some of those gaps.

The Chair: Thank you for that. We will begin our questioning with Senator Dallaire.

[*Translation*]

Senator Dallaire: The seaway is an international seaway, that is to say that many international ships navigate those waters. Boarding parties have reasons to search a foreign ship that is navigating toward an American or Canadian centre.

Is this done in the context of applying Shiprider, or is there a special criterion that must be considered in light of the fact that these ships come from a third country?

Mr. Cabana: Ships are subject to the laws of the country where they navigate.

[*English*]

Mr. Oliver: The authorities that are provided with Shiprider just enable the leveraging of each other's resources and cross-designation. In terms of the objectives, your authority to search and board vessels comes from other pieces of legislation, such as our Customs Act and our immigration laws. They would apply, in the border context, based on a reasonable suspicion that there may have been an infraction, but there are also authorities to investigate and board vessels for safety violations while in the maritime context.

loi sur les opérations intégrées transfrontalières d'application de la loi va permettre à la GRC de rendre l'initiative Shiprider opérationnelle et d'accroître notre capacité de mobiliser les ressources et de supprimer la criminalité transfrontalière dans l'environnement marin. Merci beaucoup.

Le président : Merci, monsieur le sous-ministre adjoint. J'aurais un mot à vous dire, monsieur le surintendant principal Oliver, parce qu'on vient de dire que vous êtes le principal expert en la matière. D'autres témoins nous ont dit avoir mené des consultations approfondies après la dernière tentative d'adoption du projet de loi. Estimez-vous qu'on a tenu compte de certaines de vos préoccupations, ou s'agit-il plutôt de modifications recommandées par d'autres organismes d'application de la loi?

Surintendant principal Joseph Oliver, directeur général, Intégrité des frontières, Gendarmerie royale du Canada : Je pense que les amendements ou les modifications entre le projet de loi S-13 et le projet de loi C-38 tiennent compte de certaines des lacunes possibles que nous avons cernées, particulièrement en ce qui concerne les certificats et les activités accessoires. Au moment d'examiner le libellé technique dans la dernière mouture du projet de loi, nous avons constaté qu'il y avait une lacune possible, mais implicite, sur le plan des pouvoirs pour les agents en visite qui devaient porter des armes interdites en direction et en provenance de leur lieu de travail. Je crois donc que de telles dispositions viennent combler certaines de ces lacunes.

Le président : Merci de votre réponse. Nous allons passer à la période de questions en commençant par le sénateur Dallaire.

[*Français*]

Le sénateur Dallaire : La voie maritime est une voie internationale, c'est-à-dire que beaucoup de navires internationaux y naviguent. Les équipes d'abordage ont des raisons de fouiller un navire étranger qui navigue vers un centre américain ou canadien.

Est-ce que ceci se fait dans le contexte de l'application de Shiprider ou est-ce qu'il y a un élément spécial qui doit être considéré compte tenu du fait que ces navires proviennent d'un pays tiers?

M. Cabana : Les navires sont assujettis aux lois du pays où ils naviguent.

[*Traduction*]

M. Oliver : Les pouvoirs prévus par l'initiative Shiprider permettent de mettre à profit nos ressources et d'assurer la désignation réciproque. Pour ce qui est des objectifs, le pouvoir d'arraisonner le navire et de le fouiller est prévu par d'autres mesures législatives, comme la Loi sur les douanes et nos lois sur l'immigration. Ces dispositions s'appliquent, dans le contexte frontalier, s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner une infraction, mais on prévoit également des pouvoirs pour arraisonner des navires en cas d'infraction aux règles de sécurité dans le contexte maritime.

In the Great Lakes, we are most likely to encounter Canadian- and U.S.-registered vessels, but if Shiprider is deployed on the coastal approaches, there is a possibility that foreign vessels may be encountered as well. However, for the most part when we operationalize Shiprider, we are talking about smaller boats as opposed to ships.

Operationally it would not be necessarily appropriate for Shiprider to try to board a large frigate that may be coming from overseas and entering the Georgian Strait. We would rely on the Canada Border Services Agency to inspect that vessel once it arrives safely in port.

Senator Dallaire: It leads me to the point of intelligence gathering and where the threat is. This has all been brought about not because we want to stop illegal cigarettes. The aim is to reinforce our security in the context of a growing international threat that we believe can be moving arms, could be moving people, to conduct God knows what. They can be moving whatever other materials. It can be coming from outside into our territory or waterways or inside our waterways. In your response, you did not tell me if you gave them any ship boarding party training, but that is another thing.

Does the intelligence structure really now have an integrated capability electronically? Do your computers talk to each other, between you, the province, the Coast Guard, the border services, the Aboriginal people? How structured is that intelligence exchange in collating information and disseminating the information in order to take the appropriate action?

Mr. Cabana: I will try to answer your question to the best of my ability, but this is actually quite a broad question.

Senator Dallaire: Give us classified material, too.

Mr. Cabana: If your question is specific to whether there is the existence of a single system that allows all law enforcement agencies and government agencies to share information real-time, unfortunately, my answer is no. The closest we have is probably ASIS, which is the system of choice for law enforcement communities to be able to share intelligence. However, there are mechanisms in place that exist within the various communities. There are initiatives that exist to facilitate the real-time sharing of information, so we have the Marine Security Operation Centres that house a number of different federal government agencies, as well as provincial and municipal, that each have their system collocated with personnel to be able to do the search and share the intelligence as close to real-time as possible.

Therefore, a single system does not exist but the processes are in place to facilitate the sharing of information to the greatest potential.

Dans les Grands Lacs, nous avons plus de chances de tomber sur des navires enregistrés au Canada et aux États-Unis, mais si l'initiative Shiprider est déployée au large des côtes, on pourrait également avoir affaire à des navires étrangers. Toutefois, dans le contexte des activités liées à l'initiative Shiprider, on parle en général de petits bateaux plutôt que de navires.

Sur le plan opérationnel, dans le cadre de l'initiative Shiprider, il ne serait pas nécessairement approprié de tenter de monter à bord d'une grande frégate qui arrive peut-être d'outre-mer et qui entre dans le détroit de Georgie. Nous aurions plutôt recours à l'Agence des services frontaliers du Canada pour inspecter le navire, une fois arrivé à bon port.

Le sénateur Dallaire : Cela m'amène à la question de la collecte de renseignements pour déterminer les sources de menace. Si nous en parlons, ce n'est pas parce que nous voulons mettre fin à la contrebande des cigarettes. Le but, c'est de renforcer notre sécurité dans le contexte d'une menace internationale croissante, notamment le trafic d'armes et le passage de personnes, pour faire Dieu sait quoi. On pourrait transporter n'importe quoi d'autre. Cette menace pourrait entrer dans notre territoire ou nos cours d'eau de l'extérieur ou encore se produire à l'intérieur de nos cours d'eau. Dans votre réponse, vous ne m'avez pas dit si vous donnez une formation sur l'arraisonnement d'un navire, mais c'est une autre histoire.

La structure des services de renseignements est-elle maintenant dotée d'une fonction électronique intégrée? Vos ordinateurs communiquent-ils entre eux et permettent-ils une communication entre vous, la province, la Garde côtière, les services frontaliers et les Autochtones? Dans quelle mesure cet échange de renseignements est-il structuré pour ce qui est de colliger et de diffuser de l'information afin de prendre les mesures appropriées?

M. Cabana : Je vais essayer de répondre de mon mieux, mais il s'agit en fait d'une question assez vaste.

Le sénateur Dallaire : Parlez-nous aussi du matériel classifié.

M. Cabana : Si votre question est de savoir précisément s'il existe un seul système qui permet à tous les organismes d'application de la loi et organismes gouvernementaux de partager de l'information en temps réel, malheureusement, ma réponse est non. Le mieux que nous ayons est probablement l'ASIS, qui est le système de choix pour les organismes d'application de la loi afin de partager des renseignements. Toutefois, il existe des mécanismes au sein de diverses collectivités. Il y a des initiatives destinées à faciliter le partage de l'information en temps réel. Pensons aux Centres des opérations de la sûreté maritime qui accueillent un certain nombre de différents organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. Leurs systèmes et leur personnel sont situés au même endroit afin de pouvoir effectuer des recherches et partager les renseignements, dans la mesure du possible, en temps réel.

Par conséquent, il n'existe pas de système unique, mais les processus nécessaires sont en place pour faciliter le plus possible le partage de l'information.

Senator Dallaire: To what extent do you actually run formal exercises in looking at all the different potential contingency plans of getting all this together?

As an example, in your marine intelligence-gathering centre, how many Americans are sitting in there, feeding you information, or do they simply do it electronically? Do you have exchange officers on both sides to be able to protect, as an example, the human rights or the freedoms of our people because the Americans have a different perspective on those than we do?

Mr. Cabana: They do, and there are exchanges that take place. I know in Niagara there is an exchange; we have Americans that are collocated with us and we have some of our members in their centre, as well, to facilitate that exchange. There are processes and protocols that have been implemented, as you point out, out of concern to ensure the privacy and the security of Canadians and to ensure that the Canadian information that exists is properly maintained and properly shared.

I do not know if Mr. Oliver wants to add to that.

Mr. Oliver: I might add a couple of elements. One is that the Marine Security Operations Centre, which is in the Niagara region, is collocated with Transport Canada, Canadian Forces, DND, CBSA, Canadian Coast Guard and RCMP. In addition, the U.S. Coast Guard has a representative that attends that.

That is a fusion centre in terms of maritime domain awareness. They are also leveraging technologies available, such as radar and cameras, to gain better situation awareness.

We have exchanged an RCMP intelligence resource with the Operational Integration Center, which is a similar entity on the U.S. side at Selfridge Air Force Base, which is run by U.S. Customs and Border Protection. They are maintaining a situation awareness of technology and assets on the American side of the border.

Therefore, there are mechanisms where appropriate that information could be shared.

In addition, the Integrated Border Enforcement Team produces an annual threat assessment that has input from Canada Border Services Agency, RCMP, U.S. Coast Guard, U.S. Immigration and Customs Enforcement, Customs and Border Protection from the U.S. They prepare an annual threat assessment that looks at each of the IBET regions, identifies the number of organized crime groups in each region and what kind of crime trends are encountered.

While the focus is always national security regarding a terrorist threat — that is the number one priority — the reality is that, during our day-to-day interactions, the most prevalent threat we

Le sénateur Dallaire : À quelle fréquence menez-vous des exercices officiels qui tiennent compte de tous les différents plans d'urgence possibles afin de coordonner tout cela?

Par exemple, dans votre centre de collecte de renseignements maritimes, combien y a-t-il d'Américains sur place qui vous transmettent de l'information, ou cela se fait-il simplement par voie électronique? Y a-t-il des agents d'échange des deux côtés pour protéger, disons, les droits de la personne ou les libertés de nos citoyens puisque les Américains ont une perspective différente de la nôtre sur cette question?

M. Cabana : Il y en a, et on fait des échanges. Je sais que c'est le cas à Niagara; des Américains travaillent sous le même toit que nous, et certains de nos membres travaillent aussi dans leur centre afin de faciliter cet échange. On a mis en œuvre des processus et des protocoles, comme vous l'avez souligné, pour protéger la vie privée et la sécurité des Canadiens et pour s'assurer que les données canadiennes dont on dispose sont bien conservées et partagées.

Je ne sais pas si M. Oliver souhaite ajouter quelque chose.

M. Oliver : Je pourrais peut-être ajouter quelques observations. Tout d'abord, le Centre des opérations de la sûreté maritime, qui est situé dans la région de Niagara, se trouve au même endroit que Transports Canada, les Forces canadiennes, le ministère de la Défense nationale, l'Agence des services frontaliers du Canada, la Garde côtière canadienne et la GRC. De plus, on y trouve un représentant de la Garde côtière américaine.

Il s'agit d'un centre de fusion pour la connaissance de la situation dans le domaine maritime. On tire également parti des technologies disponibles, comme les radars et les caméras, afin d'assurer une meilleure connaissance de la situation.

Nous avons échangé un agent de renseignements de la GRC avec l'Operational Integration Center, qui est une entité équivalente du côté américain, située sur la base aérienne de Selfridge et dirigée par le service américain des douanes et de la protection des frontières. Ce centre assure la connaissance de la situation pour ce qui est des technologies et des actifs du côté américain de la frontière.

Par conséquent, il y a des mécanismes qui permettent de partager cette information, au besoin.

Par ailleurs, l'Équipe intégrée de la police des frontières produit, chaque année, une évaluation des menaces fondée sur les données de l'Agence des services frontaliers du Canada, de la GRC, de la Garde côtière américaine, du service américain de l'immigration et des contrôles douaniers et du service américain des douanes et de la protection des frontières. On prépare une évaluation annuelle des menaces qui tient compte de chacune des régions visées par les équipes intégrées de la police des frontières, qui établit le nombre de groupes criminels organisés dans chaque région et qui détermine les types de crimes qui y sont généralement commis.

Même si on met toujours l'accent sur la sécurité nationale dans le contexte d'une menace terroriste — c'est notre priorité absolue —, en réalité, dans le cadre de nos interactions quotidiennes, la menace

encounter is organized crime and criminal entrepreneurs. Although everyone is on the lookout for the terrorist threat, the reality is that we encounter in our day-to-day operations organized crime threats.

That information is shared. That helps us organize how we work together and identify those priority areas where we need to allocate our resources.

The Chair: Thanks for that clarification, because I know you have said this program was not designed to do that but that is very much part of what it does.

Senator Plett: Could you talk a little bit about the genesis of Shiprider? Where did it start? Did it start because of the Olympics? Who came up with it — was it government, RCMP or the Canadian Coast Guard? I have a reason for the question.

Mr. Cabana: I will let Mr. Oliver provide the details because he has been part of border integrity a lot longer than I have. He has history. However, I can confirm that the creation or the genesis of the idea of Shiprider significantly predates the Olympics. The discussion started even before the first pilot project, which was I believe in 2005, and it was borne out of discussion between Canadian and U.S. agencies in terms of some of the gaps that existed to be able to address some of the criminality that was encountered in the marine environment.

Mr. Oliver: I think this was a grassroots law enforcement idea. It was partially built on the many years of experience that U.S. Coast Guard had working what they call Shiprider operations in the Caribbean, where they receive authority from a host nation. However, it is not the same as this. This is fully reciprocal where officers are cross-designated in both directions. With the construct that the U.S. Coast Guard employs abroad, it is just the U.S. Coast Guard that is receiving authorities from foreign government.

The reason that we looked at bringing this type of innovative law enforcement practice to the Canada-U.S. border is precisely as stated in the opening remarks and as others have commented: Organized crime is exploiting the fact that we have to respect our boundaries and stop at the border. We have had instances where we have engaged in the attempts to interdict vessels in our shared waterways and the vessel has fled into the other territory and has escaped apprehension. By the time we try to community with our U.S. counterparts, the vessel has made it to a safe haven and has avoided apprehension altogether.

Senator Plett: One of the reasons for my question is, as you suggest, deputy commissioner, we have an 8,800 kilometre-long line on the map. I am from the Prairies and there is some water there between Canada and the United States, but not a lot. Therefore, why would we not have gone one step further and included land and air in this, as well? Obviously we have all-terrain vehicles that

principale que nous rencontrons est le crime organisé et les entrepreneurs criminels. Bien que tout le monde soit à l'affût de menace terroriste, la réalité est que nous avons affaire à des menaces de crime organisé dans nos activités quotidiennes.

Cette information est partagée. Cela nous aide à coordonner notre collaboration et à cerner les domaines prioritaires où répartir nos ressources.

Le président : Merci pour cette précision, parce que je sais que vous avez dit que ce programme n'était pas conçu à cette fin, mais cela en fait partie intégrante.

Le sénateur Plett : Pouvez-vous nous parler un peu de la genèse de l'initiative Shiprider? Quel a été le point de départ? Était-ce les Jeux olympiques? Qui en a eu l'idée : le gouvernement, la GRC ou la Garde côtière canadienne? Je pose la question pour une raison.

M. Cabana : Je vais laisser M. Oliver fournir les détails parce qu'il travaille pour la direction de l'intégrité des frontières depuis plus longtemps que moi. Il en connaît bien l'historique. Quant à moi, je peux confirmer que la création ou la genèse de l'initiative Shiprider a commencé bien avant les Jeux olympiques. Les discussions ont débuté avant même le premier projet pilote, qui a été lancé, je crois, en 2005. C'était le fruit d'une discussion entre des organismes canadiens et américains au sujet des lacunes qui existaient, dans le but de venir à bout de certains des crimes commis dans le contexte maritime.

M. Oliver : Je pense qu'il s'agissait d'une idée d'application de la loi à l'échelle locale. Elle reposait, en partie, sur les nombreuses années d'expérience de la Garde côtière américaine, qui avait mené une opération appelée Shiprider dans les Caraïbes, lui permettant d'obtenir l'autorité d'un pays hôte. Toutefois, l'initiative dont nous sommes saisis n'est pas exactement la même chose. Elle est entièrement réciproque, c'est-à-dire que les agents sont désignés réciproquement des deux côtés de la frontière. Dans le modèle que les États-Unis utilisent à l'étranger, c'est uniquement la Garde côtière américaine qui reçoit des pouvoirs du gouvernement étranger.

Quant à savoir pourquoi nous avons envisagé d'intégrer ce type de pratique innovatrice en matière d'application de la loi à la frontière canado-américaine, cela revient précisément à ce qu'on a dit dans les observations préliminaires, et d'autres en ont également parlé : les organisations criminelles profitent du fait que nous devons respecter nos frontières et ne pas les dépasser. Dans certains cas, lorsque nous avons tenté d'interdire l'entrée d'un navire sur nos cours d'eau communs, le navire s'est enfoui dans l'autre territoire, évitant ainsi d'être appréhendé. D'ici à ce que nous parvenions à communiquer avec nos homologues américains, le navire était déjà en lieu sûr, sans avoir été arrêté.

Le sénateur Plett : Une des raisons pour lesquelles je pose la question, c'est parce que nous partageons, comme vous l'avez dit, monsieur le sous-commissaire, une frontière longue de 8 800 kilomètres. Je viens des Prairies, où on trouve quelques cours d'eau entre le Canada et les États-Unis, mais il n'y en a pas beaucoup. Par conséquent, pourquoi ne sommes-nous pas allés un

will be doing much of what we see happening on the water and small aircraft could fly narcotics and arms across? Why could we not have included everything?

peu plus loin en incluant également les ressources terrestres et aériennes dans cette initiative? Après tout, il y a des véhicules tout-terrain qui peuvent servir à commettre presque les mêmes crimes qu'on rencontre sur les eaux; il y a aussi de petits avions qui pourraient transporter des stupéfiants et des armes entre les frontières. Alors, pourquoi ne pas avoir inclus toutes ces possibilités?

Mr. Cabana: First, the discussion started with respect to marine environment and, second, baby steps. We started with marine simply because it was a controlled environment with basically two agencies that had responsibility for the marine border environment.

M. Cabana : Premièrement, les discussions ont d'abord porté sur le contexte maritime et, deuxièmement, nous avons décidé d'avancer à petits pas. Si nous avons décidé de commencer avec la marine, c'est simplement parce que c'était un environnement contrôlé essentiellement par deux organismes chargés de la frontière maritime.

It was seen as probably the most logical place to start to explore the possibilities and try to identify the gaps that existed, and decide whether they could be addressed by such an approach.

On a donc jugé que c'était probablement le point de départ le plus logique pour explorer les possibilités, essayer de repérer les lacunes qui existent et décider si une telle approche pourrait aider à les combler.

Mr. Oliver: I think that biggest issue was the fact that we recognized early that this approach would raise concerns about the sovereignty, privacy and civil liberties of Canadians. We also recognized that we are trying to integrate training procedures, SOPs and different organizational cultures. You have the Coast Guard, which is basically a maritime law enforcement agency, and the RCMP.

M. Oliver : À mon avis, c'était surtout le fait que nous avons reconnu, dès le début, que cette approche soulèverait des inquiétudes concernant la souveraineté, la protection de la vie privée et les libertés civiles des Canadiens. Nous avons également reconnu que nous essayons d'intégrer des procédures de formation, des instructions permanentes d'opération et différentes cultures organisationnelles. D'une part, il y a la Garde côtière, qui est essentiellement un organisme d'application de la loi maritime, et, d'autre part, il y a la GRC.

Recognizing all of those things, we said let us take baby steps. Let us start with two agencies to test the concept. Let us demonstrate to Canadians and Americans that such an approach might work. Let us evaluate it; let us improve it. Let us test it again and evaluate and approve it again. We did so to the point that both governments were confident with the approach and sat down at the negotiating table to establish the framework agreement. Here we are today with the next step, which is creating legislation to operationalize it.

Conscients de tous ces facteurs, nous avons dit : faisons de petits pas. Commençons par deux organismes pour mettre à l'essai le concept. Démontrons aux Canadiens et aux Américains qu'une telle approche pourrait fonctionner. Évaluons-la; améliorons-la. Puis répétons la mise à l'essai, l'évaluation et l'approbation. Nous avons mené cet exercice jusqu'à ce que les deux gouvernements soient satisfaits de l'approche. Ce n'est qu'à ce moment-là que les négociations ont commencé pour établir l'accord-cadre. Et aujourd'hui, nous voici rendus à la prochaine étape, celle de créer des lois pour le mettre en application.

Senator Plett: Thank you very much. I appreciate the fact that this is a baby step. Senator Wallin and I hoped that some of this would come to the Prairies.

Le sénateur Plett : Merci beaucoup. Je suis conscient du fait qu'il s'agit d'un petit pas. Le sénateur et moi avions espéré qu'une partie de cela aurait eu lieu dans les Prairies.

The Chair: In the post-9/11 environment, we need to be looking at all of those 8,000 kilometres.

La présidente : Dans le monde d'après le 11 septembre, nous devons nous occuper de l'ensemble des 8 000 kilomètres.

Senator Day: Could you give us a flavour how this will work through the U.S. Federal Law Enforcement Training Center in Charleston, South Carolina? How many people have we sent down there for training now, and is there a regular class?

Le sénateur Day : Pourriez-vous nous donner une idée de la façon dont cela fonctionnera au Federal Law Enforcement Training Center américain, à Charleston, en Caroline du Sud? Combien de personnes avons-nous envoyées en formation là-bas? Y a-t-il des cours dispensés régulièrement?

Mr. Cabana: There are yearly classes. This year there were three different convocations. I am actually leaving tomorrow to attend the last graduation in South Carolina.

M. Cabana : Il y a des cours annuels. Cette année, il y a eu trois collations des grades. En fait, je pars demain pour aller assister à la dernière collation des grades en Caroline du Sud.

This year we had three classes of 28 individuals, both Canadian and American, and I think the training has been ongoing now for the past three years. The training has been modified based on

Cette année, il y a eu trois classes de 28 personnes, tant des Canadiens que des Américains, et je crois que la formation est offerte depuis trois ans. La formation a été adaptée en fonction

lessons learned and the operationalization, so in the implementation within the pilot context issues that were identified, the training was modified, and the following year the individuals would receive the amended training.

In terms of actual numbers, I believe in the vicinity of 140 different police officers, Canadians and Americans, have been trained so far.

Senator Day: The number that you gave us of 28 is not just Canadians. They are Americans as well in that class? It is combined?

Mr. Cabana: Yes, it is combined. Canadian representatives include First Nation police representatives, and we have had municipal as well as provincial police representatives.

Senator Day: Let us say 100 Canadians approximately have been trained over the last three years. Once they have done the trainings, are they designated, and is this just one of the qualifications that those hundred officers have, or would they be designated for an operation?

Mr. Cabana: They are certified as Shiprider-trained members, both in Canada and in the U.S. They will be designated when there is a Shiprider initiative or project that is actually implemented. At that time, members will be identified. At that time, the central authorities for both countries will go through the designation process.

Senator Day: They would stay designated as long as that particular operation is ongoing, and then they would drop back to certified and do another job?

Mr. Cabana: As long as they participate within the Shiprider context, they will be designated.

Senator Day: It could be a number of operations over a period of years?

Mr. Cabana: That is right. Assuming that Shiprider becomes a permanent entity in a certain area of the country, at that point there will be transfers in and out and new members trained and just a normal rotation.

Senator Day: Could you tell me the cost of this particular training session? Is that paid for out of the RCMP or the municipal authority that is sending an officer down there? Is that paid for out of normal operations, or are you anticipating coming back to get more funds once this legislation is passed?

Mr. Cabana: So far, for the costs associated with training, we in Canada bear the cost of travel for the members and expenses for the members to be there. The cost of the course is covered by the Americans. It is a shared cost approach.

Senator Day: Out of operations?

Mr. Cabana: Out of operations, yes.

des leçons apprises et de la compilation des connaissances. Donc, dans le cadre de la mise en œuvre du projet pilote, des problèmes ont été identifiés, la formation a été modifiée et l'année suivante, les gens ont reçu une formation adaptée.

Pour ce qui est des chiffres réels, je crois que jusqu'à maintenant, près de 140 policiers canadiens et américains ont été formés.

Le sénateur Day : Le chiffre de 28 personnes que vous nous avez donné, ce ne sont pas uniquement des Canadiens. Il y a aussi des Américains dans cette classe? Est-ce combiné?

M. Cabana : Oui. Parmi les représentants canadiens, il y a des représentants des corps policiers des Premières nations, et il y a eu aussi des représentants des corps policiers municipaux et provinciaux.

Le sénateur Day : Disons que près de 100 Canadiens ont été formés au cours des trois dernières années. Dès lors qu'ils ont reçu la formation, sont-ils désignés? S'agit-il simplement d'une des compétences des 100 policiers ou sont-ils chargés d'une opération précise?

M. Cabana : Ce sont des membres du programme Shiprider dûment formés, tant au Canada qu'aux États-Unis. Ils seront désignés lorsqu'une initiative ou un projet sera mis en œuvre dans le cadre du programme Shiprider. À ce moment-là, les membres seront choisis et les autorités centrales des deux pays procéderont au processus de désignation.

Le sénateur Day : Ils demeureront des agents désignés tant que cette opération précise sera en cours, puis ils redeviendront des agents accrédités et feront un autre travail?

M. Cabana : Tout au long de leur participation à une opération dans le cadre du programme Shiprider, ils seront considérés comme désignés.

Le sénateur Day : Cela pourrait être plusieurs opérations se déroulant sur plusieurs années?

M. Cabana : C'est exact. Si Shiprider devient une entité permanente dans une certaine région du pays, à ce moment-là, il y aura des transferts, de nouveaux membres seront formés et ce sera simplement un roulement normal.

Le sénateur Day : Pourriez-vous me dire le coût de la formation? Est-ce payé par la GRC ou le corps policier municipal qui envoie un policier en formation? Cela provient-il du budget de fonctionnement ou prévoyez-vous revenir demander plus de fonds lorsque la mesure législative sera adoptée?

M. Cabana : Jusqu'à maintenant, pour ce qui est des coûts de la formation, le Canada assume les frais de déplacement et les dépenses des membres qui sont envoyés là-bas. Les coûts associés aux cours sont payés par les Américains. C'est un programme à frais partagés.

Le sénateur Day : Cela provient-il du budget de fonctionnement?

M. Cabana : Oui, du budget de fonctionnement.

Senator Day: Do you anticipate coming back to Parliament to ask for more funds once this legislation is passed?

Mr. Cabana: Again, it would be speculation on my part without knowing exactly the extent of the implementation of the initiative should the legislation be passed. It is hard for me to say whether we would have the capacity to continue to cover the cost through our operating funds or whether there would be a need.

Senator Day: I will go on round two. I do not mind asking the question on round two.

[*Translation*]

Senator Dawson: May I congratulate you once again on your presentation; you are a perfect example of the result of bilingualism policies within the RCMP, something we would not have seen some 30 or 40 years ago.

I would not call myself a radical when it comes to the topic of bilingualism; however I imagine that there are not many francophones that can be operational in their language. You talked about the respect of fundamental rights; I suspect that in order to promote effectiveness, certain principles sometimes have to be set aside, and among these, the principle of official language equality within binational law enforcement forces. All the more so since certainly, in the case of the Sûreté du Québec, and the infernal triangle formed by Ontario, Quebec, and Canada — and the United States in the case of our friends the aboriginals — there must certainly be problems regarding effectiveness or functionality between the francophones of the Sûreté du Québec, the anglophones from the United States and perhaps the bilingual officers of the RCMP and the Coast Guard. How do you deal with that problem? You referred to it yourself and you are an example of a great success. I thank you for that. You came here well prepared in both languages. But where does the respect for fundamental rights end, in the case of francophones, in these transborder operations?

Mr. Cabana: Thank you for the question. The respect of fundamental rights, especially the linguistic aspect in operations, depending on the operational environment, becomes very important, as you mentioned, especially in the triangle I believe you referred to as "infernal".

To the extent that it is possible, the members who take part in Shiprider operations in the context of an environment like that one, have the capacity to interact, if you will, with people who will be French as well as English-speaking. We make sure that there is a linguistic capacity in the patrol in question.

Senator Dawson: I presume then that these would be Canadian members, and not members from the other side of the border.

Le sénateur Day : Prévoyez-vous revenir devant le Parlement pour demander plus de fonds lorsque la mesure législative sera adoptée?

M. Cabana : Encore une fois, sans connaître l'ampleur que prendra la mise en œuvre du programme si la mesure législative est adoptée, ce serait avancer des hypothèses. Il m'est difficile de dire si nous aurions toujours la capacité d'assumer les frais avec notre budget de fonctionnement ou si nous aurions besoin de financement.

Le sénateur Day : Je continuerai au deuxième tour. Je ne vois aucun problème à attendre au deuxième tour pour poser la question.

[*Français*]

Le sénateur Dawson : Je vous félicite encore une fois pour votre présentation; vous êtes un exemple parfait de la réussite du bilinguisme au sein de la GRC, chose que l'on n'aurait pas vu il y a 30 ou 40 ans.

