

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

NATIONAL SECURITY  
AND DEFENCE

*Chair:*  
The Honourable GWEN BONIFACE

---

Monday, November 26, 2018

---

Issue No. 34

*Third meeting:*  
Bill C-21, An Act to amend the Customs Act

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de la*

SÉCURITÉ NATIONALE  
ET DE LA DÉFENSE

*Présidente :*  
L'honorable GWEN BONIFACE

---

Le lundi 26 novembre 2018

---

Fascicule n° 34

*Troisième réunion :*  
Projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur les douanes

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Gwen Boniface, *Chair*

The Honourable Jean-Guy Dagenais, *Deputy Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Boisvenu	Oh
* Day	Plett
(or Mercer)	Pratte
Gold	Richards
Griffin	* Smith
* Harder, P.C.	(or Martin)
(or Bellemare)	* Woo
(or Mitchell)	(or Saint-Germain)
McIntyre	
McPhedran	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Dagenais was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Griffin was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator McIntyre was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Jaffer was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Boisvenu was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Gold was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Pratte was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Plett was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Boniface was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator McPhedran was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Oh was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Boniface was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA  
SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

*Présidente* : L'honorable Gwen Boniface

*Vice-président* : L'honorable Jean-Guy Dagenais

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S.B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Boisvenu	Oh
* Day	Plett
(ou Mercer)	Pratte
Gold	Richards
Griffin	* Smith
* Harder, C.P.	(ou Martin)
(ou Bellemare)	* Woo
(ou Mitchell)	(ou Saint-Germain)
McIntyre	
McPhedran	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Dagenais a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Griffin a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur McIntyre a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Jaffer a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Boisvenu a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Gold a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Pratte a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Plett a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Boniface a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice McPhedran a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Oh a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Boniface a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

The Honourable Senator Dagenais was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Boisvenu was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Jaffer was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Oh was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Griffin was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator McIntyre was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator McPhedran was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator McPhedran replaced the Honourable Senator Coyle (*November 22, 2018*).

L'honorable sénateur Dagenais a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Boisvenu a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Jaffer a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Oh a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Griffin a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur McIntyre a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice McPhedran a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice McPhedran a remplacé l'honorable sénatrice Coyle (*le 22 novembre 2018*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, November 26, 2018  
(64)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gwen Boniface, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boisvenu, Boniface, Dagenais, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh, Pratte and Richards (9).

*In attendance:* Christina Yeung, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, October 23, 2018, the committee continued its consideration of Bill C-21, An Act to amend the Customs Act. (For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32.)

**WITNESSES:**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Nicholas Swales, Principal;  
Martin Dompierre, Principal.

*Mohawk Council of Akwesasne:*

Abram Benedict, Grand Chief;  
Edward Roundpoint, Chief, Kawehnoke District.

*As an individual:*

Rey Koslowski, Director of the Master of International Affairs Program, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University of Albany (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Swales and Mr. Dompierre made statements and together answered questions.

At 1:49 p.m., the committee suspended.

At 1:56 p.m., the committee resumed.

Grand Chief Benedict and Chief Roundpoint made statements and together answered question.

At 2:39 p.m., the committee suspended.

At 2:46 p.m., the committee resumed.

Mr. Koslowski made a statement and answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 26 novembre 2018  
(64)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gwen Boniface (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boisvenu, Boniface, Dagenais, Griffin, McIntyre, McPhedran, Oh, Pratte et Richards (9).

*Également présente :* Christina Yeung, analyste, 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 mardi 23 octobre 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur les douanes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 32 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Nicholas Swales, directeur principal;  
Martin Dompierre, directeur principal.

*Conseil des Mohawks d'Akwesasne :*

Abram Benedict, grand chef;  
Edward Roundpoint, chef, district de Kawehnoke.

*À titre personnel :*

Rey Koslowski, directeur du programme de maîtrise en affaires internationales, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, Université d'Albany (par vidéoconférence).

La présidente ouvre la séance.

M. Swales et M. Dompierre font des déclarations et répondent aux questions.

À 13 h 49, la séance est suspendue.

À 13 h 56, la séance reprend.

Le grand chef Benedict et le chef Roundpoint font des déclarations et répondent aux questions.

À 14 h 39, la séance est suspendue.

À 14 h 46, la séance reprend.

M. Koslowski fait une déclaration et répond aux questions.

At 3:46 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 15 h 46, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Mark Palmer

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, November 26, 2018

The Standing Senate Committee on National Security and Defence, to which was referred Bill C-21, An Act to amend the Customs Act, met this day at 1 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gwen Boniface** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to the Standing Senate Committee on National Security and Defence. I would ask my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Jean-Guy Dagenais from Quebec.

**Senator McIntyre:** Paul McIntyre from New Brunswick.

**Senator Pratte:** André Pratte from Quebec.

[*English*]

**Senator Griffin:** Diane Griffin, Prince Edward Island.

**The Chair:** Gwen Boniface, Ontario.

We have a few housekeeping items before we begin. As a reminder to all senators, if you are proposing amendments at the clause by clause, it will now be held on Monday, December 3. It is strongly suggested that you work with the law clerk. It is also suggested to advise our clerk so that he can prepare accordingly. Both of these communications would be confidential.

On another note, and I have indicated this to our first panel, there is a possibility of votes in the chamber during our meeting today. In that case, we will suspend to vote and return once the vote is complete to continue our meeting.

As you know, memberships have been changed as part of a Senate motion. We will welcome Senator Gold, Senator Plett and Senator Pratte to the committee. I note that membership of the subcommittee was not changed in the motion, so it remains Senator Dagenais as chair, Senator Jaffer as deputy chair, Senator McIntyre, Senator Richards and myself.

This afternoon, we continue our study of Bill C-21, An Act to amend the Customs Act. We begin today with two representatives from the Office of the Auditor General of

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 26 novembre 2018

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur les douanes, se réunit aujourd'hui, à 13 heures, pour étudier le projet de loi.

**La sénatrice Gwen Boniface** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue au Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense. Je demanderais à mes collègues de se présenter.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Jean-Guy Dagenais, du Québec.

**Le sénateur McIntyre :** Paul McIntyre, du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Pratte :** André Pratte, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Griffin :** Diane Griffin, Île-du-Prince-Édouard.

**La présidente :** Gwen Boniface, Ontario.

Nous avons quelques questions d'ordre administratif à régler avant de commencer. Je rappelle à tous les sénateurs que, si vous voulez proposer des amendements lors de l'étude article par article, elle se tiendra le lundi 3 décembre. Je vous recommande fortement de travailler avec le légiste. Je vous recommande aussi d'en aviser notre greffier, pour qu'il puisse se préparer en conséquence. Toutes ces communications seront confidentielles.

Sur une autre note, comme je l'ai indiqué à notre premier groupe, il est possible qu'il y ait des votes à la Chambre pendant notre réunion d'aujourd'hui. Le cas échéant, nous nous arrêterons, le temps d'aller voter, puis reviendrons une fois le vote terminé pour continuer notre réunion.

Comme vous le savez, la composition du comité a changé avec l'adoption d'une motion au Sénat. Nous souhaitons donc la bienvenue au sénateur Gold, au sénateur Plett et au sénateur Pratte au comité. Je souligne que la composition du sous-comité n'a pas changé aux termes de cette motion, donc il se compose toujours du sénateur Dagenais à la présidence, de la sénatrice Jaffer à la vice-présidence, du sénateur McIntyre, du sénateur Richards et de moi.

Cet après-midi, nous continuons notre étude du projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur les douanes. Nous entendrons pour commencer deux représentants du Bureau du vérificateur

Canada. We have Nicholas Swales, Principal, and Martin Dompierre, Principal.

Gentlemen, you have the floor, to be followed by questions.

[*Translation*]

**Martin Dompierre, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** Madam Chair, thank you for this opportunity to discuss Bill C-21, pertaining to the Customs Act.

My name is Martin Dompierre, and joining me is Nicholas Swales. We are both principals responsible for the two audits that touched on the subject matter of this bill.

In 2016, we issued a report on the Beyond the Border Action Plan, and in 2015, we issued a report on controlling exports at the border

We will summarize for the committee our relevant audit findings related to the Customs Act. However, it is important to note that our audit work on the Beyond the Border Action Plan was completed in September 2016, and our audit work on controlling exports was completed in August 2015. We have not conducted further work on these topics since then.

In December 2011, Canada and the United States released the Perimeter Security and Economic Competitiveness Action Plan — better known as the Beyond the Border Action Plan. The action plan consisted of 34 initiatives aimed at establishing a long-term partnership between the two countries to enhance security and accelerate the legitimate flow of people, goods, and services across the border.

We estimated that these initiatives had a total planned spending of over \$1.1 billion, of which approximately \$585 million had been spent as of March 2016.

The audit examined the progress made by departments and agencies in meeting the commitments set out in the action plan, and in achieving results toward the intended benefits. We also looked at how Public Safety Canada reported on progress, performance, and costs in its annual reports.

The action plan had several initiatives that focused on enhancing security. Of the \$700 million that departments and agencies had planned to spend on them, approximately \$410 million was spent as of March 2016. However, departments and agencies faced challenges in completing a number of the initiatives, and they could not demonstrate that they had improved security at Canada's borders.

général du Canada. Nous recevons Nicholas Swales, directeur principal, ainsi que Martin Dompierre, directeur principal.

Messieurs, à vous la parole. Nous tiendrons ensuite une période de questions.

[*Français*]

**Martin Dompierre, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada :** Madame la présidente, je vous remercie de nous donner l'occasion de discuter du projet de loi C-21 portant sur les douanes.

Je m'appelle Martin Dompierre et je suis accompagné de Nicholas Swales. Nous sommes les deux directeurs principaux chargés des deux audits qui portaient sur des sujets dont il est question dans ce projet de loi.

En 2016, nous avons publié un rapport sur le plan d'action Par-delà la frontière et, en 2015, nous avons publié un rapport sur le contrôle des exportations à la frontière.

Nous allons résumer au comité ce que nous avons constaté en ce qui concerne la Loi sur les douanes. Il est important de noter que nos travaux d'audit sur le plan d'action Par-delà la frontière se sont terminés en septembre 2016 et ceux sur le contrôle des exportations, en août 2015. Nous n'avons pas exécuté d'autres travaux sur ces questions depuis.

En décembre 2011, le Canada et les États-Unis ont publié le Plan d'action sur la sécurité du périmètre et la compétitivité économique, mieux connu sous le nom de plan d'action Par-delà la frontière. Le plan d'action comprenait 34 initiatives visant à établir un partenariat à long terme entre les deux pays pour renforcer la sécurité et accélérer la circulation légitime des personnes, des biens et des services à la frontière.

Selon nos estimations, le total des dépenses prévues pour ses initiatives a dépassé 1,1 milliard de dollars, dont environ 585 millions de dollars avaient été déboursés en mars 2016.

L'audit a examiné les progrès réalisés par les ministères et les organismes pour respecter les engagements énoncés dans le plan d'action et obtenir les résultats voulus concernant les avantages attendus. Nous avons aussi examiné comment les progrès réalisés, le rendement et les coûts étaient présentés dans les rapports annuels de Sécurité publique Canada.

Le plan d'action comprenait plusieurs initiatives visant à renforcer la sécurité. Sur les 700 millions de dollars que les ministères et organismes avaient prévu dépenser pour ces initiatives, environ 410 millions de dollars avaient été déboursés en mars 2016. Toutefois, les ministères et organismes ont été confrontés à des défis lors de la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives, et ils ne pouvaient pas démontrer qu'ils avaient renforcé la sécurité à la frontière canadienne.

Even when departments and agencies met their commitments for certain initiatives under the action plan, they achieved limited results toward the intended benefits. They also had few performance indicators to use in assessing results.

[English]

One of the security initiatives that was not completed was the Entry/Exit Initiative. This initiative, which has a budget of \$121 million, is intended to allow the Canada Border Services Agency to track who enters and leaves the country. It was initially planned to be completed by June 2014.

As of March 2016, \$53 million had been spent but the initiative could not be fully implemented under the current legislation, which does not allow the exit information of Canadian citizens to be collected, used or disclosed.

Without new legal authority, the Canada Border Services Agency cannot achieve the security benefit of the initiative. For example, the current ability of the agency and law enforcement to identify and prevent high-risk travellers from leaving or attempting to leave Canada is limited.

**Nicholas Swales, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** Let me turn now to the issue of controlling exports. Exports are vital to Canada's economy, but some are controlled to achieve a range of policy objectives such as protecting the safety and security of Canadians.

Although several federal entities play a role in controlling exports, the Canada Border Services Agency is the last line of defence to prevent goods that contravene Canada's export laws from leaving the country.

Our audit focused on whether the agency had the necessary information, practices and controls at the border to enable it to implement its enforcement priorities, prevent the export of goods that contravened Canada's export laws and facilitate legitimate trade.

We found weaknesses in the information, practices and authorities the agency applied to assess export risks, assign its resources and act on its priorities. As a result, the agency missed opportunities to stop some goods that did not comply with Canada's export control laws from leaving the country.

Même lorsque les ministères et organismes avaient respecté leurs engagements pour certaines initiatives dans le cadre du plan d'action, ils avaient obtenu des résultats mitigés relativement aux avantages attendus. De plus, ils avaient peu d'indicateurs de rendement pour évaluer les résultats obtenus.

[Traduction]

L'une des initiatives en faveur de la sécurité qui n'a pas été achevée est l'Initiative sur les entrées et les sorties. Cette initiative, dotée d'un budget de 121 millions de dollars, avait pour objectif de permettre à l'Agence des services frontaliers du Canada de savoir qui entrerait au pays et en sortirait. Elle devait à l'origine se terminer en juin 2014.

En mars 2016, 53 millions de dollars avaient été déboursés, mais l'initiative ne pouvait pas être mise en œuvre entièrement en vertu de la loi actuelle, qui ne permet pas la collecte, l'utilisation et la diffusion de données sur les citoyens canadiens qui sortent du pays.

Sans une nouvelle autorité juridique, l'Agence des services frontaliers du Canada ne peut pas réaliser d'initiatives et démontrer les bienfaits qu'elle apporte en matière de sécurité. Par exemple, la capacité actuelle de l'agence et des forces d'application de la loi d'identifier les voyageurs qui présentent un risque élevé et de les empêcher de quitter ou tenter de quitter le Canada est limitée.

**Nicholas Swales, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada :** Permettez-moi maintenant d'aborder les questions relatives au contrôle des exportations. Les exportations sont essentielles à la vie économique du Canada, mais certaines d'entre elles sont contrôlées dans le but de réaliser une série d'objectifs stratégiques, comme celui de protéger la sécurité de la population canadienne.

Même si plusieurs entités fédérales interviennent dans le contrôle des exportations, l'Agence des services frontaliers du Canada est la dernière ligne de défense du Canada contre l'envoi hors du pays de marchandises qui contreviennent aux lois du Canada en matière d'exportation.

L'audit vise à déterminer si l'agence a l'information, les méthodes et les contrôles nécessaires pour mettre en œuvre ses priorités en matière d'exécution de la loi, prévenir l'exportation de marchandises qui contreviennent aux lois du Canada en matière d'exportation et faciliter le commerce légitime.

Nous avons constaté des lacunes dans l'information, les méthodes et les pouvoirs de l'agence pour ce qui est d'évaluer les risques liés à l'exportation, d'allouer ses ressources et d'atteindre ses priorités. Par conséquent, l'agence a manqué des occasions d'empêcher l'envoi hors du pays de marchandises qui



Limitations on its authorities posed a particular challenge for the agency in examining shipments that were not reported on export declarations. The agency could not open such parcels at random as it could for imports and exports reported on declarations. Agency officials believed this reduced their effectiveness in preventing the export of illegal drugs. The inability to open shipments at random also meant the agency could not assess the level of compliance for non-reported shipments.

The bill before you today includes provisions about the two legislative limitations we raised in our reports.

[*Translation*]

Madam Chair, this concludes our opening remarks. We hope that our audit findings will be of assistance to the committee in its current review. We would be pleased to answer any questions the committee may have. Thank you.

[*English*]

**The Chair:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** My thanks to our two witnesses for being here. You talked about exports and export controls. You said that the Canada Border Services Agency perhaps does not have the tools at its disposal to conduct better checks. I would like to hear your comments on that.

**Mr. Swales:** Our report looks at a number of factors. First, the agency has difficulty analyzing all the export declarations because its system is relatively out of date and it is not designed to analyze the risks of those exports. As a result, because of the volume and because of that system, the agency was not in a position to establish that all exports did not pose risks.

Second, when some exports were supposed to be examined, or did pose a degree of risk, they did not manage to inspect them all. About 20 per cent of the exports identified were not examined before they left the country.

We also noted that, at some places, staff members on vacation were not replaced. Those are our comments about how risks are evaluated.

n'étaient pas conformes aux lois de contrôle des exportations du Canada.

Les limites aux pouvoirs de l'agence lui ont posé une difficulté particulière en ce qui a trait à l'examen des envois qui n'étaient pas mentionnés dans une déclaration d'exportation. L'agence ne pouvait pas ouvrir les envois au hasard comme elle pouvait le faire pour les importations ou les exportations mentionnées dans des déclarations. Les représentants de l'agence estimaient que les limites de leur pouvoir d'examen réduisaient leur efficacité à empêcher l'exportation de drogues illégales. L'incapacité d'ouvrir les envois au hasard signifiait également que l'agence ne pouvait pas évaluer le niveau global de conformité des envois non déclarés.

Le projet de loi qui est devant vous aujourd'hui contient des dispositions au sujet des deux contraintes législatives que nous avons soulevées dans nos rapports.

[*Français*]

Madame la présidente, ainsi se termine notre déclaration d'ouverture. Nous espérons que les constatations de nos audits aideront les membres du comité à effectuer leur examen de ce projet de loi. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité. Merci.

[*Traduction*]

**La présidente :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos deux témoins de leur présence. Vous avez parlé des exportations et du contrôle des exportations. Vous avez dit que l'Agence des services frontaliers n'avait peut-être pas tous les outils à sa disposition pour effectuer un meilleur contrôle. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

**M. Swales :** Notre rapport porte sur plusieurs éléments. Premièrement, l'agence a de la difficulté à analyser toutes les déclarations d'exportation en raison d'un système relativement désuet qui n'est pas conçu pour faire une analyse de risques de ces exportations. Alors, avec le volume et avec un tel système, l'agence n'était pas en mesure de valider que toutes les exportations ne représentaient pas de risques.

Deuxièmement, lorsque certaines exportations devaient être examinées ou représentaient certains risques, elle ne réussissait pas à toutes les vérifier. Environ 20 p. 100 des exportations ciblées n'étaient pas examinées avant leur départ du pays.

Nous avons également constaté qu'à certains endroits, on ne remplaçait pas le personnel qui était en vacances. Alors, ce sont là nos commentaires en ce qui a trait à l'évaluation des risques.

We also talked about the possible impact of their work on exports. The impact of their way of inspecting or holding the exports was, in certain cases, quite significant delays. We conducted a survey among some exporters and told them that it could have a major impact on their business.

**Senator Dagenais:** Mr. Dompierre, I imagine that you have read Bill C-21. How will it improve the situation of the Canada Border Services Agency?

**Mr. Dompierre:** We audited the system of data on entries and exits. The program allows them to use the information provided by one country when people leave that country. That approach was made up of four specific phases, two of which are complete. Phases 3 and 4 had to be suspended because the law did not allow them to share the personal information of Canadian citizens. In the report, we pointed that out and indicated that the law would need to be amended to allow those exchanges of information between Canada and the United States.

As part of that initiative, the desire was expressed to broaden the use of information collected by the Canada Border Services Agency so that it can be used by other departments. The report mentions the Canada Revenue Agency, Employment and Social Development Canada and the RCMP. The law will have to be amended if those departments are to be able to use the information collected by the Canada Border Services Agency. In addition, those departments will have to prepare risk assessments that will go to the Information Commissioner for an evaluation as to their use.

That is the observation we made about the Entry/Exit Initiative. The agency had to suspend the initiative because of the limitations in the legislation.

**Senator Dagenais:** I understand that the bill will help you. Perhaps it is a political improvement. But do you think that it will improve the security of the entries to and exits from the country?

**Mr. Dompierre:** The goal of the initiative was to increase security at the border between the United States and Canada. If the agency is able to obtain the necessary approval and amendments, it could move to the next phases in order to complete the initiative.

**Senator Dagenais:** My thanks to our guests for being here.

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentation. Mr. Dompierre, in paragraph 10 of your opening statement, you say that, without new legal authority, the Canada Border Services Agency cannot implement the Entry/Exit Initiative or achieve its security benefits. Can you be more specific about that issue of new legal authority?

Nous avons aussi parlé de l'impact possible de leurs travaux sur les exportations. Leur façon d'examiner ou d'arrêter les exportations avait comme impact, dans certains cas, des délais assez importants sur les exportations. Nous avons mené un sondage auprès des exportateurs et nous leur avons indiqué que cela pouvait avoir un impact important sur leurs affaires.

**Le sénateur Dagenais :** Monsieur Dompierre, j'imagine que vous avez lu le projet de loi C-21. En quoi va-t-il améliorer la situation de l'Agence des services frontaliers du Canada?

**M. Dompierre :** On fait la vérification du système de données sur les entrées et les sorties. Le programme permet d'utiliser l'information fournie par un pays lorsqu'une personne quitte ce pays. Cette initiative était composée de quatre phases spécifiques, dont deux sont complétées. Les phases 3 et 4 ont dû être interrompues étant donné que la loi ne leur permettait pas de partager l'information personnelle des citoyens canadiens. Dans le rapport, on en a fait état en indiquant que des modifications à la loi seraient nécessaires pour permettre ces échanges d'information entre le Canada et les États-Unis.

Dans le cadre de l'initiative, un désir avait été exprimé d'élargir l'utilisation des données collectées par l'Agence des services frontaliers pour qu'elles soient utilisées par d'autres ministères. On mentionne dans le rapport, entre autres, l'Agence du revenu, Emploi et Développement social Canada et la GRC. Pour que ces ministères puissent utiliser l'information recueillie par l'Agence des services frontaliers, la loi doit être modifiée. De plus, ces ministères devront préparer des évaluations de risques, qui seront transmises au commissaire à la protection de la vie privée aux fins d'évaluation et d'utilisation de ces données.

