

## Executive Summary of BCCLA submission on Bill C-23 (le français suit)

The BCCLA has significant concerns with Bill C-23, the *Preclearance Act, 2016*. At the outset, we wish to emphasize that the BCCLA understands the significant benefits of preclearance. However, our position is that even taking into account the different expectation of privacy that people have in a border area, many of the new powers Bill are simply not justified and could be found to be unconstitutional.

- 1. The right to withdraw from preclearance must be protected.** The existing right of a traveller to withdraw from a preclearance area must be maintained. A traveller should not face additional questioning if opting to withdraw and the presumption against suspicion based solely on withdrawal must be included in the new statute. Requiring an individual to answer questions amounts to detention. In addition, the Bill permits overbroad sharing of information gathered through this questioning.
- 2. US officers must not be given the power to conduct strip searches under any circumstances.** We strenuously object to conferring any power on US preclearance officers to perform strip searches in preclearance areas in Canada. There is no justification for this expanded power. Only Canadian officers should have to power to perform strip searches, and only in limited circumstances according to law.
- 3. Power to detain travellers.** Detention of an individual by a US preclearance officer should be permissible only if a preclearance officer has reasonable grounds to believe that that a traveller has committed an offence under an Act of Parliament punishable by indictment or summary conviction in connection with the travel being undertaken, and the Bill should be amended to continue to require US officers to hand people over to Canadian officers as soon as possible.
- 4. Charter rights and remedies are not generally enforceable against the US and US preclearance officers.** The Bill is wracked with issues related to who is responsible for breaches of people's fundamental human rights, and how these should be remedied. The mechanism provided by s. 26.1 - enabling a traveler to inform Canadian senior officials of the Preclearance Consultative Group of a "situation" related to the exercise of certain powers by a US preclearance officer – is impractical and provides no remedy to a person whose rights were violated. The Bill should clarify what entity is liable for a breach of the *Charter of Rights and Freedoms* and human rights legislation by a US preclearance officer in Canada, how the United States will be effectively held to its obligations, and how compliance will be enforced against the United States.

5. **Canada needs stronger power to assert criminal jurisdiction if the U.S. does not prosecute appropriately.** Canada must be able to assert criminal jurisdiction over a US preclearance officer if the US initially claims primary jurisdiction but then fails to appropriately prosecute.
6. **Travellers must be provided with appropriate notice.** Regulatory powers must be used to ensure that travellers are provided reasonable notice of their obligations in preclearance areas so that they may choose not to enter a preclearance area in the first place. Regulations must impose a duty on operators to have signs posted in all preclearance areas about the right to withdrawal.
7. **Annual reporting on preclearance.** The Commons amended the Bill to include an independent review of the Act five years after coming into force. While was an important change, we had recommended a recurring review as issues at the border evolve over time, and we stand by that recommendation. In addition, there should be an annual obligation for the Minister to publish data about how the statutory powers are being exercised in each of the preclearance areas. Such regular disclosures will enable Canadians to evaluate whether the rights of travellers in preclearance areas are being appropriately protected.
8. **Training of US preclearance officers and Canadian officers.** The bill provides that the Minister is responsible for ensuring that every US preclearance officer is trained on the Canadian law that applies to the exercise of their powers and the performance of their duties and functions. We urge the government to ensure that US preclearance officers have robust training and development to perform their duties in accordance with Canadian law. A comprehensive education is crucial to prevent violations of Canadian law by US preclearance officers. Canadian officers operating in the United States must also have the benefit of a rigorous training program so that they may dispense of their duties in accordance with applicable US law.
9. **Preclearance should not result in the denial of entry of permanent residents or be used to bar asylum-seekers.** The acquired right of a permanent resident to enter Canada must be protected. Any decision about the admissibility of a permanent resident must be made in Canada for reasons of fairness. In addition, the law should not prevent a traveller seeking protection or refugee status from entering Canada through a preclearance area in the US.
10. **Adoption of recommendations regarding solicitor-client privilege, the return of detained goods and a review procedure for the seizure of Nexus cards made by the Canadian Bar Association.** We agree with a number of recommendations made by the Canadian Bar Association in their submission to the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security.

## Résumé du mémoire de l'ALCCB – projet de loi C-23

L'ALCCB a des préoccupations importantes au sujet du projet de loi C-23, la *Loi sur le précontrôle*. D'emblée, nous souhaitons préciser que l'ALCCB comprend les avantages importants du précontrôle. Toutefois, même en tenant compte des différentes attentes des gens en matière de vie privée dans une zone frontalière, beaucoup des nouveaux pouvoirs inclus dans le projet de loi sont simplement, selon nous, injustifiés, voire même inconstitutionnels.