Tout en n'étant pas un fondamentaliste sur le sujet du bilinguisme, je m'imagine qu'il ne doit pas y avoir beaucoup de francophones qui peuvent être opérationnels dans leur langue. Vous avez parlé du respect des droits fondamentaux, je doute que, sur le sacrifice de l'efficacité, on doit parfois mettre de côté certains principes, dont le principe du bilinguisme d'égalité à l'intérieur des forces constabulaires binationales. D'autant plus que, certainement, dans le cas de la Sûreté du Québec, le triangle infernal de l'Ontario, le Québec, le Canada — et les États-Unis dans le cas de nos amis les Autochtones —, il doit certainement y avoir des problèmes d'efficacité ou de fonctionnalité entre les francophones de la Sûreté du Québec, les anglophones des États-Unis et peut-être les bilingues de la GRC et de la Garde côtière. Comment traitez-vous de ce problème? Vous en avez parlé vous-même et vous êtes un exemple d'un grand succès. Je vous en remercie. Vous êtes venus bien préparés dans les deux langues. Mais le respect des droits fondamentaux s'arrête où, dans le cas des francophones, dans ces opérations transfrontalières?

M. Cabana : Je vous remercie pour la question. Le respect des biens fondamentaux, surtout l'aspect linguistique opérationnel, dépendamment de l'environnement opérationnel, l'aspect linguistique devient très important, comme vous avez mentionné, surtout dans le triangle — je crois que vous avez utilisé ce terme — « infernal ».

Donc, dans la mesure du possible, les membres qui participent aux opérations Shiprider, dans le contexte d'un environnement comme celui de cet endroit, ont la capacité d'interagir, si vous voulez, avec les gens qui vont être rencontrés en français aussi bien qu'en anglais. On s'assure qu'il y ait une capacité au niveau de la patrouille, une capacité linguistique qui est présente.

Le sénateur Dawson : À même probablement les membres canadiens et non les membres recrutés de l'autre côté de la frontière.

Mr. Cabana: No, precisely.

Senator Dawson: But it is a concern, and there is a process ensuring that this factor is taken into account, on balance?

Mr. Cabana: Absolutely.

Senator Dawson: I am talking about the Quebec border in particular.

Mr. Cabana: Absolutely, and especially in the context of the pilot project for Cornwall in —

Mr. Oliver: In 2007.

Mr. Cabana: This is a component we took into account in order to ensure that the problem would not surface.

Senator Dawson: Thank you, Madam Chair.

[*English*]

Senator Peterson: Thank you for being here. You mentioned in your presentation that the vessels involved in this operation would be jointly staffed with Canadians and Americans. I would like to think that a number of these vessels would be Canadian. Is that the case?

Mr. Cabana: That is the case, absolutely.

Senator Dallaire: The last time, we did not get any answers either. How many bodies will you actually commit to this? How many surface vessels do we have? How many 50-calibre machine guns are we using? What is the structure of meeting this requirement from our side? I think the previous answer was a little flippant regarding our sovereignty, having a whole bunch of U.S. Coast Guard ships sailing our waters.

Mr. Cabana: Currently, the RCMP — Canada — has four vessels, or what we refer to as "Shiprider" vessels. The concept calls for an equal number of Canadian and U.S. vessels in a given area.

Senator Dallaire: It does?

Senator Day: Four vessels where?

Mr. Cabana: Currently?

Senator Day: Is that on the Great Lakes?

Mr. Cabana: The current location of the vessel is kind of irrelevant to the extent that the vessels will be moved to the area where Shiprider will be implemented.

We do have vessels available for the Great Lakes as well as the west coast.

Mr. Oliver: The RCMP has some 400 boats, the smaller vessels, and they are deployed often in the contract policing role or the federal policing environment.

M. Cabana : Non, exactement.

Le sénateur Dawson : Mais c'est une préoccupation, il y a un processus qui assure que ce facteur est dans la balance?

M. Cabana : Absolument.

Le sénateur Dawson : Je parle de la frontière québécoise en particulier.

M. Cabana : Absolument et surtout dans le contexte de la mise en œuvre du projet pilote pour Cornwall en...

M. Oliver : En 2007.

M. Cabana : C'était une composante qu'on avait regardée pour s'assurer que la problématique ne faisait pas surface.

Le sénateur Dawson : Merci, madame la présidente.

[*Traduction*]

Le sénateur Peterson : Merci d'être ici. Dans votre exposé, vous avez mentionné que le personnel des bateaux qui participeront à l'opération sera composé de Canadiens et d'Américains. J'aimerais croire que certains de ces bateaux seront canadiens. Est-ce le cas?

M. Cabana : Oui, tout à fait.

Le sénateur Dallaire : La dernière fois, nous n'avons pu obtenir de réponse non plus. Combien de personnes seront engagées dans le programme? Combien de navires de surface y aura-t-il? Combien de mitrailleuses de calibre 50 utilisons-nous? Quelle est la structure mise en place de notre côté pour satisfaire à ces exigences? Je pense que la réponse que nous avons eue précédemment faisait preuve d'une certaine désinvolture en ce qui a trait à notre souveraineté et au fait qu'une multitude de bateaux de la garde côtière américaine patrouilleront dans les eaux canadiennes.

M. Cabana : Actuellement, la GRC — le Canada — a quatre bateaux, ou ce que nous appelons les « bateaux Shiprider ». L'idée est d'avoir un nombre égal de bateaux canadiens et américains dans une région donnée.

Le sénateur Dallaire : Ah, oui?

Le sénateur Day : Quatre bateaux? Où?

M. Cabana : Actuellement?

Le sénateur Day : Parle-t-on des Grands Lacs?

M. Cabana : Étant donné que les bateaux seront envoyés dans la région où l'on mettra en œuvre le programme Shiprider, leur emplacement actuel est sans importance, en quelque sorte.

Des bateaux sont réservés pour les Grands Lacs de même que pour la côte ouest.

M. Oliver : La GRC a quelque 400 bateaux, plus petits, qui sont souvent déployés dans le cadre de services de police à contrat ou de l'application des lois fédérales.

We learned with Shiprider that the U.S. has moved to a Shiprider on the U.S. side. They are safe boats. They have moved to a standard vessel so that a Shiprider from no matter where, to address things like displacement, can arrive with a turnkey operation.

We started over the past couple of years trying to emulate that by developing a standard Shiprider vessel, so no matter where officers come from, they have a standard vessel. They know where the equipment is; it comes with standard equipment. As the deputy commissioner mentioned, we now have been slowly increasing that capability. We have four vessels that we consider standardized vessels that can be deployed in support of Shiprider operations.

Senator Day: I would like to go back to my line of questioning earlier on, asking about costs and coming out of general revenue.

How much has the RCMP spent on Shiprider thus far, and what do you anticipate, once this legislation is passed, that you will be spending on an annual basis or that you will need to spend?

Mr. Oliver: For the pilot so far, and I think this was a parliamentary question we responded to, we have invested in terms of the pilots, the training and the acquisition of the four vessels, is approximately $3 million since 2005, understanding that these were short-term operations, and that includes the training. Each of the courses is about $75,000 for the travel of officers, for the accommodations, the facilitation and so forth.

The total that we have been able to calculate is not precise because our financial system does not track down to that level.

The Chair: Presumably, you have training for other events as well, and that comes out of training money.

Senator Day: We are trying to determine how much it will cost for this particular activity. It is $3 million over the past seven years and various models that you have tried to implement. The first one was, I think, a Super Bowl game that was going on at the same time down in the Windsor-Detroit area.

How much do you anticipate that the RCMP will budget for Shiprider if this legislation is passed, planning forward, capital and operating?

Mr. Oliver: There is no funding that has been identified for this today. I think many of those considerations form part of the budget process, which will be considered advice to the minister.

Grâce à cette initiative, nous avons appris que les États-Unis avaient adopté un navire pour le programme Shiprider. Il s'agit d'un navire sécuritaire. Les Américains ont adopté un modèle de navire unique de façon à assurer l'uniformité. Ainsi, lors d'un déplacement, peu importe d'où il vient, l'agent Shiprider travaillera dans une opération clé en main.

Ces deux ou trois dernières années, nous avons commencé à agir en ce sens en adoptant un navire unique. Donc, peu importe sa provenance, les policiers utilisent le même navire. Ils savent où trouver le matériel, tout est normalisé. Comme l'a indiqué le commissaire adjoint, nous avons progressivement augmenté cette capacité. Nous avons quatre bateaux que nous considérons comme normalisés et qui peuvent être déployés dans le cadre d'opérations Shiprider.

Le sénateur Day : J'aimerais revenir au sujet sur lequel j'ai posé des questions plus tôt, c'est-à-dire les coûts et le financement provenant du budget de fonctionnement.

À ce jour, quelles sont les dépenses de la GRC par rapport au programme Shiprider? De plus, lorsque la mesure législative sera adoptée, quels seront les coûts annuels prévus ou les dépenses requises?

M. Oliver : À ce jour, pour le projet pilote — et je crois que c'est une question soulevée par le Parlement à laquelle nous avons répondu — le montant investi — pour les pilotes, la formation et l'acquisition des quatre bateaux — s'élève à près de trois millions de dollars depuis 2005, étant donné qu'il s'agissait d'opérations à court terme; cela inclut la formation. Le coût de chaque cours est d'environ 75 000 $, ce qui comprend les frais de déplacement des agents, l'hébergement, le soutien, et cetera.

Le montant que nous avons été en mesure de calculer n'est pas précis parce que notre système financier ne permet pas une ventilation aussi poussée.

La présidente : Je présume que vous avez aussi de la formation pour d'autres opérations et que le financement vient du budget de formation.

Le sénateur Day : Nous essayons de déterminer le coût de cette activité précise. Cela s'élève à trois millions de dollars sur les sept dernières années et vous avez essayé de mettre en œuvre divers modèles. Le premier a eu lieu alors qu'il y avait en même temps un match du Super Bowl dans la région de Windsor et de Detroit, je crois.

À votre avis, si la mesure législative est adoptée, quel montant la GRC prévoira-t-elle pour la planification, les coûts d'investissement et les coûts de fonctionnement du programme Shiprider?

M. Oliver : À ce jour, aucun financement n'a été prévu à cet effet. Je pense que beaucoup de ces éléments font partie du processus budgétaire, ce qui sera considéré comme une recommandation au ministre.

The Chair: I do not think he could answer that in theory. They have to wait until the legislation is passed, presumably.

Senator Day: If this bill is passed tomorrow, you will not do anything until you have a budget and go through the budgeting process, which can take upwards of a year?

Mr. Cabana: We already have some capacity that has been implemented over the course of the past seven years. We can leverage that capacity in the immediate, should the bill pass tomorrow.

In terms of the extent of the program post-legislation, as I said earlier, that would be speculation. To the extent that there are discussions, that would be considered to be ministerial advice, so unfortunately we cannot get into that.

Senator Day: That is unfortunate. You want us to pass this, but you do not want to tell us how much it will cost.

Mr. Oliver: Even in the absence of dedicated resources, there will be things like the Olympics and the G20. This will provide us an effective legislative tool in our tool box that we can deploy on an as-needed basis. We may not be steady state and we may not have the resources. However, there is the opportunity for us to leverage our existing resources with the U.S. Coast Guard to deploy these operations because we require the legislation in order to take advantage of the concept.

Senator Day: Thank you.

The Chair: Thank you very much for this. I think you have helped us see it from your point of view and to give us a clear picture of what it means for your operations, what it means for this country and how we can leverage assets on both sides of the border to make that shared border a much more secure one.

Thank you for your attendance. We will bring this meeting to a close and continue these discussions next week.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Monday, May 28, 2012

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 4:01 p.m. to examine the subject matter of those elements contained in Division 12 of Part 4 of Bill C-38, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012, and other measures; and to examine and report on the status of, and lessons learned, during Canadian Forces operations in Afghanistan.

Senator Pamela Wallin (*Chair*) in the chair.

La présidente : Je ne crois pas qu'il peut répondre à cette question de façon théorique. Je présume qu'on doit attendre l'adoption de la mesure législative.

Le sénateur Day : Si le projet de loi est adopté demain, vous ne ferez rien avant d'avoir un budget et d'avoir franchi toutes les étapes du processus budgétaire, ce qui peut prendre plus d'un an?

M. Cabana : Nous avons déjà une certaine capacité, qui a été mise en œuvre au cours des sept dernières années. Si le projet de loi était adopté demain, nous pourrions utiliser cette capacité immédiatement.

Pour ce qui est de l'ampleur du programme après l'adoption du projet de loi, comme je l'ai indiqué plus tôt, ce ne serait qu'une hypothèse. Dans la mesure où il y a des discussions, cela serait considéré comme une recommandation au ministre. En conséquence, malheureusement, nous ne pouvons nous engager sur ce terrain.

Le sénateur Day : C'est dommage. Vous voulez que nous adoptions le projet de loi, mais vous ne voulez pas nous dire combien cela coûtera.

M. Oliver : Même sans ressources affectées à cette fin, il y aura des choses comme les Jeux olympiques et le G20. Cela nous procurera un outil législatif de plus que nous pourrons utiliser au besoin. Nous ne sommes peut-être pas dans un état de préparation permanent et nous n'avons peut-être pas les ressources. Cependant, nous avons l'occasion de jumeler nos ressources à celles de la garde côtière américaine et de mettre en œuvre ces opérations; pour tirer avantage de cette idée, nous avons besoin de cette mesure législative.

Le sénateur Day : Merci.

La présidente : Merci beaucoup de votre témoignage. Je pense que vous nous avez aidés à voir cela de votre point de vue et d'avoir une idée précise de ce que cela représente pour vos opérations et pour le pays et de la façon dont cela permettra de tirer avantage des ressources des deux côtés de la frontière afin d'augmenter la sécurité à notre frontière commune.

Je vous remercie d'être venus. Nous poursuivrons nos discussions la semaine prochaine. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le lundi 28 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 16 h 1, pour étudier la teneur des éléments de la Section 12 de la Partie 4 du projet de loi C-38, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures; et pour étudier, afin d'en faire rapport, l'état des opérations des Forces canadiennes en Afghanistan et les leçons retenues de ces opérations.

Le sénateur Pamela Wallin (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*English*]

The Chair: Ladies and gentlemen, welcome to the Standing Senate Committee on National Security and Defence for Monday, May 28.

Today, we continue studying the subject matter of an act to implement the 2009 Canada-U.S. Framework Agreement on Integrated Cross-border Maritime Law Enforcement Operations in part of Bill C-38, the proposed budget implementation act. These operations known as Shiprider were tested in highly successful pilot projects. They will permit specially trained, cross-deputized law enforcement officers to work together on boats patrolling the waters between Canada and the U.S. so that criminals can no longer just cross these borders to escape.

For the record, since we last met, there have been an awful lot of reports in the media. I would like to inform members of the media that actual transcripts of the testimony of the witnesses are available. This Canada-U.S. framework agreement is about Maritime cross-border law enforcement, not about land cross-border law enforcement. This is not "Landrider." We have seen a couple of articles on this. This bill is not being slipped through quietly in omnibus bills. Parliament has considered this proposed legislation twice before in stand-alone bills, including at this committee; but they died on the Order Paper when prorogations came along. People are familiar and it has been discussed.

In some of these articles we have also seen the proposed legislation misrepresented as permitting law enforcement officers to sort of run amok in Canada; and this is, of course, absolutely not true. They will be bound by the rules that specifically address the issue of national sovereignty in each of the countries. I wanted to get that on the record because it is so troubling when we work hard to get witnesses here to explain what is actually going on.

We are completely pleased to have before the committee the Honourable Vic Toews, Minister of Public Safety. With him are two senior officials from Public Safety Canada: Mr. Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing, who is almost a regular here on this topic; and Mr. Marc Taschereau, Chief, Border Strategies, Border Law Enforcement Strategies Division.

We are particularly pleased to have you with us, minister. I gather you have some opening comments.

Hon. Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety: Thank you very much, Madam Chair. I appreciate the opportunity to be here. You gave a good summary, but for the sake of clarity and safety it is perhaps best that I put these remarks on the record: I am shocked and surprised that members of the media would misquote what goes on in these proceedings; but I learn new things every day, I guess.

[*Traduction*]

La présidente : Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense en ce lundi 28 mai.

Nous poursuivons aujourd'hui l'étude d'une loi portant mise en œuvre de l'Accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi conclu entre le gouvernement du Canada et celui des États-Unis en 2009 dans le contexte du projet de loi C-38, Loi de mise en œuvre du budget. Ces opérations ont été mises à l'essai avec grand succès dans le cadre d'un projet pilote appelé Shiprider. Elles permettront à des agents de la paix spécialement formés et mandatés de pouvoirs délégués de travailler ensemble sur des navires patrouillant les eaux frontalières entre le Canada et les États-Unis afin d'empêcher les criminels de s'échapper de cette manière.

Je tiens à souligner que de nombreux articles ont été publiés dans les médias depuis notre dernière rencontre. J'aimerais informer les journalistes qu'ils ont accès aux transcriptions des témoignages que nous entendons. Cet accord-cadre entre le Canada et les États-Unis porte sur les opérations transfrontalières d'application de la loi qui sont maritimes, et non pas terrestres. Nous avons pu lire quelques articles en ce sens. Il ne s'agit pas de mesures que l'on essaie de passer en douce dans le cadre d'un projet de loi omnibus. Le Parlement, y compris notre comité, a déjà examiné ces mesures à deux reprises dans le contexte de projets de loi distincts qui sont morts au *Feuilleton* lorsque la session a été prorogée. Les gens sont au courant de la teneur de ces mesures dont on a déjà discuté.

Certains des articles publiés soutiennent à tort que les mesures proposées vont permettre aux agents de la paix de faire ce qu'ils veulent au Canada, ce qui est bien sûr absolument faux. Ils devront se conformer aux règles qui assurent la souveraineté nationale dans nos deux pays. Je tenais à le préciser, car il est extrêmement troublant de lire ce genre de choses alors même que nous travaillons si fort pour faire comparaître des témoins capables de nous expliquer ce qui se passe vraiment.

Nous sommes ravis d'accueillir aujourd'hui l'honorable Vic Toews, ministre de la Sécurité publique. Il est accompagné de deux représentants de Sécurité publique Canada : M. Richard Wex, sous-ministre adjoint, Police et application de la loi, qui est presque un membre régulier de notre comité lorsque nous discutons de ces questions; et M. Marc Taschereau, chef, Stratégies frontalières, Interopérabilité en matière de sécurité publique.

Nous sommes vraiment heureux de pouvoir vous accueillir, monsieur le ministre. Je crois que vous avez une déclaration préliminaire.

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique : Merci beaucoup, madame la présidente. Je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous. Vous avez très bien résumé la situation et j'aimerais ajouter que je suis à la fois surpris et abasourdi d'apprendre que des journalistes puissent ainsi rapporter de façon erronée ce qui se dit lors des séances de comité. Mais je suppose que le monde n'a pas fini de nous étonner.

I am extremely pleased to have had the invitation to appear before you today to assist with your deliberations on one very important component of the jobs, growth and long-term prosperity bill. Bill C-38 contains provisions related to the implementation of Integrated Cross-border Maritime Law Enforcement Operations, also known as Canada-U.S. Shiprider. As this is my second time before this committee on this legislation, I know that you are all familiar with it and understand that these amendments provide a common sense and cost-effective solution to a very real problem. I want to thank my senior officials from Public Safety Canada who are prepared to answer those questions where I do not have the details at my fingertips.

As you know, our government has made the security of Canadians and the safety of our communities a top priority. Our shared border with the United States is quite literally the front line in the battle to protect our safety and security. Canada and the United States share a long history of law enforcement cooperation at the shared border. Canadian and U.S. law enforcement agencies often work together to combat the trafficking and smuggling that goes on in respect of everything from illegal drugs and tobacco to firearms and people.

These operations, however, have traditionally been hindered by the fact that law enforcement officers do not have any status or authority once they cross the border. This is a needless impediment to effectively enforcing the law and keeping Canadians safe. Organized criminal gangs are well aware of these limitations and use them to their advantage. They do so by committing crimes in one country and then fleeing to the other country, knowing that they can often evade arrest and prosecution if they cross the border.

To combat this law enforcement gap, our government has made significant investments in recent years to strengthen border security cooperation with the United States. When the Prime Minister and the American President announced the Declaration on a Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness in February last year, expanded integrated cross-border law enforcement was included as one of the four pillars of enhanced bilateral cooperation.

Shiprider represents one of our most innovative responses to cross-border criminal activity. I might indicate that this was initially brought in as a pilot project under the prior government. I believe it was in 2005 that the first Shiprider initiative was implemented. It allows specially trained and designated law enforcement officials from Canada and the United States to work together to enforce the law on both sides of the maritime border.

Je suis extrêmement heureux d'avoir été invité à comparaître devant le comité aujourd'hui pour contribuer aux délibérations au sujet d'une composante très importante de la Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable. Le projet de loi C-38 comprend des dispositions liées à la mise en œuvre des opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi, également connu sous le nom de projet Shiprider Canada-États-Unis. Comme c'est ma deuxième comparution devant les membres du comité relativement à ce projet de loi, je sais que vous le connaissez bien et que vous êtes conscients du fait que les modifications proposées sont logiques et qu'elles présentent une solution économique à un problème très réel. Je tiens à remercier les hauts fonctionnaires de Sécurité publique Canada qui m'accompagnent et qui sauront répondre à vos questions lorsque certains détails m'échapperont.

Comme vous le savez, notre gouvernement s'est donné pour grande priorité d'assurer la sécurité des Canadiens et des collectivités. Notre frontière commune avec les États-Unis est littéralement la ligne de front de la bataille visant à assurer notre sécurité. Le Canada et les États-Unis collaborent depuis bien longtemps en matière d'application de la loi à la frontière, et les organismes des deux pays travaillent souvent ensemble pour combattre le trafic et la contrebande de drogues, de tabac et d'armes à feu, de même que le passage de clandestins.

Cependant, ces opérations frontalières sont habituellement entravées par le fait que les agents d'application de la loi n'ont aucun statut ni pouvoir hors de leur territoire de compétence. C'est un obstacle inutile qui nuit aux activités efficaces d'application de la loi et de protection des Canadiens. Les organisations criminelles sont bien au fait de ces contraintes et en tirent profit. Ainsi, les criminels commettent leurs actes dans un pays et s'enfuient rapidement vers l'autre, sachant qu'ils peuvent souvent éviter de se faire arrêter et poursuivre s'ils traversent la frontière.

Afin de remédier à ces lacunes, notre gouvernement, en collaboration avec les États-Unis, a consenti d'importants investissements au cours des dernières années en vue de renforcer la sécurité frontalière. D'ailleurs, lorsque le premier ministre et le président américain ont annoncé la Déclaration sur une vision commune de la sécurité du périmètre et de la compétitivité économique en février 2011, l'accroissement des opérations transfrontalières intégrées d'application de la loi était l'un des quatre piliers d'une coopération bilatérale améliorée.

Le projet Shiprider est l'une des initiatives les plus novatrices en matière de lutte contre les activités criminelles transfrontalières. Je dois souligner que ce fut d'abord un projet pilote lancé par le gouvernement précédent. Je pense que la première initiative en ce sens date de 2005. Le projet permet à des agents d'application de la loi canadiens et américains spécialement entraînés et désignés de travailler ensemble en vue de faire respecter la loi des deux côtés de la frontière maritime.

I will be clear on one point: There is no challenge to our national sovereignty because the laws of Canada will apply to all designated law enforcement officials when they are in Canada. This is about sending a strong message that cross-border crime will not be tolerated.

Shiprider officers will crew together on the same vessel to share resources and intelligence to better identify, interdict and prosecute criminal activity in shared waters. I might indicate that the size of these boats is fairly small, and the crew is usually four or five individuals at the most. We are not talking about a large operation but about a nimble operation with a split in crew members of usually two or three from each side of the border.

Shiprider operations have a marked and measurable impact on cross-border crime. Pilot projects conducted in 2005 and 2007 yielded positive results and provided us with a glimpse of the enormous possibilities of this cooperation. For example, the 2007 pilot operations took place on the Cornwall-St. Lawrence Seaway and on the Lower Mainland of British Columbia. Over a period of two months in the St. Lawrence Seaway, six direct arrests were made, and Shiprider operations contributed to 41 other arrests.

RCMP and U.S. Coast Guard officers also made major seizures in respect of marijuana, contraband cigarettes, cocaine, vehicles and equipment. They also assisted in the rescue of an abducted child.

This is no drop in the bucket. These drugs and cash were removed from the hands of dealers and never made it to our communities and, in particular, our schoolyards. Not only did these pilot projects help crack down on marine-based crime, they also proved to be an effective tool to help land-based law enforcement officers in their work to disrupt criminal activities in their respective districts.

I am sure you have heard stories of smugglers who have used handheld GPS devices to determine exactly when they have crossed the maritime border, assuming that they are then safe from arrest. During the 2007 Shiprider pilot project, however, when a fleeing boat stopped after crossing the Canadian border, it was approached by Shiprider personnel. While no contraband was found on the vessel, the boat itself tested positive for cocaine residue and it was seized.

The presence of Shiprider operations also resulted in displacement of a considerable amount of smuggling to border ports of entry. The CBSA noted there was a marked increase in arrests at land-based border crossings as a result of the activity of Shiprider in the marine areas.

J'aimerais clarifier ce point et indiquer que les opérations conjointes ne porteront pas atteinte à la souveraineté du Canada, car les lois canadiennes s'appliqueront à tous les agents d'application de la loi désignés qui se trouvent en territoire canadien. Il s'agit d'envoyer un message fort : la criminalité transfrontalière ne sera pas tolérée.

Dans le cadre du projet Shiprider, les agents désignés navigueront ensemble sur les mêmes navires pour partager ressources et renseignements en vue de mieux déceler et contrer les activités criminelles se déroulant dans les eaux communes et instituer des poursuites à cet égard. J'ajouterais qu'il s'agit de navires de petite taille dont l'équipage ne dépasse pas quatre ou cinq personnes. Ce ne sont donc pas des opérations de grande envergure; elles sont plutôt de taille maniable avec un équipage comptant généralement deux à trois membres de chaque pays.

Les opérations du projet Shiprider ont une incidence marquée et mesurable sur la criminalité transfrontalière. Des projets pilotes menés en 2005 et 2007 ont donné des résultats positifs et nous ont offert un aperçu des vastes possibilités de cette collaboration. À titre d'exemple, en 2007, des opérations pilotes se sont déroulées dans la Voie maritime du Saint-Laurent à la hauteur de Cornwall et au large des basses terres continentales de la Colombie-Britannique. Sur une période de deux mois dans la Voie maritime du Saint-Laurent, il y a eu six arrestations directes, et les opérations du projet Shiprider ont contribué à 41 autres arrestations.

Les agents de la GRC et de la Garde côtière américaine ont aussi procédé à d'importantes saisies de marijuana, de cigarettes de contrebande, de cocaïne, de véhicules et de matériel. Ils ont également contribué au sauvetage d'un enfant enlevé.

Il ne s'agit pas d'une goutte d'eau dans l'océan. Ces drogues et cet argent ne sont plus entre les mains des revendeurs, et n'ont jamais atteint nos rues et nos cours d'école. Les projets pilotes ont non seulement contribué à sévir à l'égard des crimes commis sur les voies navigables, mais ils se sont aussi révélés utiles pour aider les agents de police à enrayer les activités criminelles sur leurs territoires respectifs.

Je suis certain que vous avez entendu les histoires de passeurs qui ont utilisé des navigateurs GPS pour déterminer le moment exact où ils pourraient traverser la frontière maritime, en pensant échapper à une arrestation. Au cours du projet pilote Shiprider de 2007, lorsqu'un bateau en fuite s'est arrêté après avoir franchi la frontière canadienne, il a été approché par les agents du projet. Bien qu'aucun objet de contrebande n'ait été trouvé à bord, des traces de cocaïne ont été décelées et le bateau a été rapidement saisi.

Les opérations Shiprider ont aussi permis de déplacer grandement les activités de contrebande aux points d'entrée transfrontaliers. L'Agence des services frontaliers du Canada a noté une augmentation marquée du nombre d'arrestations aux points d'entrée terrestres en raison des activités du projet Shiprider.

In 2010 we saw the deployment of Shiprider security operations during the Winter Olympic Games in Vancouver and during the G20 summit in Toronto. Both of these security operations were considered a great success.

The relevant provisions in the jobs, growth and long-term prosperity bill will provide the legislative authority to allow authorities to permanently engage in Shiprider operations.

I would like to again underscore that Shiprider will be conducted with full respect to the domestic sovereignty of both Canada and the United States. This is how all Shiprider pilot projects were carried out, and nothing would change moving forward. For example, when operations take place in Canada, they are conducted under the control and direction of Canadian law enforcement and subject to Canadian laws, policies and procedures. If operations occur in the United States the reverse is true, with American officials taking the lead.

Canadians can rest assured that this legislation in no way compromises our traditional values or our constitutionally protected rights and freedoms. The collection and sharing of information in Canada will be governed by Canadian law, including privacy protections.

We have also taken concrete measures to ensure proper oversight and accountability. As such, all Shiprider operations within Canadian jurisdiction would be subject to a public complaints process that largely mirrors that which is currently in place for the RCMP.

Let me now highlight some of the key differences between what is in the budget implementation bill and the former Shiprider legislation, which this committee examined last year.

First, we have added a new principle underlining that integrated cross-border law enforcement operations must "be conducted as directed by a designated officer from the host country." This new provision will further ensure that Canada's sovereignty is respected by stipulating that direction of all operations rest with Canadian law enforcement officials.

Second, we have enhanced public oversight by expanding our intake points for public complaints to include RCMP officers. This remains consistent with the "no wrong door" approach to the receipt of complaints and is in line with existing provisions of the Royal Canadian Mounted Police Act.

Other minor technical amendments have been included to further strengthen and streamline our approach to cross-border law enforcement.

In conclusion, let me stress that by cooperating with our American counterparts on important issues of national security, we are telling criminals that exploitation of the shared border will

En 2010, nous avons été témoins de l'exécution des opérations de sécurité Shiprider pendant les Jeux olympiques d'hiver à Vancouver, et pendant le sommet du G20 à Toronto. Ces deux opérations de sécurité ont été considérées comme de grandes réussites.

Grâce aux dispositions pertinentes de la Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable, les opérations du projet Shiprider deviendront une composante permanente des activités d'application de la loi à la frontière.

J'aimerais encore une fois insister sur le fait que le projet Shiprider sera mené dans le respect complet de la souveraineté du Canada et des États-Unis. C'est ainsi que tous les projets pilotes Shiprider ont été menés, et rien ne changerait à cet égard à l'avenir. Par exemple, lorsque les opérations se déroulent au Canada, elles sont sous le contrôle et la direction des organismes canadiens d'application de la loi et sont assujetties aux lois, aux politiques et aux procédures canadiennes. Si les opérations se déroulent aux États-Unis, les rôles sont inversés et les responsables américains prennent le commandement.