C'est le constat que nous avons fait au sujet de l'Initiative sur les entrées et les sorties. L'agence a dû interrompre cette initiative, compte tenu des limites de la législation.

**Le sénateur Dagenais :** Je comprends que le projet de loi vous aidera. On parle d'une amélioration politique. Toutefois, pensez-vous qu'il va améliorer la sécurité des entrées et des sorties au pays?

**M. Dompierre :** L'initiative avait pour but d'accroître la sécurité à la frontière entre les États-Unis et le Canada. Si l'agence est en mesure d'obtenir l'aval et les modifications nécessaires, elle pourra passer aux prochaines phases pour compléter cette initiative.

**Le sénateur Dagenais :** Merci beaucoup à nos invités de leur présence.

**Le sénateur McIntyre :** Je vous remercie de votre présentation. Monsieur Dompierre, au paragraphe 10 de votre déclaration d'ouverture, vous mentionnez que, sans une nouvelle autorité juridique, l'Agence des services frontaliers du Canada ne pourra pas mettre en œuvre l'Initiative sur les entrées et les sorties ni démontrer les bienfaits qu'elle apporte en matière de

**Mr. Dompierre:** In the context of an audit, as I mentioned, we focused on all the phases of the initiative, in particular one of the later ones, to highlight it in terms of the sharing of information on entries and exits. In order to do that, amendments have to be made to the act. The agency has taken the steps necessary for those amendments to be made. The legislation we are studying today has been amended to allow exchanges of information.

**Senator McIntyre:** So, legally, the issue is settled.

**Mr. Dompierre:** I would not say that it is settled. The bill will have to be passed before they can move to the next stages. As our report indicates, the initiative was suspended because those legal elements were missing.

**Senator McIntyre:** The procedure has already gone before the courts.

**Mr. Dompierre:** I do not understand what you mean by “the courts.” It is Parliament that —

**Senator McIntyre:** I don’t understand either. You say that it needs new legal authority. Have court proceedings been started, or will they be? That is all I want to know.

**Mr. Dompierre:** It is not a matter of court proceedings. New legislation has to be passed by Parliament. Maybe the term “legal authority” was not exact one. Parliament has to become involved.

**Senator McIntyre:** When you used the word “legal,” I thought you meant court proceedings.

**Mr. Dompierre:** No, I am sorry, that is not the case. In my opening statement, I talked about legal authority. I may have misspoken by saying legal authority rather than specifying that I was referring to Parliament.

**Senator McIntyre:** Thank you for clearing that up, Mr. Dompierre.

Clause 2 of the bill gives the agency new powers to collect information. Since this authority is discretionary, not mandatory, the agency will be free to collect the information or not.

What use will the Entry/Exit Initiative be if collecting information is not mandatory? Why give the agency discretionary authority?

sécurité. Pourriez-vous apporter des précisions sur cette question de nouvelle autorité juridique?

**M. Dompierre :** Dans un contexte de vérification, comme je l’ai mentionné, on s’est penché sur l’ensemble des phases de cette initiative, en particulier l’une des dernières, afin qu’elle soit mise de l’avant pour ce qui est du partage de l’information colligée sur les entrées et les sorties. Pour ce faire, il fallait apporter des modifications à la loi. L’agence a fait les démarches nécessaires pour apporter ces modifications. La loi que nous étudions aujourd’hui a été modifiée afin de permettre les échanges d’information.

**Le sénateur McIntyre :** D’un point de vue judiciaire, cette question est donc réglée.

**M. Dompierre :** Je ne dirais pas qu’elle est réglée. Le projet de loi devra être adopté avant de pouvoir passer aux prochaines étapes. Comme l’indique notre rapport, l’initiative a été interrompue parce qu’il manquait ces éléments juridiques.

**Le sénateur McIntyre :** La procédure devant les tribunaux a déjà été lancée.

**M. Dompierre :** Je ne comprends pas ce que vous voulez dire par le terme « les tribunaux ». C’est le Parlement qui —

**Le sénateur McIntyre :** Je ne comprends pas moi non plus. Vous dites qu’il manque une nouvelle autorité juridique. Des procédures ont-elles été engagées ou seront-elles engagées devant les tribunaux? C’est tout ce que je veux savoir.

**M. Dompierre :** Ce n’est pas devant les tribunaux qu’elles doivent être engagées, mais devant le Parlement avec l’adoption d’une nouvelle loi. Peut-être que la terminologie n’est pas exacte lorsqu’on parle d’autorité légale, mais c’est le Parlement qui doit intervenir.

**Le sénateur McIntyre :** Lorsque vous avez utilisé le mot « juridique », je croyais que vous parliez d’une procédure devant les tribunaux.

**M. Dompierre :** Non, je m’excuse, ce n’est pas le cas. Dans mon énoncé d’ouverture, on parlait d’autorité légale. J’ai peut-être fait un lapsus en parlant d’autorité légale plutôt dans le contexte du Parlement.

**Le sénateur McIntyre :** Merci de la précision, monsieur Dompierre.

L’article 2 du projet de loi confère à l’agence de nouveaux pouvoirs de collecte de renseignements. Comme il s’agit d’un pouvoir discrétionnaire et non d’une obligation, l’agence serait libre de recueillir ou non les renseignements.

Quelle sera l’utilité de l’Initiative sur les entrées et les sorties si la collecte de renseignements n’est pas obligatoire? Pourquoi conférer à l’agence un pouvoir discrétionnaire?

**Mr. Dompierre:** As I understand it, it is one of the cornerstones that allows the agency to collect information and move forward with the initiative. I don't think I am sufficiently well equipped to answer your question.

During our audit, we examined the performance indicators, the stage of progress of the project in the Beyond the Border Action Plan. In our report, we indicate that the initiative has been suspended because it did not have the legislative action needed to move it forward.

I would not be able to answer you in terms of the advantages. As I have said, the advantages are improved security because we share information with our neighbours in the United States on Canadian citizens entering and leaving the country.

**Senator Pratte:** My question touches on both aspects, travellers entering and leaving, and exports. If the bill solves the legal problem and gives the agency the powers it needs for exits and exports at the same time, do other problems arise that have nothing to do with the legal authority they did not have, and that would slow the implementation or the effectiveness of these measures?

**Mr. Dompierre:** We did not observe issues other than the ones that interrupted the initiative. As we understand it, the four phases were almost complete. The last stage was to amend the act in order to allow them to collect and share data.

To our knowledge, when we finished the audit, the agency was ready to move forward with the initiative once the act was amended to allow them to collect the data.

**Senator Pratte:** Do they have the IT and financial resources to get everything going?

**Mr. Dompierre:** We looked at the investments the agency made and, yes, some money has been spent. In March 2016, there was more to be spent. That amount is \$53 million from a total of \$120 million. The tools are in place and the system should be ready to go once the amendments are made.

**Senator Pratte:** In terms of the export of goods, apart from the lack of sufficient legal authority, were there other problems? You mention that even targeted exports could not all be inspected for all kinds of reasons, including a lack of resources, and so on. Once the legal problem is solved, are there other difficulties from the point of view of staff management and finances?

**M. Dompierre :** À ma connaissance, c'est l'une des pierres angulaires pour permettre à l'agence de faire cette collecte d'information et aller de l'avant avec l'initiative. Je ne crois pas être suffisamment outillé pour répondre à votre question.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les indicateurs de rendement, l'état d'avancement des projets qui s'insèrent dans le plan d'action Par-delà la frontière. Dans notre rapport, nous indiquons que cette initiative a été interrompue parce qu'il manquait des éléments législatifs pour lui permettre d'aller de l'avant.

Je ne pourrais pas vous répondre en ce qui a trait aux avantages. Comme je l'ai mentionné, les avantages sont un renforcement de la sécurité par le partage d'informations avec nos voisins des États-Unis sur les citoyens canadiens qui entrent et qui sortent du pays.

**Le sénateur Pratte :** Ma question touche aux deux volets, soit les entrées et les sorties des voyageurs et les exportations. Si le projet de loi règle le problème sur le plan juridique et donne à l'agence les pouvoirs nécessaires à la fois pour les sorties et pour les exportations, y a-t-il d'autres problèmes qui ne relèvent pas du fait qu'ils n'avaient pas l'autorité légale et qui ralentiraient l'entrée en vigueur ou l'efficacité de ces mesures?

**M. Dompierre :** On n'a pas constaté d'autres enjeux autres que celui des éléments qui ont interrompu l'initiative. Selon notre compréhension, les quatre phases étaient en voie d'être terminées. La dernière étape consistait à apporter une modification à la loi pour leur permettre de faire la collecte et le partage des données.

À ma connaissance, lorsqu'on a terminé la vérification, l'agence était en mesure de mettre de l'avant l'initiative une fois les amendements apportés à la loi pour leur permettre de faire la collecte des données.

**Le sénateur Pratte :** Ont-ils les ressources informatiques et financières pour mettre le tout en place?

**M. Dompierre :** On a regardé les investissements faits par l'agence et, effectivement, une certaine somme a été dépensée. Il restait d'autres sommes à dépenser en mars 2016. C'est donc un montant de 53 millions de dollars sur un total de 120 millions de dollars. Les outils sont là et le système devrait être instauré une fois les amendements apportés.

**Le sénateur Pratte :** Pour ce qui est des exportations des biens, à part l'absence d'une autorité légale suffisante, y avait-il d'autres problèmes? Vous mentionnez que même les biens exportés ciblés ne pouvaient pas tous être inspectés pour toutes sortes de raisons, notamment un manque de ressources, et cetera. Une fois, le problème légal réglé, y a-t-il d'autres difficultés du point de vue de la gestion du personnel et sur le plan financier?

**Mr. Swales:** Observations and recommendations were made in our report. In terms of this legislation, the problem is that, without the additional power in the bill, they were not able to do the risk analysis they need. That means that effective border control must be based on a complete understanding of the risks.

The first step was to have the authority to make it possible for the risk analysis to be done, and then to do it. In certain cases, for example, we observed that their third priority was the support they gave to other government agencies. They were not gathering the information they needed from other departments and they were not keeping track of the work that they were doing. That is necessary for them to do this risk analysis. The problems were only in terms of the risk analysis. Doing the analysis they need on the targeted exports is a problem.

They have to do a risk analysis and then examine the exports.

**Senator Pratte:** Thank you very much.

[English]

**Senator McPhedran:** Thank you for being here. I have a couple of questions about the assessments that you have done previously vis-à-vis the proposed bill and some possible amendments.

There is at present no requirement that border services report to Parliament annually on both the overall application and efficiency of the bill in meeting its goals. If I understand your testimony correctly, to a large part you feel the recommendations you've made in previous reports have been addressed by the bill. Therefore, it seems logical that we could look forward to both greater efficiency and effectiveness as a result of the bill.

Would you anticipate, in your particular roles, any difficulty that could be caused by a requirement to report annually to Parliament on the application and efficiency of the bill?

**Mr. Swales:** We didn't examine the public reporting provisions of the export control business, though I think to some degree the Beyond the Border Action Plan did. I am not sure we would be in a position to comment.

From the point of view of exports, anyway, changing the law to provide that power will not be enough. Our other recommendations speak to putting in place additional practices which would be necessary to improve effectiveness.

**M. Swales :** Des observations et des recommandations ont été formulées dans notre rapport. Dans le contexte de cette loi, le problème est que sans le pouvoir additionnel inclus dans le projet de loi, ils n'étaient pas en mesure de faire l'analyse des risques nécessaire. Donc, dans un contexte d'un contrôle efficace à la frontière, il faut que ce soit basé sur une bonne compréhension des risques.

La première étape était d'avoir le pouvoir qui leur donnait la possibilité de faire l'analyse des risques et ensuite, d'effectuer cette analyse. Dans certains cas, par exemple, nous avons constaté que leur troisième priorité était l'appui qu'ils donnaient à d'autres agences gouvernementales. Ils ne recensaient pas les informations nécessaires provenant d'autres ministères et ils ne prenaient pas note des travaux qu'ils avaient effectués. Cela est nécessaire pour faire cette analyse des risques. Il y avait des problèmes seulement dans le contexte de l'analyse des risques. Faire les analyses nécessaires sur les exportations ciblées constitue un problème.

Il faut faire une analyse des risques et ensuite examiner les exportations.

**Le sénateur Pratte :** Merci beaucoup.

[Traduction]

**La sénatrice McPhedran :** Je vous remercie d'être ici. J'ai quelques questions à vous poser sur les audits que vous avez réalisés précédemment sur le projet de loi et quelques amendements possibles.

À l'heure actuelle, les services frontaliers ne sont pas tenus de présenter de rapport annuel au Parlement sur l'application générale et l'efficacité du projet de loi dans l'atteinte de ses objectifs. Si je comprends bien votre témoignage, vous estimez que le projet de loi répond en grande partie aux recommandations que vous avez formulées dans des rapports précédents. Par conséquent, il semble logique que nous puissions nous attendre à ce que ce projet de loi crée une plus grande efficacité.

Vous attendez-vous, selon vos rôles particuliers, à ce qu'une exigence de présenter un rapport annuel au Parlement sur l'application et l'efficacité du projet de loi cause des difficultés?

**M. Swales :** Nous n'avons pas examiné les dispositions concernant les rapports publics sur le contrôle des exportations, mais je pense qu'elles ont été examinées dans une certaine mesure dans le cadre de l'audit sur le plan d'action Par-delà la frontière. Je ne suis pas sûr que nous puissions nous exprimer à ce sujet.

De toute façon, du strict point de vue des exportations, la modification de la loi pour prescrire ce pouvoir ne suffira pas. Nous recommandons aussi la mise en place de pratiques supplémentaires pour améliorer l'efficacité.

**Senator McPhedran:** My second question is about regulations made by Governor-in-Council under subsection 93(5).

Within your jurisdiction would you see a problem with there being a privacy impact assessment applied to any regulations made by Governor-in-Council.

**Mr. Swales:** There are rules that apply to when and how privacy impact assessments are implemented. We didn't examine them, but the Office of the Privacy Commissioner would be better placed to speak to how a privacy impact assessment should be applied in this instance.

**Senator McPhedran:** My question wasn't on how. Given the work you've done on the previous reports, would requiring a privacy impact assessment undermine any of the recommendations you made?

**Mr. Dompierre:** I don't believe so. It is required to conduct these privacy assessments. As my colleague mentioned, we did not specifically look into that.

For example, we say in the report on the Entry/Exit Initiative, some other departments were interested in using the data collected by CBSA. Therefore, they will have to go through a privacy risk assessment to demonstrate how they will be using the data that will be shared with them.

**Mr. Swales:** The other observation, I might add, from the export control perspective is that in essence what we were saying was that there were different rules governing how CBSA could deal with shipments that were being exported from how they dealt with shipments that were being imported.

I would agree with my colleague that it's not obvious to us that conducting a privacy impact assessment would be a problem, given that there's already a precedent for very similar authorities in terms of goods.

**Senator McPhedran:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** First, I want to apologize for being late; I had some business elsewhere. Welcome, Mr. Swales and Mr. Dompierre. Thank you for your presentations, even though I was only able to hear a part of them. However, I have read your brief and I have a few questions. I understand that the Canada Border Services Agency is at the heart of the task to keep Canadians secure by controlling entries and exits. We understand that there is a major control problem in western Canada with the fentanyl being imported from Asia.

**La sénatrice McPhedran :** Ma deuxième question concerne les règlements pris par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 93(5).

Dans les limites de vos compétences, verriez-vous un problème à ce qu'on évalue les facteurs relatifs à la vie privée des règlements pris par le gouverneur en conseil?

**M. Swales :** Il y a des règles qui dictent quand et comment l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée se fait. Nous ne les avons pas examinées, mais c'est le Commissariat à la protection de la vie privée qui serait le mieux placé pour vous dire comment l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée devrait s'appliquer dans ce contexte.

**La sénatrice McPhedran :** Ma question ne portait pas sur le comment. Compte tenu du travail que vous avez effectué pour la préparation de vos rapports précédents, croyez-vous que la prescription d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée affaiblirait vos recommandations?

**M. Dompierre :** Je ne crois pas. Il est obligatoire d'évaluer les facteurs relatifs à la vie privée. Comme mon collègue l'a mentionné, nous ne nous sommes pas penchés sur cette question en particulier.

Par exemple, nous affirmons dans notre rapport concernant l'Initiative sur les entrées et les sorties que d'autres ministères étaient intéressés à utiliser les données colligées par l'ASFC. Par conséquent, ils devront évaluer les facteurs relatifs à la vie privée pour montrer comment ils comptent utiliser les données qui leur seront communiquées.

**M. Swales :** J'ajouterais une autre observation. Du point de vue du contrôle des exportations, en gros, nous affirmons que les règles régissant la façon dont l'ASFC peut traiter les envois exportés diffèrent de celles régissant la façon dont elle traite les envois importés.

Je conviens avec mon collègue qu'il ne nous paraît pas évident qu'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée poserait problème, compte tenu qu'il y a déjà des pouvoirs similaires relatifs aux biens.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** D'abord, je veux m'excuser de mon retard, j'avais d'autres obligations ailleurs. Je vous souhaite la bienvenue, messieurs Swales et Dompierre. Je vous remercie de vos présentations même si je n'ai pu qu'en écouter une partie. Par contre, j'ai lu votre mémoire et j'ai quelques questions. Je comprends que l'Agence des services frontaliers du Canada est au cœur de la mission de sécurité du Canada auprès de ses citoyens en contrôlant les entrées et les sorties. Nous avons constaté qu'il y a un problème majeur de contrôle dans l'Ouest canadien pour ce qui est du fentanyl qui est importé de l'Asie.

Point 13 of your brief reads:

We found weaknesses in the information, practices, and authorities the Agency applied to assess export risks, assign its resources, and act on its priorities. As a result, the Agency missed opportunities to stop some goods that did not comply with Canada's export control laws from leaving the country.

What kind of goods are you referring to?

**Mr. Swales:** We used two types of information to arrive at that conclusion. When they were examining shipments, they found some problem cases. Where no examination was done, it is highly likely that there were products that were not supposed to be exported.

**Senator Boisvenu:** Do you have examples of those products?

**Mr. Swales:** Yes. We looked at the records and reports of other organizations and we noted that the border services in Japan and Australia reported on products arriving on their border that were not compliant. They did not expect them to have been exported from Canada. For example, the Australians have confirmed that significant quantities of illegal drugs were arriving in Australia from Canada.

**Senator Boisvenu:** Through the mail.

**Mr. Swales:** Through the mail and by other means as well, especially in containers. As it is illegal to export those products and it is the case that they left Canada and arrived in Australia, it means that a product that should not have left did leave. We also looked at the permits issued by the Department of Global Affairs to make sure that some strategic products can leave the country as they are supposed to. The department allows exporters to make voluntary declarations after the fact when they realize that a product has been exported improperly. Sometimes declarations are made to Global Affairs. Again, that means that products have been exported improperly.

**Senator Boisvenu:** At Item No. 9 of your report, you mention the security initiative for which the former Conservative government had allocated a budget of \$121 million that was intended to allow the Canada Border Services Agency to track who enters and leaves the country. In 2016, only \$53 million had been spent. It seems that the initiative was not carried through to its end. The Senate is now studying a bill on firearms and we know that there is a major problem with illegal firearms coming into the country, mostly from the United States, according to what we are told.

Dans votre mémoire, au point 13, vous dites ceci :

Nous avons constaté des lacunes dans l'information, les méthodes et les pouvoirs de l'Agence pour ce qui est d'évaluer les risques liés à l'exportation, d'allouer ses ressources et d'atteindre ses priorités. Par conséquent, l'Agence a manqué des occasions d'empêcher l'envoi hors du pays de marchandises qui n'étaient pas conformes aux lois de contrôle des exportations du Canada.

De quel type de marchandises faites-vous allusion?

**M. Swales :** Pour arriver à cette conclusion, nous avons utilisé deux types d'information. Lorsqu'ils faisaient l'examen des envois, ils trouvaient des cas problèmes. Dans les cas où l'examen n'a pas été fait, il est fort probable qu'il y ait eu des produits qui ne devaient pas être exportés.

**Le sénateur Boisvenu :** Avez-vous des exemples de produits?

**M. Swales :** Oui. Nous avons regardé dans les journaux et les rapports d'autres organismes et nous avons constaté que les services frontaliers au Japon et en Australie ont fait des rapports sur des produits qui sont arrivés chez eux et qui n'étaient pas conformes. Ils ne s'attendaient pas à ce qu'ils soient exportés du Canada. Par exemple, les Australiens ont affirmé qu'il y avait des quantités importantes de drogues illégales qui arrivaient en Australie depuis le Canada.

**Le sénateur Boisvenu :** Par la poste.

**M. Swales :** Les produits arrivaient par la poste et par d'autres moyens aussi, notamment à partir de conteneurs. Comme il est illégal d'exporter ces produits et le fait que cet envoi partait du Canada et arrivait en Australie, cela voulait dire qu'un produit qui ne devait pas sortir est sorti. On a aussi examiné l'octroi des permis par le ministère des Affaires mondiales afin d'assurer que certains produits stratégiques puissent quitter le pays de manière conforme. Le ministère donne la permission aux exportateurs de faire des déclarations volontaires après coup lorsqu'ils se rendent compte qu'un produit qu'ils avaient exporté n'était pas conforme. Des déclarations sont parfois faites au ministère des Affaires mondiales. Cela veut dire encore que des produits qui n'étaient pas conformes avaient été exportés.

**Le sénateur Boisvenu :** Au point n° 9 de votre rapport, vous parlez de l'initiative en faveur de la sécurité pour laquelle l'ancien gouvernement conservateur avait prévu un budget de 121 millions de dollars et qui avait pour objectif de permettre à l'agence de savoir ce qui entrerait au pays et ce qui en sortait. En 2016, seulement une somme de 53 millions de dollars avait été dépensée. Il semble que l'initiative n'a pas été menée jusqu'à la fin du projet. Nous étudions actuellement au Sénat un projet de loi sur les armes à feu et nous savons qu'une problématique majeure touche l'entrée au pays d'armes illégales qui

Given that the initiative is not complete, can that be a factor in products, such as firearms or drugs, coming in illegally? It is already a plague in some parts of the country.