1. **Le droit de retrait du précontrôle doit être protégé.** Le droit existant pour un voyageur de se retirer d'une zone de précontrôle doit être conservé. Un voyageur ne devrait pas avoir à subir un interrogatoire supplémentaire s'il choisit de se retirer et la présomption contre soupçon basée uniquement sur le retrait doit être incluse dans le nouveau texte législatif. Exiger d'une personne qu'elle réponde à des questions équivaut à la détention. De plus, le projet de loi permet un partage trop général d'information recueillie durant cet interrogatoire.
2. **Le pouvoir de détenir des voyageurs.** La détention d'une personne par un agent de précontrôle américain devrait être permise seulement si un agent de précontrôle a des motifs raisonnables de croire que ce voyageur a commis une infraction en vertu de la loi du Parlement punissable par une mise en accusation ou une déclaration sommaire de culpabilité en rapport au voyage entrepris, et le projet de loi devrait être modifié afin de continuer d'exiger des agents américains qu'ils transfèrent les gens aux agents canadiens dès que possible.
3. **Les agents américains ne doivent pas avoir le pouvoir d'effectuer des fouilles à nu en aucune circonstance.** Nous nous opposons énergiquement à l'octroi de tout pouvoir aux agents de précontrôle américains d'effectuer des fouilles à nu dans des zones de précontrôle au Canada. Rien ne justifie ce pouvoir élargi. Seuls des agents canadiens devraient avoir le droit d'effectuer des fouilles à nu, et seulement dans des circonstances limitées prescrites par la loi.
4. **Les droits et les recours stipulés dans la *Charte* ne sont généralement pas exécutoires contre les États-Unis et les agents de précontrôle américains.** Le projet de loi est secoué par des problèmes liés à la détermination de l'entité responsable des violations des droits fondamentaux de la personne et des recours possibles. Le mécanisme créé par l'art. 26.1 permettra au voyageur d'informer des fonctionnaires canadiens du Groupe consultatif chargé du précontrôle d'une « situation » liée à l'exercice de certains pouvoirs par un agent de précontrôle américain. Toutefois, ce mécanisme est irréaliste et n'offre aucun vrai recours à une personne dont les droits ont été violés. Le projet de loi devrait clarifier quelle entité est responsable d'une violation de la *Charte des droits et libertés* et de la loi sur les droits de la personne par un agent de précontrôle américain au Canada, et comment la conformité à cet égard peut être appliquée contre les États-Unis.

5. **Le Canada a besoin de plus de pouvoir pour revendiquer sa compétence en matière pénale si les É.-U. ne poursuivent pas correctement.** Le Canada doit pouvoir revendiquer sa compétence en matière pénale à l'égard d'un agent de précontrôle américain si les É.-U. affirment initialement avoir la compétence principale, sans faire par la suite une poursuite convenable.
6. **Les voyageurs doivent recevoir un avis approprié.** Un pouvoir de réglementation doit être utilisé pour veiller à ce que les voyageurs reçoivent un avis raisonnable de leurs obligations dans des zones de précontrôle afin qu'ils puissent choisir de ne pas entrer dans une zone de précontrôle. La réglementation doit imposer aux opérateurs la responsabilité d'afficher des panneaux indicateurs dans toutes les zones de précontrôle au sujet du droit de retrait.
7. **Rapport annuel sur le précontrôle.** La Chambre des communes a modifié le projet de loi pour y inclure un examen indépendant de la Loi cinq ans après son entrée en vigueur. Même s'il s'agissait d'un changement important, nous avons recommandé un examen récurrent à mesure que les problèmes à la frontière évoluaient avec le temps, et nous maintenons cette recommandation. De plus, le ministre devrait avoir l'obligation annuelle de publier des données sur l'exercice des compétences légales dans chacune des zones de précontrôle. De telles divulgations régulières permettraient aux Canadiens et aux Canadiennes d'évaluer la protection des droits des voyageurs dans des zones de précontrôle.
8. **Formation des agents de précontrôle américains et des agents canadiens.** Nous sommes heureux que la Chambre des communes ait suivi la recommandation de modifier le projet de loi afin que le ministre soit responsable de la formation de chaque agent de précontrôle américain à l'égard de toute loi canadienne applicable à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions. En développant cette formation, nous encourageons fortement le gouvernement à veiller à ce que les agents de précontrôle américains reçoivent une formation et du développement complets pour exercer leurs fonctions en vertu des lois canadiennes. Une éducation complète est cruciale afin d'éviter les violations de la loi canadienne par des agents de précontrôle américains. Les agents canadiens qui travaillent aux États-Unis doivent aussi bénéficier d'un solide programme de formation afin de pouvoir exercer leurs fonctions selon la loi américaine applicable.
9. **Le précontrôle ne devrait pas donner lieu à un refus d'entrée aux résidents permanents ou être utilisé pour interdire l'entrée aux demandeurs d'asile.** Le droit acquis d'un résident permanent d'entrer au Canada doit être protégé. Toute décision relative à l'admissibilité d'un résident permanent doit être prise au Canada pour des raisons d'équité. De plus, la loi ne devrait pas empêcher un voyageur qui demande la protection ou le statut de réfugié d'entrer au Canada par une zone de précontrôle aux É.-U.
10. **L'adoption de recommandations liées au privilège du secret professionnel de l'avocat, le retour des biens détenus et un procédé d'examen pour la saisie de cartes Nexus faite par l'Association du Barreau canadien.** Nous sommes d'accord avec un nombre de recommandations faites par l'Association du Barreau canadien dans sa présentation à ce comité.