Les Canadiens peuvent être assurés que cette mesure législative ne compromettra d'aucune façon nos valeurs traditionnelles ou les droits et libertés garantis par la Constitution. La collecte et l'échange d'information au Canada sont assujettis aux lois canadiennes, dont celles concernant la protection de la vie privée.

Nous avons également pris des mesures concrètes afin d'assurer une surveillance et une responsabilité adéquates. Ainsi, toutes les opérations du projet Shiprider menées en territoire canadien seraient assujetties à un processus de plaintes du public très semblable à celui qui existe déjà à la GRC.

Permettez-moi maintenant de vous présenter certaines des principales différences entre les dispositions de la Loi d'exécution du budget et de l'ancienne loi entourant le projet Shiprider, que le comité a examinée l'an dernier.

Tout d'abord, nous avons ajouté un nouveau principe qui stipule que les opérations transfrontalières intégrées d'application de la loi doivent « s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte. » Cette nouvelle disposition garantit le respect de la souveraineté du Canada en s'assurant que le commandement et le contrôle de toutes les opérations incombent aux agents d'application de la loi canadiens.

Ensuite, nous avons accru la surveillance publique en ajoutant les membres de la GRC comme personnes pouvant recevoir des plaintes du public. Cet ajout va dans le même sens que l'approche voulant qu'il n'y ait pas de mauvais point d'accès pour formuler une plainte et respecte l'actuelle Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

D'autres légères modifications techniques ont été apportées afin de renforcer et de simplifier notre approche en matière d'application de la loi à la frontière.

Pour finir, j'aimerais insister sur le fait qu'en adoptant une approche collaborative en matière de sécurité nationale avec les États-Unis, nous indiquons aux délinquants que l'exploitation de

not be tolerated. In order to ensure the flow of legitimate trade and travel across the border, it is crucial that we take the necessary steps to effectively combat illegal activity at and across the shared border. Shiprider is the way of the future and represents a new approach to how we work with our American partners. In fact, it is a proven approach that will increase the safety and security of Canadians.

I would ask all honourable senators to support the rapid passage of the proposed act to ensure the continued prosperity, safety and security of Canadians.

Thank you, Madam Chair, and I look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much. It was very comprehensive and we, as you quite rightly noted, have studied this before. Thank you for coming back again.

Senator Dallaire: If I may, Mr. Minister, proposed section 12 on page 276 of the bill states:

> Every designated officer has the same power to enforce an Act of Parliament as a member of the Royal Canadian Mounted Police when
>
> (*a*) participating in an integrated cross-border operation;

I would take from this that the American who is on the Canadian ship has the same authority as everybody else.

Mr. Toews: Yes, that is correct. They are under, though, the supervision of the Canadians who take the lead in the operation.

Senator Dallaire: That brings me to a difference in Bill C-38 versus Bill S-13 that I wish to raise with you, which I did previously. I bring your attention to 4(*b*)(iii), which, as you just stated, says "be conducted as directed by a designated officer from the host country." These are, of course, the actions in the implementation of the rules.

In Bill S-13, instead of that we said it must be intelligence driven based on threat and risk assessments conducted jointly by Canada and the United States and coordinated with existing cooperative cross-border policy programs and activities.

The reason I raise this, Mr. Minister, is what if you have a Canadian on an American ship in American waters and he sees something that should be acted upon in accordance with the overarching Shiprider framework, but the Americans do not want to do it?

Mr. Toews: The Americans would overrule the Canadian.

Senator Dallaire: They would overrule him?

Mr. Toews: Yes.

la frontière à des fins illicites ne sera pas tolérée. Afin de veiller à la libre circulation de personnes et de biens légitimes entre les pays, nous devons absolument prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les activités illégales le long de la frontière commune. Shiprider constitue sans contredit la voie de l'avenir et représente une nouvelle approche de collaboration avec nos partenaires américains. Il s'agit d'une méthode éprouvée qui augmentera la sécurité de la population canadienne.

J'encourage tous les honorables sénateurs à appuyer l'adoption rapide de ce projet de loi afin de continuer à assurer la prospérité, la sûreté et la sécurité des Canadiens.

Je vous remercie, madame la présidente, et je suis prêt à répondre aux questions des sénateurs.

La présidente : Merci beaucoup. Voilà un exposé très détaillé de ces questions que nous avons déjà étudiées, comme vous l'avez judicieusement souligné. Merci de comparaître à nouveau devant nous.

Le sénateur Dallaire : Si vous me permettez, monsieur le ministre, voici ce que prévoit l'article 12 proposé, à la page 276 du projet de loi :

> Tout agent désigné est investi, pour le contrôle d'application des lois fédérales, des pouvoirs d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada lorsque, selon le cas :
>
> *a*) il participe à une opération transfrontalière intégrée;

J'en conclus qu'un Américain présent sur un navire canadien jouirait des mêmes pouvoirs que tous les autres membres de l'équipage.

M. Toews : Oui, c'est exact. Les Américains doivent toutefois travailler sous la supervision des Canadiens qui dirigent les opérations.

Le sénateur Dallaire : Cela m'amène à vous souligner à nouveau une différence entre les projets de loi C-38 et S-13. Je porte à votre attention le sous-alinéa 4*b*)(iii) que vous venez de citer. On y indique que les opérations doivent « s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte. » On parle bien sûr des opérations intégrées d'application de la loi.

Dans le projet de loi S-3, nous disions plutôt que les opérations devaient être axées sur les renseignements, fondées sur une évaluation des risques et menaces effectuée conjointement par le Canada et les États-Unis et coordonnées avec les programmes et activités de coopération policière transfrontalière existants.

Dans ce contexte, monsieur le ministre, j'aimerais savoir ce qui se passerait si les Américains refusaient d'agir lorsqu'un Canadien naviguant sur les eaux américaines à bord d'un bâtiment américain constate des agissements exigeant une intervention dans le cadre global du projet Shiprider.

M. Toews : Les Américains auraient le dernier mot.

Le sénateur Dallaire : Ils auraient préséance sur le Canadien?

M. Toews : Oui.

Senator Dallaire: I am afraid that is what the amendment says, yet with Bill S-13, it would not have come out that way. It would have been based on joint discussions or a joint operational plan or something of that nature.

Mr. Toews: I still think, under the prior legislation, the American official would still have the authority to end the operation, or to direct the operation in any specific respect, in the same way that the Canadian would be able to direct the American in Canadian waters. I do not think that has changed. I think the legislation, though, as you point out, makes it clearer that that is, in fact, the case.

Senator Dallaire: If we feel that the American commander is not playing by the rules, what happens then?

Mr. Toews: That is a good question, one I raised with my staff in discussing this.

First of all, obviously if an officer is not cooperating, the recourse is to say you are not welcome in Canada. We have the ultimate jurisdiction to determine whether or not an officer is welcome to participate in this operation. That is in the situation where no wrongdoing has been committed. The person is simply not cooperating and we can simply say you are no longer a part of this; we will not work with that particular individual.

That is inherent in the agreement, but let us say the individual commits a criminal act. If that individual commits a criminal act in Canada, he or she would be prosecuted in Canada for it. Similarly, a Canadian who commits a criminal act in the American jurisdiction would be prosecuted in the American jurisdiction.

In respect to a disciplinary offence, that individual — let us say an American in Canadian jurisdiction — would be subject to the American disciplinary rules, and the American policing authority would discipline that individual in the same way that a Canadian officer who is involved in a disciplinary offence, as opposed to criminal wrongdoing, would be disciplined in accordance with the relevant RCMP Act or similar provision.

Senator Dallaire: If the Canadian on the American ship feels that the American ship should have done something, but the American ship decided not to, what is the recourse of the Canadian to bring in a complaint against the American analysis?

Mr. Toews: Ultimately, senator, what occurs here is that if you do not have cooperation, you do not have a working agreement. I think you, more than anyone, should understand the difficulties of working together in a multinational situation.

Senator Dallaire: That is why I asked the question.

Le sénateur Dallaire : J'ai bien peur que ce soit effectivement ce que prévoit la nouvelle version, alors que les choses se seraient passées autrement avec le projet de loi S-13. Il y aurait eu des discussions, un plan d'opération conjoint ou quelque chose de cette nature.

M. Toews : Quelle que soit la version du projet de loi, je crois tout de même que le responsable américain aurait eu le pouvoir de mettre fin à l'opération, ou de la diriger de la manière qu'il jugeait approprié, de la même façon que les Canadiens auraient pu dicter leur volonté aux Américains dans les eaux canadiennes. Je ne crois pas que cela ait changé. J'estime cependant, comme vous le soulignez vous-même, qu'il est maintenant établi plus clairement que les choses vont se passer de cette manière.

Le sénateur Dallaire : Si nous avons l'impression que le responsable américain ne respecte pas les règles, quels sont nos recours?

M. Toews : C'est une excellente question dont j'ai moi-même discuté avec mon personnel.

D'abord et avant tout, il va de soi que si un agent ne se montre pas coopératif, il ne sera pas le bienvenu au Canada. En dernière analyse, nous pouvons toujours déterminer quels agents peuvent participer ou non à une opération. Je parle ici d'une situation où aucun acte répréhensible n'a été commis. C'est simplement que l'agent n'offre pas la coopération voulue. Nous pouvons alors décider qu'il ne fait plus partie de l'opération et que nous n'allons pas travailler avec lui.

Ce sont des choses qui vont peut-être de soi dans le cadre de l'entente, mais supposons que l'agent ait commis un acte criminel. Si les faits reprochés ont eu lieu au Canada, il fera l'objet de poursuite dans notre pays. Il en ira de même pour un Canadien trouvé fautif en territoire américain.

Par ailleurs, l'individu en question — disons un Américain en territoire canadien — serait assujetti aux mesures disciplinaires américaines, de la même manière qu'un agent canadien ayant enfreint les règles disciplinaires, et non commis un acte criminel, fera l'objet de sanctions conformément à la Loi sur la GRC ou à d'autres dispositions de cet ordre.

Le sénateur Dallaire : Si un Canadien travaillant sur un navire américain estime qu'une intervention aurait dû être menée, mais que les autorités américaines en ont décidé autrement, dans quelle mesure peut-il se plaindre de la décision américaine?

M. Toews : En fin de compte, sénateur, il faut reconnaître que la coopération est essentielle pour que l'on puisse travailler ensemble. Je pense que vous êtes sans doute le mieux placé pour comprendre les difficultés associées à la collaboration dans un contexte multinational.

Le sénateur Dallaire : C'est bien pourquoi je pose la question.

Mr. Toews: We have to rely, in good measure, on the good faith of our partners in this. Not everything can be written down, but I think, ultimately, if there is no cooperation, there is no mission.

The Chair: These people are trained and, presumably, sign up for these operations, not because they want to go and —

Mr. Toews: Exactly, but there are always these practical difficulties, senator, when you are dealing with these kinds of situations. I think, especially when it comes to the protection of the public or the public interest, whether it is Canadians or American civilians, we have sufficient safeguards in place — the criminal prosecution, the disciplinary functions and, of course, the general procedures saying that we cannot work with this individual. He has to be transferred. I am sure that has happened sometime in your career. Not with you, but with others who —

Senator Dallaire: Thank you very much.

The Chair: That is a topic for another time.

Senator Lang: Welcome to our guests here this morning. I want to begin by commending the minister and his office in respect to another matter closer to home in Yukon. Through our member of Parliament and the Government of Yukon, we got an extension of hours on one of our border crossings that is coming into effect, I believe, next week. It has been an irritant for many years, and we certainly appreciate the time and the effort put in by you and your staff. It will make things a lot easier for us.

Mr. Toews: In fact, at the risk of taking it exactly where we should not go, the border crossing that you are talking about in the Yukon, is it called Gold Creek?

Senator Lang: Yes.

Mr. Toews: It is a joint building, where Americans and Canadians are in that building together. I think there is a red line going through the middle of the building.

Senator Lang: It might be a red line; I am not sure. All we want to do is to make sure that it is open. We do not care about the line.

Mr. Toews: It is open, but I think that that particular case is a good example of how, especially in isolated areas, we can work together to provide a service to the people of both countries when people simply want to get across. That is a remarkable little story in the Yukon and Alaska where they are sharing a facility.

Senator Lang: Yes, and I certainly appreciate the work both on the American side and the Canadian side.

The Chair: Again, leave it for another day, if I might suggest?

M. Toews : Nous devons nous en remettre en grande partie à la bonne foi de nos partenaires. On ne peut pas tout prévoir par écrit, mais je crois qu'en l'absence de coopération, il n'y a tout simplement pas de mission possible.

La présidente : Ces gens-là sont formés et se sont engagés à participer à ces opérations, ce n'est pas simplement qu'ils veulent...

M. Toews : Tout à fait, mais il y a toujours des difficultés techniques qui se posent dans ce genre de situations. Pour ce qui est de la protection de la population et de l'intérêt public, tant au Canada qu'aux États-Unis, j'estime que nous pouvons compter sur des mécanismes adéquats, qu'il s'agisse de poursuites pénales, de mesures disciplinaires ou de procédures plus courantes où nous pouvons simplement dire que nous ne souhaitons pas travailler avec telle ou telle personne et qu'un transfert s'impose. Je suis persuadé que cela s'est produit au cours de votre carrière. Pas que vous étiez directement en cause, mais d'autres personnes...

Le sénateur Dallaire : Merci beaucoup.

La présidente : C'est un tout autre sujet.

Le sénateur Lang : Je souhaite la bienvenue à nos invités de ce matin. Je tiens d'abord à féliciter le ministre et son cabinet relativement à un autre dossier qui touche de près ma région du Yukon. Par l'entremise de notre député et du gouvernement du Yukon, nous avons obtenu la prolongation des heures d'ouverture de l'un de nos postes frontaliers à compter, si je ne m'abuse, de la semaine prochaine. C'est un irritant que nous déplorons depuis de nombreuses années, et nous vous sommes assurément reconnaissants pour le temps et les efforts que votre personnel et vous-même avez consacrés à ce dossier. Le nouvel horaire va nous faciliter grandement les choses.

M. Toews : Au risque de m'engager sur une avenue inappropriée, le poste frontalier dont vous parlez est celui de Gold Creek?

Le sénateur Lang : Oui.

M. Toews : Il s'agit d'un édifice mixte qui est partagé par les douaniers américains et canadiens. Je crois qu'il y a une ligne rouge qui divise l'édifice en deux.

Le sénateur Lang : C'est possible; je n'en suis pas certain. Mais peu importe, nous voulons simplement nous assurer que le poste est ouvert.

M. Toews : Il est ouvert, et je crois que cela montre bien qu'il nous est possible, surtout dans les régions isolées, de conjuguer nos efforts afin d'offrir un service permettant d'accommoder les gens des deux pays qui souhaitent simplement traverser la frontière. C'est un bel exemple de collaboration entre le Yukon et l'Alaska pour le partage d'une installation.

Le sénateur Lang : Oui, et j'apprécie certes le travail accompli tant par les Américains que par les Canadiens.

La présidente : Encore une fois, laissons cela pour un autre jour, si vous permettez?

Senator Dallaire: That is your first question.

Senator Lang: We do not get the minister here that often.

Just to clarify for the record here, recognizing that most Canadians are not that familiar with what goes on at the border and how people abuse the rules, perhaps you or your staff could expand further on what the real problems are between the two countries in respect to the border and how it was before the test Shiprider program came into effect so that people understand exactly what is taking place, the seriousness of the situation that we are facing and the reason we have the legislation here.

Mr. Toews: I want to focus on the maritime issue because that is really what the legislation does. Essentially, individuals would commit a criminal act in one country, take the boat across the water and get into Canadian waters or wherever was the opposite of where the crime was committed. Essentially, law enforcement officials were stymied and unable to pursue them into that other jurisdiction.

What the pilot project did — and I think it was an excellent idea — was to erase the border for the purposes of pursuing a wrongdoer. This legislation formalizes that ability to pursue that individual, not only on the water but also on to the land in hot pursuit. That is the only element in which the land issue is triggered in this legislation, when you are in hot pursuit.

However, again, I have to emphasize that that is under the direction of the officer of the country in which one finds oneself, either on the water or in hot pursuit.

Senator Lang: I just want to pursue the question of sovereignty. Of course, that is an issue for a lot of us in Canada and on the American side, as well. The provision that the cross-border law enforcement operation "be conducted and directed by a designated officer from the host country" will meet that test from the point of view of who is in charge and what rules will have to be followed on either side of the border; is that correct?

Mr. Toews: Absolutely. These officers will, in fact, be trained in Canadian law if they are American so that they understand what their legal authority is on the Canadian side. Of course, Canadians will have to be trained in American law in order to participate in those operations.

Despite what a lot of people say, there are not that many differences, but there are some key differences that could make a difference, not so much in the protection of rights when you are arresting someone but in the protection of a prosecution to preserve evidence and deal with that.

Senator Lang: And to be successful.

Mr. Toews: To be successful, that is correct.

Senator Plett: Mr. Minister, I think you have answered part of this, but I would like you to walk me through, if you would, the boat, whether it is Coast Guard vessel or an RCMP one. Let us say it is Coast Guard, and they chase somebody from the

Le sénateur Dallaire : C'est votre première question.

Le sénateur Lang : Nous n'avons pas si souvent le plaisir d'accueillir le ministre.

Tout simplement dans le souci d'informer les Canadiens qui, pour la plupart, ignorent ce qui se passe à notre frontière commune et à quel point les règles sont bafouées, pourriez-vous, vous ou les personnes qui vous accompagnent, en dire davantage sur la nature réelle des problèmes actuels à cet endroit et sur celle des problèmes qui existaient avant le programme « Shiprider », pour qu'ils comprennent exactement leur historique et leur gravité, et la raison d'être du projet de loi.

M. Toews : Je tiens à insister sur le volet nautique, comme le fait le projet de loi. Essentiellement, après avoir commis un crime dans un pays, ses auteurs gagnaient en bateau les eaux du pays voisin, et la police était dans l'impossibilité de les y poursuivre.

Grâce au projet pilote — et je pense que l'idée était géniale —, la frontière, pour les besoins de la poursuite d'un criminel, cesse d'exister. Le projet de loi officialise la capacité de se lancer aux trousses de l'individu, non seulement sur l'eau, mais à terre aussi. C'est dans ces conditions seulement que, dans la loi, il est question de poursuite sur l'eau ou à terre.

Cependant, encore une fois, je dois insister que la poursuite se fait sous la direction de l'agent du pays dans lequel on se trouve, que ce soit sur l'eau ou à terre.

Le sénateur Lang : Je tiens à parler de souveraineté. Bien sûr, c'est un point sensible pour beaucoup de Canadiens et d'Américains. La disposition selon laquelle l'opération de police doit « s'effectuer selon les directives d'un agent désigné du pays hôte » satisfera à ce critère, en ce qui concerne la direction des opérations et les règles à appliquer de part ou d'autre de la frontière, n'est-ce pas?

M. Toews : Absolument. Les agents, en fait, seront formés à la loi canadienne, s'ils sont américains, pour comprendre les pouvoirs dont ils disposent au Canada. Bien sûr, les agents canadiens devront être formés au droit américain afin de participer à ces opérations.

Contrairement à l'opinion du grand nombre, il n'y a pas tant de différences entre les deux systèmes juridiques, mais certaines pourraient compter, pas tant en ce qui concerne la protection des droits, lors d'une arrestation, mais en ce qui concerne la protection et la préservation des éléments de preuve, pour les poursuites judiciaires et la marche à suivre à cette fin.

Le sénateur Lang : Et pour que ce soit couronné de réussite.

M. Toews : Couronné de réussite, bien sûr.

Le sénateur Plett : Monsieur le ministre, vous avez en partie satisfait notre curiosité, mais j'aimerais que vous me guidiez, si vous le pouvez, sur le bateau, qu'il appartienne à la garde côtière américaine ou à la GRC. Supposons un bateau de la garde côtière

American side but stop them on the Canadian side of the border. They make their arrest and charge them. Could you walk me through what happens at that time? They have been charged. They take them to the dock on the Canadian side. That is where they have arrested them. What happens at that point? Does the whole operation continue together? Where does it go from there?

à la poursuite de quelqu'un, depuis les États-Unis, mais qu'on l'arrête au Canada. Qu'arrive-t-il après qu'on a porté les accusations? On accoste du côté canadien. Est-ce que l'opération conserve ensuite sa cohésion? Qu'arrive-t-il ensuite?

Mr. Toews: I will let Mr. Taschereau answer that. Basically, all I want to emphasize — and Mr. Taschereau will get into some of the details — is that even though the offence has been committed on the American side — let us say you cross over into Canadian waters and the arrest takes place there. There cannot be a rendition across the line again and incarceration of that individual.

M. Toews : Je laisse à M. Taschereau le soin de répondre. Je tiens cependant à souligner — et M. Taschereau entrera dans les détails — que même si l'infraction a été commise aux États-Unis — partons de l'hypothèse que son auteur s'est rendu dans les eaux canadiennes et qu'il y a été arrêté. On ne peut pas lui faire franchir de nouveau la frontière et l'incarcérer l'autre côté.

Once the individual suspected of committing the crime is on the Canadian side, you would have to go through the regular extradition proceedings if the person does not voluntary consent to go back to the other side.

Dès que le suspect se trouve au Canada, il faut passer par tout le processus ordinaire de l'extradition, si la personne ne consent pas volontairement à retourner dans l'autre pays.

There is nothing in this process that short circuits the rights an individual might have under extradition treaties and laws.

Rien, dans le processus, ne permet de court-circuiter les droits que possède l'individu en vertu des traités d'extradition et de la loi.

Marc Taschereau, Chief, Border Strategies, Border Law Enforcement Strategies Division, Public Safety Canada: Senator, to answer your question, if they are charged in Canadian jurisdiction, they would be processed based on Canadian law and prosecuted here in Canada based on the offence that took place in Canada. That is essentially the process that would take place.

Marc Taschereau, chef, Stratégies frontalières, Interopérabilité en matière de sécurité publique, Sécurité publique Canada : En réponse à votre question, si les accusations sont portées au Canada, l'accusé sera traité d'après la loi canadienne et poursuivi ici, au Canada, pour l'infraction commise au Canada. C'est ainsi, au fond, que ça se passera.

Mr. Toews: If the offence is committed in the United States, they would not be charged. They would be detained on the Canadian side and extradition proceedings would take place as a result of Americans charging the individual in the United States and then filing the appropriate documents for extradition.

M. Toews : Si l'infraction est commise aux États-Unis, l'individu n'est pas accusé. Il est détenu au Canada, puis les procédures d'extradition sont entreprises après que les Américains ont porté contre lui des accusations aux États-Unis et qu'ils ont rempli les documents appropriés de demande d'extradition.

Senator Plett: Am I correct that the boat would go to the dock on the Canadian side and the detainee would be turned over to the RCMP who would do whatever needed to be done at that point?

Le sénateur Plett : Ai-je raison de penser que, après l'accostage du bateau au Canada, l'individu serait confié à la GRC qui s'occupera, à partir de là, des formalités nécessaires?

Mr. Toews: It depends on the facts, but that is, generally speaking, correct.

M. Toews : Cela dépend des faits, mais, de manière générale, c'est juste.

Senator Plett: We have talked a lot about the pilot projects, specifically in the Windsor and Vancouver areas.

Le sénateur Plett : Nous avons parlé beaucoup des projets pilotes, particulièrement dans les régions de Windsor et de Vancouver.

In the southern part of Manitoba there is only a little water separating Canada from the United States. I live on that lake and am concerned about whether I will be able to sleep comfortably. If an RCMP boat were patrolling that little area, would it have Coast Guard people on board?

Dans le sud du Manitoba, une petite étendue d'eau seulement sépare le Canada des États-Unis. Je vis sur les bords de ce lac et je m'inquiète de la tranquillité de mes nuits. Si un bateau de la GRC patrouillait dans ces eaux peu étendues, y aurait-il des agents de la garde côtière à bord?

Mr. Toews: No; you would have to be a designated officer. Simply being RCMP or Coast Guard would not give you the authority to cross over.

M. Toews : Non, il faudrait qu'ils soient désignés. Le fait d'être simplement agent de la GRC ou de la garde côtière ne donne pas le pouvoir de franchir la frontière.

Senator Plett: There would be some boats patrolling that would not have the Shiprider designation?

Le sénateur Plett : Il y aurait des bateaux qui patrouilleraient et qui ne seraient pas désignés pour l'opération Shiprider?

Mr. Toews: That is correct. Shiprider would be the exception rather than the rule.

Senator Lang: But not in B.C. or on the Great Lakes?

Mr. Toews: The important component is that everyone has to be designated. A Canadian cannot assume American jurisdiction and an American cannot wander on to the Canadian side of the water and assume jurisdiction to enforce Canadian laws. It is a very carefully laid out process by which there must be formal designation.

I do not think it would work to let Americans enforce the law in Canada and Canadians enforce the law in the United States. I would have significant concerns about sovereignty. There has to be a specific process and a specific designation, as well as training, that will safeguard rights on both sides of the border as well as ensuring that officers know how to deal with information and the like.

Senator Mitchell: Inevitably and unfortunately, this exercise will probably involve the use of firearms from time to time. Are the rules of engagement generally different for American officers than for Canadian officer, and have they been amalgamated and coordinated?

Mr. Toews: Mr. Taschereau can speak to that. There are differences in the rules of engagement with firearms, but I want to be clear that if an American is on the Canadian side, Canadian rules that apply.

Mr. Taschereau: I understand that use of force by the RCMP and the United States Coast Guard is virtually the same. Notwithstanding, if there are differences, training, which is a key foundational element to this program, would ensure that there is a thorough understanding of appropriate use on each side of the border.

Senator Mitchell: Under the terms of the agreement, the Commissioner of the RCMP is the head person and he designates people from the Canadian side for this program. He can designate RCMP officers or police officers who are appointed or actually employed by the province.

If provincial police officers are employed, who will pay them? Will the federal government undertake that budget responsibility?

Mr. Toews: When an RCMP officer is operating in Manitoba, for example, that officer can be acting in three different capacities. That officer can be acting as a municipal police officer, a provincial police officer or a federal police officer. For example, in the province of Manitoba, about 15 per cent of the RCMP responsibilities and officers are federally designated.

It would probably be one of those individuals who would be specifically designated with enforcement along the border. That is already being paid for by the federal government.

M. Toews : C'est exact. La désignation « Shiprider » serait l'exception plutôt que la règle.

Le sénateur Lang : Mais pas en Colombie-Britannique ni dans les Grands Lacs?

M. Toews : Le critère important est que tous les agents doivent être désignés. Un Canadien ne peut pas assumer le pouvoir d'appliquer les lois américaines aux États-Unis et vice versa. Dans ce processus dont on a prévu tous les détails, la désignation doit être officielle.

Je ne pense pas que, si on laissait des Américains appliquer la loi au Canada et des Canadiens appliquer la loi aux États-Unis, cela donnerait de bons résultats. Il faut un processus et une désignation particuliers de même qu'une formation qui permettront de respecter les droits dans les deux pays et qui feront en sorte que les agents sauront comment réagir à l'information et ainsi de suite.

Le sénateur Mitchell : Inévitablement et malheureusement, il faudra peut-être employer des armes à feu dans ces opérations. Est-ce que les règles d'engagement sont généralement différentes pour les agents des deux pays? Est-ce qu'on en a opéré une synthèse et une coordination?

M. Toews : M. Taschereau peut vous éclairer. Les règles d'engagement avec des armes à feu sont différentes, mais je tiens à préciser que, au Canada, les règles canadiennes s'appliquent aux agents américains.

M. Taschereau : Je pense que l'usage de la force, par la GRC et la garde côtière américaine, ne diffère presque pas dans ses méthodes. Malgré tout, si des différences existent, l'entraînement et la formation, qui est un important élément de base de ce programme, feront en sorte que les agents comprennent parfaitement ce qu'ils ont à faire de part et d'autre de la frontière.

Le sénateur Mitchell : D'après l'accord, le commissaire de la GRC est l'autorité centrale et il désigne les agents canadiens qui pourront participer au programme. Il peut désigner des agents de la GRC ou des agents de police qui sont nommés ou effectivement employés par la province.

Si on emploie des agents de la police provinciale, par qui seront-ils rémunérés? Est-ce que le gouvernement fédéral se chargera de cette responsabilité budgétaire?

M. Toews : Quand un agent de la GRC est détaché au Manitoba, par exemple, il peut agir à trois différents titres : agent de police municipal, provincial ou fédéral. Par exemple, au Manitoba, environ 15 p. 100 des responsabilités et des agents de la GRC sont désignés par les autorités fédérales.

Probablement que l'un de ces agents serait précisément désigné pour veiller à l'application de la loi le long de la frontière. Il émarge déjà au budget fédéral.

Having said that, it is not always that clean because you can have one individual carrying out all three responsibilities. I do not see the money issue being a big deal here.

Senator Mitchell: This does not refer to the appointment of an Ontario or Quebec police force officer to Shiprider?

Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing, Public Safety Canada: These sorts of arrangements will be negotiated with the provincial police service of jurisdiction in question. You are right that it need not only be an RCMP member; it could be a provincial police service member or an independent municipal police service member. As the minister correctly pointed out, in many cases police officers in those other municipalities are RCMP through the contract policing arrangement. Depending on the facts of the case and the arrangement in question, cost arrangements will be worked out among the parties.

This legislation does not speak to those protocols or operational matters; rather, it creates an enabling framework to allow the Shiprider program to take place.

Senator Hubley: Thank you, Mr. Minister, for being with us today. I would like to pursue the costs that might be involved. You said that each side will need training in law. In what other areas will there be need? Will extra equipment be needed for this operation? Will there be expenses involved in that?

Mr. Toews: We do not anticipate this costing the police services any more money, but there will obviously be training.

Mr. Taschereau: This is enabling legislation, so in and of itself there are no costs. It is a model. The nice thing about this model is that it allows the RCMP and the United States Coast Guard to better leverage their resources. Even if we do not add new personnel or vessels, we can make better use of our resources. It is a force multiplier.

Senator Hubley: Do Canada's resources match the American resources? Will we be fine with what we have?

Mr. Taschereau: When Mr. Oliver was here the other day he said that the RCMP currently has 400 vessels, four of which are specifically dedicated to Shiprider. That does not compare to the United States Coast Guard. They have many more resources than we do, and that is true in all the border agencies.