**Mr. Dompierre:** I could not tell you whether it is a plague or not, exactly. You mentioned \$121 million for the initiative, of which \$53 million had been spent in March 2016. I could not tell you the exact sum remaining today, but one of the obstacles that has prevented the department from continuing to implement the Entry/Exit Initiative is that the law did not allow them to collect private data. So Phases 3 and 4 of the initiative have been suspended because of the limitations in the legislation.

**Senator Boisvenu:** In the part that was used, was there anything to do with firearms?

**Mr. Dompierre:** The initiative just deals with travellers crossing borders or in airports. In the project's framework, there was also a possibility of extending the initiative to maritime and rail crossings, but that was put on hold and the emphasis was put mostly on the American borders and in airports.

**Senator Boisvenu:** I gather that the remaining sums of money, almost two thirds, will not be spent to improve our knowledge of the failures of the system in terms of the entries and exits at our borders.

**Mr. Dompierre:** I would not be able to express an opinion about the sums remaining. When we finished our audit in March 2016, that was our observation about the remaining money. Now, in November 2018, I imagine that some of that money has been spent, but we did not re-examine what has been spent on the initiative. Our work finished in September 2016.

**Senator Boisvenu:** In terms of the products you identified earlier, the products other countries consider illegal in their own countries, would it be possible to send the committee the list of those products identified by the countries in question?

**Mr. Swales:** Yes, for those that have been reported publicly, I think we would be able to send you the source of that information.

**Senator Boisvenu:** I would like to ask one last question.

proviennent — d'après ce qu'on nous dit — surtout des États-Unis.

Étant donné que cette initiative n'est pas complétée, est-ce que cela peut être un facteur lié à l'entrée illégale, notamment des armes à feu ou d'autres produits comme la drogue? C'est encore un fléau dans certaines régions du pays.

**M. Dompierre :** Je ne pourrais pas vous dire exactement s'il s'agit actuellement d'un fléau ou non. Vous avez mentionné une initiative de 121 millions de dollars dont 53 millions de dollars avaient été dépensés en mars 2016. Aujourd'hui, je ne pourrais pas vous dire exactement les sommes restantes, mais un des obstacles qui a empêché le ministère de poursuivre la mise en œuvre de l'Initiative sur les entrées et les sorties est que la loi ne leur permettait pas de recueillir des données sur la vie privée. Donc, les phases 3 et 4 de l'initiative ont été interrompues en raison des limites fixées dans la législation.

**Le sénateur Boisvenu :** En ce qui concerne la partie qui a été touchée, y avait-il un volet qui concernait les armes à feu?

**M. Dompierre :** Selon l'initiative, ce sont seulement les voyageurs qui traversent les frontières ou qui sont dans les aéroports. Il y avait aussi, dans le cadre du projet, une possibilité d'élargir l'initiative aux voies maritimes et ferroviaires, mais cette portion a été mise en veille et l'accent a été mis principalement sur les frontières avec les Américains et dans les aéroports.

**Le sénateur Boisvenu :** Je comprends que les sommes d'argent qui demeurent, soit presque deux tiers, ne seront pas dépensées pour améliorer nos connaissances sur les failles du système par rapport aux entrées et aux sorties depuis nos frontières.

**M. Dompierre :** Je ne pourrais pas statuer sur les sommes restantes. Au moment où l'on terminait notre vérification en mars 2016, c'est le constat qui a été fait par rapport au total des sommes d'argent restantes. J'imagine que, aujourd'hui, en novembre 2018, certaines de ces sommes ont été dépensées, mais nous n'avons pas examiné la situation à nouveau pour savoir où en étaient rendues les dépenses par rapport à cette initiative. Nos travaux se sont terminés en septembre 2016.

**Le sénateur Boisvenu :** Par rapport aux produits que vous avez identifiés plus tôt, soit les produits que d'autres pays jugent illégaux dans leur propre pays, serait-il possible de faire parvenir au comité la liste de ces produits identifiés par les pays en question?

**M. Swales :** Oui, je pense que pour ceux qui ont été rapportés publiquement, nous pourrions vous transmettre la source de ces informations.

**Le sénateur Boisvenu :** J'aimerais poser une dernière question.



The bill deals mostly with the exchange of information on people crossing the borders, but we know that there are also major problems with products leaving the country. I am thinking about Montreal, for example, where there is a thriving business in stealing vehicles and shipping them to other parts of the world.

The Canada Border Services Agency works a lot on the principle of random checking. For example, if 100,000 containers enter the Port of Montreal, they are going to search so many of them, and, if so many people come into Trudeau Airport in Montreal, each time you count to 200 people, you stick on a black label and check them.

There are a lot of approaches for random checking, both for people coming into Canada and for goods coming into Canada. Do you have any comments about the effectiveness of that kind of checking?

**Mr. Swales:** Actually, with exports, there are very few random checks. Almost all the work is done with targets that have been identified in different ways. For example, since you mention vehicles, the agency learned that there was a problem with vehicles being exported through Montreal. So they put together a team — at the time we were doing our work in 2014, anyway — that focused on and reviewed the information they had. They tried to identify the containers that were more likely to contain a stolen vehicle, for example. Our observations were linked to the work they were doing, and we got quite good results.

Our concern about the random aspect of the checks is that it has to be done from time to time in order to properly understand the risks. It is one thing to understand something that was a problem beforehand and to find out how those exports are done and which companies, for example have acted illegally in the past. However, if there are new cases and you do not have the means to do random checking, in order to be up to date with the situation, it means that you are not able to update your analysis and improve your targeting. That was the concern we had and it was related to the legislation. Without a change in their authority, they were really not able to do that risk analysis by using random checks. This is an essential tool in non-reported exports, which represent quite a significant quantity.

Le projet de loi concerne principalement l'échange d'informations auprès des personnes qui traversent les lignes des frontières, mais nous savons qu'il y a aussi des problèmes majeurs par rapport aux produits qui sortent du pays. Je pense, entre autres, à Montréal qui est une plaque tournante du vol des véhicules automobiles et du mouvement de ces véhicules vers d'autres parties du monde.

L'Agence des services frontaliers du Canada travaille beaucoup selon le principe du contrôle aléatoire. Par exemple, si on a 100 000 conteneurs qui entrent au port de Montréal, on va fouiller tant de conteneurs; si tant de personnes entrent à l'aéroport Trudeau, à Montréal, chaque fois que l'on atteint un nombre de 200 personnes, on met une étiquette noire et on fait des vérifications.

Il y a beaucoup d'approches aléatoires en ce qui a trait aux contrôles, aussi bien pour les personnes qui entrent au Canada que pour les marchandises qui entrent au Canada. Avez-vous formulé des commentaires quant à l'efficacité du type de contrôle?

**M. Swales :** Effectivement, il y avait très peu d'examen aléatoires dans le domaine des exportations, c'est-à-dire que presque la totalité des travaux visait des cibles identifiées de diverses façons. Par exemple, dans le contexte des véhicules automobiles, l'agence avait appris qu'il y avait un problème d'exportation de véhicules automobiles à partir de Montréal. Ils ont alors mis en place une équipe — en tout cas à l'époque où l'on effectuait nos travaux en 2014 — qui ciblait et qui révisait les informations dont ils disposaient. Ils essayaient d'identifier les conteneurs qui avaient une plus grande probabilité de contenir une voiture volée, par exemple. Nos constatations étaient liées aux travaux qu'ils effectuaient et nous obtenions d'assez bons résultats.

Notre inquiétude relativement à l'aspect aléatoire des vérifications, c'était que cela devait être fait de temps en temps pour avoir une bonne compréhension des risques. C'est une chose de comprendre ce qui a fait l'objet d'un problème auparavant et de savoir comment les exportations sont effectuées et quelles sont les compagnies qui, par exemple, ont commis des gestes illégaux par le passé. Cependant, s'il y a de nouveaux cas et que vous n'avez pas les moyens de faire des vérifications aléatoires pour être au fait de la situation, cela signifie que vous n'êtes pas en mesure d'effectuer une mise à jour des analyses et d'améliorer le ciblage. C'était l'inquiétude que nous avions et qui portait sur le sujet de la loi. Sans un changement de leur autorité, ils n'étaient pas vraiment en mesure de faire cette

**Senator McIntyre:** I would like some clarification about the phases of the Entry/Exit Initiative.

Only the first two phases of the Entry/Exit Initiative have been put into effect. The timeline for the implementation of the two latter phases has been pushed back. I also gather that the delay in implementing those phases is specifically because of the decision to extend the exchange of data on travellers' entries and exits to other departments and federal agencies like the RCMP, Employment and Social Development Canada, the Canada Revenue Agency, and so on. As that decision has raised a number of concerns, can you give us any clarification about it?

**Mr. Dompierre:** At the outset, the initiative was designed to allow the Canada Border Services Agency to collect data on travellers crossing the borders in order to determine their entries and exits. At the same time, it allows them to identify people who pose a risk when crossing the borders.

The desirability of extending the use of that data was expressed by the departments. For the Canada Revenue Agency, the data could identify people leaving the country who perhaps had not paid their taxes. With Employment and Social Development Canada, people may be enjoying certain benefits but, as a result, they should perhaps not be leaving the country. We did not check that during our investigation, but those are the explanations that we were given during our study. The departments you mentioned wanted to extend the use of the data. In our audit, no other analysis was conducted to understand what prompted those departments to use that information. The information I provided you on the possible use of the data by those departments is more speculative.

**Senator McIntyre:** Could the information collected be shared with foreign governments, or even with the private sector?

**Mr. Dompierre:** I do not know. Given the sensitivity of the information collected, I do not believe that it could be shared willy-nilly or with other organizations or countries. The agency will establish the limits on the use of the information by other departments and the way in which it may be used.

**Senator Dagenais:** Mr. Dompierre, I would like to go back to the illegal exports. Have there been any consequences for those responsible for those illegal exports?

analyse de risques en utilisant les vérifications aléatoires, lesquelles représentent un outil essentiel dans le contexte des exportations qui ne sont pas rapportées, ce qui représente une quantité assez importante.

**Le sénateur McIntyre :** J'aimerais obtenir des précisions en ce qui a trait aux phases de l'Initiative sur les entrées et les sorties.

Seules les deux premières phases de l'Initiative sur les entrées et les sorties ont été mises en œuvre. L'échéancier pour la mise en œuvre des deux dernières phases a été repoussé. Je comprends également que le retard dans la mise en œuvre de ces phases est notamment dû à la décision d'étendre l'échange de données sur les entrées et les sorties des voyageurs à d'autres ministères et organismes fédéraux comme la GRC, Emploi et Développement social Canada, l'Agence du revenu du Canada et ainsi de suite. Comme cette décision a soulevé plusieurs inquiétudes, pourriez-vous apporter des précisions à ce sujet?

**M. Dompierre :** Au début, l'initiative visait à permettre à l'Agence des services frontaliers du Canada d'effectuer la collecte de données sur les voyageurs qui traversent les frontières afin de déterminer leurs entrées et leurs sorties. Par la même occasion, cela permettait d'identifier les gens à risque de traverser les frontières.

Le désir d'élargir l'utilisation de ces données a été exprimé par les ministères. Pour l'Agence du revenu du Canada, il s'agissait d'identifier les gens qui sortent du pays et qui n'auraient peut-être pas payé leurs impôts. Dans le contexte d'Emploi et Développement social Canada, ces gens profitent peut-être de certaines avantages mais, en principe, ils ne devraient pas quitter le pays. Nous n'avons pas vérifié cela lors de notre enquête, mais ce sont les explications qu'on nous a données durant notre étude. Il y avait un désir d'élargir l'utilisation de ces données pour les ministères que vous avez mentionnés. Aucune autre analyse n'a été effectuée dans le cadre de notre vérification afin de comprendre ce qui incite ces ministères à utiliser ces informations. L'information que je vous ai fournie sur l'utilisation possible de ces données par ces ministères est plus spéculative.

**Le sénateur McIntyre :** L'information colligée pourrait-elle être partagée avec des gouvernements étrangers ou même avec le secteur privé?

**M. Dompierre :** Je ne le sais pas. Compte tenu de la sensibilité de l'information recueillie, je ne crois pas qu'elle pourrait être partagée à qui mieux mieux ou avec d'autres organismes ou pays. L'agence établira des limites quant à l'utilisation de ces informations par d'autres ministères et la façon de les exploiter.

**Le sénateur Dagenais :** Monsieur Dompierre, je voudrais revenir sur les exportations illégales. Y a-t-il eu des conséquences sur les responsables de ces exportations illégales?

**Mr. Swales:** We did not look into that.

[English]

**The Chair:** I am just canvassing around the table. Senators, are there any other questions?

[Translation]

**Senator Boisvenu:** My thanks once more to our guests; you are giving us the opportunity to discuss a really interesting and very important matter.

Madam Chair, perhaps Item No. 14 was covered when I was away. It is about the ability to open parcels at random. I would like to know if the situation around the random checking of parcels has improved or whether it is still a legal grey area?

**Mr. Swales:** We did not look into that following our audit, but we understand that the bill before you contains the amendments that the practice would need. We did not check whether the practices have changed. However, as long as the authority is not in place, they will not be in a position to examine exports that are not legally declared.

**Senator Boisvenu:** Thank you.

**Mr. Swales:** Randomly.

[English]

**The Chair:** Gentlemen, on behalf of the committee, let me take this opportunity to thank you for providing us with information on your two recent audits. We appreciate your input and say thank you very much.

For our next panel we welcome Grand Chief Abram Benedict and Edward Roundpoint, Chief, Kawehnoke District, representing the Mohawk Council of Akwesasne.

**Abram Benedict, Grand Chief, Mohawk Council of Akwesasne:** Thank you for the opportunity to present today. I bring you greetings on behalf of the Mohawk Council of Akwesasne and the community of Akwesasne.

This is my second presentation on Bill C-21. In October 2017, I presented to the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security to give members of Parliament a sense of the far-reaching effects the Customs Act has on our community and to share some of the concerns about the proposed amendments.

Today, the District Chief of Kawehnoke, Edward Roundpoint, will cover some of the same points as before. We will start the presentation with some remarks about the unique geographical

**M. Swales :** Nous n'avons pas fait un suivi pour ces cas.

[Traduction]

**La présidente :** Je regarde autour de la table. Sénateurs, avez-vous d'autres questions à poser?

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je remercie encore une fois nos invités qui nous donnent l'occasion de discuter d'un dossier fort intéressant et fort important.

Madame la présidente, peut-être que le point n° 14 a été couvert durant mon absence. Cela concerne la capacité d'ouvrir des colis au hasard. J'aimerais savoir si la situation s'est améliorée pour ce qui est de la vérification aléatoire des colis ou si c'est toujours aussi ambigu d'un point de vue juridique?

**M. Swales :** Nous n'avons pas fait de suivi à la suite de notre vérification, mais nous comprenons que le projet de loi qui est devant vous contient les modifications nécessaires à cette pratique. Nous n'avons pas vérifié si les pratiques ont changé. Cependant, tant que l'autorité n'est pas en place, ils ne seront pas en mesure de faire l'examen des exportations non déclarées légalement.

**Le sénateur Boisvenu :** Merci.

**M. Swales :** De façon aléatoire.

[Traduction]

**La présidente :** Messieurs, au nom du comité, permettez-moi de vous remercier de nous avoir présenté cette information sur vos deux audits récents. Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous en remercions infiniment.

Nous accueillerons au cours de la deuxième heure le grand chef Abram Benedict, de même qu'Edward Roundpoint, chef du district de Kawehnoke, qui représentent le Conseil des Mohawks d'Akwesasne.

**Abram Benedict, grand chef, Conseil des Mohawks d'Akwesasne :** Je vous remercie de nous fournir l'occasion de nous exprimer devant vous aujourd'hui. Je vous salue au nom du Conseil des Mohawks d'Akwesasne et de la communauté d'Akwesasne.

Il s'agit de ma deuxième comparution sur le projet de loi C-21. En octobre 2017, j'ai comparu devant le Comité permanent de la sécurité publique et de la sécurité nationale de la Chambre des communes pour donner une idée aux députés des effets profonds de la Loi sur les douanes sur notre communauté et leur faire part de nos préoccupations sur les modifications proposées.

Aujourd'hui, le chef du district de Kawehnoke, Edward Roundpoint, présentera en partie les mêmes arguments. Nous commencerons notre exposé par quelques observations sur

location of Akwesasne and how much the border and border-related legislation affects us.

We will also want to share with you some ways we have minimized the effects of the border in our community. Then we will talk about some of the principles that guide us in the matters relating to the border, followed by remarks on the amendments to the Customs Act.

**Edward Roundpoint, Chief, Kawehnoke District, Mohawk Council of Akwesasne:** Thank you for allowing me to speak today. This is my first time addressing this Senate committee.

Today, Akwesasne is a land of borders. The international boundary between Canada and the United States runs directly through our lands. Half of the community resides in Canada, in the provinces of Quebec and Ontario, and half of the community resides in the United States, in the state of New York.

The Mohawk Council of Akwesasne is the governing body for the Canadian territory of Akwesasne. We represent a membership of about 12,500 people. Our members live on both sides of the international boundary in the various districts of Akwesasne in Ontario, Quebec and New York.

If a member wants to travel from one district to another by land, they must cross the international boundary. The only road from Kawehnoke in Ontario to Kana:takon in Quebec, for example, crosses the international bridge that connects Canada and the United States.

Mohawks who are going to work or to school, attending church, shopping or travelling for recreational, social and cultural purposes, must cross the international border and present themselves at Canadian and American customs.

In order to purchase appliances, building materials, automobiles, groceries and other personal items in Canada, our members must often transport goods into the United States and then re-enter Canada.

It is not uncommon for members attending funerals to cross the international boundary several times. A funeral procession might leave the deceased's home on Cornwall Island, travel over the international bridge and through U.S. Customs to reach the primary community church located in the village on the southern shore of the St. Lawrence.

After the ceremony, they may travel back through the United States to Cornwall Island for the burial. After the burial, they may travel to the New York side of Akwesasne for a family meal before returning home in one of the three Canadian districts.

l'emplacement géographique unique d'Akwesasne et décrivons à quel point la frontière et les lois relatives à la frontière nous touchent.

Nous voudrions aussi vous faire part de quelques mesures que nous avons prises pour réduire les effets de la frontière sur notre communauté. Nous parlerons ensuite des principes qui nous guident dans les questions relatives à la frontière, puis nous terminerons par des observations sur les modifications à la Loi sur les douanes.

**Edward Roundpoint, chef, district de Kawehnoke, Conseil des Mohawks d'Akwesasne :** Je vous remercie de me permettre de vous parler aujourd'hui. C'est la première fois que je comparais devant ce comité du Sénat.

De nos jours, Akwesasne est une terre de frontières. En effet, la frontière internationale entre le Canada et les États-Unis traverse nos terres. La moitié des habitants de la collectivité habite au Canada, dans les provinces du Québec et de l'Ontario, et l'autre moitié habite aux États-Unis, dans l'État de New York.

Le Conseil des Mohawks d'Akwesasne est l'organisme dirigeant du territoire d'Akwesasne en sol canadien. Nous représentons environ 12 500 membres. Nos membres habitent des deux côtés de la frontière internationale dans les districts d'Akwesasne en Ontario, au Québec et dans l'État de New York.

Si l'un de nos membres souhaite se déplacer d'un district à l'autre par voie terrestre, il doit traverser la frontière internationale. Par exemple, la seule route qui relie Kawehnoke, en Ontario, à Kana:takon, au Québec, traverse le pont international entre le Canada et les États-Unis.

Les Mohawks qui se rendent au travail ou à l'école, qui vont à l'église, qui font leurs emplettes ou qui voyagent pour des raisons récréatives, sociales et culturelles doivent traverser la frontière internationale et se présenter aux douanes canadiennes et américaines.

Pour acheter des électroménagers, des matériaux de construction, des automobiles, de la nourriture et d'autres articles personnels au Canada, nos membres doivent souvent passer par les États-Unis avec ces produits et ensuite ré-entrer au Canada.

Il n'est pas inhabituel que nos membres qui assistent à des funérailles traversent la frontière internationale plusieurs fois. En effet, un cortège funèbre peut commencer au domicile de la personne décédée, sur l'île de Cornwall, et traverser le pont international et les douanes américaines pour se rendre à la principale église communautaire située dans le village sur la rive sud du Saint-Laurent.

Après la cérémonie, ces gens peuvent retourner sur l'île de Cornwall pour l'enterrement en passant par les États-Unis. Après l'enterrement, ils peuvent se rendre dans la partie d'Akwesasne qui se trouve dans l'État de New York pour un repas en famille

Mohawks routinely use the port of entry in Cornwall adjacent to Kawehnoke and the Dundee port of entry adjacent to the Tsi Snaihne district in Quebec.

Cornwall is Canada's tenth busiest port of entry, with approximately 2 million vehicles crossing annually. About 70 per cent of these crossings are Mohawks travelling from one district of Akwesasne to another. That equates to 1.4 million trips through Canada Customs by Mohawks travelling in Akwesasne, or more than 100 trips per member each year. Add to this the trips through the Dundee port of entry as well as transits through American customs.

I am sure you can appreciate the laws of Canada relating to persons and goods crossing the border can have serious consequences for individual Mohawks and for the community as a whole.

We recognize that border security is an issue of national importance for Canada and the United States. It is also an issue of national importance for our community. I want to emphasize that the Akwesasne community and its governing bodies share the concerns of the Government of Canada with respect to national security and public safety.

That being said, we are convinced that Canada can effectively implement border-related policies in a way that is sensitive to the needs of Indigenous communities.

Let me use another initiative to illustrate this. In the 1950s, the St. Lawrence Seaway and Power Project was deemed to be a matter of national importance for the Canadian economy. The project was constructed in record time and is a marvel of civil engineering, but the effects of this project on the Indigenous community, including Akwesasne, were severe and long lasting. We have only this year reached agreement with the Government of Canada on a settlement of our seaway-related claims.

Many years after the construction of the seaway, in 1998, Parliament passed the Canada Marine Act and repealed the enabling legislation of the St. Lawrence Seaway Authority. The new legislation incorporated provisions which we hope help the Government of Canada and the St. Lawrence Seaway Management Corporation to administer the seaway in a manner that is sensitive to Indigenous nations and to communities.

avant de revenir à la maison dans l'un des trois districts canadiens.

Les Mohawks utilisent couramment le point d'entrée de Cornwall, qui est adjacent à Kawehnoke et le point d'entrée de Dundee, qui est adjacent au district de Tsi Snaihne, au Québec.

Cornwall occupe le 10<sup>e</sup> rang des points d'entrée les plus achalandés du Canada, car environ 2 millions de véhicules le traversent chaque année. Environ 70 p. 100 de ces passages sont des Mohawks qui se déplacent entre les districts d'Akwesasne. Les Mohawks traversent donc 1,4 million de fois les douanes canadiennes pour se déplacer dans la collectivité d'Akwesasne, ce qui revient à plus de 100 déplacements par membre par année. À cela, il faut ajouter les passages au point d'entrée de Dundee, ainsi que les passages aux douanes américaines.

Je suis certain que vous pouvez comprendre que les lois canadiennes sur les personnes et les marchandises qui traversent la frontière peuvent avoir de sérieuses conséquences pour les Mohawks et pour l'ensemble de la collectivité.

Nous reconnaissons que la sécurité frontalière est une question d'importance nationale pour le Canada et les États-Unis. C'est aussi une question d'importance nationale pour notre collectivité. Je tiens à insister sur le fait que la collectivité d'Akwesasne et ses organismes dirigeants partagent les préoccupations du gouvernement du Canada à l'égard de la sécurité nationale et publique.

Cela dit, nous sommes convaincus que le Canada peut mettre en œuvre des politiques frontalières qui tiennent compte des besoins des collectivités autochtones.

Permettez-moi de vous parler d'une autre initiative qui illustre cette situation. Dans les années 1950, on a jugé que la Voie maritime du Saint-Laurent et le projet de centrale thermique revêtaient une importance nationale pour l'économie canadienne. Le projet a été construit dans un temps record et c'est une merveille de génie civil, mais il a également entraîné des effets graves et de longue durée sur les collectivités autochtones, notamment Akwesasne. C'est seulement cette année que nous avons réussi à conclure une entente avec le gouvernement du Canada sur le règlement de nos revendications liées à la voie maritime.

De nombreuses années après la construction de la voie maritime, c'est-à-dire en 1998, le Parlement a adopté la Loi maritime du Canada et a abrogé la loi habilitante de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent. La nouvelle loi contient des dispositions qui, nous l'espérons, aident le gouvernement du Canada et la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent à administrer la voie maritime

First, the Canada Marine Act contains section 3, which stipulates that:

. . . nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from the application of section 35 of the Constitution Act, 1982 to existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada . . . .

This was an important acknowledgment that our community sits astride the St. Lawrence River and the seaway, and that its rights must be given due consideration.

Second, section 78 makes it an objective of the act to protect the rights and interests of communities adjacent to the Seaway.

I would like to see Parliament incorporate similar principles into legislation relating to the international boundary, including the Customs Act. It is true that the protection of our Aboriginal rights is already assured by section 35 of the Constitution Act, 1982.

Nevertheless, there is room for Parliament to develop further principles to guide the administrative border-related legislation to minimize the effects of the borders on Indigenous nations and communities adjacent to the border.

**Mr. Benedict:** It's important to be clear about the relationship between the Customs Act and existing Aboriginal treaty rights. Aboriginal border-crossing rights are adamantly controversial. Our community has asserted border-crossing rights in the courts on several occasions with mixed results, but we haven't heard the last word.

The British Columbia Supreme Court considered the issue of rights of unregistered Indians living in the United States to enter into Canada to exercise their Aboriginal rights in a decision rendered on December 28, 2017, in the *Desautel* case.

We will be following this appeal closely because the Immigration and Refugee Protection Act, another crucial piece of border legislation, only confirms that the right of registered Indians to enter and remain in Canada.

This divides our membership into two classes: registered Indians with a statutory border-crossing rights and non-registered members of the Mohawks of Akwesasne. We firmly believe that all our members have the right to travel within Akwesasne.

de façon à tenir compte des nations et des collectivités autochtones.

Tout d'abord, l'article 3 de la Loi maritime du Canada énonce ce qui suit :

Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à l'application de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones.

C'était une façon importante de reconnaître que notre collectivité chevauche le fleuve Saint-Laurent et la voie maritime, et qu'il faut tenir compte des droits de ses habitants.

Deuxièmement, l'article 78 donne à la loi l'objectif de protéger les droits et les intérêts des collectivités voisines de la voie maritime.

J'aimerais que le Parlement intègre des principes similaires dans les lois liées à la frontière internationale, notamment dans la Loi sur les douanes. Il est vrai que la protection de nos droits autochtones est déjà assurée par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Néanmoins, le Parlement a l'occasion d'élaborer d'autres principes pour orienter la législation de l'administration de la frontière de façon à minimiser les effets des frontières sur les nations et les collectivités autochtones qui sont adjacentes à la frontière.

**M. Benedict :** Il est important de préciser la relation qui existe entre la Loi sur les douanes et les droits autochtones issus de traités. En effet, les droits de passage frontalier dont jouissent les Autochtones soulèvent énormément la controverse. Notre communauté a revendiqué ses droits de passage frontalier devant les tribunaux à plusieurs reprises avec des résultats mitigés, mais cette question n'est toujours pas définitivement réglée.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique s'est penchée sur la question des droits des Indiens non inscrits qui habitent aux États-Unis d'entrer au Canada pour exercer leurs droits autochtones dans une décision rendue le 28 décembre 2017, dans l'affaire *Desautel*.

Nous suivrons cet appel de près, car la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, une autre législation frontalière très importante, confirme seulement le droit des Indiens inscrits d'entrer et de demeurer au Canada.

Cela divise nos membres en deux catégories, à savoir les Indiens inscrits qui ont des droits de passage frontalier prévus dans la loi et les membres non inscrits des Mohawks d'Akwesasne. Nous croyons fermement que tous nos membres ont le droit de se déplacer dans la collectivité d'Akwesasne.

From the Mohawk perspective, we have mobility rights that have been confirmed by treaties with the Crown since the 17th century. Our first treaties with the Dutch, French and the English colonial powers were related to trade and acknowledged our right to move freely across the borders to trade with Europeans in Albany and Montreal.

Today, the treaty relationship is neglected. Customs officials tend to assume that when Mohawks talk of their treaty right to cross the border, they are invoking the Jay Treaty. This is understandable. Article 3 of the Jay Treaty states:

It is agreed that it shall at all Times be free to His Majesty's Subjects, and to the Citizens of the United States, . . . and to navigate all the Lakes, Rivers, and waters thereof, and freely to carry on trade and commerce with each other.

It is important to be clear that the Jay Treaty is not a treaty between the Crown and Aboriginal peoples. It does not grant border-crossing rights to First Nations. The Jay Treaty confirmed border-crossing rights in recognition of the freedom of movement enjoyed by Mohawks and other First Nations prior to the imposition of the international boundary. This was already acknowledged in the treaties concluded with the colonial powers to regulate trade, and particularly those treaties called the Covenant Chain.

Much time has been spent on the question of whether or not the Jay Treaty as an international treaty is enforceable in Canada. Community members raised the issue in the 1950s and the Supreme Court of Canada decided that it is not, but the Jay Treaty still embodies an important principle: The international boundary between Canada and the United States is compatible with the mobility rights of First Nations and with the protection of the rights and interests of Indigenous and non-Indigenous communities adjacent to the border.

More recently, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples explicitly recognized the need to minimize the effects of international boundaries on Indigenous peoples. Article 36 states:

Indigenous peoples, in particular those divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation, including activities for spiritual, cultural, political, economic and social purposes, with their own members as well as other peoples across borders.

Les Mohawks sont d'avis que leurs droits relatifs à la liberté de circulation sont confirmés par les traités signés avec la Couronne depuis le XVII<sup>e</sup> siècle. En effet, les premiers traités que nous avons signés avec les puissances coloniales néerlandaises, françaises et britanniques étaient liés au commerce et à la reconnaissance de notre droit de franchir librement les frontières pour faire du commerce avec les Européens à Albany et à Montréal.

De nos jours, la relation découlant des traités est négligée. Les agents des douanes ont tendance à présumer que lorsque les Mohawks parlent de leurs droits issus de traités de traverser la frontière, ils invoquent le traité de Jay. C'est compréhensible. En effet, l'article 3 du traité de Jay énonce ce qui suit :

Il est convenu qu'il sera libre, dans tous les temps, aux sujets de Sa Majesté et aux citoyens des États-Unis, [...] de naviguer sur tous les lacs, rivières et eaux de ce pays, et d'effectuer tous les transports nécessaires au commerce et trafic, réciproquement de l'un à l'autre.

Il est important de préciser que le traité de Jay n'est pas un traité signé entre la Couronne et les peuples autochtones. Il n'accorde pas de droits de passage frontalier aux Premières Nations. Le traité de Jay confirmait les droits de passage frontalier en reconnaissance de la liberté de circulation dont profitaient les Mohawks et d'autres Premières Nations avant l'imposition de la frontière internationale. Ce point était déjà reconnu dans les traités conclus avec les puissances coloniales pour réglementer le commerce, et surtout dans les traités de la Chaîne d'alliance.

On a passé beaucoup de temps à déterminer si le traité de Jay, à titre de traité international, est exécutoire au Canada. Des membres de la collectivité ont soulevé cette question dans les années 1950 et la Cour suprême du Canada a tranché que ce n'était pas le cas, mais le traité de Jay représente toujours un principe important, à savoir que la frontière internationale entre le Canada et les États-Unis est compatible avec les droits de libre circulation des Premières Nations et avec la protection des droits et des intérêts des collectivités autochtones et non autochtones qui sont adjacentes à la frontière.

Plus récemment, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a expressément reconnu la nécessité de minimiser les effets des frontières internationales sur les peuples autochtones. En effet, l'article 36 énonce qui suit :

Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment les activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux.

As we speak to Bill C-21, the Senate also has Bill C-262 which has already passed in the House of Commons. This bill would require the Government of Canada to take all measures necessary to ensure that the laws of Canada are consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

If and when Bill C-262 passes in the Senate, it will provide further support for the efforts to harmonize the administration of the international border with the rights and interests of our people.

The Mohawk Council of Akwesasne is constantly looking for ways to minimize the impacts of the border on the daily lives of our communities with some success.

School buses transport over 600 students to elementary schools in three districts. The school buses bring the children across the bridge to Cornwall Island and do not have to report to Canada Customs. They go directly to the school.

Emergency vehicles do not have to report when responding to a call. Our ambulance and police services have their headquarters in one of the Quebec districts. When they respond to an emergency on Cornwall Island, for example, they do not report at customs in Cornwall.

Funeral processions are not required to report at the port of entry. There is also an order under the Customs Tariff for the remission of duties paid or payable on goods acquired in the United States and imported into Canada by Akwesasne residents, by owners or operators of duly-authorized community stores, and by the Mohawk Council of Akwesasne or an entity authorized by that council.

We consider the remission order to be a milestone in the relationship between our community and the Government of Canada.

That being said, rules respecting the transit of goods across the international boundary interfere with our cultural practices such as the exchange of game, fish, medicine, clothing and basketry.

The Customs Act includes provisions which single out our community. In 2012, Bill C-38, the Budget Implementation Act, amended the Customs Act to make provision for mixed-traffic corridors, which is essentially a neutral term for a bridge and highway connecting Kawehnoke with the city of Cornwall.

Pendant que nous parlons du projet de loi C-21, le Sénat est également saisi du projet de loi C-262, qui a déjà été adopté à la Chambre des communes. Ce projet de loi exigerait que le gouvernement du Canada prenne toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois du Canada soient conformes à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Si le projet de loi C-262 est adopté au Sénat, il fournira d'autres soutiens aux efforts visant à harmoniser l'administration de la frontière internationale avec les droits et les intérêts de notre peuple.

Le Conseil des Mohawks d'Akwesasne tente toujours de trouver des façons de minimiser les effets de la frontière sur la vie quotidienne des habitants de nos collectivités et il a remporté quelques victoires.

Par exemple, les autobus scolaires amènent plus de 600 élèves aux écoles primaires de trois districts. Les autobus scolaires qui transportent les enfants de l'autre côté du pont de l'île de Cornwall n'ont pas à se présenter aux douanes canadiennes. Ils se rendent directement à l'école.

Les véhicules d'urgence n'ont pas à s'arrêter aux douanes lorsqu'ils répondent à un appel d'urgence. Le centre d'administration de nos services d'ambulance et de police est situé dans l'un des districts du Québec. Lorsque ces unités répondent à une urgence sur l'île de Cornwall, par exemple, elles ne se présentent pas aux douanes de Cornwall.

Les cortèges funèbres n'ont pas à s'arrêter aux points d'entrée. Le Tarif des douanes prévoit également un décret de remise des droits payés ou exigibles sur les marchandises achetées aux États-Unis ou importées au Canada par les habitants d'Akwesasne, par les propriétaires ou les exploitants de magasins communautaires autorisés et par le Conseil des Mohawks d'Akwesasne ou une entité autorisée par ce conseil.

Nous sommes d'avis que le décret de remise représente un tournant dans la relation entre notre collectivité et le gouvernement du Canada.

Cela dit, les règlements liés au passage de marchandises à la frontière internationale interfèrent avec nos pratiques culturelles tel l'échange de jeux, de poissons, de médicaments, de vêtements et de vannerie.

La Loi sur les douanes contient des dispositions qui ciblent notre collectivité. En 2012, le projet de loi C-38, Loi d'exécution du budget a modifié la Loi sur les douanes pour ajouter des dispositions sur des corridors de circulation mixtes, ce qui est essentiellement un terme neutre qui désigne un pont et une autoroute qui relie Kawehnoke à la ville de Cornwall.



To the best of our knowledge, we are the only community that must report at customs even when we do not cross an international boundary line. We believe that the effects of this legislation are discriminatory.

Today, we look at Bill C-21 with the amendments to the Customs Act to allow CBSA to collect information about persons and goods leaving Canada. This is only one of several bills that have been amended or propose amendment to the Customs Act in this current session of Parliament.

Some of the amendments have the potential to seriously affect our community. Recent amendments give border services officers additional powers at the Cornwall port of entry that are most likely to be used in relation to Mohawk travellers.

The proposed amendments to Bill C-21 authorize the CBSA to collect information about travellers and goods leaving Canada from prescribed sources. In effect, this will allow CBSA to obtain personal information on our members collected by American border officers.

Because our members cross and recross the border on a daily basis simply to travel between different districts of our territory, our primary concern is that the information collected may erroneously report that our members have left Canada for a significant amount of time when in fact they only transited through the United States and returned to their homes in Canada.

Bill C-21 will authorize the CBSA to disclose the information to the Department of Employment and Social Development to enforce the Old Age Security Act. The Mohawk Council of Akwesasne has a memorandum of understanding with Service Canada that is specific to the administration of the Old Age Security Act in Akwesasne.

In closing, I reiterate that we have a vested interest in border protection and cross-border trade. We need meaningful consultation with the Government of Canada on the effects of the Customs Act and other border-related legislation, on the exercise of our rights, on the use of personal information collected from our members, on restrictions on exchange and trade in traditional goods, and on the location of the Cornwall port of entry.

**The Chair:** Thank you, gentlemen. We'll move to questions.

À notre connaissance, nous sommes la seule communauté dont les membres doivent se présenter aux douanes même lorsqu'ils ne traversent pas une frontière internationale. Nous croyons que les effets de cette loi sont discriminatoires.

Aujourd'hui, nous examinons le projet de loi C-21 et les modifications à la Loi sur les douanes qui permettraient à l'ASFC de recueillir des renseignements sur des personnes et des marchandises qui sortent du Canada. Il s'agit seulement de l'un des projets de loi qui ont modifié ou qui proposent de modifier la Loi sur les douanes au cours de la présente session du Parlement.

Certaines de ces modifications ont le potentiel d'avoir des effets importants sur notre collectivité. De récentes modifications accordent aux agents des services frontaliers des pouvoirs supplémentaires au point d'entrée de Cornwall et ces pouvoirs sont plus susceptibles d'être utilisés à l'égard des Mohawks en déplacement.

Les modifications proposées dans le projet de loi C-21 autorisent l'ASFC à obtenir, auprès de sources réglementaires, des renseignements sur les personnes et les marchandises qui quittent le Canada. Cela permettra donc à l'ASFC d'obtenir des renseignements personnels sur nos membres qui ont été recueillis par des agents frontaliers américains.

Étant donné que nos membres traversent cette frontière dans les deux sens chaque jour simplement pour se déplacer entre les différents districts de notre territoire, notre principale préoccupation est liée au fait que les renseignements recueillis pourraient faussement indiquer que nos membres ont quitté le Canada pendant une longue période alors qu'en fait, ils sont seulement passés par les États-Unis pour revenir chez eux au Canada.

Le projet de loi C-21 autorisera l'ASFC à divulguer ces renseignements au ministère de l'Emploi et du Développement social pour appliquer la Loi sur la sécurité de la vieillesse. Le Conseil des Mohawks d'Akwesasne a conclu un protocole d'entente avec Service Canada, qui vise expressément l'administration de la Loi sur la sécurité de la vieillesse à Akwesasne.

En terminant, je tiens à répéter que nous sommes directement touchés par la protection des frontières et le commerce transfrontières. Nous devons participer à des consultations véritables avec le gouvernement du Canada sur les effets de la Loi sur les douanes et d'autres législations frontalières, sur l'exercice de nos droits, sur l'utilisation des renseignements personnels recueillis auprès de nos membres, sur les restrictions liées aux échanges et au commerce de produits traditionnels et sur l'emplacement du point d'entrée de Cornwall.

**La présidente :** Merci, messieurs. Nous passons maintenant aux questions.

[Translation]

**Senator Dagenais:** My thanks to our guests. Gentlemen, I must tell you that I am very familiar with your territory and your community. In 1900, actually, an unfortunate event happened in your community, at a time when the Sûreté du Québec, the Ontario Provincial Police, the RCMP and the New York State Troopers looked after policing. I had the privilege of working on your territory for about a year and a half. I know the problem with the border on the territory of Akwesasne.

Your territory has been identified many times as a prime location for transporting illicit products. Without wishing to criticize your way of doing things, how can we look at combatting illegal trade and enhancing national security?

[English]

**Mr. Benedict:** Since 1990, which is 27 years ago, there have been many more relationships between our community and all enforcement agencies within our community and around our community.

In 1990, I am not sure that we even had a full functioning police force. We now have a complement of around 45 officers of our own police force, as does the St. Regis Mohawk tribe.

With respect to goods transiting through the community illegally, generally the specific reporting requirements under the Customs Act would probably would not apply because the people moving goods over the border illegally are generally not reporting them or using traditional means to get them across.

With respect to the enforcement aspect, we have continued to build relationships with all agencies, including all the ones that you have listed, as well as some of the other national agencies. We are equally concerned with any products that may be crossing through our territory. We continue to work with our partners to ensure that all risks are mitigated.

I assure you that in 27 years the relationships have strengthened immensely, but we also face some challenges with respect to the border itself. It's more so in a lot of legislation and impacts.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Tell us what could be done in Bill C-21 to make border security even more effective. You mentioned that you now have a well-organized police force, and thank goodness for that. What could be done to be even more effective?

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos invités. Messieurs, je dois vous dire que je connais très bien votre territoire et votre communauté. De fait, en 1900, il est arrivé un événement malheureux dans votre communauté; à ce moment-là, c'était les services de la Sûreté du Québec, de la Police provinciale de l'Ontario, de la GRC et les New York State Troopers qui assuraient les services de police. J'ai eu le privilège de travailler sur votre territoire pendant environ un an et demi. Je connais la problématique de la frontière sur le territoire d'Akwesasne.

Votre territoire avait été reconnu maintes fois comme un lieu privilégié pour le passage de produits illicites. Sans vouloir brimer vos habitudes, comment est-ce qu'on peut envisager de lutter contre le commerce illégal tout en renforçant la sécurité nationale?

[Traduction]

**M. Benedict :** Depuis 1990, c'est-à-dire il y a 27 ans, un grand nombre d'autres relations ont été établies entre notre collectivité et tous les organismes d'application de la loi au sein de notre collectivité et dans les environs.

Je ne suis même pas sûr qu'en 1990 nous avions un service de police complet et fonctionnel. Nous avons maintenant un effectif d'environ 45 policiers dans notre propre service de police, tout comme la tribu mohawk de Saint-Regis.

En général, les exigences en matière de déclarations aux douanes qui sont prévues dans la Loi sur les douanes ne s'appliqueraient probablement pas aux marchandises qui passent illégalement par la collectivité, car les gens qui traversent illégalement des marchandises à la frontière ne les déclarent habituellement pas ou ils ne les transportent pas par des moyens traditionnels.

En ce qui concerne l'application de la loi, nous avons continué d'établir des relations avec tous les organismes, y compris tous ceux que vous avez énumérés, ainsi qu'avec certains autres organismes nationaux. Nous sommes aussi préoccupés par tous les produits qui pourraient traverser notre territoire. Nous continuons de collaborer avec nos partenaires pour réduire tous les risques.

Je vous assure que pendant ces 27 ans, les relations se sont renforcées énormément, mais nous sommes également confrontés à certains défis liés à la frontière elle-même. Cela concerne surtout des lois et leur impact.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Dites-nous ce qui pourrait être fait, dans le projet de loi C-21, pour rendre la sécurité aux frontières encore plus efficace. Vous l'avez mentionné, vous avez maintenant un corps policier bien organisé, et c'est très bien

[English]

**Mr. Benedict:** With respect to Bill C-21, I am not sure the proposed amendments will address some of the issues you've outlined. I can tell you that we work closely with a number of national agencies that help with border security.

For the most part Bill C-21 is an information-sharing bill. Some of the risks that exist are mitigated in other areas and in other relationships with different agencies, including the Akwesasne Mohawk Police Services and the St. Regis Mohawk Tribal Police.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Welcome, Grand Chief, and Mr. Roundpoint. I will continue along the same lines as my colleague Senator Dagenais.