Notwithstanding, this will enable us to use to use our fewer resources more effectively. While there is no set ratio here, there would generally be one RCMP vessel and one USCG vessel working collaboratively in our shared waterways.

Senator Manning: Have you had to find extra financial resources to implement this program?

Cela dit, ce n'est pas toujours aussi évident, parce que le même individu peut cumuler les trois responsabilités. D'après moi, l'argent a peu d'importance dans ce contexte.

Le sénateur Mitchell : Cela ne concerne pas la nomination d'un agent de police de l'Ontario ou du Québec pour faire partie des opérations Shiprider?

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Secteur de l'application de la loi et de la police, Sécurité publique Canada : Les accords en ce sens seront négociés avec le service de police de la province en question. Vous avez raison de dire que les agents n'ont pas besoin d'être uniquement de la GRC; ce pourrait être un agent de la police provinciale ou d'un service municipal indépendant. Comme le ministre l'a bien fait remarquer, les agents de police de ces municipalités sont souvent des agents de la GRC qui fournissent des services en vertu d'un contrat. Selon les circonstances et le contrat, les parties se seront entendues sur les coûts.

Le projet de loi ne dit rien de ces protocoles ou de ces questions opérationnelles. Il aménage plutôt un cadre qui permet le déroulement du programme Shiprider.

Le sénateur Hubley : Merci, monsieur le ministre, de votre visite. J'aimerais en savoir davantage sur les coûts éventuels. Vous avez dit que, de chaque côté, il faudra de la formation en droit. Dans quels autres domaines y aura-t-il des besoins? Pour ces opérations, est-ce qu'on aura besoin d'équipement supplémentaire? Est-ce que cela entraînera des dépenses?

M. Toews : Nous ne prévoyons pas d'augmentation des coûts pour les services de police, mais, bien sûr, il faudra de la formation.

M. Taschereau : C'est une loi habilitante. En soi, elle n'entraîne pas de coûts. C'est un modèle. Ce qui est bien, dans ce modèle, c'est qu'il permet à la GRC et à la garde côtière américaine d'utiliser plus efficacement leurs ressources. Même en n'ajoutant pas de nouveaux agents ni de nouveaux bateaux, nous pouvons mieux utiliser nos ressources. La loi permet de les démultiplier.

Le sénateur Hubley : Les ressources du Canada sont-elles à la mesure des ressources américaines? Pourrons-nous être efficaces avec ce que nous avons?

M. Taschereau : Ici, l'autre jour, M. Oliver a dit que la GRC disposait de 400 bateaux, parmi lesquels 4 sont spécifiquement consacrés aux opérations Shiprider. Cela ne se compare pas à l'équipement de la garde côtière américaine. Elle possède beaucoup plus de ressources que nous, et on peut dire la même chose de tous les organismes frontaliers.

Malgré cela, nous pourrons utiliser plus efficacement nos modestes ressources. Même si on n'a pas fixé de ratio, un bateau de la GRC, généralement, opérera de concert avec un de la garde côtière américaine dans nos eaux communes.

Le sénateur Manning : Avez-vous dû trouver des ressources financières supplémentaires pour mettre en œuvre ce programme?

Mr. Toews: My understanding is that no additional resources are required.

If we look at the officers that are already on the Great Lakes, all this does is enhance their ability to cross the border and pursue a specific subject if they had to, but we are not looking for any increase in resources because of the Shiprider program.

If you ask the RCMP or if you ask any agency, "Could you use more resources," I am sure they could find ways of convincing us that more resources are always needed. We are not looking, as a result of the Shiprider program, for any specific resources at this time.

Senator Manning: I know we had a discussion at earlier meetings concerning the land component to the legislation. Minister, you touched on the term "hot pursuit"; that is, that officers can go on to the land as long as they are in hot pursuit.

In regard to aerial surveillance, which is I am sure an ongoing activity, are there any provisions here that authorize aerial surveillance? Has that been taken into consideration? In regard to flights over our jurisdiction from the U.S. or theirs, is there anything in the legislation that touches on that or is that addressed in any way? Do you anticipate that happening?

Mr. Toews: This does not authorize any over-flights of Canadian soil by American airplanes, or drones, or others. Obviously, if you have a drone on the American side, they have the ability to look into Canada. I think there have been some media reports about that. There is some drone activity along the Canada-U.S. border by the Americans. That is public knowledge.

What I see as important is the coordination of those types of resources in order for individuals to work better together, but I do not see this in any way authorizing the intrusion of American equipment into Canada, other than the marine context.

Mr. Wex: As the minister indicated, that is correct in that we are not talking about drones, which have come up in the media. There are drones on the southern side of the border perhaps, but that is not what this is about. There is aerial surveillance by way of assistance to the vessels, which is contemplated, as the minister indicated, in this act and in the framework agreement. They are not there for direct law enforcement activity but to be the eyes in the sky, if you will, to provide some aerial support for domain awareness; that is, what is going on in the water to the vessel on the ground.

As I think I indicated the last time I was here, there may be a suspect vessel hiding behind an island and the Shiprider vessel has lost sight of that vessel. They are in radio communication and the aerial support will provide the information to the Shiprider vessel to help them navigate the waters and affect the necessary arrest.

Senator Manning: This is support.

M. Toews : J'ai compris qu'aucune ressource supplémentaire n'est nécessaire.

Si on prend en considération les agents déjà affectés aux Grands Lacs, le projet de loi ne fait qu'augmenter leur capacité de traverser la frontière et de poursuivre un individu précis, au besoin, mais nous n'avons pas besoin de chercher à obtenir plus de ressources à cause du programme Shiprider.

Je suis convaincu que la GRC ou tout autre organisme, si on lui pose la question, cherchera à nous convaincre qu'il a toujours besoin de ressources supplémentaires. Grâce au programme « Shiprider », nous ne cherchons pas à obtenir, pour le moment, de ressources particulières.

Le sénateur Manning : Je sais que nous avons discuté, lors de séances antérieures, du volet terrestre du projet de loi. Monsieur le ministre, vous l'avez évoqué quand vous avez dit que la police était aux trousses d'un individu, c'est-à-dire qu'elle pouvait débarquer à terre, pour autant qu'elle était aux trousses de quelqu'un.

En ce qui concerne la surveillance aérienne, qui, j'en suis convaincu, est permanente, le projet de loi comporte-t-il des dispositions autorisant cette activité? Est-ce qu'on en a tenu compte? En ce qui concerne le survol du Canada par des appareils américains ou vice versa, y a-t-il, dans le projet de loi, des dispositions à cet égard ou est-ce que l'on s'en occupe, d'une manière ou d'une autre? Prévoyez-vous que cela se fera?

M. Toews : Le projet de loi n'autorise pas le survol du territoire canadien par des appareils américains, drones ou autres. Manifestement, un drone américain est capable de survoler le Canada. Je pense qu'il en a été question dans les journaux. Notre frontière commune est surveillée par les Américains au moyen de drones. C'est de notoriété publique.

Ce qui importe, pour moi, c'est la coordination de ce type de ressources, dans un souci d'efficacité, mais cela n'autorise aucunement l'intrusion d'équipement américain au Canada, si ce n'est pour des opérations sur l'eau.

M. Wex : Comme le ministre l'a dit, c'est juste dans la mesure où nous ne parlons pas de drones, sujet que les médias ont soulevé. Il y a peut-être des drones au sud de la frontière, mais là n'est pas la question. Le projet de loi et l'accord-cadre prévoient de la surveillance aérienne pour aider le travail des bateaux, comme le ministre l'a dit. Ils ne servent pas directement aux opérations de police, mais ils doivent servir d'yeux dans le ciel, en quelque sorte, pour fournir le soutien aérien qui assurera au bateau sur place une connaissance du domaine, c'est-à-dire de ce qui se passe sur l'eau.

Comme je pense l'avoir dit, la dernière fois que j'étais ici, un navire suspect peut se cacher derrière une île, et le bateau de l'opération Shiprider peut l'avoir perdu de vue. Grâce au contact radio et au soutien aérien, l'information transmise à ce bateau pourra l'aider à s'orienter et à effectuer l'arrestation nécessaire.

Le sénateur Manning : Ça, c'est le soutien.

Mr. Wex: Only there in support, not with respect to direct law enforcement activity.

The Chair: Thank you for your cooperation. We have time for a second round.

Senator Dallaire: Mr. Taschereau, you mentioned that the enabling legislation gives you the flexibility to even your resources within the ministry. It is also an opportunity to drive a Mack truck through and manoeuvre, seeking funding without necessarily having it identified as the legislation goes through.

Taking the minister's position that this is not an increase in the requirements of funding that cannot already be absorbed within the Canadian context, and taking for granted the same scenario on the other side and that they have joined in this because either they have the funds or did not see a requirement for more people, there will be no quid pro quo exchange of costing by the other side because they are implementing this thing even though they may have more people involved than us.

Mr. Toews: There are no joint budgets to implement this. I think it is important to recognize that this helps not only Canada but also the United States in terms of that flexibility on the border.

We do not see this as requiring additional resources to implement, in the same way that the 2005 pilot project was implemented without any additional resources. It was simply the use of existing resources and providing them with the legal flexibility to work on both sides of the border. I think that is the way the Americans are viewing it. Certainly that has been the gist of my conversation with the American authorities.

Mr. Taschereau: That is true.

Senator Dallaire: So the agreement did not, on either side, identify a costing exercise of O and M to implement this down the road, and if it does, that would be subject to a separate negotiation, would it?

Mr. Toews: That would be a separate negotiation. I hate to speculate in any respect. However, for example, if it was recognized that we need more officers or need another boat, obviously, the resources would have to be found inside the RCMP or the Coast Guard or there would have to be some kind of an appropriation passed through Parliament to achieve that. At this point, we do not see that as being necessary.

Senator Dallaire: The internal staff check is identified, then.

Our border services people, who are now armed and being armed —

Mr. Toews: Most of them.

Senator Dallaire: Well, we could debate that one, too.

M. Wex : Du soutien uniquement, et non une participation directe au travail policier.

La présidente : Merci de votre collaboration. Nous avons du temps pour une deuxième série de questions.

Le sénateur Dallaire : Monsieur Taschereau, vous avez mentionné que le projet de loi, grâce à l'aide qu'il apporte, vous donne de la flexibilité, même en ce qui concerne les ressources de votre ministère. Cela donne aussi la possibilité de circuler en camion Mack et à manœuvrer pour obtenir du financement sans nécessairement préciser pourquoi, pendant l'adoption du projet de loi.

Le ministre est d'avis qu'on n'a pas besoin de fonds supplémentaires et que ces dépenses sont déjà prises en compte dans le contexte canadien, et on présume que c'est le même scénario de l'autre côté et que les Américains se sont joints à nous dans ce projet, soit parce qu'ils ont les fonds, soit parce qu'ils ne voient pas le besoin d'avoir un plus grand effectif. Ils n'exigeront pas le partage des coûts parce qu'ils vont mettre ce programme en oeuvre, même s'ils pourraient y affecter plus de personnes que nous.

M. Toews : Il n'y a pas de budgets conjoints pour la mise en œuvre de ce programme. Je crois qu'il importe de reconnaître qu'il profite non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis, si on songe à la marge de manoeuvre qu'on gagnera à la frontière.

Selon nous, la mise en œuvre de cette initiative ne nécessitera pas de ressources supplémentaires, comme ce fut le cas pour le projet pilote de 2005. On a simplement utilisé les agents en place et on leur a donné la souplesse juridique nécessaire pour travailler des deux côtés de la frontière. Je crois que c'est de cette façon que les Américains voient la chose. C'était certainement l'essentiel des échanges que j'ai eus avec les autorités américaines.

M. Taschereau : C'est vrai.

Le sénateur Dallaire : L'entente ne prévoyait donc pas, d'un côté comme de l'autre, l'établissement des coûts d'opération et de maintenance que représente la mise en œuvre de ce programme et, si c'était le cas, cela ferait l'objet d'une négociation distincte. Est-ce bien cela?

M. Toews : Ce serait une négociation distincte. Je déteste faire des hypothèses. Toutefois, si on reconnaît, par exemple, qu'il nous faut plus d'agents ou un autre bateau, il faudra évidemment puiser les ressources au sein de la GRC ou de la Garde côtière, ou il faudra qu'un crédit soit adopté par le Parlement. À l'heure actuelle, nous ne croyons pas que ce soit nécessaire.

Le sénateur Dallaire : La vérification d'état-major interne est donc faite.

Les agents de nos services frontaliers, qui sont maintenant armés et...

M. Toews : La plupart d'entre eux.

Le sénateur Dallaire : Eh bien, nous pourrions débattre de cette question également.

The Aboriginal police — and I am not sure if we can use the term "Aboriginal waters," but we are into waters that are along the shores of Aboriginal territory — are not involved in this exercise.

Mr. Toews: I do not see anything excluding Aboriginal and First Nations police forces from being involved in this. In the same way that we would make agreements with the Ontario Provincial Police or the QPP, I do not see any bar to incorporating the resources from some of the First Nations communities. As you know, some of the cross-border smuggling has involved these communities. Some of those officers may be in the best position to know the terrain, know the river, know the lake and therefore cooperate, but they would have to go through the same training that any other Canadian officer would have to go through.

Senator Dallaire: So they meet the standard of that.

Mr. Taschereau: In Akwesasne, the police have been trained. A couple of them have been trained in the Shiprider context; they have taken the courses. We actively contemplate the participation of not just the OPP or other municipal law enforcement partners but Aboriginal police associations as well.

Senator Dallaire: My specific question was also on our border gang, the federal border police or border guards.

Mr. Toews: CBSA?

Senator Dallaire: Yes. Now that they are armed, can they be designated as peace officers and be engaged? That is not clarified here.

Mr. Toews: No.

Senator Dallaire: They will not be part of this at all?

Mr. Toews: No. They serve a very different function and we tried to keep that separate.

Senator Plett: Senator Dallaire spoke a bit about resources. There is no commitment that I see that we are committing an amount of resources to this program equal to that of the United States.

Mr. Taschereau said earlier that the United States has many more Coast Guard vessels than we have RCMP vessels. I see this as our country being a net beneficiary of a lot of vessels and a lot of equipment that the United States has that we possibly do not have. Would I be correct in that?

Mr. Taschereau: Absolutely. There is no ratio set in either this legislation or the framework agreement.

While there is a general intent to use comparable numbers of both officers and vessels, it is conceivable that we could in fact leverage additional U.S. resources, which would ultimately be in our interest in terms of identifying and interdicting cross-border criminality.

Mr. Toews: Say we only have four RCMP boats and the Americans have four RCMP boats, we are no longer stopped at the border. That means that one boat can cross the line, just by

La police autochtone — et je ne sais pas si nous pouvons parler des « eaux autochtones », mais ces cours d'eau longent le territoire autochtone — ne participe pas à cet exercice.

M. Toews : Selon moi, rien n'empêche les forces policières autochtones et celles des Premières nations à prendre part à cette initiative. À l'instar des ententes que nous pourrions conclure avec la Police provinciale de l'Ontario ou avec la Sûreté du Québec, rien n'empêcherait l'intégration des ressources de certaines collectivités des Premières nations. Comme vous le savez, ces communautés ont été mêlées à certaines activités de contrebande transfrontalière. Leurs agents pourraient être les mieux placés pour connaître le terrain, la rivière ou le lac et ils pourraient donc collaborer, mais il faudrait qu'ils se soumettent à la même formation que tous les autres agents canadiens.

Le sénateur Dallaire : Ils répondent donc aux normes.

M. Taschereau : À Akwesasne, la police a été formée. Deux ou trois de ces agents ont été formés dans le contexte de Shiprider; ils ont suivi les cours. Nous envisageons activement de faire appel non seulement à la PPO ou à d'autres forces policières municipales, mais aussi aux associations de police autochtones.

Le sénateur Dallaire : Je parlais aussi de notre équipe frontalière, la police frontalière fédérale ou les gardes frontières.

M. Toews : L'ASFC?

Le sénateur Dallaire : Oui. Maintenant que les agents sont armés, peuvent-ils être désignés comme agents de la paix et être engagés dans cet exercice? Ce n'est pas précisé ici.

M. Toews : Non.

Le sénateur Dallaire : Ils n'en feront pas partie du tout?

M. Toews : Non. Ils ont une fonction très distincte, et nous avons essayé de garder cette distinction.

Le sénateur Plett : Le sénateur Dallaire a parlé un peu des ressources. Rien ne montre que nous nous engageons à affecter à ce programme des ressources équivalentes à celles des États-Unis.

M. Taschereau a mentionné tout à l'heure que les navires de la garde côtière des États-Unis sont beaucoup plus nombreux que les bateaux de la GRC. Cela signifie, selon moi, que notre pays tire un bénéfice net du fait que les États-Unis ont beaucoup plus de navires et d'équipement que nous. Est-ce exact?

M. Taschereau : Absolument. Aucun ratio n'est établi dans cette mesure législative et dans cette entente-cadre.

Bien que l'intention générale soit d'utiliser un nombre comparable d'agents et de bateaux, on peut concevoir que nous pourrions tirer profit de ressources américaines supplémentaires, ce qui servirait nos intérêts en nous permettant de cerner et de contrer des activités criminelles transfrontalières.

M. Toews : Disons que nous n'avons que quatre bateaux de la GRC et que les Américains en ont quatre autres et que nous n'arrêtons plus à la frontière. Cela signifie qu'un bateau peut

the fact that the same number of boats, the eight, would give us flexibility and therefore increase our operational capabilities. In that sense, it is a real benefit to Canada and indeed, I would say, the United States.

Senator Mitchell: Minister, on page 14 of your written notes you say, "We have also taken concrete measures to ensure proper oversight and accountability." You then draw the comparison to a process similar to the one currently in place with the RCMP.

Of course, we are having some issues with RCMP accountability and oversight these days. Could you talk to us about the structure, why we would have confidence in that, that they can hold the RCMP accountable in this case, and how much money will be put into that process?

Mr. Toews: Accountability is basically the topic of another bill. In terms of the complaints commission, that will be set up, as well as the disciplinary powers that officers have inside the RCMP, which are very restricted at this time. I think that has been part of the complaints members of the public have pointed out, that incredibly complex process.

We are trying to get a lot more flexibility like the military has in terms of discipline of officers so that it does not necessarily all have to go to the commissioner, but line officers can make these disciplinary decisions as well.

Both in terms of a public complaints commission, which is an independent body, and the pushing down of the authority to exercise disciplinary measures is something that our government will be bringing forward as a result of some of the very good work that people in Public Safety have done and certainly something the commissioner has been specifically asking me for. I can only wonder why this was not done a long time ago and why we did not take the model of the military, which I think has a very sensible delegation of disciplinary authority.

Senator Mitchell: Mention has been made of the role of the CBSA in that essentially they are not directly involved. Is there some tension there? Would they not have expected to have been involved? How will that be coordinated?

Mr. Toews: They are trained for different things. They are not a police force in the same sense that the RCMP are. We obviously want them to be more than tax collectors, and that is why they are armed. They do have certain law enforcement functions, very important law enforcement functions both on the border and inland. As you know, they have had tremendous success in this "most wanted" initiative. Of the 90 or so individuals we put on that "most wanted" list — people who have been evading arrest for years and are suddenly being picked up — I think about 35 have been arrested and are back in custody, and hopefully they will find their way home as quickly as possible.

traverser la frontière et, donc, que le même nombre de bateaux, les huit bateaux, nous donne une certaine marge de manœuvre et augmente nos capacités opérationnelles. Dans ce sens, c'est un réel avantage pour le Canada, et je dirais également pour les États-Unis.

Le sénateur Mitchell : Monsieur le ministre, à la page 13 de vos notes d'allocution, vous dites : « Nous avons également pris des mesures concrètes afin d'assurer une surveillance et une responsabilité adéquates. » Vous parlez ensuite d'un processus qui serait semblable à celui qui existe déjà à la GRC.

Or, la responsabilisation et la surveillance à la GRC posent problème ces jours-ci. Pouvez-vous nous parler de la structure, nous dire pourquoi nous devrions faire confiance à ce processus et croire que la GRC pourrait être tenue responsable dans ce cas? Pouvez-vous préciser combien d'argent sera affecté à ce processus?

M. Toews : La responsabilisation fait essentiellement l'objet d'un autre projet de loi. La commission des plaintes sera mise sur pied, et les agents auront des pouvoirs disciplinaires à l'intérieur de la GRC, qui sont très limités à l'heure actuelle. Je crois que cela répond à certaines plaintes du public, qui avaient trait à ce processus extrêmement complexe.

Nous essayons d'avoir beaucoup plus de souplesse, à l'exemple des militaires, pour ce qui est de la discipline des agents. Les cas n'auront pas tous à être soumis au commissaire, mais les officiers hiérarchiques pourront prendre ces décisions disciplinaires également.

La création d'une commission chargée des plaintes du public, qui est un organisme indépendant, et l'exercice des pouvoirs disciplinaires à un niveau inférieur sont des projets que notre gouvernement mettra de l'avant par suite de l'excellent travail fait par les gens de la Sécurité publique. Ce sont là des choses que le commissaire m'a précisément demandées. Je me demande seulement pourquoi on ne l'a pas fait bien avant et pourquoi on ne s'est pas inspiré du modèle militaire, qui prévoit une délégation très sensée des pouvoirs disciplinaires.

Le sénateur Mitchell : On a parlé du rôle de l'ASFC et on a dit qu'elle ne participe pas directement à ce programme. Existe-t-il des tensions à cet égard? L'agence ne se serait-elle pas attendue à être mise à contribution? Comment va-t-on coordonner tout cela?

M. Toews : Les agents de l'ASFC sont formés pour autre chose. Ils ne constituent pas une force policière comme la GRC. Nous voulons certes qu'ils soient plus que des percepteurs de taxes, et c'est pourquoi ils sont armés. Ils ont certaines fonctions liées à l'application de la loi, des fonctions très importantes tant à la frontière et qu'à l'intérieur des terres. Comme vous le savez, ils ont eu un énorme succès avec l'initiative des personnes les plus recherchées. Sur les quelque 90 individus que nous avons inscrits sur la liste — des gens qui avaient réussi à échapper à une arrestation pendant des années et qui, tout à coup, se font attraper —, je crois qu'environ 35 ont été arrêtés et sont retournés en détention, et nous espérons qu'ils retourneront chez eux le plus tôt possible.

Remember, the CBSA takes care of all of our airports and also does a lot of the inland enforcement. There are about 15,000 deportations a year that CBSA is involved in one way or another. Their function is different than a police function. Their training is not the same, and I am a little hesitant at this point simply to designate them as police officers in the same way as the RCMP or the OPP. They serve a different function. I think we have to be very careful before we start confusing those roles.

Senator Mitchell: Back to the question about the accountability, the structure and the legislative changes, when do you anticipate that legislation being presented?

Mr. Toews: I never know what I can say out loud or not. It is a very confusing world.

Senator Mitchell: You are amongst friends here.

Mr. Toews: There is cabinet confidence, and some of these matters have not been discussed in cabinet yet. I cannot remember whether I have read it in the newspaper or whether it is in my briefing notes. I am very cautious when it comes to talking about this.

I think I have given you about as much as I can on that legislation, but I can say very soon. I am very familiar with all aspects of that legislation, and I am actually quite excited about it. I think that it will fill a gap that has created a lot of difficulties for senior administration in the RCMP. Also, it will bring back public confidence to the extent that it has been eroded in our national police force. For me, this is a priority, and that is why I say soon.

Senator Mitchell: It cannot be soon enough.

Mr. Toews: I agree with you, senator.

The Chair: If you are excited by the information, it must have been in your briefing note; it could not have been in a newspaper column.

Mr. Toews: I am always fascinated by a good piece of fiction.

The Chair: We have been reading a lot of it.

Senator Hubley: I have a question regarding your notes, if you do not mind, minister. You mentioned, and the question popped into my mind at that time, that during the pilot projects when there was a crackdown on marine-based crime, you indicated it also helped the land-based law enforcement officers in their work to disrupt criminal activities. Could you comment on that?

I would then like you to comment on whether you see other gaps that will probably be addressed in the future and that should be addressed in the future accordingly as the marine aspect becomes strengthened. What happens then?

Mr. Toews: I do not want to talk too much about operational details, but what we note happens is when you focus in a certain marine area, obviously criminals stay away from there and they

Rappelez-vous que l'ASFC s'occupe de tous nos aéroports et veille aussi à l'application de la loi à l'intérieur des terres. L'agence participe d'une façon ou d'une autre à quelque 15 000 déportations chaque année. Ces agents ont une fonction différente de celle de la police. Leur formation n'est pas la même, et j'hésite un peu à dire qu'ils sont des agents de police au même titre que les agents de la GRC ou de la PPO. Ils ont une fonction différente. Je crois qu'il faut faire bien attention de ne pas confondre ces rôles.

Le sénateur Mitchell : Pour revenir à la responsabilisation, à la structure et aux changements législatifs, quand prévoyez-vous que ce projet de loi sera présenté?

M. Toews : Je ne sais jamais ce que je peux dire publiquement. C'est un monde très compliqué.

Le sénateur Mitchell : Nous sommes entre amis ici.

M. Toews : Il y a le secret du cabinet, et certaines de ces questions n'ont pas encore été discutées au sein du cabinet. Je ne me rappelle pas si j'ai lu cela dans le journal ou si c'était dans mes notes de breffage. Je suis très prudent lorsqu'il s'agit de parler de ces choses.

Je crois vous avoir dit tout ce que je pouvais sur ce projet de loi, mais je peux vous dire « très bientôt ». Je connais très bien tous les aspects de cette mesure législative, et je suis très emballé. Je crois qu'elle comblera un vide qui a causé beaucoup de problèmes à la haute direction de la GRC. Elle permettra aussi de regagner la confiance du public à l'égard de notre force policière nationale, une confiance qui s'est effritée. Pour moi, il s'agit d'une priorité et c'est pourquoi je vous dis « bientôt ».

Le sénateur Mitchell : On ne peut pas agir trop tôt.

M. Toews : Je suis d'accord avec vous, sénateur.

La présidente : Si vous êtes emballé par l'information, vous devez l'avoir lue dans votre note de breffage; ce ne pourrait être dans un éditorial.

M. Toews : Je suis toujours fasciné par une bonne œuvre de fiction.

La présidente : Nous en avons lu beaucoup.

Le sénateur Hubley : J'ai une question au sujet de vos notes, si vous le voulez bien, monsieur le ministre. Vous avez mentionné — et je me suis posé la question à ce moment-là — que les projets pilotes avaient contribué à sévir contre les crimes commis sur les voies maritimes, mais qu'ils se sont aussi avérés utiles pour aider les agents de police à enrayer les activités criminelles sur leurs territoires respectifs. Pouvez-vous faire des commentaires à ce sujet?

J'aimerais ensuite savoir si, selon vous, d'autres lacunes seront ou devraient être corrigées à l'avenir, à mesure que l'activité sur les voies navigables sera renforcée. Que fait-on ensuite?

M. Toews : Je ne veux pas trop parler des détails opérationnels, mais nous remarquons que, lorsqu'on se concentre dans un certain secteur de navigation, les criminels n'y vont plus et doivent

have to find alternate ways. Sometimes they go upriver or downriver. Sometimes they say the risk is too great on the river, period, and go across on a land crossing. That is what we saw with Shiprider. The impact of Shiprider was to send criminals to the land crossings and the arrests took place there. It has that displacement effect.

Senator Hubley: Was our land-based monitoring adequate to put all of that into place?

Mr. Toews: We have increased our CBSA officers by about 26 per cent, and we stressed front-line officers. It has made a real difference. I think, again, there will always be discussion about what the right amount is, but we have been very supportive of the need for strengthening those border crossings.

Senator D. Smith: I have had some border crossing experience lately. I will not tell you about going to Philadelphia last week.

Mr. Toews: We heard about it.

Senator D. Smith: This is another incident.

I have a simple question. I would love to get into the Mexico stuff, but we do not have time. At the bottom of page 6 of your notes, you state:

> It allows specially trained and designated law enforcement officials from Canada and the United States to work together to enforce the law on both sides of the maritime border.

I am assuming there is a quid pro quo. In other words, whatever status our people have on their side, their people would have on our side. Is there a difference in their status and the scope of what they can do on each other's soil? I assume that it would be more or less the same.

Mr. Toews: There is an element of reciprocity, but remember: The Americans do not bring their laws to the Canadian side.

Senator D. Smith: I understand that.

Mr. Toews: There is no quid pro quo in that respect. Once they are on the Canadian side, even if the standards are different, they must comply with them.

Senator D. Smith: The same applies to us when we are on their side.

Mr. Toews: Exactly. There is reciprocity in the sense that both will be carrying firearms on both sides of the border. However, in terms of the law that they are subject to, if a Canadian were to commit a criminal offence during the course of operations there, American law would prosecute that individual. Similarly, if an American ran afoul of our laws, Canadian law would prosecute him or her. Does that answer your question?

Senator D. Smith: Does this avoid extraditions?

trouver des solutions de rechange. Ils vont parfois en amont ou en aval de la rivière. Ils estiment parfois que le risque est trop grand sur la rivière et ils traversent alors la frontière par voie terrestre. C'est ce que nous avons vu avec le projet Shiprider. On a poussé les criminels vers les postes frontaliers, et c'est là que les arrestations ont eu lieu. Il y a un effet de déplacement.

Le sénateur Hubley : Notre surveillance terrestre était-elle adéquate?

M. Toews : Nous avons augmenté le nombre d'agents de l'ASFC d'environ 26 p. 100, et nous avons utilisé au maximum les agents de première ligne, ce qui a fait toute une différence. Je crois qu'on discutera toujours du juste nombre qu'il convient d'avoir, mais nous avons très bien compris qu'il fallait renforcer ces postes frontaliers.

Le sénateur D. Smith : J'ai eu à traverser la frontière récemment. Je ne vais pas vous parler du voyage que j'ai fait à Philadelphie la semaine dernière.

M. Toews : Nous en avons entendu parler.

Le sénateur D. Smith : C'est un autre incident.

J'ai une simple question. J'aimerais bien parler du Mexique, mais nous n'en avons pas le temps. Au bas de la page 5 de vos notes, vous dites :

Le projet Shiprider permet à des agents d'application de la loi canadiens et américains spécialement entraînés et désignés de travailler ensemble en vue de faire respecter la loi des deux côtés de la frontière maritime.