We know that, when the Liberal government came to power in 2015, it committed to systematic consultations for all bills that would affect the lives of Indigenous communities, before they were introduced into the House of Commons or the Senate. Were you consulted on the content of this bill?

[English]

**Mr. Benedict:** Aside from the presentation we did in October 2017, which was an invite, that is the only consultation we've had on the development of this bill.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Consultation means that you are listened to, otherwise it is just providing information. That is the difference between information and consultation. Information is saying what the bill is going to contain, consultation is asking those receiving that information whether there are things that work or do not work for them, and how the bill can be improved to make sure that it achieves the objectives of the government and of the community that has been consulted.

In that sense, did you submit any recommendations or amendments that you wanted to see in the bill to make it acceptable for your community?

[English]

**Mr. Benedict:** In October 2017, we did not provide any proposed amendments that would satisfy both concerned.

ainsi, Dieu merci. Qu'est-ce qui pourrait être fait pour être vraiment plus efficace?

[Traduction]

**M. Benedict :** En ce qui concerne le projet de loi C-21, je ne suis pas certain que les modifications proposées régleront certains des enjeux que vous avez soulignés. Je peux vous dire que nous collaborons étroitement avec plusieurs organismes nationaux qui contribuent à assurer la sécurité à la frontière.

Le projet de loi C-21 est en grande partie un projet de loi sur l'échange de renseignements. Certains des risques existants sont réduits dans d'autres régions et dans d'autres relations avec différents organismes, y compris le service de police mohawk d'Akwesasne et le service de police de la tribu mohawk de Saint-Regis.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Bienvenue au grand chef et à M. Roundpoint. Je vais poursuivre dans la même veine que mon collègue, le sénateur Dagenais.

On sait que le gouvernement libéral s'était engagé, lorsqu'il est arrivé au pouvoir en 2015, à ce qu'il y ait une consultation systématique pour tous les projets de loi qui auraient une incidence sur le vécu des communautés autochtones avant qu'ils ne soient déposés à la Chambre des communes ou au Sénat. Avez-vous été consultés sur le contenu de ce projet de loi?

[Traduction]

**M. Benedict :** À part la présentation que nous avons donnée en octobre 2017, qui était une invitation, c'est la seule consultation à laquelle nous avons participé sur l'élaboration de ce projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Une consultation veut dire qu'on est écouté, sinon on ne fait que transmettre de l'information. C'est la différence entre informer et consulter. Informer, c'est dire ce que le projet de loi va contenir; consulter c'est demander à celui qui reçoit l'information s'il y a des choses qui font ou ne font pas son affaire, et ce qu'on peut bonifier dans le projet de loi pour faire en sorte que le projet de loi puisse atteindre les objectifs du gouvernement et ceux de la communauté consultée.

Dans ce cadre-là, avez-vous déposé des recommandations ou des amendements souhaités au projet de loi afin qu'il soit acceptable pour votre communauté?

[Traduction]

**M. Benedict :** En octobre 2017, nous n'avons proposé aucune modification qui était satisfaisante pour les deux parties concernées.

As far as the consultation goes, I agree that consultation is much more than one-way information or just information sharing. I think it's a collaborative effort. Other than today's presentation and the presentation in October 2017, we have not been consulted on it.

The solution to the impacts of information sharing on our community are not simple. Two-thirds of our community is landlocked by the United States, and no processing happens when crossing that border. Theoretically, you can be in the United States for 10 minutes and back into part of our community on the Canadian portion and not be processed. If this system were implemented, theoretically that person could be gone for days, weeks and years at times.

The solution is not easy. It's a very unique situation. I am not sure the solution should entirely come from us because the bill and the provisions of the bill didn't start with us.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Between 2017 and 2018, you were informed about the bill. What did you do specifically to influence the government to either not move forward with the bill, or to amend it to meet your community's expectations?

[*English*]

**Mr. Benedict:** With respect to Bill C-21, specifically, we've only had conversations with various members of Parliament about its implications.

Since 2017, we've probably hosted four or five seminars and tours in our community that have included various members of Parliament, assistant ministers and deputy ministers.

I am talking about implications of the border. We've made known what are the impacts of the border on our community. They were not specific to Bill C-21, but as soon as you are in the community and on the ground you will see that Bill C-21 has some pretty far-reaching implications for our community.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Aside from the problem you mentioned, that if a citizen from your community crosses into the United States, it will not be possible to determine the length of stay and it can even be assumed that it was longer than it actually was. Does the bill create any other kinds of problems for your citizens?

Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que les consultations impliquent beaucoup plus que la transmission de renseignements à sens unique ou l'échange de renseignements. Je crois qu'il s'agit d'un effort de collaboration. À part la présentation d'aujourd'hui et celle donnée en octobre 2017, on ne nous a pas consultés sur ce sujet.

La solution aux effets de l'échange de renseignements sur notre collectivité n'est pas simple. En effet, les deux tiers de notre collectivité sont enclavés par les États-Unis, et aucun contrôle n'est effectué au passage de cette frontière. En théorie, une personne peut aller aux États-Unis pendant 10 minutes et revenir dans la partie de la collectivité qui est située au Canada sans être contrôlée à la frontière. Si ce système était mis en œuvre, en théorie, cette personne pourrait être absente pendant des jours, des semaines ou des années.

La solution n'est pas simple. C'est une situation unique. Je ne crois pas que nous devrions être complètement responsables de trouver une solution, car nous n'avons pas élaboré le projet de loi et ses dispositions.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Entre 2017 et 2018, vous avez été informé du projet de loi. Qu'avez-vous fait concrètement pour influencer le gouvernement, soit de ne pas aller de l'avant avec le projet de loi ou de le modifier en fonction des attentes de votre communauté?

[*Traduction*]

**M. Benedict :** En ce qui concerne le projet de loi C-21, nous avons seulement parlé des conséquences avec des députés fédéraux.

Depuis 2017, nous avons probablement organisé quatre ou cinq colloques et visites dans notre collectivité auxquels plusieurs députés, adjoints du ministre et sous-ministres ont participé.

Je parle des conséquences liées à la frontière. Nous avons décrit les effets de la frontière sur notre collectivité. Ils n'étaient pas expressément liés au projet de loi C-21, mais dès que vous arrivez dans la collectivité, sur le terrain, vous pouvez constater que le projet de loi C-21 a des conséquences importantes sur notre collectivité.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** En dehors du problème que vous avez mentionné, à savoir si un citoyen de votre communauté traverse les États-Unis, on ne pourra pas déterminer la longueur de son séjour et on pourra même présumer que cela a été plus long que la réalité. Y a-t-il d'autres types de problèmes que le projet de loi crée à l'égard de vos citoyens?

[English]

**Mr. Benedict:** No, not at this time, but the provision on knowing how long they have been in the United States is huge for us. It's not small. Akwesasne is the second largest First Nation in Canada. It is the only community that is affected daily, all day, every day, by an international border.

When information sharing starts happening, it will not be one or two people affected by it. It will be hundreds, if not thousands, because of the number of people we have on the border.

I understand that some of the information sharing will be for other federal programs. We have people whose employment insurance will be affected. Another one is Old Age Security. The Canada Child Benefit is another one that could potentially be.

Those are all federal programs. Unfortunately a lot of elders are unemployed or on Employment Insurance. A lot of people will be affected by that information sharing.

Are there any other provisions in the law that we are concerned about? It is specifically around the aspect of when it's shared and how it is cross-referenced. There's no way to cross-reference it in our community, unless they go through the Cornwall port, but two-thirds of our community do not have a port to cross into.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** If the bill is passed without further consultations with your community, do you intend to challenge the legal text? Once it is passed, it will have the force of law. Do you intend to challenge the law being enforced on your territory in court?

[English]

**Mr. Benedict:** Our approach to anything like this is obviously not to be in the courts. We have a good working relationship with the Government of Canada at many different levels. We are a community that is always looking to find active and innovative solutions to our challenges, but if we have to then we may.

The reason we have a memorandum of understanding with Service Canada is because we ended up in the courts with them. That was a negotiated MOU, specifically around where people live and how long they have been living there, related to the benefits under the Old Age Security Act.

[Traduction]

**M. Benedict :** Non, pas pour le moment, mais les dispositions relatives aux renseignements sur la durée du séjour aux États-Unis sont un facteur immense pour nous. Akwesasne est la deuxième Première Nation en importance au Canada. C'est la seule collectivité qui subit les effets au quotidien, à cœur de jour, tous les jours, de la présence d'une frontière internationale sur son territoire.

Quand on commencera à recueillir ces renseignements, ce ne sera pas qu'une ou deux personnes qui seront affectées. Ce seront des centaines, voire des milliers de personnes, à cause du nombre de personnes que nous avons à proximité de la frontière.

Je comprends que certains des renseignements recueillis serviront à d'autres programmes fédéraux. Nous avons des gens dont l'assurance-emploi sera touchée. Il y aura également la Sécurité de la vieillesse, et peut-être aussi l'Allocation canadienne pour enfants.

Ce sont tous des programmes fédéraux. Malheureusement, de très nombreux aînés sont sans emploi ou bénéficient de l'assurance-emploi. Bien des gens seront touchés par cette collecte de renseignements.

Est-ce que d'autres dispositions de la loi nous préoccupent? C'est particulièrement la question du moment de la collecte de renseignements et de la façon dont les renseignements sont mis en correspondance. Il n'y a aucune façon de faire cette mise en correspondance dans notre collectivité, à moins que les gens franchissent le poste de Cornwall, mais les deux tiers de notre collectivité n'ont aucun poste à franchir.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Si le projet de loi est adopté, sans qu'il y ait davantage de consultations auprès de votre communauté, comptez-vous contester ce texte de loi? Une fois qu'il sera adopté, il aura force de loi. Avez-vous l'intention de contester l'application de cette loi sur votre territoire devant les tribunaux?

[Traduction]

**M. Benedict :** Dans n'importe quel cas de ce genre, nous essayons manifestement d'éviter les tribunaux. Nous avons une bonne relation de travail avec le gouvernement du Canada à divers niveaux. Notre collectivité cherche toujours à trouver des solutions actives et novatrices, mais s'il le faut, nous pourrions le faire.

Si nous avons un protocole d'entente avec Service Canada, c'est parce que nous avons abouti en cour avec eux. C'est un protocole d'entente négocié touchant précisément les endroits où les gens vivent, depuis combien de temps, pour les besoins des prestations relevant de la Loi sur la sécurité de la vieillesse.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Let us start from the principle that a part of the bill is not at all satisfactory for you, including checking the movement of people between Canadian and American territory. You do not intend to challenge this bill before any court whatsoever. Do you intend to submit proposed amendments to the bill so that that factor, the movement of people between the two countries, can be considered?

[English]

**Mr. Benedict:** We would welcome sitting down with members of Parliament or senators to find a solution to what, potentially, could mitigate the challenges that will be created by the bill.

I do not have a solution, unfortunately. I am not the author of the bill, nor am I part of Public Safety Canada or CBSA. These people have the abilities and the resources to find ways. I don't have a solution. One of the things we have talked about is, perhaps, people of a geographical region being exempted from this. But the problem is that we have Ontario, Quebec and New York. We can't do it by postal code, because people travel back and forth over the border, and their postal code may not always be the same postal code.

Can I say the Mohawks of Akwesasne under the Indian Act of Canada? As I said earlier in my presentation, not every Mohawk of Akwesasne is registered under the Indian Act. Therefore, they would not qualify for a certain exemption. It's not a simple solution to say that everyone from Akwesasne is exempt, because how do we identify them? The definition between whom the Government of Canada considers a Mohawk of Akwesasne and the definition of the people of Akwesasne are totally different.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** As I understand it, the easiest solution would for you would be for the law not to be in effect on your territory.

[English]

**Mr. Benedict:** Potentially, but again it is how we identify the area. Is it geographically? Is it postal code? Is it by an Indian registry? Those are imperfect solutions as well.

**The Chair:** I would like to ask a question as a follow-up to Senator Boisvenu. I know your community very well. I have been there a number of times.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** On part du principe qu'une partie du projet de loi ne vous satisfait pas du tout, entre autres le contrôle de la transition des gens entre les territoires canadien et américain. Vous n'avez pas l'intention de contester cette loi devant un tribunal quelconque. Comptez-vous déposer une proposition de modification au projet de loi pour faire en sorte que ce volet, la transition des personnes entre les deux pays, soit pris en compte?

[Traduction]

**M. Benedict :** Nous serions heureux de nous asseoir avec des députés ou sénateurs pour trouver une solution qui pourrait atténuer les difficultés que le projet de loi va créer.

Je n'ai malheureusement pas de solution à proposer. Je ne suis pas l'auteur du projet de loi, et je ne fais pas partie de Sécurité publique Canada ou de l'ASFC. Ces gens ont les capacités et les ressources nécessaires pour trouver des moyens. Je n'ai pas de solution. L'une des choses dont nous avons parlé est peut-être d'exempter les gens d'une région géographique. Le problème, cependant, c'est que nous avons l'Ontario, le Québec et New York. Nous ne pouvons pas procéder en utilisant le code postal, parce que les gens franchissent la frontière et que leur code postal n'est pas nécessairement toujours le même.

Est-ce que je pourrais dire que ce serait les Mohawks d'Akwesasne relevant de la Loi sur les Indiens du Canada? Comme je l'ai dit tout à l'heure dans mon exposé, les Mohawks d'Akwesasne ne sont pas tous inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens. Par conséquent, ils ne seraient pas admissibles à une certaine exemption. Il n'est pas simple, comme solution, de dire que tous les gens d'Akwesasne sont exemptés, car nous ne saurions pas comment les identifier. La définition d'un Mohawk d'Akwesasne pour le gouvernement du Canada est totalement différente de celle qu'en donnent les gens d'Akwesasne.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** D'après ce que je comprends, la solution la plus facile pour vous serait que la loi ne s'applique pas à votre territoire.

[Traduction]

**M. Benedict :** C'est possible, mais il s'agit encore de déterminer comment identifier le secteur. Est-ce géographiquement? Est-ce par code postal? Est-ce au moyen du Registre des Indiens? Ce sont aussi des solutions imparfaites.

**La présidente :** J'aimerais poser une question complémentaire à celle du sénateur Boisvenu. Je connais très bien votre collectivité. J'y suis allée souvent.

I want to take a moment to salute your police service. I watched it grow into what it is today, which is one Dooley could be very proud of.

Upon implementation of Bill C-21, could this committee make observations that would suggest this discussion needs to take place? If I understood your opening comments correctly, you are very supportive of increased security measures for your community, for Canada and for the U.S. The second part is trying to ensure mobility for your community from one side of the community to the other.

Upon the implementation of Bill C-21, my question revolves around the CBSA and other interested parties of the government sitting down with the Mohawks of Akwesasne to ensure that implementation is well understood. Whatever innovative solutions, given the unique geography, would be of some help.

**Mr. Benedict:** We are open to that, but it has to be with the people who can make the difference. I will tell you why.

We know the CBSA well. They are almost part of our community. They only implement the legislation. That means they interpret it and put it forward. They cannot waver from the legislation. If and when the bill becomes law, unfortunately they are not able to do much other than what it says.

It comes back to whether it would be the Minister of Public Safety, members of Parliament or members of this committee who would assist with being able to do that. The implementation plan has to be with the appropriate people.

The effects of this will be much greater than just data tracking. It will affect many families and elders. It will be far reaching. It will impact a lot of people daily.

It is done by a system. You collect the information of who is leaving and you cross-reference it when they come back. It could be literally months or years for two-thirds of my community to be processed again. There is no way to cross-reference that. When that information is shared with other agencies in the Government of Canada they won't match up. That means, then, that an ironworker, a construction worker or a seasonal worker being cut off, or an elder who does not happen to go through customs again. The effects will be far-reaching.

**Senator Richards:** How was this accommodated before? I am from New Brunswick. If I went down to Calais, Maine, I would have to go through customs and I would have to go through customs again upon my return.

Je veux d'abord souligner le travail de votre service de police. Je l'ai vu devenir progressivement ce qu'il est maintenant, et Dooley en serait très fier.

À la mise en œuvre du projet de loi C-21, est-ce que le comité pourrait faire des observations voulant que cette discussion soit nécessaire? Si j'ai bien compris ce que vous avez dit dans votre exposé, vous êtes très favorable à des mesures de sécurité accrues pour votre collectivité, pour le Canada et pour les États-Unis. La deuxième partie consiste à essayer de garantir la mobilité au sein de votre collectivité, d'un côté à l'autre.

Il serait question, à la mise en œuvre du projet de loi C-21, de réunir l'ASFC et d'autres intervenants du gouvernement avec les Mohawks d'Akwesasne pour garantir que la mise en œuvre est bien comprise. Toutes les solutions novatrices proposées, compte tenu de la situation géographique unique, seraient utiles.

**M. Benedict :** Nous sommes ouverts à cela, mais il faut que ce soit avec des gens qui peuvent changer les choses. Je vais vous dire pourquoi.

Nous connaissons très bien l'ASFC. Ils font presque partie de notre collectivité. Ils ne font qu'appliquer la loi. Cela signifie qu'ils l'interprètent et qu'ils la présentent. Ils ne peuvent déroger à la loi. Une fois que le projet de loi est adopté, ils ne peuvent malheureusement pas faire grand-chose, en dehors de ce que la loi dit.

Ce serait donc le ministre de la Sécurité publique, des députés ou des membres de ce comité qui seraient en mesure de faire cela. Le plan de mise en œuvre doit être établi avec les personnes compétentes.

Les effets de cela dépasseront de loin le simple suivi de données. Les familles et les aînés seront nombreux à être touchés par cela. La portée sera très vaste, et beaucoup de personnes seront touchées au quotidien.

C'est fait au moyen d'un système. Vous recueillez les renseignements sur la personne qui part et vous faites la comparaison à son retour. Pour les deux tiers de ma collectivité, il pourrait s'agir de mois ou d'années entre les deux. Il n'y a aucun moyen de mettre cela en correspondance. Quand ces renseignements seront transmis à d'autres agences du gouvernement du Canada, ils ne correspondront pas. Cela signifie qu'un monteur de charpentes métalliques, un travailleur de la construction ou un travailleur saisonnier pourrait être coupé, comme pourrait l'être aussi un aîné qui s'adonne à ne pas repasser par les douanes. Les effets seront énormes.

**Le sénateur Richards :** Qu'est-ce qu'on faisait avant pour cela? Je suis du Nouveau-Brunswick. Si j'allais à Calais, dans le Maine, il faudrait que je passe par les douanes à l'aller, ainsi qu'au retour.

Certainly, on your land you must have been accommodated differently than me if I was to travel back and forth to Maine. Could that be part of the solution?

**Mr. Benedict:** Two-thirds of the community is landlocked by the United States. When you go back in through there, there is recognition that our people have the ability to cross the border. It is not practical to have any sort of reporting station there because, theoretically, the people don't go anywhere. In fact, a reporting system would fail miserably.

We are equally concerned about who is entering and leaving the country. We are equally concerned about the safety of our community. We are equally concerned about having information sharing and what added value it has. If we put in a system in our community, it will not work. It will fail disastrously.

A share of this information will have financial impacts to the government later on. If people are collecting benefits outside the country that they're not entitled to, it probably has a dollar value. We're a very large community, but in the grand scheme of things it will cause us more in headaches than in trying to save a few bucks in our area.

**Senator Richards:** You have much more freedom now travelling in your area than I would crossing into Maine and New Brunswick. That's what I am trying to say.

Could that be accommodated? Are you saying that cannot be accommodated under the new bill?

**Mr. Benedict:** The only way that it potentially could be accommodated is if there was a way to track the people coming back, but there's not.

Regarding the physical aspect, the Government of Canada doesn't have any land there. Nor does the United States government. Nor is there interest from our community to have customs established there.

In fact, at the Cornwall border it is 70 per cent Mohawks crossing there. If there were to be a border crossing there, it would be 98 per cent Mohawks crossing there.

**Senator McIntyre:** In June of this year, Bill C-21 passed third reading in the House of Commons with one amendment by the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security during its consideration.

As noted by Senator Boniface regarding the implementation of this bill, any observations would be welcome on your part. I am sure it would be helpful to add them to the bill.

Sur votre territoire, j'imagine que le traitement a été différent pour vous que pour moi, quand je vais au Maine et quand j'en reviens. Est-ce que cela pourrait faire partie de la solution?

**M. Benedict :** Les deux tiers de la collectivité sont enclavés aux États-Unis. Quand vous y retournez, on reconnaît que notre peuple peut franchir la frontière. Il n'est pas pratique de devoir passer par un poste pour y faire une déclaration, car en théorie, les gens ne vont nulle part. En fait, un système de ce genre serait un échec lamentable.

Nous nous préoccupons aussi des gens qui entrent au pays et qui en sortent. Nous nous préoccupons aussi de la sécurité de notre collectivité. Nous nous préoccupons aussi de l'échange de renseignements et de la valeur que cela apporte. Si nous instaurons un système dans notre collectivité, cela ne fonctionnera pas. Ce sera un désastre.

Les renseignements qui seront transmis auront des incidences financières sur le gouvernement ultérieurement. Si des gens de l'extérieur du pays reçoivent des prestations auxquelles ils n'ont pas droit, il y a probablement une valeur en dollars à cela. Nous sommes une très grosse collectivité, mais tout bien considéré, les quelques dollars épargnés dans notre secteur ne seront rien par rapport aux maux de tête que cela causera.

**Le sénateur Richards :** Vous êtes bien plus libre de circuler dans votre secteur que moi, si je veux passer du Nouveau-Brunswick au Maine, ou l'inverse. C'est ce que j'essaie de dire.

Est-ce que des concessions sont possibles? Dites-vous qu'il n'y a aucune concession possible avec le projet de loi?

**M. Benedict :** La seule façon serait d'avoir un moyen de suivre les personnes quand elles reviennent, mais il n'y en a pas.

Sur le plan matériel, le gouvernement du Canada n'a pas de territoire là-bas. Le gouvernement des États-Unis non plus. Et notre collectivité n'est pas intéressée non plus à voir les douanes s'y installer.

En fait, à Cornwall, ce sont à 70 p. 100 des Mohawks qui franchissent la frontière. S'il devait y avoir un poste-frontière là, ce serait à 98 p. 100 des Mohawks.

**Le sénateur McIntyre :** En juin dernier, le projet de loi C-21 a été adopté à l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes, avec une modification apportée pendant son étude par le Comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité publique et la sécurité nationale.

Comme l'a indiqué la sénatrice Boniface au sujet de la mise en œuvre du projet de loi, vos observations seraient bienvenues. Je suis sûr qu'il serait utile de les ajouter au projet de loi.



**The Chair:** Grand Chief and Chief Roundpoint, that concludes our questions. Let me take this opportunity to thank you very much for joining us today and particularly for outlining the very unique issues faced in your community. We deeply appreciate your making the effort to be here.

**Mr. Benedict:** Thank you, Madam Chair and members of the Senate, for the opportunity to speak today.

Unfortunately, we're not able to offer robust solutions because it really is a systemic challenge that we will face. We are not the authors of this bill. Nor are we the authors of the international boundary line dissecting our community twice into two provinces, one state, and two countries.

We welcome all of you to our community any time, either individually or as a committee, to see the implications the border has on our Indigenous community, the second largest community in Canada and the only community where 70 per cent of the people who cross the international border are Mohawks.

**The Chair:** Senators, for our next panel we welcome, via video conference, Rey Koslowski, Director of the Master of International Affairs Program, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University of Albany.

**Rey Koslowski, Director of the Master of International Affairs Program, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University of Albany, as an individual:** Madam Chair and senators, thank you for the invitation to testify before your committee. I consider this a great honour. I only regret that I could not join you in person.

As the son of refugees, I teach international relations at the University at Albany. I have been researching and writing on the topic of international migration for almost 30 years.

I imagine I have been invited because your staff found a few of my publications, namely *Real Challenges for Virtual Borders: the Implementation of US-VISIT*, as well as, perhaps, *Smart Borders, Virtual Borders or No Borders: Homeland Security Choices for the United States and Canada*, both of which were published in 2005.

In addition to field research at U.S. ports of entry south of San Diego and at Detroit, I conducted research that involved border-crossing visits and interviews with border security officials in Canada during the summer of 2005 when I travelled across the country visiting ports of entry from St. Stephen, New Brunswick, to Surrey, British Columbia. In 2006, I conducted similar research in eight EU member states, Singapore, Australia and New Zealand.

**La présidente :** Grand chef Benedict, chef Roundpoint, c'est tout pour nos questions. Je vous remercie beaucoup d'être venus aujourd'hui et surtout de nous avoir souligné les enjeux très particuliers à votre collectivité. Nous vous savons gré d'avoir fait l'effort de venir.

**M. Benedict :** Merci, madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, de nous avoir donné l'occasion de vous parler.

Malheureusement, nous ne sommes pas en mesure de vous offrir de bonnes solutions, car c'est vraiment un problème systémique que nous aurons. Nous ne sommes pas les auteurs de ce projet de loi. Nous ne sommes pas non plus ceux qui ont tracé la frontière internationale qui divise notre collectivité deux fois, entre deux provinces et un État, et entre deux pays.

Vous êtes tous bienvenus en tout temps dans notre collectivité, que ce soit individuellement ou en comité, pour venir voir les incidences de la frontière sur notre collectivité autochtone, la deuxième en importance au Canada en plus d'être le seul endroit où 70 p. 100 des gens qui franchissent la frontière internationale sont des Mohawks.

**La présidente :** Mesdames et messieurs, pour la suite de notre réunion, nous allons entendre, par vidéoconférence, Rey Koslowski, directeur du programme de maîtrise en affaires internationales au Rockefeller College of Public Affairs and Policy, Université d'Albany.

**Rey Koslowski, directeur du programme de maîtrise en affaires internationales, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, Université d'Albany, à titre personnel :** Madame la présidente, honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à témoigner devant votre comité. C'est pour moi un grand honneur. Je regrette de ne pas pouvoir être là en personne.

Je suis un fils de réfugiés, et j'enseigne les relations internationales à l'Université d'Albany. Je fais de la recherche et j'écris sur la migration internationale depuis près de 30 ans.

J'imagine que j'ai été invité parce que votre personnel a trouvé quelques-unes de mes publications, notamment *Real Challenges for Virtual Borders: the Implementation of US-VISIT*, ainsi que peut-être *Smart Borders, Virtual Borders or No Borders: Homeland Security Choices for the United States and Canada*, deux ouvrages qui ont été publiés en 2005.

En plus de mes recherches sur le terrain aux points d'entrée situés au sud de San Diego et à Detroit, j'ai fait une recherche dans le cadre de laquelle j'ai visité des postes frontaliers et réalisé des entrevues avec des agents de sécurité à la frontière, au Canada, au cours de l'été 2005. J'ai traversé le pays et visité des points d'entrée, de St. Stephen au Nouveau-Brunswick à Surrey en Colombie-Britannique. En 2006, j'ai réalisé des recherches semblables dans huit États membres de l'Union européenne, à Singapour, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

At the outset, I must confess that the focus of my research has moved considerably in the past decade. Although I began to take a closer look at entry/exit data-sharing provisions of the Beyond the Border agreement a few years ago, I have not been keeping up with all the latest developments with the implementation of the U.S. entry/exit system and the relevant provisions of the Beyond the Border agreement.

I have been thinking about how this initial statement could be of best use to you. After reading Bill C-21 and watching your committee's past hearings, I can provide a bit of context for the motivation for this legislation and some possible consequences that may not have been fully considered.

First, I will discuss why any country might want to develop an entry/exit system and specifically discuss the U.S. entry/exit system.

Second, I will explain how sharing Canadian entry data with the U.S. solves a major problem of the U.S. system implementation.

Third, I will explain how passage of Bill C-21 and the development of a Canadian entry/exit system can contribute to global efforts to better secure international travel.

To begin with, an automated entry/exit system can be a very powerful tool to identify travellers and temporary migrants who have overstayed their visas, as the Australian experience aptly demonstrates. Australian border officials have been collecting entry/exit data since 1981. Due to improvements in data collection, such as automated entry/exit passport readers, Australian inspectors electronically record the entry of everyone entering Australia. Inspectors similarly capture passport data from everyone leaving. The system matches exit records with corresponding entry records.

When I was in Australia in 2006 immigration authorities had determined that in the previous year 47,500 people overstayed their visas, the largest number of 4,940 being from the United States.

Contrary to depictions of the U.S. entry/exit system as a security measure enacted in the wake of the 9/11 attacks, it was first mandated in 1996 legislation. The Illegal Immigration

Je dois admettre pour commencer que le but de mes recherches a beaucoup changé au cours de la dernière décennie. Même si j'ai entrepris, il y a quelques années, de me pencher de plus près sur les dispositions de l'accord Par-delà la frontière visant le partage des données sur les entrées et sorties, je n'ai pas suivi tous les derniers développements liés à la mise en œuvre du système d'entrée-sortie et aux dispositions connexes de l'accord Par-delà la frontière.

J'ai bien réfléchi à la façon dont ma déclaration liminaire pourrait vous être le plus utile. Après avoir lu le projet de loi C-21 et regardé les réunions antérieures de votre comité, je peux vous donner un peu de contexte pour motiver ce projet de loi et vous faire part de conséquences possibles qui n'ont peut-être pas été pleinement envisagées.

Je vais premièrement parler des raisons pour lesquelles n'importe quel pays voudrait se doter d'un système d'information sur les entrées et les sorties, et je vais traiter plus précisément du système américain.

Deuxièmement, je vais vous expliquer comment le partage des données d'entrée du Canada avec les États-Unis résout un problème majeur de mise en œuvre du système américain.

Troisièmement, je vais vous expliquer comment l'adoption du projet de loi C-21 et la création d'un système canadien d'information sur les entrées et les sorties peuvent contribuer aux efforts déployés à l'échelle mondiale pour mieux assurer la sécurité des déplacements internationaux.

Pour commencer, un système automatisé d'entrée-sortie peut être un outil très puissant pour l'identification des voyageurs et des migrants temporaires qui ont prolongé leur séjour au-delà de la date permise par leur visa, comme le démontre clairement l'expérience de l'Australie. Les agents frontaliers australiens recueillent des données d'entrée-sortie depuis 1981. Grâce aux améliorations apportées à la collecte de données, notamment les lecteurs de passeports automatisés à l'entrée et à la sortie, les inspecteurs australiens inscrivent électroniquement toutes les personnes qui entrent en Australie. Les inspecteurs saisissent de la même façon les données du passeport de toute personne qui part. Le système associe les dossiers de sortie avec les dossiers d'entrée correspondants.

Quand j'étais en Australie en 2006, les autorités de l'immigration ont déterminé qu'au cours de l'année précédente, 47 500 personnes avaient prolongé leur séjour au-delà de la date permise par leur visa, et que le groupe le plus important, 4 940 de ces personnes, était celui des Américains.

On dit que le système d'entrée-sortie des États-Unis a été adopté comme mesure de sécurité dans le sillage des attaques du 11 septembre 2001, mais en réalité, c'est dans des mesures

Reform and Immigrant Responsibility Act required the development of an automated entry/exit control system that would:

. . . collect a record of every alien departing the United States and match the records of departure with the record of the alien's arrival in the United States.

Congress included this provision largely because immigration officials appearing before Congress could not tell how many members had entered legally but had overstayed their visas. At the time it was estimated that there were six million unauthorized migrants in the United States, and between 30 per cent and 40 per cent had overstayed their visas.

The new entry/exit system was to be completed and operational by the end of 1998. Congress pushed back the deadline for the implementation of that law in October 1998, after the lobbying of U.S. business groups, states and localities bordering Canada and Mexico. The Data Management Improvement Act of 2000 amended the 1996 immigration legislation, mandating that the development of an entry/exit system be put in place at all ports of entry by the end of 2005.

After the 9/11 attacks, the 2002 Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act specifically required the installation of equipment to handle collection of biometric data. Then the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 mandated acceleration of full system implementation and the collection of biometric exit data from all those required to provide biometrics upon entry. It has been 14 years and this law has still not been implemented, largely for want of exit data.

Implementing an entry/exit system in Australia has been relatively easy because unlike the U.S. and Canada, Australia has no land borders.

The collection of exit data is largely a function of the lack of existing exit controls and border control infrastructure, booths, lanes and staffing that goes along with them. Canadian entry data has enabled U.S. Customs and Border Protection to match this exit data to entry records. It brings the U.S. government one more step toward complying with the laws passed by Congress in 2000 and 2004. Because it is being done without paying billions

législatives remontant à 1996 qu'il a été prévu pour la première fois. L'Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, une loi portant sur la réforme de l'immigration illégale et sur la responsabilité des immigrants, exigeait la création d'un système automatisé de contrôle des entrées et des sorties qui :

[...] servirait à créer un dossier pour chaque étranger quittant les États-Unis et à faire correspondre le dossier de départ avec le dossier de l'arrivée de l'étranger aux États-Unis.

Le Congrès a inclus cette disposition dans une grande mesure parce que les agents d'immigration ayant comparu devant le Congrès ne pouvaient pas dire le nombre de personnes entrées légalement aux États-Unis, mais ayant prolongé leur séjour au-delà de la date permise par leur visa. À ce moment-là, on avait estimé qu'il y avait 6 millions de migrants non autorisés aux États-Unis et que 30 à 40 p. 100 avaient prolongé leur séjour au-delà de la date permise par leur visa.

Le nouveau système d'entrée-sortie devait être prêt et en vigueur pour la fin de 1998. Le Congrès a repoussé l'échéance de la mise en œuvre de cette loi en octobre 1998, après le lobbying de groupes d'entreprises américaines, d'États et de localités situées en bordure du Canada et du Mexique. La Data Management Improvement Act de 2000, une loi sur l'amélioration de la gestion des données, est venue modifier la loi sur l'immigration de 1996 et imposer le développement d'un système d'entrée-sortie à tous les points d'entrée pour la fin de 2005.

Après les attaques du 11 septembre 2001, on a adopté l'Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act de 2002, une loi sur des mesures de réforme concernant le renforcement de la sécurité frontalière et les visas d'entrées, laquelle loi exigeait l'installation d'équipement permettant la collecte de données biométriques. Puis, l'Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act de 2004, visant la réforme du renseignement et la prévention du terrorisme, a exigé l'accélération de la mise en œuvre complète du système et de la collecte de données biométriques à la sortie pour toutes les personnes tenues de fournir des données biométriques à l'entrée. Il y a 14 ans de cela, et cette loi n'a toujours pas été mise en œuvre, essentiellement par manque de données de sortie.

Il a été relativement facile de mettre en œuvre un système d'entrée-sortie en Australie, car contrairement aux États-Unis et au Canada, l'Australie n'a aucune frontière terrestre.

Pour faire la collecte de données de sortie, il faut des contrôles de sortie existants, une infrastructure de contrôle à la frontière, des guérites, des voies et du personnel pour tout faire fonctionner. Les données d'entrée du Canada ont permis au Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis de faire correspondre ces données de sortie aux dossiers d'entrée. Cela permet au gouvernement américain de faire un pas de plus vers le respect des lois adoptées par le Congrès en 2000

of dollars for exit controls comparable to entry controls, as a U.S. taxpayer I thank you.

Now, for the issue of international cooperation, Canada, the United States, Australia and EU member states have led international cooperation to secure international travel while maintaining the levels of travel flows. In the 1980s, Canada, the U.S. and Australia pioneered the use of machine readable travel documents, that is those machine readable zones on the passports. Then all three countries installed readers at their ports of entry that can be used with those passports.

Two decades later, member states of the International Civil Aviation Organization, or ICAO, agreed to issue machine readable travel documents with biometrics on RFID chips. More recently, in response to growing numbers of Europeans, North Americans and other foreigners travelling to fight in the Syrian civil war, the UN Security Council unanimously voted in September 2014 for adoption of Resolution 2178, which among other things, reaffirms the member state obligation to prevent the movement of terrorists by effective border controls and improved travel document security, encourages member states to employ evidence-based traveller risk assessment and screening procedures including collection and analysis of traveller data, and calls upon member states to require that airlines provide advance passenger information.

As Minister Goodale pointed out in his November 5 testimony, Bill C-21 will strengthen the Canadian government's ability "to prevent radicalized Canadians from travelling to join terrorist groups overseas."

Two weeks from now, the UN General Assembly is set to adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, which includes commitments for pre-screening of arriving persons, pre-reporting by carriers of passengers, registration of citizens and sharing biometric registrations.

In the run-up to the midterm elections, President Trump turned up the symbolic politics of immigration and decided to pull the U.S. out of the Global Compact for Migration, which has prompted Hungary, Austria, Czech Republic, Slovakia, Israel and Australia to follow suit. Ironically, this move may

et en 2004. Étant donné que cela se fait sans qu'il soit nécessaire de payer des milliards de dollars pour des contrôles de sortie comparables aux contrôles d'entrée, en tant que contribuable américain, je vous remercie.

En ce qui concerne la question de la coopération internationale, le Canada, les États-Unis, l'Australie et les pays membres de l'Union européenne mènent les efforts de coopération internationale afin de veiller à la sécurité des déplacements internationaux tout en maintenant le flux de voyageurs. Dans les années 1980, le Canada, les États-Unis et l'Australie ont été les premiers à adopter des documents de voyage lisibles par machine, c'est-à-dire des passeports comportant des champs lisibles par machine. Les trois pays ont ensuite installé à leurs points d'entrée des lecteurs pouvant servir à la lecture de ces passeports.

Vingt ans plus tard, les États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'OACI, ont accepté de délivrer des documents lisibles par machine comportant des données biométriques sur des puces d'identification par radiofréquence, ou puces IRF. Plus récemment, en réponse au nombre croissant d'Européens, de Nord-Américains et d'autres étrangers se rendant en Syrie pour participer à la guerre civile, le Conseil de sécurité des Nations Unies a voté unanimement, en septembre 2014, pour l'adoption de la Résolution 2178 qui, entre autres, réaffirme que tous les États membres doivent empêcher la circulation de terroristes grâce à des contrôles efficaces aux frontières et à l'amélioration de la sécurité des documents de voyage; encourage les États membres à mettre en place des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages; et invite les États membres à exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent à l'avance des informations sur les passagers.

Comme le ministre Goodale l'a souligné dans son témoignage du 5 novembre, grâce au projet de loi C-21, le gouvernement du Canada augmentera sa capacité « à empêcher les Canadiens radicalisés de voyager à l'étranger pour intégrer des groupes terroristes ».

Dans deux semaines, l'Assemblée générale des Nations Unies est censée adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui comporte des engagements relatifs au précontrôle des personnes qui arrivent, aux rapports préalables devant être produits par les transporteurs de passagers, à l'inscription des citoyens et à la transmission des données biométriques.

Durant la période précédent les élections de mi-mandat, le président Trump a soulevé la politique symbolique de l'immigration et a décidé de retirer les États-Unis du Pacte mondial pour les migrations, ce qui a amené la Hongrie, l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie, Israël et l'Australie à faire de même. Ironiquement, ce geste peut nuire

undermine global efforts to better secure international travel. It also opens up the opportunity for Canada to play a greater leadership role within the international travel regime.

With that, I will close my opening statement. If there are any questions I am unable to answer, I would be more than happy to do a little extra research and come back to you with some more information.

**The Chair:** We will start with questions.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Welcome to the Senate, and thank you for your testimony. First of all, as you understand it, this bill will increase the amount of information sent about Canadian travellers to the Americans. In your opinion, how do the Americans use all the information that is sent to them?

[*English*]

**Mr. Koslowski:** As I understand it, this legislation really deals with the entry information the U.S. collects that will be then sent to Canadian officials. I don't think it has as much of a bearing as what has already been done, that is the providing of entry information by Canada to the U.S.

There may be additional information over time that travel record may be utilized by other agencies. For the most part, as I understand it, this allows the ability of both countries to match exit with entry records.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** We know that the legislation on protecting personal information in the United States is very different from the Privacy Act in Canada.

One example is the information in cell phones. Today, cellular devices are practically portable computers in which a lot of personal information can be found. Given that the American legislation on protecting personal information is different from the Canadian legislation, and the two countries are committing to exchange information on travellers on both sides, is there not a risk of more legal challenges from Canadians, given that they are better protected by Canadian law than American law?

aux efforts internationaux en vue d'améliorer les voyages internationaux sécurisés. Cela donne aussi l'occasion au Canada de jouer un rôle de chef de file dans le système des voyages internationaux.

Sur ce, je vais terminer ma déclaration liminaire. S'il y a des questions auxquelles je ne peux pas répondre, je me ferai un plaisir de faire des recherches supplémentaires et de vous fournir les renseignements à une date ultérieure.

**La présidente :** Nous allons commencer les questions.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Bienvenue au Sénat, et merci de votre témoignage. D'abord, selon vos connaissances, ce projet de loi va augmenter la quantité d'informations transmises aux Américains sur les voyageurs canadiens. À votre avis, quel usage font les Américains de toute cette information qui leur est envoyée?

[*Traduction*]

**M. Koslowski :** D'après ce que je comprends, cette mesure législative porte sur les renseignements sur les entrées que les États-Unis colligent et qui seront envoyés aux représentants canadiens. Je ne pense pas que cela a autant d'importance que ce qui a déjà été fait, soit la communication des données sur les entrées par le Canada aux États-Unis.

Il peut y avoir des renseignements additionnels au fil du temps selon lesquels les déclarations de voyage sont utilisées par d'autres organismes. Essentiellement, d'après ce que je comprends, cela permet aux deux pays de faire correspondre les sorties avec les données sur les entrées.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** On sait que la législation sur la protection des renseignements personnels aux États-Unis est très différente de la Loi sur la protection des renseignements personnels du Canada.

Entre autres, on peut penser aux informations contenues dans les téléphones cellulaires. Aujourd'hui, les appareils cellulaires sont pratiquement des ordinateurs portables dans lesquels on retrouve beaucoup d'informations personnelles. Compte tenu du fait que la loi américaine sur la protection des renseignements personnels diverge de la loi canadienne et que les deux pays s'engagent à échanger des informations sur les voyageurs de part et d'autre, ne risque-t-il pas d'y avoir plus de contestations

[English]

**Mr. Koslowski:** Well, I really don't know how the Canadian courts would adjudicate some of these matters. I am sorry, but I don't have knowledge to address that issue.

I could say this is the case with or without Bill C-21, but for anyone entering into the United States, border authorities have interpretive electronic devices much as any other type of device individuals may bring into the country in a suitcase, et cetera, that can be looked into. I think that is what you may be referring to.

When it comes to Smartphones, as you mentioned, they are like small computers. Quite frankly, the greater issues are the extent to which Apple collects information on the iPhone, where the iPhones are located, Google and Facebook collecting phenomenal amounts of information, and the information aggregators selling personal data.

This is probably the greatest threat to privacy. We have to keep in mind that intelligence community authorities oftentimes have budgets to purchase these kinds of personal data. Whereas the government might not be collecting it or have legal authority to collect data, oftentimes the private sector is collecting it and governments are purchasing it.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Could that personal information make its way to the Director of National Intelligence?

[English]

**Mr. Koslowski:** When you say information, are you referring to the information that would be collected through the bill?

**Senator Boisvenu:** Yes, the kind of information that Canada would deliver to the United States agency. Could that kind of information go as far as the Director of National Intelligence?

**Mr. Koslowski:** Any entry/exit record would establish whether an individual was in the United States, for example. That information is being shared by Canada with the United States now. Regarding those leaving the country, that information will provide a record of the length of stay and whether or not the individual is still in the country.

judiciaires de la part des Canadiens, étant donné qu'ils sont mieux protégés par la loi canadienne que la loi américaine?

[Traduction]

**M. Koslowski :** Eh bien, je ne sais vraiment pas comment les tribunaux canadiens se prononceraient sur certaines de ces questions. Je suis désolé, mais je n'ai pas les connaissances nécessaires pour répondre à cette question.

Je peux dire que c'est le cas avec ou sans le projet de loi C-21, mais pour quiconque entre aux États-Unis, les autorités frontalières ont les outils électroniques voulus pour fouiller dans les appareils que les gens peuvent emporter dans leur valise, notamment. Je pense que c'est ce à quoi vous faites référence.