Je présume qu'il y a une contrepartie. Autrement dit, peu importe le statut que nos agents ont de leur côté, les agents américains auront ce même statut de notre côté. Leur statut est-il différent et la portée de ce qu'ils peuvent faire sur leur territoire respectif est-elle différente? Je présume que ce serait plus ou moins la même chose.

M. Toews : Il y a un élément de réciprocité, mais n'oubliez pas que les Américains n'amènent pas leurs lois en sol canadien.

Le sénateur D. Smith : Je comprends cela.

M. Toews : Il n'y a pas de réciprocité à cet égard. Lorsqu'ils se trouvent au Canada, même si les normes sont différentes, ils doivent s'y conformer.

Le sénateur D. Smith : La même chose s'applique pour nous lorsque nous nous trouvons du côté américain.

M. Toews : Exactement. Il y a une réciprocité en ce sens que les agents de part et d'autre vont porter des armes à feu des deux côtés de la frontière. Toutefois, si un Canadien commet un acte criminel durant l'opération là-bas, il sera poursuivi en vertu des lois américaines. De même, si un Américain enfreint nos lois, il sera poursuivi en vertu des lois canadiennes. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur D. Smith : Évite-t-on ainsi les mesures d'extradition?

Mr. Toews: No. We got into that earlier. If you cross the border and then are lucky enough to get back home to Canada, rendition cannot occur without the legal, formal extradition.

Senator D. Smith: I assumed that.

Mr. Toews: That is very clear. We do not want this to be a quick end run around our extradition laws.

The Chair: Thank you very much, minister. We appreciate your return visit and the explanations; and our thanks to Mr. Wex and Mr. Taschereau for visiting us again.

Mr. Toews: Thank you very much. I always remark about how polite people are in the Senate and how thoughtful their questions are. I do not know what it is.

Senator D. Smith: We meditate.

The Chair: That is it. We are happy to provide lessons to the other side.

Our next witness, appearing as an individual, is Dr. Bill Anderson, from the University of Windsor's Cross-Border Transportation Centre. Dr. Anderson is Ontario Research Chair in Cross-Border Transportation Policy. He has been very interested in trade flows and security along the border between Canada and the U.S. I believe that he has the unique perspective of being an American who has moved to Canada; he has seen this from both sides.

Dr. Anderson, I understand you have an opening statement. Welcome and please proceed.

Bill Anderson, Ph.D., Ontario Research Chair in Cross-Border Transportation Policy, Professor, Political Science, University of Windsor, as an individual: Thank you for the invitation to appear before the committee and comment on Division 12 of Bill C-38. By way of a few words about myself, I am by training an economic geographer. My research over the years has been in transportation and trade in Canada-U.S. relations. I should note that I have been a faculty member in Canada for, not continuously, a total of almost 20 years, so I have been back and forth across the border.

In my current position at the University of Windsor, I focus on cross-border transportation issues. While I am not an expert in law enforcement operations, I am naturally very interested in security issues as they relate to the border. As the chair already said, I note that I am a citizen of both Canada and the United States. My Boston accent usually gives me away on that anyway.

The Chair: We would have picked you out, it is true.

Mr. Anderson: From a practical perspective, the advantages of the Shiprider program are clear: It eliminates the border as a refuge for people involved in illegal activities, such as smuggling

M. Toews : Non. Nous en avons parlé tout à l'heure. Si vous traversez la frontière et que vous avez la chance de revenir au Canada, l'extradition ne se fera qu'en suivant les procédures juridiques et officielles.

Le sénateur D. Smith : C'est ce que j'avais présumé.

M. Toews : C'est très clair. Nous ne voulons pas contourner les lois en matière d'extradition.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur le ministre. Une fois de plus, votre présence et vos explications sont appréciées. Nous remercions aussi M. Wex et M. Taschereau d'être revenus nous voir.

M. Toews : Merci beaucoup. Je remarque toujours combien les gens sont polis au Sénat et combien leurs questions sont réfléchies. Je ne sais pas comment vous faites.

Le sénateur D. Smith : Nous méditons.

La présidente : Voilà. Nous sommes ravis de donner des leçons à l'autre côté.

Notre prochain témoin, qui comparaît à titre personnel, est M. Bill Anderson, du Centre de transport frontalier de l'Université de Windsor. M. Anderson occupe la chaire de recherche de l'Ontario sur la politique de transport transfrontalier. Il s'intéresse de près au flux commercial et à la sécurité le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Je crois qu'il apporte un point de vue unique du fait qu'il est Américain et qu'il vit maintenant au Canada; il a pu observer la chose des deux côtés.

Monsieur Anderson, je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire. Nous vous souhaitons la bienvenue et nous vous invitons à prendre la parole.

Bill Anderson, Ph.D., chaire de recherche de l'Ontario sur la politique de transport transfrontalier, professeur, Sciences politiques, Université de Windsor, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le comité pour faire des commentaires sur la section 12 du projet de loi C-38. Pour vous dire quelques mots sur moi, je suis spécialiste en géographie économique. Les recherches que j'ai menées au fil des années ont porté sur le transport et le commerce dans les relations Canada-États-Unis. Je dois souligner que je suis membre du corps professoral du Canada depuis près de 20 ans, quoique de façon discontinue. J'ai donc traversé la frontière très souvent.

Dans le cadre des fonctions que j'occupe présentement à l'Université de Windsor, je me concentre sur le transport transfrontalier. Je ne suis pas un expert des opérations liées à l'application de la loi, mais je m'intéresse naturellement aux questions de sécurité qui ont trait à la frontière. Comme la présidente l'a fait remarquer, je suis citoyen à la fois du Canada et des États-Unis. De toute façon, mon accent de Boston me trahit habituellement.

La présidente : Nous vous aurions repéré, il est vrai.

M. Anderson : D'un point de vue pratique, les avantages du programme Shiprider sont clairs : les individus qui commettent des activités illégales, comme le trafic de drogues, d'armes à feu ou

of drugs, firearms and illegal immigrants or even terrorism. Furthermore, given the challenge of patrolling huge areas of water where literally hundreds of thousands of small boats operate, it helps to allocate resources efficiently and eliminate duplication of effort.

However, I wish to focus my brief comments not on operational details but rather on how Shiprider fits into what I see as a new model of efficient management of the Canada-U.S. border. Let me start with a little background. I promise I will come back to Shiprider on this.

I believe the term "perimeter security" is the source of significant confusion. Based on the dictionary definition of "perimeter" as an outer boundary, the perimeter approach is sometimes taken to mean that North American security, immigration and customs functions are to be shifted to the outer boundary of the combined Canadian and American land masses and to airports acting as points of entry to both countries, thus making the Canada-U.S. border inconsequential. This perception is reinforced by the obvious example of the Schengen Agreement, whereby inspections and paperwork have been entirely eliminated at borders between European countries. However, I do not think Schengen is an apt model for the Canada-U.S. context.

The key thing to understand is that since many border processes are necessary because of differences in policy between neighbouring states, eliminating the border is only possible with a very high level of policy harmonization. The European Union has had over 50 years to achieve this harmonization, starting at its inception with the creation of a customs union and extending more recently to a common visa policy. By contrast, Canada and the United States do not have a customs union and have significantly different policies in areas such as visas and firearms. Even if the goal were to achieve a European style elimination of border functions, the necessary process of policy harmonization would probably take decades; it is not clear to me that such complete harmonization would even be desirable.

While I have spent most of my time worrying about the costs imposed by the border, I have also come to realize that the border confers important political and social benefits, because the existence of the border makes it possible for Canada to define and enforce its own laws and policies.

Our objective should not be to make the border disappear or become irrelevant, but rather to preserve the benefits of the border while at the same time managing its costs through a more efficient execution of border functions. Preserving the border does not mean that we are doomed to an inefficient regime whereby the same functions are carried out independently on either side of the border. Given the long history of peace and cooperation between

d'immigrants clandestins, ou même des actes terroristes, ne peuvent plus se réfugier de l'autre côté de la frontière. En outre, comme il est difficile de patrouiller de vastes étendues d'eau où des centaines de milliers de petits bateaux circulent, ce programme contribue à affecter efficacement les ressources et à éliminer le dédoublement des efforts.

Toutefois, j'aimerais concentrer mes brefs commentaires non pas sur les détails opérationnels, mais bien sur la façon dont le programme Shiprider s'inscrit dans ce que je crois être un nouveau modèle de bonne gestion de la frontière canado-américaine. Permettez-moi d'abord de faire une mise en contexte. Je vous promets de revenir ensuite au programme Shiprider.

Je crois que l'expression « sécurité du périmètre » porte énormément à confusion. Le périmètre est, selon les dictionnaires, la limite extérieure, si bien que l'approche basée sur le périmètre porte parfois à croire que la sécurité, l'immigration et les douanes en Amérique du Nord doivent se transposer à la limite extérieure des territoires canadiens et américains combinés et vers les aéroports qui servent de points d'entrée dans les deux pays, ce qui rend la frontière canado-américaine sans conséquence. Cette perception est renforcée par l'exemple de l'Accord de Schengen, qui a éliminé complètement les inspections et la paperasse aux frontières entre les pays d'Europe. Toutefois, je ne crois pas que Schengen soit un modèle qui convienne au contexte canado-américain.

Ce qu'il faut comprendre, c'est que, puisque de nombreuses procédures frontalières sont nécessaires à cause des différences de politiques entre États voisins, l'élimination de la frontière n'est possible que si l'on procède à un haut niveau d'harmonisation des politiques. L'Union européenne a eu plus de 50 ans pour réaliser cette harmonisation, en commençant par la création d'une union douanière et, plus récemment, en adoptant une politique commune en matière de visa. Or, le Canada et les États-Unis n'ont pas d'union douanière et ont des politiques très différentes en ce qui a trait notamment aux visas et aux armes à feu. Même si l'objectif était d'éliminer les fonctions frontalières à la manière de l'Europe, le processus nécessaire d'harmonisation des politiques prendrait probablement des décennies. Par ailleurs, je ne suis pas convaincu qu'une harmonisation aussi complète soit même souhaitable.

Bien que les coûts imposés par la frontière aient occupé une grande partie de mon temps, j'en suis également arrivé à réaliser que la frontière comporte des avantages politiques et sociaux importants, parce qu'elle permet au Canada de définir et de renforcer ses propres lois et politiques.

Notre objectif ne doit pas être de faire disparaître la frontière ou de lui faire perdre sa pertinence, mais bien de préserver les avantages qu'elle assure tout en gérant les coûts qu'elle génère, grâce à une exécution plus efficace des fonctions frontalières. Le maintien de la frontière ne signifie pas que nous sommes condamnés à un régime inefficace où les mêmes fonctions sont exécutées de manière indépendante de part et d'autre de la frontière. Compte tenu de la

Canada and the U.S., it should be possible to manage our shared border cooperatively while preserving the integrity of each country's laws in its own territory.

Shiprider provides a concrete example of how this can be done. As I understand it, the idea behind Shiprider is that Canadian officials should be able to assist U.S. officials in the enforcement of U.S. laws in U.S. territory, and U.S. officials should be able to assist Canadian officials in the enforcement of Canadian laws in Canadian territory. This idea is behind things like the Integrated Border Enforcement Teams, Canada-U.S. cooperation on screening containers in third country ports, and the principle of cleared once, accepted twice.

The difference under Shiprider is that officials of each country may actually pass into the other's territory in the process. The language of division 12 defines how this can be done while ensuring that Canadian laws are enforced under the command of a Canadian official while in Canadian territory and that the reverse is true while in U.S. territory.

I think it is a serious misinterpretation of Shiprider to suggest that it somehow seeks to undermine the Canada-U.S. border. It only eliminates the border as a place of refuge for criminals. It preserves the border as a bright line separating the legal regimes of two sovereign states. If Shiprider can be implemented successfully, and pilots extending back to 2005 suggest that it can, then it will be a major step in the direction of a more efficient and effective model of management for the Canada-U.S. border.

The Chair: Thank you very much, and thank you for your perspective.

I know a lot of people have done ride-alongs and been looking at this. Have you spoken to people in the area in which you live about this specific program and how it is working from their point of view?

Mr. Anderson: Yes, I attend just about all of the border events, and there are many of them around Windsor and Detroit. There was a big one in Dearborn recently, we had one in Windsor recently, and heard presentations and seen field presentations.

I have also spoken quite a bit with the harbourmaster in Windsor who has been very involved in consultations on this. I have not been on a boat, but I have heard a lot about this. Certainly Windsor is a town where you can probably stop people on the street and say "Shiprider" and they know what you are talking about.

The Chair: That is one of the reasons you are here, because it is not a common phrase everywhere. Is your sense that people are comfortable with this, that from their point of view, whatever their involvement may be, or their access point, that it is working for them?

longue tradition de paix et de coopération qui unit le Canada et les États-Unis, il est certainement possible de gérer notre frontière commune en collaboration, tout en préservant l'intégrité des lois de chaque pays sur son propre territoire.

Le projet Shiprider est un bon exemple de la façon dont on peut y arriver. Si j'ai bien compris, ce projet permet aux responsables canadiens d'épauler leurs homologues américains dans l'application des lois américaines aux États-Unis, et aux responsables américains d'aider leurs homologues canadiens dans l'application des lois canadiennes au Canada. C'est l'inspiration derrière, entre autres, la création des Équipes intégrées de la police frontalière, la coopération entre les deux pays pour le contrôle de conteneurs dans des ports étrangers et le principe de « dédouané une fois, accepté deux fois ».

Grâce à Shiprider, les responsables des deux pays peuvent travailler sur le territoire de l'autre. La section 12 du projet de loi en définit les modalités, tout en veillant à ce que l'application des lois canadiennes au Canada relève d'un Canadien et que l'application des lois américaines aux États-Unis relève d'un Américain.

Ceux qui prétendent que Shiprider cherche à fragiliser la frontière canado-américaine comprennent très mal le projet. Il ne sert qu'à éliminer la frontière comme lieu de refuge pour les criminels et à préserver celle-ci en tant que ligne de démarcation entre deux pays souverains. Les projets pilotes menés depuis 2005 montrent que, si la mise en œuvre du projet est réussie, il s'agira d'un pas important vers un modèle de gestion plus efficient et efficace de la frontière entre les deux pays.

La présidente : Merci beaucoup pour votre exposé et votre point de vue.

Je sais que beaucoup de gens ont participé à des activités de copatrouille et étudié le dossier. Avez-vous consulté les gens de votre région pour connaître leur opinion à l'égard de ce projet?

M. Anderson : Oui. Je participe à presque toutes les activités relatives à Shiprider et bon nombre se déroulent près de Windsor et de Detroit. Il y en a eu une d'envergure récemment à Dearborn et une autre à Windsor. Nous avons assisté à des présentations, dont quelques-unes sur le terrain.

J'ai également eu une discussion avec le directeur du port de Windsor qui participe à toutes les consultations sur le sujet. Je ne suis pas monté à bord d'une embarcation, mais j'ai beaucoup entendu parler du projet. Les gens de Windsor vous diront probablement qu'ils savent ce que veut dire « Shiprider ».

La présidente : C'est une des raisons pour lesquelles nous vous avons invité. Ce n'est pas un terme courant partout au pays. Croyez-vous que les gens sont à l'aise avec ce projet, qu'ils le considèrent efficace, peu importe leur niveau de participation à celui-ci?

Mr. Anderson: I think there is some discomfort on the expectation that this will result in more frequent boarding or confrontations for pleasure craft. Remember that there are, even in Windsor probably, tens of thousands of pleasure craft. This is a very sensitive issue there and, for that reason, the main concern with Shiprider is that it will result in more interference with pleasure craft.

The CEO of the Windsor port, who I believe operates the largest marina in the area, feels quite certain that that is not the case, that the idea here is not to be checking large numbers of pleasure craft, but rather to be going after targeted, illegal operations, and so he has been trying to make people less concerned about that.

The Chair: That is certainly the information we have as well, that it is part of ongoing police operations or crime operations. It is not just out there randomly searching.

Senator Dallaire: Professor, the purpose of this law that is within the overarching border and framework agreement — Integrated Cross-Border Maritime Law— is to provide additional means to prevent, detect and suppress criminal offences and violations of the law in undisputed areas of sea, internal waters, along the boundary, and so on.

There are never enough resources to guarantee a 24/7 ocular or even electronic surveillance of the border, nor whatever thermal means or whatever to identify whether illegal weapons or stuff like that are in these ships that could be coming in. Without that sort of guarantee, you then have to base a lot of your concept of operations of this thing on intelligence.

In your analysis of this, did you see willingness on the part of the Americans, who have a whole variety of intelligence-gathering agencies, to open up their intelligence information to the Canadians in order to coordinate the apprehension and prevention of movement of not just illegal materials, like drugs, but also weapons and God knows what else?

Mr. Anderson: Let me be clear that I do not have first-hand knowledge of an issue like that, but I do speak to people who are involved in that. Their feeling is that there is already a lot of cooperation across the border in terms of information being exchanged, as long as it involves some sort of ship that might be moving across the Detroit River or Lake St. Clair.

Beyond that, intelligence beyond those types of things and whether there would be intelligence coming from other sources within the United States coming into this, I do not have any information on that, sorry.

Senator Dallaire: With respect to ships that are using the St. Lawrence Seaway, as an example, do you in any way, shape or form see that even with Shiprider there still can be gaps in our ability to provide that enhanced capability of detecting, monitoring and preventing the movement of illegal instruments,

M. Anderson : Je crois que les plaisanciers s'attendent à ce qu'il y ait plus de confrontations avec les autorités ou plus de contrôles de la part de ces dernières. N'oublions pas qu'il y a des dizaines de milliers d'embarcations de plaisance, même à Windsor. C'est donc un sujet très délicat dans cette région. C'est la raison pour laquelle les gens craignent que Shiprider entraîne une augmentation du nombre d'interventions.

Le PDG du port de Windsor, qui exploite aussi la plus grande marina de la région, si je ne m'abuse, est pratiquement certain que cela ne se produira pas, car l'idée n'est pas d'intervenir auprès d'un grand nombre de plaisanciers, mais bien de s'attaquer à des activités illégales ciblées. C'est pourquoi il tente de calmer les inquiétudes des citoyens à cet égard.

La présidente : C'est aussi l'information que nous avons obtenue, soit que ce projet permettra de renforcer les activités policières et de soutenir la lutte contre la criminalité. Les interventions ne se feront pas au hasard.

Le sénateur Dallaire : Monsieur Anderson, l'objectif de ce projet de loi, dans lequel on retrouve l'Accord-cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes, consiste à mettre en place des moyens supplémentaires de prévenir, de détecter et de réprimer les infractions criminelles et autres violations de la loi dans les zones non contestées de la mer ou des eaux internes longeant la frontière.

Les ressources sont insuffisantes pour garantir une surveillance visuelle ou même à l'aide de dispositifs électroniques ou de veille thermique 24 heures sur 24, sept jours sur sept pour détecter, notamment, des armes illégales sur des navires. Il faut donc s'appuyer sur le renseignement.

Selon vous, les Américains, qui ont une grande variété d'organismes spécialisés dans la collecte de renseignement, semblent-ils disposés à communiquer aux autorités canadiennes l'information dont ils disposent afin de coordonner la saisie de produits illégaux, comme des drogues et des armes et d'en empêcher le transport?

M. Anderson : Soyons clairs. Je n'ai aucune information de première main me permettant de répondre à cette question. Cependant, je discute avec des gens du milieu qui me disent qu'il y a déjà beaucoup de coopération transfrontalière eu égard à la mise en commun de renseignements, pourvu que ceux-ci concernent des navires se trouvant sur la rivière Detroit ou le lac Sainte-Claire.

Pour le reste, j'ignore quels organismes américains fourniraient des renseignements.

Le sénateur Dallaire : Prenons, par exemple, les navires qui empruntent la Voie maritime du Saint-Laurent. Selon vous, Shiprider nous permettra-t-il de renforcer notre capacité à détecter, à surveiller et à prévenir le transport de produits illégaux, d'armes ou d'engins nucléaires, entre autres, ou y aura-t-il encore

arms, nuclear devices, God knows whatever, through the system? Is this a significant exercise on that security side versus purely the criminal cigarette smuggling?

Mr. Anderson: Yes, I think it is a significant exercise, but certainly there is no question that the gaps are enormous. This exercise in itself may make some contribution to reducing those gaps, but those gaps will still be very significant.

The Chair: We have a long border.

Senator Dallaire: The reason, if I may, is that after 9/11we were accused of being a sieve up here, and a lot of the American enhancement of the border was because they felt that we on our side were letting stuff go south. I wonder, because of the extensive intelligence capability they built up, and ours which is a player, whether part of this exercise has been an enhancement of the exchange of significant classified material. If you do not have the eyes, at least you know what is coming in and will be able to deploy appropriately.

Mr. Anderson: I would not be privy to any information on the exchange of classified material.

Senator Lang: I want to pursue the one point that I believe Senator Wallin asked and you answered, that in some cases quite a number of Canadians might be concerned because of the fact they are on pleasure craft and would perhaps be apprehended because of the framework that is being presented in this legislation.

Part of the other side of the question that could be put to that is are we limited because of the number of actual craft that we have, both on the American and Canadian side? Although we are working together there are only so many, so they will not really have the resources to, on a Saturday afternoon, apprehend individuals for no reason at all. Obviously they will have to designate their resources to those areas where intelligence has brought them to the point where they know where these individuals are, they know the craft they are on and they know what they have to do in order to be able to apprehend them. Perhaps you would like to comment on that?

Mr. Anderson: That is certainly the case. People have to understand that there will not be a large number of these boats available, first of all because it is very expensive to provide all the training. Based on what I have read, I think something like 200 officers are trained now. Also, for this to be effective, the boats have to be of a class that is capable of pursuing fast boats, and there are a lot of fast boats available for criminal activities. It will not be a large number of boats out there doing it, and they will not be wasting those resources asking people how many life jackets they have.

I think there is a general discomfort, in boating regions, in dealing with American officials, and I think this is part of a general problem that we have at the border. People do not understand that those officials have a job to do, and they have to ask certain types of questions. Also, sometimes those officials do

des lacunes à ce chapitre? Contrairement à la contrebande de cigarettes, ce genre d'activité constitue un risque pour la sécurité du pays.

M. Anderson : Vous avez raison. Ces activités sont très importantes, et il ne fait aucun doute que notre système présente de sérieuses lacunes. Le projet Shiprider permettra d'en combler, mais le problème demeurera important.

La présidente : La frontière est longue entre nos deux pays.

Le sénateur Dallaire : Si je peux me permettre, après les attentats du 11 septembre, les États-Unis ont accusé le Canada d'être une passoire. Selon eux, on laissait passer beaucoup de choses. C'est la raison pour laquelle ils ont accru leur surveillance à la frontière. En raison de la grande capacité que se sont bâtie les Américains en matière de collecte de renseignements, processus auquel nous avons contribué, je me demande si ce projet favorise une communication accrue de renseignements classifiés. Au moins, à défaut d'avoir les ressources pour faire de la surveillance visuelle, on aurait des renseignements permettant de savoir ce qui se prépare et d'intervenir convenablement.

M. Anderson : Je n'ai aucune information concernant la communication de renseignements classifiés.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir sur une question posée par Mme Wallin. Selon vous, de nombreux plaisanciers au Canada s'inquiètent d'être interpellés ou arrêtés, en vertu de l'accord-cadre inclus dans ce projet de loi.

Voici la question qu'il faut se poser : Sommes-nous restreints dans nos activités en raison du nombre d'embarcations que possèdent les deux pays? Même si nous travaillons ensemble, nous avons un nombre limité d'embarcations. Nous n'aurons donc pas les ressources nécessaires pour interpeller sans raison des plaisanciers les samedis après-midi. Il faudra donc s'appuyer sur les renseignements obtenus, comme l'identité des individus recherchés et l'embarcation dont ils disposent ainsi que la façon de les appréhender, pour affecter le personnel aux bons endroits. Qu'en pensez-vous?

M. Anderson : Vous avez raison. Il faut comprendre qu'il n'y aura pas beaucoup d'embarcations, d'abord parce que la formation nécessaire à leur utilisation est dispendieuse. Selon ce que j'ai lu, environ 200 agents ont suivi cette formation. Aussi, pour être efficaces, ces embarcations doivent pouvoir poursuivre à grande vitesse celles des personnes qui se livrent aux activités criminelles. Nous en aurons donc un nombre limité. Par conséquent, les agents ne perdront pas leur temps à vérifier s'il y a suffisamment de gilets de sauvetage sur les embarcations de plaisance pour le nombre de passagers qui se trouvent à bord.

Je crois que, de façon générale, les plaisanciers sont mal à l'aise lorsque vient le temps de traiter avec les agents américains. C'est un problème que l'on remarque aux frontières. Les gens ne comprennent pas que ces agents ont un travail à faire, qu'ils doivent poser certaines questions. Inversement, ces mêmes agents

not realize that, for most people, when you are approached at the border, whether it is on the water or at the port of entry, it is maybe the only time when you, as a law abiding citizen, are ever approached by a law enforcement official wearing a gun, approaching you as if you are a suspect. It causes a great deal of discomfort. If you cross the border on a regular basis, you become quite hardened to that, and it does not really bother you anymore. However, for many people who only cross the border occasionally or are questioned occasionally in their pleasure craft, it is a little bit of an intimidating situation for them. I think that is really the source of the discomfort.

ne réalisent pas que, pour la plupart des citoyens, qui se font interpeller par un agent des services frontaliers, c'est alors la première fois qu'ils ont affaire à un agent armé qui les considère comme une personne suspecte. C'est donc très inconfortable pour eux. Ceux qui franchissent la frontière régulièrement y sont habitués. Ça ne les dérange plus. Cependant, pour bon nombre de citoyens, c'est intimidant, qu'ils soient à bord d'une voiture ou d'une embarcation.

Senator Lang: I think it is a question of how they put the question. For many of us who have gone across the border, it is, a lot of times, strictly a process that you go through, but there are situations. I went through one not too long ago, and it is a matter of how they put the question. That is what really bothers you, and that is not just on the American side. That is on the Canadian side too. That works both ways.

Le sénateur Lang : Tout dépend de l'approche des agents. Pour la plupart d'entre nous, franchir la frontière n'est qu'un processus auquel il faut se soumettre, mais qui parfois peut entraîner des situations particulières. J'en ai vécu une récemment. Tout dépend de la façon dont l'agent vous interpelle. Et ce problème n'existe pas uniquement du côté américain.

However, I wanted to go a little further. We asked the minister about the real problems that they are facing out there, even prior to this legislation, and the magnitude of the problems that we are facing. You have obviously spent a lot of time reviewing the need for this legislation. Perhaps you would want to expand a little bit on that, just exactly what you have read and seen with respect to the crimes that are taking place, on a day-to-day basis, that we are looking to apprehend.

Mais, j'aimerais parler plus en détails des crimes. Nous avons demandé au ministre quels étaient les vrais problèmes auxquels les autorités étaient confrontées avant le dépôt de ce projet de loi, ainsi que l'ampleur de ces problèmes. Vous avez passé beaucoup de temps à analyser s'il était nécessaire de rédiger ce projet de loi. Pourriez-vous nous donner plus de détails sur ce processus, ce que vous avez vu et lu sur les crimes commis quotidiennement, que l'on veut empêcher?

Mr. Anderson: It is notoriously difficult to figure out, based on the number of arrests or something like that, how much smuggling, for example, is taking place. Certainly, the reputation of this region — the St. Clair River and, in particular, Lake St. Clair — as areas for smuggling is very well known. The Department of Homeland Security considers the St. Clair River as one of the key points in North America for the smuggling of illegal immigrants, so that is as big an issue as drug smuggling. Those are the main issues. There is a lot of drug smuggling. We hear a lot more about drugs that are collected at the ports of entry, rather than on the water, because I think there are a lot more. However, there are many times more vehicles passing through the ports of entry than coming up for inspection on the water.

M. Anderson : Il est extrêmement difficile d'évaluer l'ampleur de la contrebande, par exemple, en s'appuyant sur le nombre d'arrestations relatives à ce crime. La région de la rivière Sainte-Claire, et plus particulièrement celle du lac Sainte-Claire, est bien connue pour ce genre d'activité. D'ailleurs, le département de la Sécurité intérieure la considère un des principaux points d'entrée pour le passage de clandestins. C'est un des problèmes les plus sérieux avec la contrebande de drogues. On entend beaucoup plus parler des saisies de drogues aux postes frontaliers que sur les eaux, parce qu'elles y sont plus fréquentes. Mais, il y a aussi beaucoup plus de véhicules inspectés à ces postes que d'embarcations inspectées sur les eaux.

Senator Lang: I just wanted to follow up on the human smuggling that you referred to. Perhaps you would like to expand on that. You said that area was identified as an area for human smuggling.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir au passage de clandestins. Auriez-vous plus de détails à nous fournir à ce sujet? Vous dites que cette région est bien connue pour ce genre d'activité.

Mr. Anderson: This was when there was a new border surveillance centre at Selfridge Air National Guard Base in Michigan. They have installed quite a few towers with cameras to watch the St. Clair River because of the fact that it is an easy place for people who want to get into the United States. Most of the time, they are not particularly nefarious characters or people involved in terrorism or even, necessarily, people involved in

M. Anderson : C'est ce que les autorités ont remarqué après avoir mis sur pied un nouveau centre de surveillance frontalière à la base de la Garde nationale aérienne, à Selfridge, au Michigan. Elles y ont installé des tours d'observation munies de caméras pour surveiller la rivière Sainte-Claire, car c'est un endroit facile à traverser pour ceux qui désirent se faufiler aux États-Unis. La plupart du temps, ce ne sont pas des gens ignobles, des terroristes

smuggling, just people who want to get into the United States, for whatever reason, and have found themselves in Canada. That would be an opportunity to do that.

Senator Plett: You mentioned that one of the biggest concerns — you have said it a few times — is that many of the people around Windsor and many other areas are owners of pleasure craft. The way I understand the law, a police officer cannot just come into my house because he or she feels like coming into my house. There are procedures to follow. Are there procedures like that when a police officer wants to board another ship? Do they not have to have some reason, some suspicion, or can they simply just stop any pleasure craft with this legislation and board that craft?

The Chair: To be clear here, Dr. Anderson is not a legal expert. He is here talking about the border itself, but go ahead.

Mr. Anderson: In fact, since I was invited to come here, I have spent a lot of time talking to people about these very questions, so, if nothing else, I have learned a lot in the last week or so.

I do not know what the actual rules are. You can approach a boat and ask safety questions, so, naturally, it is possible to approach boats for that reason. I am not sure exactly what the procedure is in terms of whether you can, or when you can, board a boat. I do not see that this legislation will change that. What it is changing is who can be involved in the boarding, not what the rules are with respect to boarding.

Senator Plett: That is why I question why people would have a concern about this with pleasure craft because this legislation would not change any of those laws.

Mr. Anderson: Right. I think that is the message that the people at the port authority and others have been trying to get across. I am telling you sort of an empirical thing. When I bring this up to people, that is the first thing I hear; people tell me stories that say, "Well, I was stopped coming across Lake St. Clair eight times last summer," just to give you an example of the impacts.

The Chair: Just to be clear, that is not part of a Shiprider operation.

Mr. Anderson: No, not a Shiprider operation, just ordinary officials.

The Chair: That could be local police.

Mr. Anderson: It could be Canadian officials; it could be American officials.

This is something that has really had a big effect in terms of pleasure craft crossing the border. I was speaking to somebody from the town of Leamington, which is south of Windsor. It is where Point Peelee Park is, and it has a big marina. They were telling me that most of their business used to be Americans from

ou des passeurs de clandestins qui empruntent ce passage. Ce sont des gens qui se retrouvent au Canada et qui, pour une raison ou une autre, désirent traverser aux États-Unis. C'est un bon endroit pour le faire.

Le sénateur Plett : Vous avez dit à plusieurs reprises que de nombreux plaisanciers de la région de Windsor et des environs craignent les conséquences de ce projet. Si je comprends bien la loi, un policier ne peut pas entrer chez moi sans raison. Il doit respecter certaines procédures. Est-ce la même chose en ce qui a trait aux embarcations de plaisance, ou est-ce que, en raison de ce projet de loi, un policier peut intercepter et arraisonner une embarcation sans aucun motif?

La présidente : Je tiens à préciser que M. Anderson n'est pas juriste. Il est ici pour parler de la frontière elle-même. Vous pouvez répondre.

M. Anderson : En fait, depuis votre invitation, j'ai consulté beaucoup de gens sur ces questions. J'ai à tout le moins appris beaucoup de choses au cours des dernières semaines.

J'ignore quelles sont les procédures exactes. Un agent peut approcher une embarcation et s'enquérir au sujet des gilets de sauvetage que l'on y trouve. C'est une raison valable. J'ignore quelles sont les procédures à suivre pour monter à bord. Je ne vois pas comment ce projet de loi pourrait modifier ces procédures. Celui-ci modifie la liste de ceux qui peuvent arraisonner une embarcation, mais pas les règles en cause.

Le sénateur Plett : C'est la raison pour laquelle je me demande pourquoi les plaisanciers s'inquiètent, puisque ce projet de loi ne modifie pas les lois qui régissent ces interventions.

M. Anderson : Je crois que c'est le message que les autorités portuaires, entre autres, tentent de véhiculer. Les informations que je vous donne sont approximatives. Pour vous donner une idée de l'ampleur de la situation, chaque fois que j'aborde le sujet avec des plaisanciers, on me raconte des histoires, comme : « L'été dernier, j'ai été interpellé huit fois sur le lac St-Claire. »

La présidente : Pour être bien clair, on ne parle pas d'interventions dans le cadre du projet Shiprider.

M. Anderson : Non. Il est question d'interventions menées par les agents ordinaires.

La présidente : Des policiers.

M. Anderson : Il pourrait s'agir d'agents canadiens ou américains.

Ces interventions ont eu des conséquences sur le nombre d'embarcations de plaisance qui traversent la frontière. Un résident de Leamington, au sud de Windsor, où l'on retrouve le parc Point Peelee ainsi qu'une grande marina, me disait qu'avant, la plupart des visiteurs étaient des Américains de l'Ohio qui

Ohio who liked to come over on the weekends, and they do not do that anymore because they feel uncomfortable about the likelihood of possibly being boarded, most typically by American officials.

Senator Lang: Coming back?

Mr. Anderson: Coming back, yes, and they have to have passports. Because of my job title, I think people think I am the hotline for boarder horror stories, and I actually hear a higher rate of complaints from Americans — people I know from Michigan — who have problems going back into the United States. Most of the stories I hear are things where I think if they just were a little bit patient and a little bit more tolerant of the questions that have to be asked, I do not think there would be a problem. Nevertheless, it is recognized by people on both sides of the border as kind of an irritant.

Senator Plett: Certainly, they ask questions that are intended to trip people up.

Mr. Anderson: Right.

Senator Plett: There is no question about it. When you cross a border, they ask, "Do you have anything to declare; have you purchased anything on the other side?" You say no, and then they ask, "Are you bringing in any alcohol or cigarettes?" Well, usually my inclination is to say that that question was kind of answered when I answered the first question.

Mr. Anderson: Right.

Senator Plett: They are trained to trip people up, and it makes you feel uncomfortable sometimes.

Mr. Anderson: Yes, it makes people feel uncomfortable. There are other things. Sometimes people wonder why they are being asked so many questions. I have had this explained to me. A lot of times, particularly on the U.S. side, they seem to be asking you endless questions that do not seem to be going anywhere, and you notice that they are looking at their screen. They are actually waiting for information to come up on their screen. That is really why they are asking the questions, but people still feel a little bit intimidated by that.

The Chair: I appreciate your comments, but this is not specific to Shiprider.

Senator Dallaire: My questions are on the economics side of Shiprider. Would having Americans on our ships not permit faster pre-inspection for border crossing of assets? Would this not facilitate the process of getting goods across the border?

The Chair: I am trying to figure out how that is Shiprider-specific.

Senator Dallaire: If there is an American on a Canadian ship that is leaving Canada, can a border inspection be done before it reaches American waters?

venaient passer un week-end dans la région. Ces gens ne viennent plus par crainte d'être interpellés et arraisonnés, habituellement par des responsables américains.

Le sénateur Lang : Lorsqu'ils reviennent?

M. Anderson : Effectivement, lorsqu'ils reviennent. De plus, ils doivent avoir un passeport. À cause du titre de mon poste, les gens pensent que c'est à moi qu'il faut s'adresser pour se plaindre, pour raconter les incidents cauchemardesques aux frontières. En fait, ce sont les Américains qui se plaignent le plus. Ceux du Michigan, que je connais, ont des problèmes lorsqu'ils retournent au pays. Dans la plupart des cas, tout se serait bien passé s'ils avaient fait preuve d'un peu plus de patience et de tolérance en répondant aux questions. Néanmoins, tant les Canadiens que les Américains reconnaissent que c'est une source d'irritation.

Le sénateur Plett : Je suis d'accord. On leur pose des questions pour les désarçonner.

M. Anderson : Tout à fait.

Le sénateur Plett : Cela ne fait aucun doute. L'agent frontalier vous demande : « Avez-vous quelque chose à déclarer? Avez-vous acheté quelque chose? » Même si vous lui répondez non, il revient à la charge : « Rapportez-vous de l'alcool ou des cigarettes? » J'ai alors tendance à rétorquer que j'ai déjà répondu implicitement lorsqu'on m'a posé la première question.

M. Anderson : Tout à fait.

Le sénateur Plett : Les agents frontaliers sont formés pour désarçonner les gens et les mettre parfois mal à l'aise.

M. Anderson : Effectivement, ils les mettent mal à l'aise. Et ce n'est pas tout. Parfois, nous nous demandons pourquoi ils nous posent tant de questions. On m'a expliqué que, souvent, les agents frontaliers, particulièrement ceux des États-Unis, vous mitraillent de questions en apparence sans aucun fil conducteur pendant qu'ils regardent leur écran. En fait, ils attendent que les renseignements s'affichent sur leur écran. C'est pourquoi ils vous posent tant de questions, ce qui met les gens mal à l'aise.

La présidente : Je vous remercie de ces précisions, mais cela n'a rien à voir avec le projet Shiprider.

Le sénateur Dallaire : Mes questions portent sur les aspects économiques du projet Shiprider. Le fait que des Américains se trouvent à bord de nos navires ne permettrait-il pas de procéder plus rapidement à l'inspection préalable? Cela ne faciliterait-il pas le transport transfrontalier?

La présidente : J'essaie de comprendre comment cela a un rapport avec le projet Shiprider.

Le sénateur Dallaire : Si un Américain se trouve à bord d'un navire canadien qui quitte le territoire canadien, l'inspection peut-elle être effectuée avant que le navire ne pénètre dans les eaux territoriales américaines?

Mr. Anderson: Border inspections of goods tend to be associated with points of entry. There are ideas about how to do border inspections for pre-clearance before getting to the point of entry. However, most of the vessels that are actually moving things are moving up and down the seaway between major ports. From my understanding, Shiprider would not come into play with those vessels.

The issue with pleasure crafts would not be associated with transporting goods, unless they are transporting illegal goods.

Senator Dallaire: In assessing the scenario from the area you are in, do you have the impression that there is a bigger threat of illegal activities moving north to south than south to north in the environment to which we are trying to respond?

Mr. Anderson: I think the movement is in both directions. Human smuggling is mostly north to south, Canada to the United States. In terms of certain drugs, like marijuana, it would be mostly from Canada to the United States, whereas cigarettes and cocaine is mostly from the United States to Canada. There seems to be illegal trade in both directions just as there is legal trade in both directions.

Senator Dallaire: What about weapons?

Mr. Anderson: Weapons move mostly from south to north. If you broaden the perspective away from where I am operating to the Greater Toronto Area, that would be the number one concern, because so many of the weapons that are involved in crimes in the Greater Toronto Area can be traced back to the United States, either through ports of entry or through illegal movements of the type that Shiprider might intercept.

The Chair: We have only seen a couple of pilot projects to date, but with the discussion around this and the discussion at the higher levels about the joint border operation, is it your sense that this might serve as some kind of disincentive? We have heard from police witnesses in earlier situations that criminals knew that as long as they could get over to the water on the other side they were scot-free and they thumbed their noses as they gunned the boat across the water. Will this provide some disincentive? Even though the numbers and the presence might not be that significant or overwhelming, might the fact that it exists have some impact?

Mr. Anderson: Absolutely. In the pilots that were done, as Minister Toews mentioned a few minutes ago, the disincentive, oddly enough, came in the form of seeing more movement of contraband through the ports of entry. Not having the opportunity to run to the border makes your probability of being apprehended a lot higher. Currently, under the best of circumstances you might be able to have a hand off; that is, a Coast Guard vessel following a boat that is going to reach the border will contact the RCMP or other law enforcement agency on the Canadian side. However, the likelihood of making that hand off successfully is pretty small.

M. Anderson : Les biens sont inspectés habituellement à un poste frontalier. On envisage la possibilité de procéder à un dédouanement préalable. Cependant, la plupart des navires qui transportent des marchandises se déplacent sur la voie maritime entre les principaux ports. D'après ce que j'ai cru comprendre, le projet Shiprider ne concernait pas ces navires.

Pour les embarcations de plaisance, le problème s ne serait pas lié au transport de marchandises, à moins qu'elles ne soient illicites.

Le sénateur Dallaire : Dans votre région, avez-vous l'impression que la contrebande visée par le projet provient davantage du Sud que du Nord ou est-ce le contraire?

M. Anderson : Il y a de la contrebande dans les deux sens. Le passage de clandestins se fait surtout dans l'axe nord-sud, c'est-à-dire du Canada vers les États-Unis. Et c'est la même chose en ce qui concerne certaines drogues comme la marijuana, alors que c'est dans l'autre sens pour les cigarettes et la cocaïne. Il y a du commerce illégal et du commerce légal dans les deux sens.

Le sénateur Dallaire : Et la contrebande des armes?

M. Anderson : Elle se fait principalement du Sud vers le Nord. Oublions un instant Windsor, ma région, et prenons l'exemple du Grand Toronto, où la situation est des plus préoccupantes parce qu'un grand nombre d'armes utilisées dans la perpétration de crimes proviennent des États-Unis, franchissant les postes frontaliers ou étant acheminées dans le cadre d'activités maritimes illégales que le projet Shiprider permettrait d'enrayer.

La présidente : Il n'y a eu que deux ou trois projets pilotes, mais d'après les constatations qu'on en a tirées et les conclusions formulées par les autorités sur les opérations conjointes, estimez-vous que cela pourrait avoir un effet dissuasif? D'après les témoignages des représentants des forces policières, les criminels savaient qu'ils réussiraient s'ils pouvaient pénétrer dans les eaux territoriales de l'autre pays, et le faisaient à la barbe des autorités. Ce projet aurait-il un effet dissuasif? Même si le nombre d'agents affectés à ce projet et le nombre d'opérations menées étaient restreints, aurait-il un effet dissuasif?

M. Anderson : Tout à fait. Comme le ministre Toews l'a souligné il y a quelques minutes, les opérations pilotes ont exercé un effet dissuasif, et, chose curieuse, on a observé une augmentation de la contrebande aux points d'entrée transfrontaliers, où les probabilités d'être arrêtés sont beaucoup plus grandes. Actuellement, dans le meilleur des cas, on pourrait faire appel à nos homologues. Par exemple, un navire de la Garde côtière américaine pourchassant un bateau sur le point de franchir la frontière maritime pourrait contacter la GRC ou un autre service de police canadien. Cependant, il y a peu de chances que ça réussisse.

The Chair: I was interested in your point that, even though this program is not large, it serves as a model. We have figured out a way to not only cooperate but to actually physically integrate and work together on solving a problem.

Mr. Anderson: Yes. From about 2005 until the joint declaration came out from the president and prime minister in December of 2010, progress on the Canada-U.S. border was stalled, you might say. What has been happening since then, not only with the Shiprider program but also with all the recommendations in the *Beyond the Border* report, points to a more cooperative approach to the border.

When I first started thinking about the border full time, I kept hearing people talking about the perimeter approach. "Perimeter approach" means different things to different people. According to the dictionary, perimeter means that you de-emphasize the internal borders, which is what has happened in Europe under the Schengen Agreement. I do not see that as coming to the Canada-U.S. border for the reasons I mentioned in my initial remarks, and I do not think it is desirable. If you say that we want to make the border disappear, you are really saying that we need a very high level of harmonization. In many places harmonization is a good thing, certainly with things like technical standards, but one can think of plenty of examples of policies in Canada that require the border to be in place as it currently exists.

The answer is not to harmonize everything between the United States and Canada but rather to create a cooperative agreement under which Canadian and American officials can work together understanding that their mission is to enforce Canadian laws in Canadian territory and American laws in American territory. That is how my view has evolved over the last few years with respect to the border.

Shiprider it is a very nice example of that. It is a very clear set of rules that defines that approach.

The Chair: Thank you very much. We appreciate that you traveled here from the actual area that is impacted by this to testify before us. We really did want to have your voice involved.

Before moving on to consideration of lessons learned in Afghanistan, I will make a few remarks about Shiprider.

The concept was well tested by means of pilot projects which, according to much of the testimony that we have heard, have been very successful. They enabled searches, seizures and arrests that would not have been possible if Canadian and American law enforcement officers had been restricted to their own national waters.

La présidente : J'ai bien aimé vos propos lorsque vous avez indiqué que ce projet sert de modèle malgré son peu d'envergure. Nous avons trouvé une façon non seulement de collaborer, mais également de mettre en commun nos ressources matérielles pour nous attaquer à ce problème.

M. Anderson : Oui. On pourrait dire que la lutte contre la contrebande entre le Canada et les États-Unis a eu des ratés de 2005 à décembre 2010, date de la déclaration du premier ministre et du président américain. Depuis, le projet Shiprider et les mesures mises en œuvre dans la foulée des recommandations du rapport intitulé *Par-delà la frontière* nous permettent de conclure que les services frontaliers des deux pays collaborent davantage.

Lorsque j'ai commencé à me consacrer exclusivement aux problèmes transfrontaliers, on me parlait sans cesse de l'« approche axée sur la protection du périmètre », expression dont le sens varie selon l'interlocuteur. En théorie, il faudrait mettre moins l'accent sur nos frontières respectives pour se concentrer sur notre périmètre commun. C'est ce qui s'est passé en Europe dans le cadre de l'Accord de Schengen. Ce n'est pas ce qu'on projette, je crois, pour le Canada et les États-Unis, pour les raisons que j'ai exposées dans ma déclaration, et ce n'est pas souhaitable, selon moi. Pour qu'il n'y ait aucun contrôle frontalier entre nos deux pays, il faudrait un degré supérieur d'harmonisation. À bien des égards, l'harmonisation donne de bons résultats, notamment en ce qui concerne les normes techniques. Cependant, on peut citer bien des politiques canadiennes qui nécessitent les contrôles frontaliers que nous avons à l'heure actuelle.

La solution ne consiste pas à tout harmoniser entre les États-Unis et le Canada. Il s'agit plutôt de conclure une entente de collaboration dans le cadre de laquelle les autorités canadiennes et américaines pourraient faire front commun en vue d'appliquer les lois canadiennes dans le territoire canadien et les lois américaines dans le territoire américain. C'est le chemin que j'ai parcouru dans ma réflexion sur la question.

Le projet Shiprider en est un bon exemple. Il a fait l'objet de règles très claires.

La présidente : Merci infiniment. Nous vous sommes reconnaissants de vous être déplacés pour comparaître devant nous. Nous tenions absolument à connaître votre opinion sur la question.

Avant que nous passions aux leçons retenues des opérations en Afghanistan, je voudrais formuler quelques commentaires sur le projet Shiprider.

D'après bien des témoignages que nous avons entendus, les projets pilotes ont permis de vérifier l'efficacité de cette approche. Ils ont été couronnés de succès, donnant lieu à des perquisitions, à des saisies et à des arrestations, ce qui n'aurait pas été possible si les agents d'application de la loi américains et canadiens n'avaient pu intervenir que dans leurs eaux nationales.

Division 12 of Part 4 of Bill C-38 would implement a framework agreement between Canada and the United States, signed in 2009, that would permit ongoing Shiprider operations, that is, integrated cross-border maritime law enforcement operations. No longer would criminals be able to move across the water border into the other jurisdiction in order to escape. Instead boats jointly crewed by cross-deputized Canadian and American law enforcement officers would be able to chase and apprehend them.

As we have heard from witnesses, the legislation and framework agreement ensure that the sovereignty of each nation is to be respected. When in Canada, the crews will be under Canadian command; when in the United States, the crews will be under American command. All crews will be trained and certified in the laws and law enforcement procedures of the other country. In other words, this joint law enforcement will be carried out according to the rule of law. The rights of all persons in both countries affected by these operations will be respected and there is a public complaints mechanism.

This pre-study agreed to by our respective parties is now concluded. I have been informed — and I shared this with the deputy chair earlier — that there is to be a motion in the chamber tomorrow that all testimony that we have taken here at this committee and at others will be forwarded to the National Finance Committee, where Bill C-38 will be dealt with, for clause-by-clause consideration. I also understand that this is the procedure for other committees studying other aspects of Bill C-38.

Thank you for allowing me to read that into the record. We will take a brief pause at this point so that we can thank Dr. Anderson and invite our next witness.

Thank you for your patience as we have been changing topics and witnesses with great frequency today.

As part of our ongoing study of lessons learned in Afghanistan — and we are slowly drawing to a close on this — we have heard primarily from military people on this issue. Also, we invited the folks at CIDA because Canada adopted a whole-of-government approach in its mission in Afghanistan.

One of the key players, along with the Department of National Defence and the Canadian Forces, was the Department of Foreign Affairs and International Trade.

We know that, of course, the military involvement will end in 2014 with the training, although, along with our NATO partners, we will continue to help fund Afghan National Security Forces and other developmental issues. That may also be a question for us in the next little while here.

La section 12 de la partie 4 du projet de loi C-38 mettrait en œuvre l'accord-cadre conclu en 2009 entre le Canada et les États-Unis, ce qui permettrait la poursuite des opérations dans le cadre du projet Shiprider. L'accord-cadre porte sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi. Les criminels ne pourraient plus franchir la frontière maritime pour échapper aux autorités. Des navires à bord desquels monteraient des agents d'application de la loi canadiens et américains pourraient intervenir dans les deux territoires pour appréhender ces criminels.

Comme nous l'ont indiqué les témoins, la mesure législative et l'accord-cadre permettraient de respecter la souveraineté de chaque pays : dans les eaux canadiennes, ce serait un canadien qui commanderait l'équipage; dans les eaux américaines, ce serait un américain. Les agents recevront la formation nécessaire sur les lois de l'autre pays et sur leurs modalités d'application. Autrement dit, ces opérations transfrontalières conjointes s'appuieront sur le principe de la primauté du droit. Dans le cadre de ces opérations, les droits des personnes des deux pays seront respectés, et un mécanisme public de règlement des plaintes sera établi.

L'étude préalable à laquelle tous avaient convenu est maintenant terminée. On m'a informé — et j'en ai avisé le vice-président tout à l'heure — qu'une motion sera présentée au Sénat demain pour que tous les témoignages que notre comité et les autres comités ont entendus soient transmis au Comité des finances nationales qui sera chargé de l'étude article par article du projet de loi C-38. Je crois comprendre que les autres comités qui se penchent sur les diverses sections du projet de loi feront de même.

Je vous remercie de m'avoir permis de donner ces précisions. Nous allons suspendre brièvement la séance afin que nous puissions remercier M. Anderson de sa présence et que nos prochains témoins puissent prendre place.

Je vous remercie de votre patience, car nous avons changé très fréquemment de sujet et nous avons entendu divers témoins aujourd'hui.

Dans le cadre de notre étude des leçons tirées de nos opérations en Afghanistan — étude que nous sommes sur le point de mener à terme lentement —, nous avons entendu les témoignages des responsables militaires principalement. Nous avons également invité les représentants de l'ACDI, le Canada ayant adopté une approche pangouvernementale pour sa mission en Afghanistan.

Parmi les principaux ministères mis à contribution, nous retrouvons, outre le ministère de la Défense nationale — les Forces canadiennes —, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Nous savons naturellement que la participation des militaires à la formation des Forces de sécurité nationale afghanes prendra fin en 2014, même si, de concert avec nos autres partenaires de l'OTAN, nous continuerons de financer cette formation et d'autres projets de développement. C'est peut-être un sujet que nous aborderons sous peu.

To help us understand lessons learned from the whole-of-government approach, we now welcome Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb, Foreign Affairs and International Trade. I believe you also have an opening statement.

[*Translation*]

Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb, Foreign Affairs and International Trade Canada: First of all, Madam Chair, may I say that I am sorry I was not able to accept your invitation three weeks ago.

[*English*]

I would have barely made it back in time, but I would have been so jetlagged that I would have slept through my own opening statement. Today you may sleep through my opening statement, but I am at least alert.

The Chair: No, we are very keen.

Mr. Venner: Thank you for your flexibility.

As you know, for more than a decade Afghanistan has been one of the government's top international policy priorities. As my minister said recently:

> We have invested billions and billions of dollars and sacrificed more than 150 lives to ensure that country never again becomes a haven for terrorism.

Indeed, we have lost 158 soldiers, one Canadian diplomat, one journalist and three humanitarian aid workers — two with international NGOs and one working independently. Over this period, Canada has expended considerable resources, energy and effort to see through our objectives.

Much has been accomplished over the past decade. While the challenges we have faced have been at times daunting, we are making a difference in Afghanistan. This progress has been hard won and is the result of the concerted efforts of dedicated professionals both here in Ottawa and in Afghanistan. It is also the result of good working relationships with our allies and with other like-minded countries.

Today, I would like to speak briefly to the whole-of-government approach that Canada has brought to this endeavour, which has fundamentally and irrevocably changed for the better how the government handles complex civil military engagements. Canada's experience in Afghanistan will inform future Canadian missions in failing and fragile states, if or when such missions are required.

Pour nous aider à comprendre les leçons retenues de cette approche pangouvernementale, nous avons invité Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb, à Affaires étrangères et Commerce international. Je crois que vous ferez une déclaration préliminaire.

[*Français*]

Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Madame la présidente, tout d'abord, j'aimerais vous dire que je suis désolé de n'avoir pas pu accepter votre invitation il y a trois semaines.

[*Traduction*]

Remarquez que j'aurais pu comparaître, mais j'aurais été si fatigué en raison du décalage horaire que je me serais endormi en lisant ma déclaration préliminaire. Aujourd'hui, c'est peut-être vous qui allez dormir pendant ma déclaration préliminaire, mais quant à moi, je suis éveillé, à tout le moins.

La présidente : Nous ne dormirons pas. Nous sommes impatients de vous entendre.

M. Venner : Je vous en remercie.

Comme vous le savez, pendant plus d'une décennie, l'Afghanistan a été l'une des principales priorités stratégiques internationales du Canada. Comme le ministre Baird l'a mentionné récemment :

> Nous avons investi des milliards et des milliards de dollars, et sacrifié plus de 150 vies pour que ce pays ne redevienne jamais plus un repaire de terroristes.

En effet, nous avons perdu 158 soldats, un diplomate canadien, un journaliste et trois travailleurs humanitaires — deux qui relevaient d'ONG internationaux et un travailleur autonome. Pendant cette période, le Canada a consacré des ressources, de l'énergie et des efforts considérables pour atteindre ses objectifs en Afghanistan.

D'importants progrès ont été réalisés au cours des 10 dernières années, et même si les défis à relever étaient parfois énormes, la contribution du Canada en Afghanistan a été déterminante. Ces progrès ont demandé des efforts considérables de la part des professionnels tant ici à Ottawa qu'en Afghanistan. Ils sont également le résultat de bonnes relations de travail avec nos alliés et d'autres pays aux vues similaires.

Aujourd'hui, je voudrais parler brièvement de l'approche pangouvernementale adoptée par le Canada dans le cadre de son engagement, une approche qui a fondamentalement et irrévocablement changé — pour le mieux — la façon dont le gouvernement réalise ses engagements civilo-militaires complexes. L'expérience du Canada en Afghanistan pourrait au besoin inspirer d'autres missions canadiennes dans des États fragiles ou en difficulté, si de telles missions s'avéraient nécessaires.

In October 2007, after six years of primarily combat engagement in Afghanistan, Prime Minister Stephen Harper commissioned an independent panel to examine our mission in Afghanistan and to make recommendations for the future of Canada's role within the country.

Madam Chair, as you know from your own involvement as a member of that panel, the outcome of this work was a report that recommended more focused priorities, clearer benchmarks and integrated planning.

In February 2008, Canada both extended our mission in Afghanistan and expanded its scope and mandate considerably. In line with the panel's recommendation, 2008 marked a transformation of the mission, from one focused on military combat to an integrated and joint civil military partnership. This included a range of federal departments, agencies and programming instruments brought together under a single policy framework. Priorities were clarified and signature projects selected.

More than 120 personnel from various departments were deployed to Afghanistan in late 2008 and in 2009. These people worked alongside 2,880 Canadian Forces members in Kandahar as part of one mission and one team.

The whole-of-government mission in Afghanistan was, at its peak, the largest Canadian presence abroad since the Korean War. I can tell you that these brave men and women made enormous personal sacrifices to assist the Afghan people.

This commitment required a new way to coordinate efforts and ensure Canada's contribution made a positive difference in Afghanistan while maximizing efficiency.

The effort was led by a DM-level official working within the Privy Council Office and supported by departmental task forces. These task forces involved all aspects of each department's Afghan engagement and quickly helped further reinforce the overall coherence of Canada's mission.

This approach improved planning here at home and increased effectiveness where it mattered most: delivering on Canadian priorities and helping Afghans rebuild and turn their country back into a viable country that is better governed, more stable and secure and hopefully never again a haven for terrorists.

In Kandahar, for example, Canadian civilians and soldiers worked and lived side by side in an integrated Provincial Reconstruction Team, which included integrated visits and planning cells, joint project management boards, common protocols and a joint command structure.

Because of the nature of the environment in which Canadians were working, it was critical that departments gave civilians going into Afghanistan important survival tools. Training was provided in managing hardship in war zones effectively; psychosocial

En octobre 2007, après que le Canada eut été présent en Afghanistan pendant six ans principalement sur le théâtre des opérations, le premier ministre Stephen Harper a confié à un groupe de spécialistes indépendant le mandat d'examiner notre mission en Afghanistan et de faire des recommandations relativement à notre rôle futur dans ce pays.

Madame la présidente, comme vous le savez très bien par votre participation à ce groupe de spécialistes, cet examen a donné lieu à la production d'un rapport dans lequel on a recommandé l'établissement de priorités plus ciblées, de critères plus clairs et de plans mieux intégrés.

En février 2008, le Canada a décidé de prolonger sa mission et d'étendre considérablement son mandat. Conformément à la recommandation du rapport, 2008 a marqué une transformation de notre mission en Afghanistan, la faisant passer d'une opération axée sur les combats militaires à un partenariat conjoint civilo-militaire intégré. Ce partenariat a permis de réunir un éventail de ministères, d'organismes et d'instruments d'élaboration de programmes dans un cadre stratégique unique. Les priorités ont été fixées, et les projets de premier plan ont été sélectionnés.

Plus de 120 personnes provenant de divers ministères ont été déployées en Afghanistan à la fin de 2008 et en 2009. Elles ont collaboré avec 2 880 membres des Forces canadiennes à Kandahar avec comme mot d'ordre « une mission, une équipe ».

La mission pangouvernementale en Afghanistan a constitué, à son point culminant, la plus grande présence canadienne à l'étranger depuis la guerre de Corée. Et je peux affirmer que ces braves hommes et femmes ont fait d'énormes sacrifices personnels pour aider le peuple afghan.

Cet engagement a nécessité une nouvelle méthode de coordination des efforts afin que la contribution du Canada soit fructueuse et que son efficacité soit maximisée.

Ces efforts ont été dirigés par un sous-ministre travaillant au Bureau du Conseil privé et appuyés par des groupes de travail ministériels. Ces groupes de travail se sont penchés sur tous les aspects de l'engagement de chaque ministère en Afghanistan, et ont rapidement favorisé la cohérence générale de la mission du Canada.

Cette approche a permis d'améliorer la planification à partir du Canada et d'accroître l'efficacité des activités les plus importantes : réaliser les priorités du Canada et aider les Afghans à rebâtir un pays viable, mieux gouverné, plus stable et plus sécuritaire qui ne serait jamais plus un refuge pour les terroristes.