En ce qui concerne les téléphones intelligents, comme vous l'avez mentionné, ce sont comme de petits ordinateurs. Bien franchement, le plus important, c'est la mesure dans laquelle Apple collige des renseignements sur le iPhone, la localisation du iPhone, la collecte par Google et Facebook de quantités phénoménales de renseignements, et la vente de données personnelles.

C'est probablement la plus grande menace à la vie privée. Nous devons garder à l'esprit que les autorités de la communauté du renseignement ont souvent des budgets pour acheter ces données personnelles. Puisque le gouvernement ne collige pas ces données et n'a pas le pouvoir légal de le faire, souvent, le secteur privé recueille ces données et les gouvernements les achètent.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Ces informations personnelles pourraient-elles se rendre jusqu'au Director of National Intelligence?

[Traduction]

**M. Koslowski :** Lorsque vous parlez de renseignements, faites-vous allusion aux renseignements qui seraient colligés par l'entremise du projet de loi?

**Le sénateur Boisvenu :** Oui, le type de renseignements que le Canada fournirait à l'organisme des États-Unis. Est-ce que ce type de renseignements pourrait s'appliquer au Director of National Intelligence ?

**M. Koslowski :** Tout dossier d'entrées et de sorties établirait si une personne était aux États-Unis, par exemple. Ces renseignements sont aussi communiqués par le Canada avec les États-Unis maintenant. En ce qui concerne les personnes qui quittent le pays, ces renseignements permettraient de connaître la durée du séjour et si la personne est encore au pays.

If there were to be some reason for the intelligence community or the FBI to inquire as to whether or not such person is in the United States, it would be utilized to do that.

We must remember that part of the motivation after 9/11 for implementing an entry/exit system was that several of the 9/11 hijackers had in fact overstayed their visas. Relatively little information was shared about many of the hijackers that could have been utilized to better understand their movements and possibly interrupt their travel.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** In your opinion, are there two other countries in the world that are so close in terms of exchanging information as Canada and the United States? Once this bill is passed, the two countries will be so close together. Is there, anywhere in the world, a model where countries exchange information on individuals with such intensity?

[*English*]

**Mr. Koslowski:** The member states of the European Union have extensive data sharing and the sharing of information at the border. In terms of the overall sharing of information, it is very high between the United States and Canada, including law enforcement data and information.

From some of the earlier discussions about using and sharing of information, as I understand it, Canadian law enforcement authorities have access to U.S. federal information databases that would be NCIC criminal records, for example. There is extensive sharing of data.

I have one point on entry and exit in terms of comparing the U.S. and Canada to my experience crossing the border between Germany and Poland in 2006. That was before Poland was in the Schengen Convention. When I crossed from Germany into Poland, I handed my passport to the German inspector. He ran the passport through his system which read the passport. The Polish inspector was right next to him, so he handed the passport to him who ran it through as an entry. That was my exit from Germany and then my entry into Poland. Then the Polish inspector handed the passport back to me.

This was at the time an effort to try to utilize and share the infrastructure of border security in Canada and to have inspections on the Canadian side at the bridge coming over from Buffalo at Fort Erie. That was for naught because they couldn't get the agreement.

Si la communauté du renseignement ou le FBI a une raison de vouloir savoir si une personne est encore aux États-Unis, ces données seraient utilisées.

Nous devons nous rappeler que la raison pour laquelle un système de données sur les entrées et les sorties a été mis en œuvre après les attentats du 11 septembre était en partie attribuable au fait que les auteurs des attentats avaient prolongé leur séjour au-delà de la date permise par leur visa. Très peu de renseignements ont été communiqués à propos d'un grand nombre de pirates de l'air qui auraient pu être utilisés pour mieux comprendre et peut-être interrompre leurs déplacements.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** D'après vous, existe-t-il ailleurs dans le monde deux pays qui ont une si grande proximité en termes d'échange d'informations comme le Canada et les États-Unis? Une fois que ce projet de loi sera adopté, il y aura une grande proximité entre les deux pays. Existe-t-il dans le monde un modèle de pays entre lesquels il y a un échange aussi intensif d'informations sur les individus?

[*Traduction*]

**M. Koslowski :** Les États membres de l'Union européenne échangent beaucoup de données et des renseignements à la frontière. Pour ce qui est du niveau global d'échanges de données, il est très élevé entre les États-Unis et le Canada, y compris les données sur l'application des lois.

Dans le cadre des discussions précédentes sur l'utilisation et l'échange de données, d'après ce que je comprends, les autorités canadiennes d'application de la loi ont accès aux bases de données fédérales américaines qui renferment les casiers judiciaires du NCIC, par exemple. Il y a un vaste échange de données.

J'ai un point que je veux soulever sur les entrées et les sorties pour comparer mon expérience lorsque je traverse la frontière entre les États-Unis et le Canada et celle lorsque j'ai traversé la frontière entre l'Allemagne et la Pologne en 2006. C'était avant que la Pologne fasse partie de la Convention de Schengen. Lorsque j'ai traversé la frontière entre l'Allemagne et la Pologne, j'ai remis mon passeport à l'inspecteur allemand. Il a saisi les données de mon passeport dans son système. L'inspecteur polonais était juste à côté de lui, il lui a remis le passeport pour qu'il enregistre l'entrée. C'est ainsi que j'ai quitté l'Allemagne pour aller en Pologne. L'inspecteur polonais m'a ensuite redonné mon passeport.

C'était à l'époque un effort pour essayer d'utiliser et de partager les infrastructures de sécurité frontalière au Canada et de mener des inspections au Canada au pont qui relie Buffalo et Fort Erie. Cet effort n'a servi à rien car il n'y a pas eu d'entente.

First it was on firearms and then it was an issue of whether or not Canadian citizens could turn around. Quite frankly, one thought one could have that relationship between the United States and Canada, given the long, peaceful time we've had at this border, compared to Germany and Poland. I thought the grandparents of the two inspectors may have fought one another in World War II, and yet there they were cooperating.

There have been countries that have cooperated extensively and could serve as models for the United States and Canada in terms of its cooperation along the border.

**Senator McIntyre:** My first question is a follow-up to a question raised by Senator Boisvenu.

Are there any limitations on how broadly U.S. Customs and Border Protection can share entry/exit information within the U.S. government? Would it be shared with the IRS, for example? What are the privacy restraints under U.S. law?

**Mr. Koslowski:** Let me put it to you this way. It would probably be important for you to take my answer with a grain of salt because I don't have expertise on the details of privacy law.

For example, the sharing of data with the IRS has come up extensively with respect to trade data because importers and various businesses are declaring goods and their receipts, et cetera. One thing hasn't happened. Customs has not been sharing with the IRS, partly because obviously that would probably reduce the type of information sharing with the trade community. I know that is something that doesn't routinely occur. If there were to be some type of legal action that would subpoena information, et cetera, that would be another matter I really can't address.

Once again in terms of the entry/exit data of individuals who are crossing, for the most part this would probably not be shared unless there were some law enforcement or counter-terrorism cause for doing so.

Again, I am not too sure about what the procedures would be to execute that kind of interagency information sharing, quite frankly. This might be something that would be worth your inquiring and again using the mechanisms of the U.S.-Canada cooperation with the Beyond the Border agreement. I am sure the officials who are working on that could probably give you a much more satisfactory answer.

C'était au début à propos des armes à feu, puis une question de savoir si les citoyens canadiens pouvaient faire demi-tour. Bien franchement, on aurait pu croire possible cette relation entre les États-Unis et le Canada, compte tenu des relations pacifiques de longue date à cette frontière, comparativement à ce qui s'est passé entre l'Allemagne et la Pologne. Il m'est venu à l'esprit que les grands-parents des deux inspecteurs se sont peut-être affrontés durant la Seconde Guerre mondiale; or, ces inspecteurs coopéraient.

Il y a des pays qui coopèrent énormément et qui pourraient servir de modèles pour les États-Unis et le Canada en ce qui concerne leur coopération à la frontière.

**Le sénateur McIntyre :** Ma première question est complémentaire à celle soulevée par le sénateur Boisvenu.

Y a-t-il des limites sur la portée de l'échange de renseignements sur les entrées et les sorties par le Service des douanes et de la protection des frontières au sein du gouvernement des États-Unis? Ces données seraient-elles communiquées à l'IRS, par exemple? Quelles sont les restrictions relatives à la protection de la vie privée en vertu de la loi américaine?

**M. Koslowski :** Permettez-moi de vous expliquer la situation ainsi. Il serait probablement important que vous preniez ma réponse avec un grain de sel car je ne connais pas les détails concernant la loi relative à la protection de la vie privée.

Par exemple, l'échange de données avec l'IRS est vaste en ce qui concerne les données sur le commerce car les importateurs et les diverses entreprises déclarent des biens et leurs reçus, etc. Une chose s'est produite. Les douanes n'ont pas échangé des données avec l'IRS, en partie parce que cela réduirait probablement le type d'échange de renseignements avec la communauté commerciale. Je sais que ce n'est pas courant. Si une poursuite judiciaire était intentée pour obliger la communication de ces données, etc., ce serait une autre question sur laquelle je ne peux pas me pencher.

Là encore, en ce qui concerne les données sur les entrées et les sorties des gens qui traversent la frontière, la majeure partie de ces renseignements ne seraient pas communiqués à moins qu'il y ait une raison en lien avec l'application de la loi ou la lutte contre le terrorisme.

Je répète que je ne suis pas certain des procédures pour ce type d'échange de renseignements entre organismes, pour être honnête. C'est peut-être un sujet sur lequel vous devriez vous pencher et pour lequel on devrait utiliser les mécanismes de coopération canado-américaine dans le cadre de l'accord Par-delà la frontière. Je suis certain que les fonctionnaires qui travaillent dans ce secteur pourraient vous donner une réponse beaucoup plus satisfaisante.



**Senator McIntyre:** Approximately seven years ago, Canada and the United States published an action plan for establishing a partnership between them. The action plan set out joint priorities for the two countries and was built upon the perimeter approach to security and economic competitiveness.

Because the action plan was not an international treaty, it did not give rise to rights and obligations. I would like to have your thoughts on that, please.

**Mr. Koslowski:** First, we need to be careful with the perimeter approach, as you put it. This has been one of my points of critique about some of the framing of the agreement and the title of it. Oftentimes we refer to the North American perimeter. Sometimes there is an idea that the actions could lead to something similar to what has occurred in Europe with the Schengen Convention and the border controls between Canada and the United States could be lifted. I do not see that as a very likely scenario.

If that is not to be the case and if exit data were to be collected, it is important that the United States would need to increase investment in border infrastructure. The same thing goes for enforcing trade law. Cooperation between the United States and Canada is basically a way of avoiding all the costs that would be involved in investing in that kind of border infrastructure.

As to the nature of these agreements, they come within the framework of what we in our parlance refer to transgovernmental relations between agencies of two or more countries, in this case CBSA and DHS, as opposed to between foreign ministries. As you mentioned, no, this is not an international treaty.

As to what are the ramifications for rights of individuals who might come under that, it would all have to be spelled out in implementing legislation, which is the step you are at now.

**Senator Griffin:** Do you see the use of biometric data becoming commonplace in the future, especially regarding border crossings?

**Mr. Koslowski:** Yes, I do. In my paper, if you are interested, one of the arguments I made was that I thought it was unlikely we would see implementation of the entry/exit system, formerly known as US-VISIT, largely because of the political difficulties arising from the collection of exit data and biometric data at the U.S. land borders, and that also being the case at airports.

**Le sénateur McIntyre :** Il y a environ sept ans, le Canada et les États-Unis ont publié un plan d'action pour établir un partenariat entre eux. Le plan d'action établit des priorités conjointes pour les deux pays et a été créé à partir de l'approche axée sur la protection du périmètre pour assurer la sécurité et la compétitivité économique.

Étant donné que le plan d'action n'était pas un traité international, il n'a créé aucun droit et aucune obligation. J'aimerais connaître votre opinion là-dessus, s'il vous plaît.

**M. Koslowski :** Premièrement, nous devons faire attention avec l'approche axée sur la sécurité du périmètre, comme vous le dites. C'est l'un des points que je critique à propos de l'élaboration de l'accord et de son titre. Souvent, nous parlons du périmètre nord-américain. Parfois, il y a l'idée selon laquelle les actions pourraient donner lieu à une situation semblable à celle qui est survenue en Europe avec la Convention de Schengen, et les contrôles frontaliers entre le Canada et les États-Unis pourraient être levés. Je ne crois pas que ce soit un scénario probable.

Si ce n'est pas le cas et si les données sur les sorties sont colligées, il est important que les États-Unis augmentent les investissements dans les infrastructures frontalières. Il en va de même pour l'application des lois commerciales. La coopération entre les États-Unis et le Canada est essentiellement un moyen d'éviter tous les coûts associés à l'investissement dans ce type d'infrastructures frontalières.

En ce qui concerne la nature de ces ententes, elles sont visées par le cadre que nous, dans notre jargon, appelons les relations transgouvernementales entre les organismes de deux pays ou plus, dans ce cas-ci l'ASFC et le département de la Sécurité intérieure, par opposition aux relations entre des ministères des Affaires étrangères. Comme vous l'avez mentionné, ce n'est pas un traité international.

En ce qui concerne les conséquences pour les droits de la personne en vertu de ce cadre, tous ces droits doivent être énoncés dans la loi de mise en œuvre, et c'est l'étape où vous êtes rendus en ce moment.

**La sénatrice Griffin :** Pensez-vous que l'utilisation de données biométriques sera monnaie courante à l'avenir, surtout en ce qui concerne les postes frontaliers?

**M. Koslowski :** Oui. Dans mon article, si cela vous intéresse, j'ai notamment fait valoir qu'il est probable que l'on voie la mise en œuvre d'un système d'information sur les entrées et les sorties, anciennement appelé le programme US-VISIT, principalement en raison des difficultés politiques qui découlent de la collecte de données sur les sorties et de données

Technology has made it much easier to collect biometrics, and I think part of the issue is society. It is very uncomfortable for me that younger folks now sign into cash registers at places where they work by giving their biometrics. They have biometric access to their iPhones and laptops. They don't think in the same way as I do about the security of biometrics. There has been a growing acceptance of biometrics for the sake of convenience.

We see this perhaps most clearly in Australia, where there is an effort basically to use facial biometrics to make it possible for travellers not to interact with anyone. They would be able to check in for their flights and then go through border controls simply by having their faces read. This is the brave new world, if you will, of facial recognition and its use in border security.

**Senator Griffin:** That is very interesting. I share your discomfort with it.

My second question relates to the machine-readable travel documents. Did you say that this could help prevent radicals from going overseas to join friendly forces?

**Mr. Koslowski:** Yes, actually just collecting the exit data. I will use the United States as a case. As I recall, a report from some years back indicated that there may be somewhere in the vicinity of 400 foreign fighters who came from the United States. They travelled oftentimes on vacation to Turkey and then didn't come back from vacation but rather went to Syria.

It is the ability to track that exit and to know whether individuals have left and whether they have returned from their vacation, et cetera, that provides the intelligence community an ability to track potential terrorist travel and then combat it.

It is very important to keep in mind that with the machine-readable passport there is a machine-readable zone. This first came about in the late 1970s when we had jumbo jets with 500 people landing at the same time and we had difficulty with getting the throughput at the ports of entry. A machine-readable passport was very much intended to facilitate travel through the ports of entry by being able to have the capacity to process that many travellers.

This was something that the United States, Canada and Australia pioneered, and then the other member states of ICAO went further.

biométriques aux frontières terrestres américaines, de même qu'aux aéroports.

Grâce à la technologie, il est beaucoup plus facile de recueillir des données biométriques, et je pense que la société est une partie du problème. Je ne suis pas du tout à l'aise avec l'idée que les jeunes donnent leurs données biométriques à leur lieu de travail. Ils ont un accès biométrique à leur iPhone et à leur ordinateur portatif. Ils ne pensent pas comme moi en ce qui concerne la sécurité des données biométriques. On accepte de plus en plus les données biométriques pour des raisons de commodité.

Nous voyons cette situation plus clairement en Australie, où des efforts sont déployés pour utiliser la reconnaissance faciale pour que les voyageurs n'aient à interagir avec personne. Ils pourraient s'enregistrer pour leur vol et se rendre aux contrôles frontaliers où l'on procéderait à une reconnaissance faciale. C'est la nouvelle réalité, pour ainsi dire, de la reconnaissance faciale et de son utilisation dans le secteur de la sécurité frontalière.

**La sénatrice Griffin :** C'est très intéressant. Je ne suis pas à l'aise avec cette idée non plus.

Ma deuxième question porte sur les documents de voyage lisibles à la machine. Avez-vous dit que cela pourrait empêcher des radicaux d'aller à l'étranger pour rejoindre des forces amies?

**M. Koslowski :** Oui, ce n'est que la collecte de données sur les sorties. Je vais utiliser les États-Unis comme exemple. Si je ne m'abuse, il y a quelques années, un rapport a révélé qu'il y a aux alentours de 400 combattants étrangers provenant des États-Unis. Souvent, ils sont allés en vacances en Turquie et ne sont jamais revenus car ils sont plutôt allés en Syrie.

C'est la capacité de surveiller ces sorties et de savoir si les gens ont quitté le pays et s'ils sont revenus de leur voyage, et cetera, qui permet à la communauté du renseignement de suivre les déplacements des terroristes potentiels et de lutter contre le terrorisme.

Il est très important de garder à l'esprit qu'avec le passeport lisible à la machine, il faut une zone de lecture automatique. L'idée a été lancée à la fin des années 1970 lorsque nous avions des avions géants où 500 personnes atterraient en même temps et nous avions du mal à gérer ce volume aux points d'entrée. Un passeport lisible à la machine était principalement conçu pour faciliter les déplacements aux points d'entrée afin de traiter l'arrivée de nombreux voyageurs.

C'est un projet pour lequel les États-Unis, le Canada et l'Australie ont été des pionniers, puis les États membres de l'OACI sont allés plus loin.

The biometric chip became the standard in 2004. Essentially it takes the digital image and puts it on the chip, so that when inspectors pull up the data they see the biographical data and the digital photograph on the chip and compare it with the one on the passport. This reduces the possibility for passport fraud, for back then photo substitution was one of the challenges.

Inasmuch as these passports are more secure, they also inhibit terrorist international travel.

**Senator McPhedran:** When Minister Goodale was before us, he strongly emphasized the exit information to be collected was on page 2 of the Canadian passport. He also assured us that nothing more would be collected than that information, which seems quite straightforward and quite innocuous.

However, we have heard from witnesses who have indicated that where there is information sharing among or between agencies the information on page 2 can become very revealing. There is an ongoing concern from a number of perspectives about information mission creep and how we know in day-to-day interactions the kind of cooperation that frankly can be helpful in fulfilling the duties of different agencies.

My question to you is about the idea, which is not in the bill at this point, of having our border services agency make an annual report to Parliament on the implementation and efficiencies of this legislation.

As well, since much is not in the bill but is left to be decided through regulations that will be made by what we call Governor-in-Council, privacy impact assessments be applied to regulations to make sure that our officer of Parliament, our Privacy Commissioner, is involved.

Those are two proposed and possible amendments. They are both protective measures in a way. I wonder if you would care to comment on them.

**Mr. Koslowski:** I am reluctant to comment too much on what the Canadian Parliament and other policy-makers from countries other than my own as to what should and shouldn't happen.

However, as a researcher, I would love to see an annual report. To have that information and to study it would be very useful because oftentimes it's difficult for us to find out what is actually happening.

We must remember that there was an expectation of reports of the implementation of the US-VISIT. The Bush administration and the Obama administration were not simply following through, as they had little to report on its implementation to actually do that. If you are to go that route, hopefully your

La puce biométrique est devenue la norme en 2014. Essentiellement, l'image biométrique est placée sur la puce, si bien que les inspecteurs comparent les données biographiques et la photographie numérique sur la puce avec celles sur le passeport. Cela réduit la possibilité de fraudes relatives aux passeports, lorsque la substitution de photos était l'un des problèmes.

Dans la mesure où ces passeports sont plus sécuritaires, ils empêchent les terroristes de voyager à l'étranger.

**La sénatrice McPhedran :** Lorsque le ministre Goodale était devant nous, il a beaucoup insisté sur le fait que les données sur les sorties doivent être recueillies à la page 2 du passeport canadien. Il nous a également assuré qu'aucune autre donnée que ces renseignements ne serait colligée, ce qui semble très simple et inoffensif.

Cependant, des témoins ont fait savoir que l'échange parmi ou entre des organismes de ces données à la page 2 peut devenir très révélateur. On se préoccupe à plusieurs égards d'efforts pour s'emparer subrepticement de renseignements, et on sait le type de coopération dans les interactions quotidiennes qui peut être utile pour remplir les fonctions des différents organismes.

Ma question porte sur l'idée, qui n'est pas dans le projet de loi pour l'instant, d'obliger l'agence des services frontaliers à présenter un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre et l'efficacité de cette mesure législative.

De plus, puisque de nombreuses mesures ne figurent pas dans le projet de loi et qu'elles seront réglées dans le cadre de règlements qui seront pris par ce que nous appelons le gouverneur en conseil, des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée doivent s'appliquer aux règlements pour veiller à ce que notre agent du Parlement, notre commissaire à la protection de la vie privée, participe au processus.

Ce sont deux amendements possibles qui sont proposés. Ce sont des mesures de protection, en quelque sorte. Je me demande si vous pouvez les commenter.

**M. Koslowski :** Je suis réticent à me prononcer sur ce que le Parlement canadien et les décideurs dans d'autres pays que le mien devraient faire ou pas.

Cependant, en tant que chercheur, j'aimerais qu'il y ait un rapport annuel. Il serait très utile d'avoir ces renseignements pour les étudier car il est souvent difficile pour nous de savoir ce qui se passe.

Nous devons nous rappeler que des rapports sur la mise en œuvre du programme US-VISIT étaient prévus. L'administration Bush et l'administration Obama ne sont tout simplement pas allés de l'avant avec ces rapports, puisqu'ils avaient peu de comptes à rendre sur la mise en œuvre. Si vous vous engagez

bureaucracies are much more compliant in producing these reports.

As I recall, there have been discussions in previous hearings about privacy impact statements. In general these are very important means for parliamentarians and the general public to understand what systems are being used and what data is being collected. It is another way in which I have been able to find out about certain systems used and the data collected. Sometimes that is the only way, other than reports by our government accountability office and our inspector general's office.

The requirements for the Auditor General or other similar agencies to have opportunities to learn more about the systems and how they're being implemented would be, from the standpoint of Canadian citizens, most welcome.

**Senator McPhedran:** As a bit of a supplementary question, given the example you gave us of European integration from Germany to Poland being an area of your research and discourse, could you comment on anything you know about other jurisdictions, not necessarily Canada and the United States, where there have been specific privacy impact assessments and/or concerns?

Also, could you comment on the concept of reporting back as a form of public and parliamentary accountability that you have seen in other jurisdictions?

**Mr. Koslowski:** In the United States, we do not have the same type of privacy protections that exist in Europe in terms of having much more robust data protection laws.

The question has been raised, once again, that there are laws, the implementation of the laws and the reporting that takes place. There are also different norms regarding privacy.

We can compare the norms in the United States versus those in Germany which has great privacy protection. When people move in Germany, the first thing they do is report to the police and say, "Here is my new address." There is a population register. Much more government information is collected in a view toward a culture of giving that information. Whereas, in the United States, we do not have identity cards. We rely on our driver's licences for identification, and a few more of us are actually getting passports.

There has been great skepticism about institutionalizing certain kinds of sharing of data with the government. At the same time in the United States the culture of sharing with the private sector is such that people give tremendous amounts of

dans cette voie, espérons que vos administrations respecteront davantage l'exigence de produire ces rapports.

Si je ne m'abuse, il y a eu des discussions dans le cadre de séances précédentes à propos d'évaluations des facteurs relatifs à la vie privée. De façon générale, ce sont des moyens très importants pour les parlementaires et les membres du public de comprendre les systèmes qui sont utilisés et les données qui sont recueillies. C'est une autre façon où j'ai pu découvrir les systèmes qui sont utilisés et les renseignements qui sont colligés. Parfois, c'est la seule façon, outre les rapports du Bureau de la responsabilité gouvernementale et du Bureau de l'inspecteur général.

Les exigences pour que le vérificateur général et d'autres organismes semblables aient des occasions d'en apprendre plus sur les systèmes et sur leur mise en œuvre seraient, du point de vue des citoyens canadiens, très bien accueillies.

**La sénatrice McPhedran :** En guise de question complémentaire, à la lumière de l'exemple que vous nous avez donné de l'intégration européenne de l'Allemagne à la Pologne, qui est un secteur sur lequel vous faites des recherches, pourriez-vous parler de ce que vous savez d'autres pays, pas nécessairement le Canada et les États-Unis, où il y a eu des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée ou des préoccupations?

De plus, pourriez-vous aborder le concept de reddition de comptes en tant que moyen de rendre des comptes à la population et au Parlement que vous avez vu dans d'autres pays?

**M. Koslowski :** Aux États-Unis, nous n'avons pas les mêmes genres de mesures de protection de la vie privée que celles qui existent en Europe, où les lois de protection des données sont bien plus solides.

On a donc, une fois de plus, soulevé la question de l'existence et de la mise en œuvre des lois et de la reddition de comptes, mesures auxquelles s'ajoutent diverses normes en matière de protection de la vie privée.

Nous pouvons comparer les normes des États-Unis avec celles de l'Allemagne, où la protection de la vie privée est excellente. Quand les gens déménagent dans ce pays, ils s'empressent d'aviser la police pour lui donner leur nouvelle adresse. Il existe à cet égard un registre de la population. Un grand éventail de renseignements gouvernementaux sont recueillis dans le but d'instaurer une culture de transmission de données, alors qu'aux États-Unis il n'y a pas de cartes d'identité. Les gens prouvent leur identité au moyen de leur permis de conduire ou, dans certains cas, de leur passeport.

L'institutionnalisation de certaines formes de transmission de données au gouvernement suscite un grand scepticisme. Pourtant, la culture de transmission de renseignements au secteur privé y est telle que les gens fournissent des quantités

data. In fact, now law enforcement is using a combination of Facebook and Ancestry.com to conduct criminal investigations.

The lay of the land has changed dramatically. The more that is required by government agencies, by parliaments and by the Congress, the more reporting is useful in that it increases transparency.

**Senator McPhedran:** I need to make sure I understand the answer. We have had an interesting description from you, but would I be accurate in concluding that you don't know of a European jurisdiction with privacy protection in terms of the gathering of this information?

**Mr. Koslowski:** No, no. The situation is a bit different now because the European Union, with the border package, is moving to a biometric entry/exit system. It will be interesting. I don't know where it stands right now, but a few years ago when I last checked, it was impossible to have an entry/exit system. For example, I drove into Germany when coming back and the entry data was checked against the national database of Schengen Information System, and that was it. That was the mode of operation. It was no longer used; it wasn't retained. The entry data wasn't retained.

Other countries did not retain the entry data when you entered into Schengen. In order to have an entry/exit system, one has to have the entry data record to compare with the exit data.

As I understand it now, this will be done at the European level. There will be a European directive that essentially requires member states to retain all the data for a sufficient length of time to make the entry/exit system work.

There is a combination. There are rules within member states regarding their data protection. They are also at the EU level. There is a challenge of harmonizing across EU member states. New member states have longer retention levels and older member states typically did not.

**Senator McPhedran:** Your answer has focused on retention, but my question was focused on privacy of the individual's retained information.

To refine my question, are you aware in European jurisdictions, either individual or collective, where the retention of the information is subject to some privacy protections and/or impact assessment?

considérables de données. En fait, les organisations d'exécution de la loi utilisent Facebook et Ancestry.com pour mener des enquêtes criminelles.

Le contexte a énormément changé. Plus les organismes gouvernementaux, les parlements et le Congrès demandent de renseignements, plus la reddition de comptes est utile, car elle améliore la transparence.

**La sénatrice McPhedran :** Je dois m'assurer de bien comprendre la réponse. Vous nous avez fourni une description intéressante, mais aurais-je raison de conclure que vous ne connaissez pas de pays européen ayant des mesures de protection relativement à la collecte de renseignements?

**M. Koslowski :** Non, non. La situation est légèrement différente maintenant, parce que l'Union européenne, avec toutes les mesures prises aux frontières, est en train d'instaurer un système biométrique d'entrée et de sortie. Ce sera intéressant. Je ne sais pas où les choses en sont rendues actuellement, mais quand je me suis intéressé à la question il y a quelques années, il était impossible d'avoir un tel système. Par exemple, je suis entré en Allemagne en voiture à mon retour, et les données d'entrée étaient comparées à celles figurant dans la base de données nationale du Système d'information Schengen, et c'est tout. C'est ainsi que l'on procédait. Les données d'entrées n'étaient plus utilisées ou conservées.

D'autres pays ne conservaient pas ces données quand on entrait dans l'espace Schengen. Or, pour instaurer un système d'entrée et de sortie, il faut disposer du dossier contenant les données d'entrée pour comparer ces dernières aux données de sortie.

D'après ce que je comprends maintenant, on procédera à l'échelle européenne. Une directive européenne exigera que les États membres conservent toutes les données pour une durée suffisante pour que le système d'entrée et de sortie fonctionne.

C'est une combinaison d'éléments. Il existe, chez les États membres, des règles quant à la protection des données. De telles règles s'appliquent aussi à l'ensemble de l'Europe. Le défi consiste à harmoniser les pratiques entre les États membres de l'Union européenne. Les nouveaux États membres ont des durées de conservation plus longues, alors que ce n'est habituellement pas le cas des États membres de longue date.

**La sénatrice McPhedran :** Votre réponse portait sur la conservation, alors que ma question concernait la protection des renseignements personnels conservés.

Je préciserai donc ma question : connaissez-vous des pays européens, individuellement ou collectivement, où la conservation des renseignements fait l'objet de mesures de protection de la vie privée et/ou d'évaluation de l'impact?

**Mr. Koslowski:** As I understand, yes, in EU member states this is very common. I know a bit more about Germany than the others. In fact there are important norms regarding this issue. Some rules with respect to the use of data collected have been a challenge, for example, passenger name record data.

There have been agreements between the United States and the EU surrounding the sharing of passenger name record data. It required extensive negotiations, shall we say, to come to agreement on the use of the data and retention periods, et cetera.

**Senator McPhedran:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** A few minutes ago, we heard from witnesses representing the Indigenous community of Akwesasne. They raised the major problem of people moving around Quebec, Ontario and United States territory. It's a major challenge for them when it comes to determining the length of stay in one or other of those territories.

So their great fear is that the bill would penalize people who might have trouble estimating the length of a stay in the United States.

My suggestion is for negotiations between the Canadian government and the Indigenous communities to exclude part or all of their communities from this bill. Would that pose problems for the Americans? Would the Americans recognize a negotiation whereby Canada would exclude part of the community or the entire community? Would the outcome of an agreement like that be recognized?

[*English*]

**Mr. Koslowski:** That's a hard one. I am really not sure, but perhaps I could come back to the purpose of the bill. Basically it is about Canada receiving entry data that has been sent back by the United States. When individuals enter the United States through an official port of entry, the data is sent to Canada, and then Canada utilizes it for developing its own entry/exit system.

As to excluding certain individuals, that would probably be problematic from the standpoint of having incomplete data. Just as any other database it becomes problematic. It can lead to a host of problems in terms of false positives, et cetera.

**M. Koslowski :** D'après ce que je comprends, oui, c'est très courant dans les États membres de l'Union européenne. J'en sais un peu plus à propos de l'Allemagne qu'au sujet d'autres pays. En fait, il existe des normes importantes à ce sujet. Certaines règles régissant l'utilisation des données recueillies ont posé un problème, dans le cas des données des dossiers de passagers, par exemple.

Les États-Unis et l'Union européenne ont conclu des ententes au sujet de l'échange de données venant des dossiers de passagers. De longues négociations ont été nécessaires pour que les pays en arrivent à s'entendre sur l'utilisation des données, les périodes de conservation et d'autres points.

**La sénatrice McPhedran :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Nous avons reçu il y a quelques minutes des témoins qui représentaient la communauté autochtone d'Akwesasne. Ils ont soulevé le problème majeur de la circulation des personnes sur le territoire du Québec, de l'Ontario et des États-Unis. Cela leur pose un grand défi lorsqu'il s'agit de déterminer la durée du séjour dans l'un ou l'autre des territoires.

Donc, leur grande crainte est que ce projet de loi pénaliserait des gens ou pourrait mal estimer la durée d'un séjour aux États-Unis.

Je présente l'hypothèse d'une négociation entre le gouvernement canadien et les communautés autochtones pour exclure une partie ou la totalité de leur communauté dans ce projet de loi. L'application de cette loi poserait-elle problème aux Américains? Est-ce que les Américains reconnaîtraient la négociation de cette exclusion que le Canada ferait pour une partie de la communauté ou de la communauté au complet? Y aurait-il une reconnaissance des conclusions d'une telle entente?

[*Traduction*]

**M. Koslowski :** C'est une question difficile. Je ne suis vraiment pas certain, mais je pourrais peut-être revenir à l'objectif du projet de loi, qui concerne essentiellement la réception, par le Canada, de données d'entrée qui lui sont renvoyées par les États-Unis. Quand les gens entrent aux États-Unis en passant par un poste frontalier officiel, les données sont envoyées au Canada, qui les utilise pour élaborer son propre système d'entrée et de sortie.

Si les données sont incomplètes, il sera probablement problématique d'exclure certaines personnes, comme n'importe quelle autre base de données deviendrait problématique. Cela peut entraîner une kyrielle de problèmes, comme les faux positifs et d'autres erreurs.

Unfortunately, I wasn't able to listen to the entire testimony beforehand. As I understand it in terms of moving back and forth, there will also be issues with commercial boating and how people from the Thousand Islands, et cetera, might move on the Great Lakes. As I understand it, one of the tools to deal with customs utilized by boaters has been checking in or calling in. Perhaps that may be one way to make sure that exit data is properly registered, even if an individual has not entered at the particular port of entry.

That is just speculation in terms of one way of dealing with this.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I gather that, notwithstanding an agreement with the Americans to enforce this act, a specific agreement between Canada and its Indigenous communities would not involve the Americans.

[*English*]

**Mr. Koslowski:** Again, as I understand the particular bill, it is about receiving data from the United States and Canada utilizing that data. I really don't know in terms of the impact on the United States.

From the standpoint of the United States, the key issue is receiving Canadian entry data on all individuals who entered into Canada to match up our exit data with our entries. As I understand it, the data has been shared, perhaps not completely in terms of Canadian citizens. There has been extensive sharing with respect to travellers or visitors to the United States and U.S. immigrants, again non-nationals.

That has been one of the key issues, and indeed it has been working so far as I understand it. This would lead to more complete data that would allow Canada to also have an exit/entry system and be able to verify whether individuals, who have received a visa and are visiting Canada, have left or whether they have overstayed their visas.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Once again, thank you for being here today. We know that, when a lot of personal information on people is exchanged, the department or the government holding that information works in a very random way when pointing the finger at the people who pose a greater risk. When information of this nature is exchanged, as specific as personal information, is there a danger that the Americans will start profiling in order to identify people who pose a greater risk?

Malheureusement, je n'ai pu écouter tous les témoignages à l'avance. Selon ce que je comprends au chapitre des entrées et des sorties, il y aura aussi un problème dans le domaine de la navigation commerciale et quand des gens des Mille-Îles et d'autres endroits circuleront sur les Grands Lacs. Je crois comprendre que les propriétaires de bateaux vérifient ou appellent pour résoudre la question des douanes. C'est peut-être une manière de veiller à ce que les données de sortie soient enregistrées correctement, même si les gens ne passent pas par le même point d'entrée.

Ce n'est qu'une hypothèse quant à la manière dont on pourrait procéder.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Je comprends que, malgré une entente avec les Américains pour ce qui est de l'application de cette loi, une entente particulière entre le Canada et ses communautés autochtones n'engagerait pas les Américains.

[*Traduction*]

**M. Koslowski :** Ici encore, d'après ce que je comprends de ce projet de loi, il concerne la réception de données en provenance des États-Unis et leur utilisation par le Canada. Je ne connais vraiment pas les répercussions de la mesure sur les États-Unis.

Pour les États-Unis, le principal problème consiste à recevoir tous les renseignements d'entrée sur toutes les personnes qui sont entrées au Canada pour les comparer aux données de sortie. À ce que je comprends, les deux pays s'échangent des données, même si elles ne sont peut-être pas complètes en ce qui concerne les citoyens canadiens. Il s'échange énormément de renseignements sur les voyageurs, les visiteurs, les immigrants et les étrangers aux États-Unis.

C'est là une des principales questions, mais à ce que je sache, les choses fonctionnent jusqu'à maintenant. Le projet de loi permettrait au Canada d'obtenir des données plus exhaustives grâce auxquelles il pourrait instaurer un système d'entrée et de sortie lui permettant de vérifier si les gens qui ont reçu un visa de visiteur ont quitté le pays ou s'ils ont dépassé la durée prévue de leur séjour.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Encore une fois, je vous remercie de votre présence aujourd'hui. On sait que, lorsqu'on échange beaucoup d'informations personnelles sur des individus, le ministère ou le gouvernement qui possède cette information travaille de façon très aléatoire pour pointer du doigt les gens les plus à risque. Dans le cas d'un échange d'informations de cette nature, aussi précises que de l'information personnelle, y a-t-il un danger que les Américains adoptent une approche de profilage pour identifier des gens plus à risque?

[English]

**Mr. Koslowski:** When you're talking about people at risk, are you referring specifically to individuals who might pose a security risk or people who are at risk for immigration violations?

This came up before in terms of combining data and having a record of entry/exit and the period of time. If that information is then combined with other intelligence, it can make that other intelligence more useful for law enforcement or counter-terrorism purposes. However, it would depend on particular individuals and what intelligence records there might already be.

This is done by running name checks through various databases to find a hit or other identifying features in the data that might lead to an inquiry about the travel history of individuals, such as whether or not they entered or exited the country.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I am going to ask you a question that will be difficult to answer, but it is a current question. This bill will allow Canada and the United States to better integrate their information structures, their databases of personal information. In the last three or four years, a lot of immigrants are entering the country illegally. When these people enter Canada, they are identified. Some of the information about them belongs to the Americans, information that our customs officers are going to be looking for.

Will this bill make it easier to identify illegal immigrants that could be entering Canada? In recent years, there have been about 30,000 or 40,000, and that's a lot. Will the exchange of information allow people at a high risk of committing a criminal or terrorist act to be identified more quickly? Will it allow us to better identify those people in terms of their American past?

[English]

**Mr. Koslowski:** Again, if Canada begins to utilize the exit data being collected from the airline manifests and from United States Customs and Border Protection at the land border, and if one can determine that individual Z has overstayed a visa when the individual presents himself or herself to Canadian authorities, a determination can be made as to whether the person should be allowed to enter.

[Traduction]

**M. Koslowski :** Quand vous parlez de personnes à risque, faites-vous référence précisément à celles qui pourraient poser un risque au chapitre de la sécurité ou à celles qui risquent d'enfreindre les règles en matière d'immigration?

La question a surgi quand il a été envisagé de combiner les données pour constituer un dossier d'entrée et de sortie permettant de connaître la durée du séjour. Si ces informations étaient combinées à d'autres renseignements, cela rendrait ces derniers plus utiles aux fins d'application de la loi ou de lutte au terrorisme. Cependant, tout dépendrait des personnes concernées et des dossiers de renseignements qui pourraient déjà exister.

Les agents procèdent en cherchant les noms dans diverses bases de données pour voir s'ils s'y trouvent ou s'ils peuvent repérer d'autres données d'identification pouvant donner lieu à une enquête sur les déplacements antérieurs de l'intéressé, ce qui leur permettrait notamment de savoir s'il est entré au pays ou en est sorti.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je vais vous poser une question à laquelle il sera difficile de répondre. C'est une question d'actualité. Ce projet de loi va permettre au Canada et aux États-Unis d'avoir une meilleure intégration de leurs structures d'information pour ce qui est de leurs bases de données sur les renseignements personnels. Depuis les trois ou quatre dernières années, beaucoup d'immigrants entrent au pays illégalement. Lorsque ces personnes entrent au Canada, elles sont identifiées. Certaines informations qui les concernent appartiennent aux Américains, des informations que nos douaniers vont chercher.

Est-ce que ce projet de loi facilitera l'identification d'immigrants illégaux qui pourraient entrer au Canada? Il y en a eu environ 30 000 ou 40 000 au cours des dernières années, et c'est beaucoup. Est-ce que cet échange d'information permettra d'identifier plus rapidement des personnes à haut risque de commettre un acte criminel ou terroriste, et qui entreraient de façon illégale? Est-ce que cela nous permettra d'identifier davantage ces personnes relativement à leur passé américain?

[Traduction]

**M. Koslowski :** Ici encore, si le Canada commence à utiliser les informations de sortie tirées des listes de passagers des transporteurs aériens et les données que l'United States Customs and Border Protection recueille à la frontière terrestre, et si on peut déterminer qu'un voyageur donné a dépassé la date de son visa lorsqu'il se présente devant les autorités canadiennes, on peut alors déterminer si cette personne devrait être autorisée à entrer au pays.



This is why an entry/exit system is a tool to be able to reduce illegal and unauthorized migration. Having that information can be combined with the electronic travel authorization process. It may mean the individual may not even be able to board a conveyance to enter the country.

I don't think it will do very much for addressing individuals crossing between ports of entry. You have been witnessing quite a few people coming from my state of New York across the border. Partly, that is because the United States has been ending temporary protection for various peoples from Haiti, Central American countries and elsewhere.

Having entry/exit data will probably not help at all with that, except of course if they have a previous record of a legal entry and where they did not leave within the period of time they were allotted.

**The Chair:** Mr. Koslowski, thank you very much for being so generous with your time. That ends our questions from the committee. We're very grateful for your input.

**Mr. Koslowski:** I must say it has inspired me to come back to this topic, and I am looking forward to learning more.

**The Chair:** Thank you and have a lovely day.

(The committee adjourned.)

Voilà pourquoi un système d'entrée et de sortie constitue un outil qui permet de réduire la migration illégale et non autorisée. En disposant de ces informations, on peut les combiner au processus d'autorisation de voyage électronique. Ainsi, la personne concernée pourrait ne même pas pouvoir emprunter un moyen de transport pour entrer au pays.

Je ne pense toutefois pas que l'échange de renseignements nous aidera beaucoup à juguler l'afflux de personnes entrant au pays entre les postes frontaliers. Vous avez vu de nombreuses personnes traverser la frontière à partir de mon État de New York, notamment parce que les États-Unis ont mis fin temporairement à la protection des ressortissants d'Haïti, des pays d'Amérique centrale et d'autres pays.

Le fait d'avoir des données sur l'entrée et la sortie ne nous aidera probablement pas à cet égard, sauf, évidemment, si les gens ont déjà un dossier indiquant qu'ils sont entrés légalement au pays, mais ne sont pas partis une fois écoulée la période de séjour autorisée.

**La présidente :** Monsieur Koslowski, merci beaucoup de nous avoir aussi généreusement fait bénéficier de votre temps. C'est ici que prennent fin les questions des membres du comité. Nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir fait part de votre opinion.

**M. Koslowski :** Je dois dire que cela m'a incité à réexaminer le sujet, et je suis impatient d'en apprendre davantage.

**La présidente :** Merci, et passez une excellente journée.

(La séance est levée.)

---

WITNESSES

*Office of the Auditor General of Canada:*

Nicholas Swales, Principal;  
Martin Dompierre, Principal.

*Mohawk Council of Akwesasne:*

Abram Benedict, Grand Chief;  
Edward Roundpoint, Chief, Kawehnoke District.

*As an individual:*

Rey Koslowski, Director of the Master of International Affairs Program, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University of Albany (by video conference).

TÉMOINS

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Nicholas Swales, directeur principal;  
Martin Dompierre, directeur principal.

*Conseil des Mohawks d'Akwesasne :*

Abram Benedict, grand chef;  
Edward Roundpoint, chef, district de Kawehnoke.

*À titre personnel :*

Rey Koslowski, directeur du programme de maîtrise en affaires internationales, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, Université d'Albany (par vidéoconférence).