À Kandahar, par exemple, des civils et des militaires canadiens ont travaillé et vécu côte à côte au sein d'une équipe de reconstruction provinciale intégrée qui comprenait des cellules d'intervention et de planification communes, des conseils mixtes de gestion des projets, des protocoles communs et une structure de commandement partagée.

En raison de la nature de l'environnement dans lequel les Canadiens travaillaient, il était essentiel que les ministères fournissent des outils de survie importants aux civils qui partaient pour l'Afghanistan. Des séances de formation sur la gestion efficace

support programs were developed, which included mandatory counselling before, during and after postings to Afghanistan; decompression leave policies and compensation packages commensurate with the level of hardship and risk were developed; reintegration programs for all returning DFAIT, CIDA and Correctional Service of Canada personnel were developed and delivered.

des conditions difficiles dans une zone de conflit ont été offertes. Des programmes d'appui psychosocial ont été lancés, qui comprenaient entre autres des rencontres obligatoires avec un conseiller avant, pendant et après un déploiement en Afghanistan. Des politiques de congés pour décompression et des régimes de rémunération correspondant au niveau de difficulté et de risque du déploiement ont été élaborés. Des programmes de réintégration ont été approuvés et mis en œuvre à l'intention des employés du MAECI, de l'ACDI et du Service correctionnel du Canada à leur retour au pays.

A critical incident strategy was put in place. I had the opportunity in the last couple of years to chair a couple of the rehearsal exercises that we used to prepare ourselves for critical incidents, and it was a very sobering experience to recognize the incredibly broad scope of threats that we could be subject to. Hostile environment training was made mandatory. A comprehensive and mandatory pre-departure training program was also provided.

Une stratégie pour les incidents graves a été mise en place. Au cours des dernières années, j'ai eu l'occasion de diriger des exercices de ce genre, dont nous nous servons pour nous préparer à intervenir lors d'incidents graves. Cela fait réfléchir énormément que de se rendre compte de la vaste gamme des menaces auxquelles on risque d'être exposés. La formation sur l'environnement hostile est devenue obligatoire. Un programme prédépart détaillé obligatoire a également été offert.

We want to note the innovations and the lessons learned during the 2008 to 2011 period that continues to serve Canada well, albeit differently in our current mission. Today, as we approach the halfway mark in our 2011 to 2014 engagement, Afghanistan remains an international security and development priority for Canada. While Canada's combat mission is now complete and Kabul has become the singular focal point of our operations, Canadian soldiers and civilians continue to have a significant presence and are delivering on approved commitments and priorities that will guide our work until 2014, after which time our country will not have any military mission in Afghanistan.

Les innovations et les leçons apprises pendant la période de 2008 à 2011 continuent à bien servir le Canada, quoique de façon différente, dans notre mission actuelle. Aujourd'hui, alors que nous arrivons à mi-chemin de notre engagement de 2011 à 2014, l'Afghanistan demeure une priorité internationale en matière de sécurité et de développement pour le Canada. Bien que la mission de combat soit maintenant terminée et que Kaboul soit devenue le point central unique de nos opérations, les militaires et les civils canadiens continuent à assurer une présence importante et à réaliser les engagements approuvés et les priorités qui guideront notre travail jusqu'en 2014, après quoi notre pays mettra officiellement fin à sa mission militaire en Afghanistan.

The policies, tools and structures that were developed by the government remain in place and continue to be applied to our work in Afghanistan and in a much broader context throughout the world. As a result of our Afghanistan experience, Canada has developed a cadre of highly trained personnel from across government who are well-versed in working in austere and dangerous conditions.

Les politiques, les outils et les structures élaborés par le gouvernement demeureront en place et continueront à être appliqués à notre travail en Afghanistan, et dans un contexte plus vaste, autour du monde. La présence du Canada en Afghanistan a donné lieu à la formation d'un groupe d'employés hautement qualifiés venant de l'ensemble du gouvernement et qui sont tout à fait en mesure de travailler dans des conditions austères et dangereuses.

I would be happy to take questions on the specifics of this, but allow me to close by simply saying that it is important to remember that ultimately the Afghanistan of 2012 looks nothing like the Afghanistan of 2001.

C'est avec plaisir que je répondrai aux questions sur le sujet, mais permettez-moi d'abord de conclure par ceci : il faut se rappeler qu'au bout du compte, l'Afghanistan de 2012 ne ressemble en rien à l'Afghanistan de 2001.

Since Canada began working in Afghanistan, 9 million children are now in school, 39 per cent of whom are girls; the GDP has quintupled; there are growing economic opportunities, particularly in the mining sector, which is drawing the interest of Canadian investors; the media is flourishing in Afghanistan; civil society is growing; and health care is improving. Two hundred Canadian police have deployed to Afghanistan and 4,333 Afghan National Police have been trained in Kandahar since 2008. Afghanistan is on track to train 350,000 ANSF personnel by October 2012 and has lead control of security in more than 75 per cent of the country.

Depuis les débuts de l'intervention du Canada en Afghanistan, neuf millions d'enfants fréquentent maintenant l'école, dont 39 p. 100 sont des filles. Le PIB a quintuplé, et les possibilités économiques ne cessent de s'accroître, particulièrement dans le secteur de l'exploitation minière, qui attire les investisseurs canadiens. En Afghanistan, les médias sont florissants, la société civile connaît une croissance rapide et les soins de santé s'améliorent. Deux cents policiers canadiens y ont été déployés, et 4 333 policiers afghans ont été formés à Kandahar depuis 2008. L'Afghanistan sera en mesure de former 350 000 membres des Forces de sécurité nationale afghanes d'ici octobre 2012, et a pris le contrôle de la sécurité dans 75 p. 100 du pays.

The lessons we have learned will help make the most of the commitments announced by Prime Minister Harper in Chicago last week. Our $110 million per year over three years will help sustain the ANSF, and we will insist on strict accountability measures.

As the Prime Minister stated, Canada's continued financial commitment "will help ensure lasting results for the hard-won progress that Canadians have made in Afghanistan."

[*Translation*]

Honourable senators, the lessons learned from our decade-long engagement there will help us deliver future support and assistance to Afghanistan, up to 2014 and beyond. Thank you.

[*English*]

The Chair: Thank you very much. I want to pick up on many of your points. I know that when this all began, the military folks said, "What do we need a bunch of diplomats coming over here for?" They did not sign up for front-line activity, that is not what they are trained for and how can all this work. I am sure there were concerns on your side about their approach to dealing with the situation that you may have thought needed some subtlety.

Did it work? I know the situations are never comparable, but do you have some kind of template for whatever the situation might be — there will not be another Afghanistan in that way — where you have gotten over those first hurdles that are now in place, that if something happens tomorrow, you kick into gear?

Mr. Venner: What we have is a lot of experience that is going to be valuable to us in a wide variety of circumstances.

The coordination mechanisms that were established for Afghanistan, some of which are still in place and others of which we have moved on from, were very robust and I think would be very adaptable to a wide variety of different circumstances. However, as you point out, we will never have exactly the same circumstances again.

I agree with you absolutely that it is critical we have that experience. We have also been conscious to keep good records as we go through all of this to ensure we will be able to refresh our memories on how we did this as well.

I was not involved in the beginning, but one of the great challenges when we first got into this was there was no one in the Canadian Forces or working in the Department of Foreign

Les leçons que nous avons tirées de cette expérience nous aideront à réaliser les engagements annoncés par le premier ministre Harper à Chicago la semaine dernière. Une somme de 110 millions de dollars par année sur une période de trois ans sera versée à l'appui des FSNA. Nous insisterons sur des mesures de reddition des comptes strictes.

Comme l'a dit le premier ministre, notre engagement en matière d'aide financière continue « permettra d'assurer que les progrès durement accomplis par les Canadiens en Afghanistan produisent des résultats durables ».

[*Français*]

Honorables sénateurs, les leçons apprises pendant les dix années de notre engagement dans ce pays nous aideront à offrir un appui et de l'aide aux Afghans, jusqu'en 2014 et même après. Merci.

[*Traduction*]

La présidente : Merci beaucoup. Je voudrais vous poser des questions sur de nombreux points que vous avez abordés. Je sais que, au tout début de notre intervention, les responsables militaires ont demandé quelle était l'utilité de tous ces diplomates dans le cadre de la mission, ajoutant que ces diplomates n'avaient pas été engagés pour intervenir dans une zone de combat, qu'ils n'avaient pas reçu la formation nécessaire et qu'une telle collaboration ne pouvait se révéler efficace. Je suis sûre que, de votre côté, vous aviez des préoccupations sur l'approche utilisée par les militaires, une approche qui aurait peut-être nécessité davantage de subtilité, selon vous.

Une telle collaboration a-t-elle été efficace? Je sais que chaque situation est distincte, mais disposez-vous d'un modèle adaptable à chaque situation — par exemple, une situation différente de celle en Afghanistan —, et ce modèle tient-il compte des obstacles que vous avez surmontés et vous permettrait-il d'être à pied d'œuvre si le besoin s'en faisait sentir demain?

M. Venner : Toutes les leçons que nous avons apprises nous seront utiles dans diverses situations.

Certains des mécanismes de coordination que nous avons établis dans le cadre de notre mission en Afghanistan sont toujours en vigueur, alors que nous en avons modifié certains autres. Ces mécanismes sont très pertinents et peuvent s'adapter à une vaste gamme de situations. Cependant, comme vous l'avez signalé, chaque situation est distincte.

Je suis tout à fait d'accord avec vous : cette expérience est primordiale. Nous nous sommes rendu compte qu'il fallait avoir des dossiers étoffés sur les mesures que nous avons prises, de manière à pouvoir nous en servir ultérieurement.

Je n'ai pas été mis à contribution au début de notre intervention en Afghanistan. Cependant, un des problèmes qui se sont alors posés, c'est qu'aucun des membres des Forces canadiennes ni aucun

Affairs or any other department who ultimately became involved who had any experience of Korea, yet you had to go back that far to find foreign engagement of this magnitude.

The Chair: It was in the corporate memory.

Mr. Venner: There was no corporate memory there. In some sense, the people who did have a corporate memory had memory of extremely different types of initiatives. They had memories of what it was like to be a participant in the first Gulf War, for example, or memories of the Balkans, which were useful but were not of the same type of exercises, especially in terms of the overall level of commitment and duration of the commitment. That is why we need that.

Of course, we also have the benefit for the next few years of the tremendous experience of the individuals who have been involved, and we are already taking advantage of that. When Bob Johnston was here three weeks ago, I think he talked about some of the CIDA staff who had gone from Afghanistan to Sudan or Haiti. I know from our perspective, we are making very good use of some of our people in the field who have come back to headquarters and are now working on the same type of programming they were delivering in the field.

That is a little broader than your question on the institutional mechanisms, but it is an awful lot we have to bring to bear the next time we have to do something like this.

The Chair: That is helpful. Thank you. We will come back to that.

Senator Dallaire: We stumbled into a new era of conflict where it is not as sequential as classic conflict used to be. The diplomats do their best. They fail, send in the generals and the troops; they fight; they beat up; they win and then we rebuild. We are in an era of enormous complexity, ambiguity and concurrent actions, where all these different disciplines are working together. Afghanistan is the most recent of that style of scenario since the early 1990s. As we see in Libya and other operations and as we have seen the nature of integrated UN missions around the world, we can be in these failing states and imploding nations for decades to come.

Therefore, we have people with experience. We have veterans of all types from all these different departments, the 120 and so on, that were finally deployed to fill these different responsibilities of development, emergency, operations and all the other things.

It is fine to say that you have this experience within different departments, but in the formal process of lessons learned, what commitment do you have to keeping these people together for contingency planning and potential deployment again without

des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères ou d'un autre ministère qui avaient été affectés à la mission n'avait participé à notre intervention en Corée. Notre participation à une mission de cette ampleur remonte donc à fort longtemps.

La présidente : Il y avait la mémoire institutionnelle.

M. Venner : À l'époque, il n'y avait aucune mémoire institutionnelle. En fait, nous pouvions compter sur les leçons apprises d'initiatives tout à fait différentes, notamment notre participation à la première guerre du Golfe ou à la guerre des Balkans. L'expérience qu'on y avait acquise était utile, mais l'ampleur de notre participation était tout à fait différente, tout particulièrement en ce qui concerne la nature et la durée de la mission. C'est pourquoi nous devons mettre l'accent sur notre engagement en Afghanistan.

Pendant encore quelques années, nous pourrons naturellement compter sur la vaste expérience acquise par les personnes ayant participé à la mission, ce qui est déjà utile. Lorsque Bob Johnston a comparu devant le comité il y a trois semaines, il a abordé, je crois, le cas des fonctionnaires de l'ACDI qui ont été affectés en Afghanistan, au Soudan ou en Haïti. En ce qui nous concerne, nous tablons énormément sur les fonctionnaires qui sont allés en Afghanistan et qui sont revenus au pays et travaillent maintenant en appui des personnes encore affectées dans ce pays.

Ma réponse va au-delà de votre question sur les mécanismes institutionnels, mais il n'en demeure pas moins que la tâche sera lourde lorsque nous devrons intervenir de nouveau dans une telle situation.

La présidente : Votre réponse est utile. Merci. Nous reviendrons à cette question.

Le sénateur Dallaire : Nous sommes parvenus à l'aire des conflits dont le déroulement est différent de celui auquel nous étions habitués. Les diplomates font de leur mieux. On commet des erreurs, on envoie les généraux et les troupes, on engage le combat, on remporte des victoires, puis on reconstruit. Tout est devenu si complexe et si ambigu avec tous les éléments si disparates qui doivent collaborer. L'Afghanistan a été le dernier théâtre de ce genre d'opérations depuis le début des années 1990. Il y a eu une intervention en Libye, d'autres opérations ont été menées ailleurs et l'ONU entreprend des missions partout dans le monde. Il se pourrait qu'au cours des décennies à venir, nous soyons tenus d'intervenir dans d'autres pays en voie de déliquescence et en déroute.

Par conséquent, nos gens ont de l'expérience. Nous avons toutes sortes d'employés chevronnés de divers ministères, dont les 120 membres du personnel, qui ont finalement été déployés pour s'acquitter de différentes responsabilités dans les domaines du développement, des situations d'urgence, des opérations, et cetera.

Il est bien de dire que vous avez cette expérience au sein de divers ministères, mais dans le cadre du processus formel des leçons retenues, quel engagement prenez-vous afin de garder ces gens ensemble pour la planification d'urgence et un redéploiement

ripping them out of your structure to end up at an empty desk for a while or giving them two hats to wear, and then have them come back and be thrown back into it?

What sort of permanence is created in your structure and what sort of capability is there to support these people who have been to the field? Has it been career enhancing? Has it held them back? Medically, what structure has the military with Veterans Affairs to help them through their injuries? My question is long; I am sorry.

The Americans have implemented a concept of response to mass atrocities and genocide prevention. They have created a board and have moved assets from other departments to permanent status for preparing contingency plans, et cetera; but we have not. Do you not see it as essential to create a whole new framework of permanency in those government departments to meet, prepare and continue to train and develop to avoid putting at risk your operational effectiveness in other areas because you are ripping people out of the system? That is as succinct as I am able to ask it.

Mr. Venner: I am trying to disaggregate all the different questions.

Senator Dallaire: I have been waiting a long time for this.

Mr. Venner: Let me deal with some of the different elements. If I miss one, remind me and I will come back to it.

I will first deal with the question about ensuring that we have the right mechanisms in place to support the people. This is something where we have learned a lot. Certainly, what we are doing now is very different than what we were doing at the outset. We have learned that there are things we have to do to support people before they go off into the field; there are things we have to do to support them when they are there; and there are things we have to do to support them when they come home.

We do much more comprehensive training of our people before they go out into the field — everything from hazardous environment training, which we do with the military, to better first aid training and that type of thing. We have a much more comprehensive program. We also have learned that when people are working in this kind of hardship environment, we need to ensure that they take mandatory leave while they are at post. We force them to get away, even if they do not want to go. Sometimes they get so into what they are doing, they want to stay put and not get away. We have decompression leave policies and special compensation packages.

At the other end, we have reintegration programs for all who come home. These programs allow them to continue to see as a group many of the people they worked with while in the field and to have access to professional counselling and the type of thing they need to make the readjustment.

Last September we were doing one of these sessions we put together for our staff. I got to go out to a dinner and talk to a whole bunch of people who were freshly out of the field. I was

potentiel, sans devoir les détacher de votre structure et qu'ils se retrouvent devant rien durant un certain temps ou aient deux fonctions à assumer, puis devoir les faire revenir dans le feu de l'action?

Avez-vous créé une sorte de permanence, dans votre organisation, et une capacité de soutenir ces gens qui sont allés sur le terrain? Cela a-t-il été profitable dans leur carrière? Cela leur a-t-il nui? Sur le plan médical, comment le ministère des Anciens Combattants peut-il les aider lorsqu'ils sont blessés? Je suis désolé que ma question soit si longue.

Les Américains ont mis en oeuvre la notion d'élimination des atrocités de masse et de prévention des génocides. Ils ont créé une commission et ont déplacé des ressources d'autres départements de façon permanente pour la préparation de plans d'urgence, entre autres. Mais nous ne l'avons pas fait. Ne considérez-vous pas qu'il est essentiel de créer un tout nouveau cadre de permanence dans ces ministères pour réunir, préparer et continuer à former ces gens afin d'éviter de mettre en péril votre efficacité opérationnelle ailleurs parce que vous détachez les gens du système? C'est la façon la plus concise dont je peux poser la question.

M. Venner : J'essaie de décortiquer toutes les questions.

Le sénateur Dallaire : J'attends ce moment depuis longtemps.

M. Venner : Je vais traiter des divers éléments de la question. Si j'en oublie un, dites-le-moi, et j'y reviendrai.

Je vais d'abord parler de l'assurance que nous avons les bons mécanismes en place pour soutenir les gens. Nous avons beaucoup appris sur ce plan. Il est clair que ce que nous faisons maintenant est très différent de ce que nous faisions au début. Nous avons appris que nous devions agir de façon à soutenir les gens avant qu'ils aillent sur le terrain, pendant qu'ils sont là-bas et lorsqu'ils reviennent au pays.

Nous offrons une formation beaucoup plus complète à nos gens avant qu'ils s'en aillent sur le terrain — nous touchons à tout, de la formation sur les milieux hostiles, en collaboration avec les forces armées, à la formation améliorée en premiers soins, et ce genre de choses. Nous avons un programme beaucoup plus complet. Nous avons aussi appris que lorsque les gens travaillent dans un tel environnement difficile, nous devons veiller à ce qu'ils prennent un congé obligatoire pendant qu'ils sont en poste. Nous les forçons à partir, même s'ils ne le veulent pas. Ils deviennent parfois si absorbés par leur travail qu'ils veulent rester. Nous avons des politiques sur les congés de décompression et des régimes spéciaux de rémunération.

D'autre part, nous avons des programmes de réinsertion pour tous ceux qui reviennent au pays. Ces programmes leur permettent de se réunir en groupe avec les personnes avec qui ils ont travaillé sur le terrain et d'avoir accès à des services de consultation professionnels et à ce dont ils ont besoin pour se réadapter.

En septembre dernier, nous avons offert l'une des séances que nous organisons pour notre personnel. J'ai eu l'occasion de me rendre à un dîner et de discuter avec une foule de gens qui

able to hear from them as a group about their experiences. It was obvious to me, just over the course of dinner as I listened to them talk to one another, that they were all using the opportunity to put their experiences in perspective. For some, it was a matter of months and for others it was a longer period of time.

Just last week I had the opportunity to sit down with one of our staff who had just returned home after almost three years in the field. One thing we do for them is help them validate their experience by valuing the expertise that they have developed. I think that helps them to realize that they have made a really important contribution and that we will need to be able to call on them in the future.

I referred to other aspects of the support we provide, such as the whole-of-government critical incident strategy and the mandatory hazardous environment training.

The question of institutional memory is a little more difficult. I would say this: This is not exactly new to us, but it differs from department to department. At Foreign Affairs, we have been moving people all over the world from one assignment to another for as long as we have been around. We have learned that just because somebody moves from one environment to another does not mean their expertise dries up the day that they take on a new assignment. We are used to consulting our staff and reaching back to people who have had previous assignments. We consult their expertise on problems that we are dealing with now.

One person who gives me the best advice every day when I am dealing with Afghanistan is our former ambassador, William Crosbie, who spent two years there but is now home as an assistant deputy minister dealing with completely different responsibilities. The fact that he has moved on to other things does not mean that I do not have the opportunity to talk to him every day; and I take advantage of it. That is true for other people who have worked on the file before, such as David Mulroney, who is in Beijing but continues to be available to give us advice. We are not likely to soon forget some of the institutional changes that we experimented with, especially the effective ones, which will serve us in good stead.

The Afghanistan Task Force created within the Department of Foreign Affairs did some things that were really quite innovative. It took onto itself responsibilities like personnel functions, financial administration functions and communication functions, which normally are in different parts of the department. By putting them together as part of an integrated team, we were able to make that task force function much more effective. If we were to get back into the same kind of situation in Afghanistan or elsewhere in the future, we would most likely want to draw on a similar kind of model.

Senator Dallaire: The term "lessons learned" applies to preparing for the next time. It is a completely different philosophy than fighting the last war. You saw that. You are

venaient de quitter le théâtre des opérations. Ils m'ont fait part de ce qu'ils ont vécu là-bas. Il était clair pour moi, en les écoutant se parler entre eux pendant le repas, qu'ils utilisaient tous cette occasion pour mettre leur expérience en perspective. Pour certains, c'était une question de mois et pour d'autres, c'était une période plus longue.

La semaine dernière encore, j'ai eu l'occasion de discuter avec l'un de nos employés qui venait tout juste d'arriver au pays, après trois ans sur le terrain. Nous les aidons notamment à reconnaître leur expérience en évaluant la valeur de l'expertise qu'ils ont développée. Je crois que cela les aide à se rendre compte que leur contribution a été extrêmement importante, et qu'il nous faudra pouvoir faire appel à eux dans l'avenir.

J'ai parlé d'autres aspects du soutien que nous offrons, comme la stratégie pangouvernementale sur les incidents critiques et la formation obligatoire sur les milieux hostiles.

La question de la mémoire institutionnelle est un peu plus complexe. Je dirais que ce n'est pas vraiment nouveau pour nous, mais cela diffère dans chaque ministère. Au ministère des Affaires étrangères, nous envoyons des gens partout dans le monde, d'une affectation à l'autre, depuis toujours. Nous avons appris que ce n'est pas parce qu'une personne passe d'un environnement à un autre que son expertise se tarit dès qu'elle est affectée ailleurs. Nous avons l'habitude de consulter notre personnel et de nous tourner vers les personnes qui ont déjà eu d'autres affectations. Nous faisons appel à leur savoir-faire relativement à des problèmes auxquels nous sommes actuellement confrontés.

L'une des personnes qui me donnent toujours de bons conseils en ce qui concerne l'Afghanistan, c'est notre ancien ambassadeur, William Crosbie, qui y a passé deux ans, mais qui travaille maintenant ici à titre de sous-ministre adjoint et qui assume des responsabilités tout à fait différentes. Le fait qu'il est passé à autre chose ne veut pas dire que je n'ai pas la possibilité de lui parler tous les jours, et j'en profite. C'est aussi le cas en ce qui concerne d'autres personnes qui ont déjà travaillé dans ce domaine, comme David Mulroney; il est actuellement à Beijing, mais il continue à être disponible pour nous donner des conseils. Nous ne sommes pas près d'oublier certains des changements institutionnels que nous avons effectués, surtout les plus efficaces, qui nous seront très utiles.

Le Groupe de travail sur l'Afghanistan qui a été mis sur pied au sein du ministère des Affaires étrangères a pris des initiatives très novatrices. Il a assumé des responsabilités telles que les fonctions relatives au personnel, à l'administration financière et aux communications, qui se trouvent normalement dans différentes parties du ministère. En regroupant ces personnes en une équipe intégrée, nous avons pu faire fonctionner ce groupe de travail beaucoup plus efficacement. Si nous devions être confrontés au même genre de situation en Afghanistan ou ailleurs dans l'avenir, nous voudrions probablement utiliser un modèle similaire.

Le sénateur Dallaire : Le terme « leçons retenues » sert à se préparer pour la prochaine fois. C'est une philosophie complètement différente de celle qui consiste à faire la dernière

into today and the future. How do you proactively adapt what you had in order to be ready for the next time? From what you have described, for about the last five years in the field to varying degrees, mostly since 2008, it seems that there is a really steep learning curve in Foreign Affairs — maybe they are smarter than the guys in Defence. I am not convinced, however, because we are talking about the whole-of-government. Other departments may have had experiences around the world and have the structures to be prepared to build on the lessons learned, the standing operating procedures, structures, care of their people and the expertise available to leap in.

My experience is not from my personal field time only. In 1996 I was involved in our engagement in the Congo. The whole thing was so ad hoc that orders were given by the then prime minister just two days before.

What is the formal process that exists in your department? Can you tell me about the whole-of-government way of ensuring that formal lessons have been analyzed, that formal recommendations have been written and that formal decisions with regard to structure, training, care of personnel, organizational changes and so on, have been written out and are being implemented as a result of the Afghanistan experience?

Mr. Venner: There are a couple different aspects to that. One is that because of the way in which the Manley panel reported and the way that we have reported on the objectives set at the time, we have a strong public record of what we have done and how we have done it. For example, the reports that have been tabled for Parliament, including the quite recent fourteenth report, provide a very good documentary record of what the government set out to do and how it did it. I suspect that you would find that each department has its own methods internally for capturing its experience and the lessons that it has learned.

I will just give an example, because it also allows me to go back to part of your first question, which I realize I ignored. For the first time we have had people in the field who have died or been seriously injured. We have been going through the experience of how to deal with that for the first time. These are experiences that the Department of National Defence has a tremendous degree of experience in, but it was new for us as a civilian department.

We have been very good internally about making sure that we have kept the records and we have done studies and hired outside experts to capture what we have done.

However, I think you would find that how that has been done on a department-by-department basis probably does vary a bit, and I am not sure that there is a master template.

Senator Dallaire: Thank you for being so candid.

guerre. Vous l'avez vu. Vous êtes dans le présent et l'avenir. De quelle façon améliorez-vous les choses afin de vous préparer pour la prochaine fois? D'après ce que vous avez décrit, ces cinq dernières années sur le terrain, environ, principalement depuis 2008, il semble qu'il y ait une courbe d'apprentissage très prononcée au ministère des Affaires étrangères — ces gens sont peut-être plus intelligents que ceux de la Défense. Je ne suis pas convaincu, toutefois, car nous parlons de l'ensemble du gouvernement. D'autres ministères ont peut-être connu des situations ailleurs dans le monde et ont peut-être les structures nécessaires pour tirer profit des leçons retenues, des instructions permanentes d'opérations, des structures, des soins de leur personnel et de l'expertise disponible pour intervenir.

Mon expérience ne vient pas seulement des périodes que j'ai passées sur le terrain. En 1996, j'ai participé à notre opération au Congo. Toute cette opération était si spéciale que les ordres étaient donnés par le premier ministre de l'époque, seulement deux jours à l'avance.

Quel est le processus officiel qui est en place dans votre ministère? Pouvez-vous me parler de la façon dont vous vous assurez, dans une perspective pangouvernementale, que les leçons formelles ont été analysées, que des recommandations formelles ont été formulées et que des décisions formelles concernant la structure, la formation, les soins au personnel, les changements organisationnels, entre autres, ont été prises et mises en oeuvre à la suite de l'expérience en Afghanistan?

M. Venner : Cette question comporte divers aspects. D'abord, compte tenu de la manière dont le comité Manley a fait rapport et dont nous avons fait rapport sur les objectifs fixés à ce moment-là, nous avons un solide dossier public sur ce que nous avons fait et de quelle manière nous l'avons fait. Par exemple, les rapports qui ont été déposés au Parlement, y compris le très récent 14e rapport, fournissent un excellent dossier documentaire de ce que le gouvernement a entrepris et comment il l'a fait. Je pense que vous constateriez que chaque ministère a ses propres méthodes internes pour retenir ses expériences et les leçons qu'il a apprises.

Je vais simplement vous donner un exemple, car cela me permettra aussi de revenir en partie à votre première question, à laquelle je n'ai pas répondu. Pour la première fois, des gens ont perdu la vie ou ont été blessés grièvement sur le terrain. Pour la première fois, nous avons dû gérer cette situation. Il y a certaines situations dans lesquelles le ministère de la Défense nationale a acquis une expérience considérable, mais pour un ministère civil comme le nôtre, c'était une situation nouvelle.

Nous avons très bien réussi, au sein du ministère, à nous assurer que nous gardions les dossiers et nous avons effectué des études et embauché des experts externes pour comprendre ce que nous avions fait.

Toutefois, je pense que vous constateriez que la méthode varie probablement un peu dans chaque ministère, et je doute qu'il y ait un modèle d'ensemble.

Le sénateur Dallaire : Je vous remercie de votre franchise.

The Chair: The quarterly report, those reports have been, as someone who was involved in the committee but also has been there, I think you really have captured them, and I think it goes beyond just accounting for what we have done. It is against objectives and how does it mix.

Mr. Venner: Clearly one of the most important lessons learned from the whole-of-government experience has been how the utility of following through on that recommendation of the Manley commission.

Senator Dallaire: I have read all those reports, and I am into the heart of process within departments versus output.

Mr. Venner: You are just a glutton for punishment, are you not?

Senator Dallaire: I have seen the casualties of going at it ad hoc.

Mr. Venner: Right.

The Chair: I think what we keep hearing from here is there will not be an identical process again, so how can you kind of pull it out at 30,000 feet? What is there to say it will not be like Afghanistan again? We have heard from the military on that, the things they were able to do in Haiti, because of the experience on the ground, although it was like night and day. These are very different situations.

Senator Dallaire: That is what we are looking for.

Senator Lang: If I could just pursue another area here in your opening statement. First of all, I want to make this comment about Afghanistan. Probably one of the most impressive successes is the number of kids going to school. In your opening remarks you refer to 9 million children, and probably the most important statistic is that just under 40 per cent of them are girls. To be successful, they need a society that is educated, obviously. If that is true and it is bearing fruit, then I think there are possibilities for successes.

Looking into the future here, last week in Chicago I saw the Prime Minister committing Canadians to $110 million per year for the next three years to Afghanistan. You also said in your statement, which he said in his opening remarks, that we will insist on strict accountability measures. Perhaps you want to expand on that statement. Whatever the taxpayer is committing to this particular program and projects, how can we ensure that accountability will be there?

Mr. Venner: I can just make a couple of points, and I will come back at the end, if I can, to your opening comment about schools and the number of children who are in them.

With respect to accountability, I think the Prime Minister said that his expectations of the Government of Afghanistan were that it must continue to demonstrate its commitment to meeting international human rights obligations, to combating corruption, to strengthening the rule of law, to increasing tolerance of religious freedoms and to protecting women's rights as ensured in

La présidente : Le rapport trimestriel, ces rapports ont été... J'ai participé aux travaux du comité et je suis aussi allé là-bas, et je crois que vous avez vraiment saisi la situation, et que cela va au-delà du bilan des choses que nous avons faites. On les compare aux objectifs et on essaie de voir comment tout cela correspond.

M. Verner : Il est clair que l'une des leçons retenues les plus importantes de l'expérience pangouvernementale, c'est l'utilité de donner suite à cette recommandation de la commission Manley.

Le sénateur Dallaire : J'ai lu tous ces rapports et je compare les processus utilisés au sein des ministères avec les résultats obtenus.

M. Venner : Vous aimez vous compliquer la vie, n'est-ce pas?

Le sénateur Dallaire : J'ai vu les conséquences de procéder à l'aveuglette.

M. Venner : D'accord.

La présidente : Nous entendons constamment dire qu'il n'y aura plus de situation identique; comment pourrons-nous alors réagir la prochaine fois? Qu'est-ce qui nous dit que ce ne sera plus comme l'Afghanistan? Nous avons entendu les forces armées à ce sujet, entendu les choses que les militaires ont pu faire à Haïti, grâce à leur expérience sur le terrain, même si c'était différent comme le jour et la nuit. Ce sont des situations très différentes.

Le sénateur Dallaire : C'est ce que nous souhaitons.

Le sénateur Lang : Permettez-moi d'aborder l'autre sujet dont vous avez parlé dans votre déclaration préliminaire. D'abord, je veux faire une observation à propos de l'Afghanistan. L'une des plus grandes réussites est sans doute le nombre d'enfants qui vont à l'école. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé de 9 millions d'enfants, et ce qui est probablement le plus important, c'est que près de 40 p. 100 sont des filles. Pour réussir, il leur faut une société éduquée, évidemment. Si c'est le cas et que cela porte ses fruits, alors je crois que les succès sont possibles.

Dans une perspective d'avenir, la semaine dernière, à Chicago, le premier ministre a engagé les Canadiens à verser 110 millions de dollars par année sur trois ans à l'Afghanistan. Vous avez également dit dans votre exposé, tout comme lui, que nous allons insister pour que le financement soit assorti de mesures strictes de reddition de comptes. Vous voudrez peut-être nous en dire davantage là-dessus. Quel que soit l'engagement des contribuables dans ce programme et ces projets, comment pouvons-nous nous assurer que des mesures de reddition de comptes seront mises en place?

M. Venner : J'aimerais simplement faire quelques remarques, après quoi je reviendrai, si vous le permettez, sur votre observation concernant les écoles et le nombre d'enfants qui les fréquentent.

En ce qui concerne la reddition de comptes, je pense que le premier ministre a dit s'attendre à ce que le gouvernement de l'Afghanistan manifeste son engagement à respecter les obligations internationales en matière de droits de la personne, à lutter contre la corruption, à renforcer la primauté du droit, à accroître la tolérance relativement aux libertés religieuses et à protéger les droits des

the Afghan constitution. That is our checklist. Those are the things that we will be looking for. As to the exact mechanisms for doing that, we have a couple of years to work this out.

That is important because we do not yet know precisely how we will spend that $330 million. There are many mechanisms through which we could do that, some of which we have used before like the Law and Order Trust Fund, but there are others that are being debated that have not even been created yet that we might end up using. The Americans have been talking about a NATO trust fund. There are other opportunities.

We will need to know precisely how we will flow that $330 million through, what funds it will go to and also how we intend to allocate that. It is a security contribution but among other things, for example, we will have to decide how much of it should be directed to the police and how much of it should be directed to the Afghan National Army.

It is only when we have the answers to those questions down, which we will be working on in the months ahead, that we will be able to precisely say how it is we will go about ensuring that we have assurances on those five things that the Prime Minister mentioned.

I would just go back to your comment about the children in schools. One of the things that we most worry about these days is trying to protect all of the gains that we have made in Afghanistan. It is absolutely true that if there was a sudden disintegration in the security environment or something like that, a lot of what has been achieved could be endangered, but there are some things that are contributions that cannot be rolled back.

To give you a couple of examples, huge numbers of children and huge numbers of girls have already had the experience of a fair bit of education. God forbid, if every one of the 52 schools we have built in Afghanistan should burn down tomorrow, you could not take away the education that those children, and especially those girls, have already received.

Think about all of the children we have vaccinated for polio. If we were never to vaccinate another one, which will not be the case, all of the children who have received those vaccinations cannot be unvaccinated. Who is to say what kind of future contributions might be made by the girls on the basis of the education they have already received, or some child who did not die of polio, to the future of Afghanistan? Some of our commitments are irreversible.

Senator Lang: Thank you.

Mr. Venner: Some of our accomplishments are irreversible.

The Chair: I could not agree more on that point.

Senator Plett: Your last comments, at least in part, answered what I was going to talk about, but I want to pursue that a little further.

In your presentation you quoted Minister Baird:

femmes qui sont inscrits dans la constitution afghane. Voilà notre liste de contrôle. Voilà les choses que nous vérifierons. Quant aux mécanismes dont nous aurons besoin pour le faire, nous avons quelques années pour nous pencher sur cette question.

C'est important, car nous ne savons pas encore précisément de quelle façon nous allons dépenser ces 330 millions de dollars. Il y a divers mécanismes que nous pouvons utiliser pour le faire, dont certains que nous avons déjà utilisés, comme le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public, mais il y en a d'autres qui n'ont pas encore été mis sur pied, dont nous discutons, et que nous pourrions finir par utiliser. Les Américains parlent d'un fonds fiduciaire de l'OTAN. Il y a d'autres possibilités.

Il nous faudra savoir précisément comment nous allons acheminer ces 330 millions de dollars, dans quel fonds ils seront versés et comment nous allons les affecter. Il s'agit d'une contribution pour la sécurité, mais nous devrons notamment décider quelle proportion de cette somme devrait être affectée à la police et quelle proportion devrait aller à l'Armée nationale afghane.

Ce n'est que lorsque nous aurons trouvé des réponses à ces questions, et nous y travaillerons dans les prochains mois, que nous pourrons dire précisément comment nous procéderons pour obtenir des assurances au sujet des cinq éléments mentionnés par le premier ministre.

J'aimerais maintenant revenir à votre observation au sujet de la scolarité des enfants. L'une des choses que nous tentons actuellement de faire, c'est de protéger les gains que nous avons réalisés en Afghanistan. Il est tout à fait vrai qu'advenant une soudaine dégradation de l'environnement de sécurité, par exemple, une bonne partie de ce que nous avons réalisé pourrait être menacé, mais certaines choses ne peuvent redevenir comme avant.

À titre d'exemple, bon nombre d'enfants, y compris des fillettes, ont déjà eu accès à une certaine éducation. Si, par malheur, les 52 écoles que nous avons construites en Afghanistan devaient brûler demain, personne ne pourrait enlever à ces enfants, et surtout à ces fillettes, l'éducation qu'ils ont déjà reçue.

Pensons à tous les enfants que nous avons vaccinés contre la polio. Même si nous ne donnions plus aucun vaccin, ce qui ne sera pas le cas, tous les enfants qui ont été vaccinés le sont de façon permanente. Qui peut dire quelles contributions futures les fillettes qui ont déjà reçu une éducation ou les enfants qui ne sont pas décédés de la polio pourront apporter à l'Afghanistan dans l'avenir? Certaines de nos réalisations sont irréversibles.

Le sénateur Lang : Merci.

M. Venner : Certaines de nos réalisations sont irréversibles.

La présidente : Je suis entièrement d'accord.

Le sénateur Plett : Vos derniers commentaires ont fourni, du moins en partie, la réponse à ce dont je voulais parler, mais j'aimerais pousser cela un peu plus loin.

Dans votre exposé, vous avez cité le ministre Baird :

. . . we have invested billions and billions of dollars and sacrificed more than 150 lives to ensure that country never again becomes a haven for terrorism.

Later on you repeat that: never again a haven for terrorists.

What you just said about not being able to go back in time with the education and the vaccination is tremendous, and I certainly agree with that. However, there is a culture out there, and it is not just the Taliban that have created that culture. There is a culture out there that women and girls have not had the same rights.

We have a country right next door to Afghanistan. Osama bin Laden was not found in Afghanistan; he was found in Pakistan. Call me from Missouri, I guess, but I am a little hesitant in being too optimistic. Certainly what we have done there, and I commend our government, our defence department and the foreign affairs department, for the tremendous work they have done there. However, with us pulling out, what assurances can we have that it never becomes a haven of terrorism? What assurances do we have that Pakistan is not harbouring a lot of these people and as soon as we leave Afghanistan they are all across the border and starting up again where they left off? I think if we change the culture of people, that is wonderful, but that takes more generations than what we have been there to change the culture of the people.

Mr. Venner: I think it is a two-pronged answer, senator. I agree that it is a long-term process. The first part of it is ensuring the security environment on the ground for the foreseeable future because that has to be sustained in order to make sure that Afghanistan does not again become a launching ground for terror and also because it is necessary to protect all of the other accomplishments that we have made. If we lose the security environment, everything else is in danger.

That is why the $330 million contribution is critical to making sure that the security situation stays in place. It is not just us. A lot of other countries made announcements in the run-up to Chicago. The Australians put $300 million on the table over three years, and there are others.

Also, these contributions have been announced a couple of years in advance, so it provides us with a certainty, going forward, about the kind of environment we will be working in and the kind of resources that will be available. Obviously, a critical element of this is being able to leave Afghanistan to the Afghans. Our training mission, which is continuing now in a big way, is about making sure that we train the Afghans to be able to do this work themselves in the long run.

That is a segue to the second half of your question about cultural change. Our training mission does help to foster some cultural change, but there are a lot of other things that we are doing that are responsible for bringing about some cultural change in Afghanistan. I have already mentioned the tremendous

« ... nous avons investi des milliards et des milliards de dollars, et sacrifié plus de 150 vies pour nous assurer que ce pays ne redevienne jamais plus un repaire de terroristes. »

Plus tard, vous avez répété ce passage : « jamais plus un repaire de terroristes ».

Ce que vous venez de dire sur le fait de ne pas pouvoir revenir en arrière en ce qui a trait à l'éducation et à la vaccination est formidable, et je suis certainement d'accord sur ce point. Cependant, il y a une culture là-bas, et elle n'a pas été seulement créée par les talibans. Il y a là une culture selon laquelle les femmes et les filles n'ont pas les mêmes droits.

Il y a le cas d'un pays voisin de l'Afghanistan. Oussama ben Laden n'a pas été trouvé en Afghanistan mais au Pakistan. Vous pouvez dire que je suis sceptique, je suppose, mais j'hésite quelque peu à faire preuve d'un trop grand optimisme. Ce que nous avons fait là-bas, sans doute... Et je félicite le gouvernement, le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères de leur travail formidable. Toutefois, en raison de notre retrait, qu'est-ce qui peut nous garantir que le pays ne redeviendra jamais un repaire de terroristes? Qu'est-ce qui nous garantit que le Pakistan n'abrite pas beaucoup de ces gens et que lorsque nous nous retirerons de l'Afghanistan, ils ne franchiront pas la frontière pour reprendre leurs activités là où ils les ont laissées? Je pense que si nous changeons la mentalité des gens, c'est formidable, mais pour ce faire, il faut plus de générations qu'il y en a eu pendant notre présence là-bas.

M. Venner : Je pense que la réponse comporte deux volets, sénateur. Je conviens qu'il s'agit d'un processus à long terme. Le premier est d'assurer la sécurité sur le terrain dans un avenir prévisible, parce que cela doit être maintenu si l'on veut s'assurer que l'Afghanistan ne redevienne pas une base pour les activités terroristes et aussi parce qu'il est nécessaire de préserver toutes nos autres réalisations. Si nous perdons cet environnement de sécurité, tout le reste est en péril.

Voilà pourquoi la contribution de 330 millions de dollars est essentielle au maintien de l'environnement de sécurité. Il n'y a pas seulement nous. Beaucoup d'autres pays ont fait des annonces avant le sommet de Chicago. Les Australiens, notamment, contribuent pour 300 millions de dollars sur trois ans.

De plus, ces contributions ont été annoncées deux ou trois ans d'avance, ce qui nous fournit donc à l'avenir une certitude quant à l'environnement dans lequel nous avons travaillé et aux ressources dont nous allons disposer. Manifestement, un des éléments essentiels à cet égard est de pouvoir confier l'Afghanistan aux Afghans. Notre mission de formation, qui se poursuit actuellement de façon intensive consiste à s'assurer d'offrir une formation aux Afghans pour qu'ils puissent se charger de ce travail eux-mêmes, à long terme.

Il y a là un lien à la deuxième partie de votre question sur le changement culturel. Notre mission formation est d'un effet à favoriser un certain changement culturel, mais nous faisons beaucoup d'autres choses qui favoriseront le changement culturel en Afghanistan. J'ai déjà mentionné les immenses avantages qui

benefits that have come out of our educational investment. In the longer term, we will hopefully see a payoff from that as some of the students who are educated as a result of those programs grow up. Just the fact that so many of those graduates will be female is, itself, going to be a big cultural change. There are more specific things that we have done to help bring about cultural change.

Democracy programming and the work we have done on electoral reform are part of changing the culture in Afghanistan. I was just reading earlier today about the work that we have done in the Ministry of the Interior where we funded a gender adviser to help them deal with integrating women into programming, especially of into the police forces. Thanks in large part to the work of the gender adviser, there are now a lot more female officers working in policing. Those female police officers do things like respond to domestic violence calls and that type of effort. All of that is part of the cultural change.

I agree with you that it is a very long-term process, but I think if you combine a short-term focus on maintaining the security environment — things like the $330 million announcement and all of the others — with a long-term commitment to some of the other changes that we are making on the development side, hopefully it all comes together in the end.

Senator Plett: I do not know if you are comfortable answering questions about Pakistan, but what kind of a threat is Pakistan to everything that we have done there?

Mr. Venner: When we ended the combat mission in Afghanistan, the government announced that we would have four new priorities going forward. One of the key things that it announced that we would be doing is putting a focus on regional diplomacy. We started what we used to call the Dubai Process. We changed the name to the Afghanistan Pakistan Cooperation Process, but that work is indicative of the tremendous importance that we have attached to improving cooperation in the region. In fact, the Director of the Afghanistan Task Force is in Kabul today, where he is preparing for meetings that we are facilitating and chairing, between Afghan and Pakistani officials, on border cooperation. Yes, we do think it is important, and we are at the forefront of efforts to try to improve efforts, particularly with respect to border cooperation, which, as you can imagine, is a great challenge when both sides do not even agree on where the border is, necessarily.

There is some important work going on there.

The other thing I would say — and this is broader than just Pakistan, but Pakistan would be part of the picture — is that we are participating in something called the Istanbul Process, which was founded in a meeting, surprisingly enough, in Istanbul some months ago. The minister's parliamentary secretary, Parliamentary Secretary Obhrai attended that first meeting. There will be

résultent de notre investissement en secteur de l'éducation. À plus long terme, alors que certains étudiants qui auront reçu une formation grâce à ces programmes grandiront, nous espérons en voir les retombées. Le simple fait que beaucoup de ces diplômés seront des femmes sera, en soi, un important changement culturel. Nous avons aussi pris des mesures précises pour aider à favoriser le changement culturel.

La promotion de la démocratie et notre travail sur la réforme électorale font partie du changement de culture en Afghanistan. Plus tôt aujourd'hui, j'ai vu quelque chose sur le travail que nous avons fait auprès du ministère de l'Intérieur, auquel nous avons fourni du financement pour les services d'un conseiller en matière d'égalité entre les sexes pour l'aider à l'intégration des femmes dans les programmes, en particulier dans les forces policières. Grâce, en grande partie, au travail de ce conseiller, on compte maintenant plus de policières dans les services de police. Elles s'occupent notamment des cas de violence familiale. Tout cela fait partie du changement culturel.

Je conviens qu'il s'agit d'un processus à très long terme, mais je pense que si nous combinons l'aspect à court terme qui consiste à maintenir l'environnement de sécurité — les choses comme l'annonce de 330 millions de dollars et tout le reste — avec un engagement à long terme envers certains des autres changements que nous faisons sur le plan du développement, cela donnera des résultats.

Le sénateur Plett : Je ne sais pas si vous êtes à l'aise de répondre à des questions sur le Pakistan, mais quel genre de menace représente le Pakistan pour tout ce que nous avons fait là-bas?

M. Venner : Lorsque nous avons mis un terme à la mission de combat en Afghanistan, le gouvernement a indiqué que nous aurions quatre nouvelles priorités à l'avenir. Un des éléments clés qu'il a annoncé, c'est que nous mettrions l'accent sur la diplomatie régionale. Nous avons entrepris ce que nous appelions le processus de Dubaï. Nous l'appelons maintenant le processus de coopération entre l'Afghanistan et le Pakistan, mais cette initiative reflète l'importance considérable que nous accordons à l'amélioration de la coopération dans la région. En fait, le directeur du Groupe de travail sur l'Afghanistan était à Kaboul aujourd'hui, où il se prépare pour les réunions que nous organisons entre les fonctionnaires afghans et pakistanais, et qui, sous notre présidence, portent sur la coopération à la frontière. Oui, nous croyons que c'est important et nous sommes au centre des efforts visant à essayer d'améliorer les choses, particulièrement en ce qui a trait à la coopération à la frontière, ce qui, comme vous pouvez l'imaginer, est très difficile lorsque les deux parties ne s'entendent pas nécessairement sur la frontière elle-même.

Il se fait là un travail important.

Je dirais aussi — et cela ne concerne pas seulement le Pakistan, mais il en ferait partie — que nous participons à ce qu'on appelle le processus d'Istanbul, qui a été entrepris à l'occasion d'une réunion qui, étonnamment, s'est tenue à Istanbul il y a quelques mois. M. Obhrai, le secrétaire parlementaire du ministre, a assisté à cette première réunion. La prochaine réunion aura lieu à

another meeting in Kabul in June. This is a process that principally involves Afghanistan and its direct neighbours but does have a role in it for the broader community of countries that have made contributions in Afghanistan. We are in that outer circle, but we are participating and stand ready to assist.

Senator Plett: I just want to echo what you and Senator Lang both said. Success should be measured in the number of vaccinations that we have done and in the number of girls, especially the number of children, that are being educated, so thank you.

The Chair: If you change the girls' minds, you will change a lot of other minds in these places.

Senator Dallaire: I am looking at lessons learned again, in preparation for the future. While we have been doing the heavy lifting in Afghanistan since 2006, it was indicated that we have had Haiti, Libya and other areas where we have had capabilities deployed. Darfur, South Sudan and other crisis situations were ongoing and needed some whole-of-government inputs into what we wanted to commit.

We recognize that there has been a lot of cooperation and coordination — collaboration even — between departments, in meeting the challenge of Afghanistan, but the lesson of having to integrate all these different disciplines or departments, in order to create the SOPs and the fundamental structures, has not been well articulated. Also, more importantly, there has not been the education of the public servants, the military, the RCMP and all of these others to be prepared to face the next exercise, based on their experience, in a structured way.

Have you changed the development and progression of your people in regard to meeting these complex, whole-of-government, future challenges to be able to bring it all together with dedicated people who have those competencies? As an example, are there more people going to the war college in Toronto, more military inside of Foreign Affairs, CIDA and all this kind of stuff, exercises being run on a regular basis and all that kind of stuff? Has that philosophy of preparation been introduced in a formal way that will be sustained as we prepare? It might not be Afghanistan, but it can be just as bad somewhere else. Are we preparing for that?

Mr. Venner: Again, senator, you have covered a lot of things there.

The answer to your question is that we are doing more of a lot of those things. It was the Afghanistan experience, for example, that led us to return to the practice of sending our staff to the staff

Kaboul, en juin. Il s'agit d'un processus qui concerne principalement l'Afghanistan et ses voisins immédiats, mais elle comporte aussi un rôle pour l'ensemble plus large des pays qui ont contribué aux efforts en Afghanistan. Nous faisons partie de ce cercle externe, mais nous participons et nous sommes prêts à apporter notre aide.

Le sénateur Plett : Je veux simplement revenir sur ce que le sénateur Lang et vous avez dit. Le succès devrait être mesuré en fonction du nombre de personnes que nous avons vaccinées et du nombre de filles et surtout en fonction du nombre d'enfants qui ont accès à l'enseignement, alors je vous remercie.

La présidente : Si on change la mentalité des filles, on changera la mentalité de beaucoup d'autres personnes dans ces pays.

Le sénateur Dallaire : Encore une fois, en préparation pour l'avenir, je me penche sur les leçons apprises. Bien que nous ayons joué un rôle de premier plan en Afghanistan depuis 2006, on a indiqué que nous avons aussi joué un rôle en Haïti, en Libye et dans d'autres régions. Le Darfour, le Soudan du Sud et d'autres situations de crise se poursuivaient et nécessitaient une réponse de l'ensemble du gouvernement quant au rôle que nous entendions jouer.

Pour relever le défi posé par la situation en Afghanistan, nous reconnaissons qu'il y a eu, entre les ministères, une grande coopération et une grande coordination — et même une collaboration —, mais on n'a pas bien formulé la leçon selon laquelle il faut assurer l'intégration de toutes ces différentes disciplines ou ces divers ministères afin de mettre en place des instructions permanentes d'opération et des structures fondamentales. Aussi, c'est le plus important, nous n'avons pas offert de formation — en fonction de leur expérience et de manière structurée — aux fonctionnaires, aux militaires, à la GRC et à tous les autres intervenants en préparation pour le prochain exercice.

Avez-vous modifié la formation et le perfectionnement de vos gens de façon à pouvoir compter sur des gens dévoués et compétents pour relever les défis complexes auxquels nous serons confrontés à l'avenir et qui nécessiteront la participation de l'ensemble du gouvernement? À titre d'exemple, y a-t-il beaucoup plus de gens qui vont au collège militaire de Toronto, plus de militaires au sein du ministère des Affaires étrangères et au sein de l'ACDI, des exercices réguliers et toutes ces choses? Cette philosophie de préparation a-t-elle été mise en oeuvre officiellement de façon à ce qu'elle soit maintenue tout au long de notre préparation? Ce ne sera peut-être pas en Afghanistan, mais la situation pourrait être tout aussi grave ailleurs. Nous préparons-nous en fonction de cela?

M. Venner : Encore une fois, sénateur, vous avez abordé beaucoup de sujets.

La réponse à votre question, c'est que nous faisons beaucoup plus de choses à cet égard. Par exemple, c'est l'expérience en Afghanistan qui nous a incités à recommencer à envoyer notre

college in Toronto. In fact, I am going down to speak to the staff college's graduating class, as I did last year. I will go down and speak to them again next month.

We do send staff down there. Not as many as we would like to, but we try to always have a constant presence. I am pleased to say that I think that the individual that we will be sending on the course next year will be someone who is coming out of Afghanistan. We do get some useful work that way.

I know that when I go down to the staff college, I take the opportunity to sit down with their academic experts and learn from them some of the experiences and the stuff that they have drawn from their own experience inside the military structure. I am looking forward to doing that again in a couple of weeks.

Some of this is starting to become second nature, if you will. We are developing new reflexes. It does get reflected in many of our training efforts. It is reflected, for example, in head of mission training. Having given some people head of mission training every year, more and more of the people doing the work have had some experience with the Afghanistan experience. They bring that to the table and share that with people who are going out, some of them to other conflict zones. There is more of that.

It is a slow, steady process. As you know, institutional and cultural change must take place in organizations in the same way it must take place in other countries, and we are working on it.

Senator Dallaire: You do not want to be where we were at the start of this, having to go back to Korea. Ergo, with respect to lessons learned, the permanency of keeping this alive and keeping people keen and prepared for the next exercise, is that now institutionally in the ethos of the foreign service, or DFAIT? Do you think it is entering into other departments also?

Mr. Venner: Those who have worked on it have been fundamentally changed by the experience. This will be a big chapter in Canadian history when we get far enough down the road that we can stand back and look at it objectively. I find it hard to believe that we would ever let these experiences slip away.

The Chair: It does seem that is one of the lessons learned. The degree to which they can share that, the degree to which that will become guidance or a template we do not know, because we have to see what the next conflict presents.

Mr. Venner: That is a great point. I see it in my dealings with the people who have served in Afghanistan and come back and offer their experience and allow us to draw on their expertise. Some of our former ambassadors and others continue to feel that this is tremendously important.

personnel au Collège d'état-major de Toronto. En fait, je vais m'y rendre pour parler aux finissants du collège, comme je l'ai fait l'an dernier. Je vais y aller pour leur parler de nouveau le mois prochain.

Nous envoyons donc du personnel là-bas. Ils ne sont pas aussi nombreux que nous le voudrions, mais nous essayons de toujours maintenir une présence. Je suis heureux d'annoncer que la personne que nous enverrons au cours l'an prochain sera quelqu'un qui revient d'Afghanistan. Cela nous permet de faire un travail utile.

Je sais que lorsque je vais au Collège d'état-major, je profite de l'occasion pour discuter avec les experts et tirer des leçons de certaines des expériences et des choses qu'ils ont apprises grâce à leur propre expérience au sein de la structure militaire. J'ai hâte de le faire de nouveau dans deux ou trois semaines.

Certaines de ces choses sont en voie de devenir une seconde nature, en quelque sorte. Nous adoptons de nouvelles habitudes qui se reflètent dans beaucoup de nos programmes de formation. Par exemple, cela se reflète dans la formation des chefs de mission. Étant donné que nous avons offert cette formation à des gens chaque année, de plus en plus de gens chargés de faire le travail ont eu une certaine expérience de l'Afghanistan. Ils apportent cette expérience et en font profiter des gens qui sont déployés, dont certains dans d'autres sont de conflit. Nous faisons plus de choses de ce genre.

Il s'agit d'un processus lent, mais constant. Comme vous le savez, les changements institutionnels et culturels au sein d'un organisme doivent se faire au même rythme que dans les autres pays, et nous nous y employons.

Le sénateur Dallaire : On ne veut pas se retrouver dans la même situation qu'au début, à la situation dans laquelle nous étions en Corée. Donc, pour ce qui est des leçons apprises, la continuité et le maintien de l'intérêt des gens et de leur état de préparation en vue du prochain exercice sont-ils maintenant inscrits dans la philosophie institutionnelle du service extérieur ou du MAECI? Pensez-vous que cela commence à se faire dans d'autres ministères aussi?

M. Venner : Ceux qui ont travaillé là-dessus ont été profondément transformés par cette expérience. À l'avenir, lorsque nous aurons pris assez de recul pour examiner la situation en toute objectivité, nous considérerons qu'il s'agit d'un important chapitre de l'histoire canadienne. Je trouve difficile de croire que nous laisserions un jour ces expériences nous échapper.

La présidente : Il semblerait en effet qu'il s'agit d'une des leçons que nous avons apprises. Nous ne savons pas à quel point les gens seront en mesure de transmettre cette expérience, à quel point cela servira de guide ou de modèle, parce qu'il faudra attendre de voir ce que le prochain conflit nous réserve.

M. Venner : C'est un excellent point. Je le vois dans mes contacts avec les personnes qui ont servi en Afghanistan, qui sont revenus et qui nous offrent cette expérience et nous invitent à tirer des enseignements de leur expertise. Certains de nos anciens ambassadeurs, notamment, continuent de croire que c'est extrêmement important.

The Chair: Thank you very much. We appreciate your testimony today and your assistance in helping us to look at the overall lessons learned by the Government of Canada as a whole, including government departments other than defence and the CF. I share Senator Dallaire's view that you have been very frank. We appreciate that.

(The committee adjourned.)

La présidente : Merci beaucoup. Nous vous remercions d'avoir témoigné aujourd'hui et de nous avoir aidés à étudier les leçons générales apprises dans l'ensemble du gouvernement du Canada, et non seulement au ministère de la Défense et dans les Forces canadiennes. À l'instar du sénateur Dallaire, je crois que vous avez fait preuve d'une grande franchise. Nous vous en sommes reconnaissants.

(La séance est levée.)

APPEARING

Monday, May 28, 2012

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety.

COMPARAÎT

Le lundi 28 mai 2012

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

WITNESSES

Monday, May 14, 2012

Public Safety Canada:

Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing;

Stephen Bolton, Director, Border Law Enforcement Strategies Division.

Department of Justice Canada:

Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Sophie Beecher, Counsel, Legal Services.

Royal Canadian Mounted Police:

Mike Cabana, Deputy Commissioner, Federal Policing;

Chief Superintendent Joseph Oliver, Director General, Border Integrity.

Monday, May 28, 2012

Public Safety Canada:

Richard Wex, Assistant Deputy Minister, Law Enforcement and Policing;

Marc Taschereau, Chief, Border Strategies, Border Law Enforcement Strategies Division.

As an individual:

Bill Anderson, Ph.D., Ontario Research Chair in Cross-Border Transportation Policy, Professor, Political Science, University of Windsor.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb.

TÉMOINS

Le lundi 14 mai 2012

Sécurité publique Canada :

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Secteur de la police et de l'application de la loi;

Stephen Bolton, directeur, Interopérabilité en matière de sécurité publique.

Ministère de la Justice Canada :

Michael Zigayer, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Sophie Beecher, conseillère juridique, Services juridiques.

Gendarmerie royale du Canada :

Mike Cabana, sous-commissaire, Exécution des lois fédérales;

Surintendant principal Joseph Oliver, directeur général, Intégrité des frontières.

Le lundi 28 mai 2012

Sécurité publique Canada :

Richard Wex, sous-ministre adjoint, Secteur de la police et de l'application de la loi;

Marc Taschereau, chef, Stratégies frontalières, Interopérabilité en matière de sécurité publique.

À titre personnel :

Bill Anderson, Ph.D., chaire de recherche de l'Ontario sur la politique de transport transfrontalier, professeur, Sciences politiques, Université de Windsor.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb.