



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

Projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*

**SECTION NATIONALE DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET DE LA CITOYENNETÉ
ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**

Novembre 2012

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section nationale du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section nationale du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien.

TABLE DES MATIÈRES

Projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*

I.	SOMMAIRE	1
II.	INTRODUCTION	6
III.	PERTE DE DROITS D'APPEL	8
	A. Contexte.....	8
	B. Changements dans l'accès à la Section d'appel.....	9
	1. Condamnations au Canada – règle des six mois d'emprisonnement.....	9
	2. Peines d'emprisonnement avec sursis.....	10
	3. Infractions et déclarations de culpabilité à l'étranger.....	11
	4. Déclarations de culpabilité à l'étranger (alinéa 36(1) <i>b</i>) de la LIPR)	12
	5. Infractions à l'étranger sans déclaration de culpabilité (alinéa 36(1) <i>c</i>) de la LIPR)	13
	C. Rétroactivité	14
IV.	OBLIGATION DE SE PRÉSENTER À UNE ENTREVUE AVEC LE SCRS.....	15
V.	NOUVEAU POUVOIR DU MINISTRE DE REFUSER L'ENTRÉE.....	16
VI.	LIMITATION DES DEMANDES FONDÉES SUR DES MOTIFS D'ORDRE HUMANITAIRE	17
VII.	FAUSSES DÉCLARATIONS	18
VIII.	CONCLUSION	19

Projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*

I. SOMMAIRE

La Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC) est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires sur le projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*. La Section de l'ABC regroupe des avocats de toutes les régions du Canada dont l'expertise englobe tous les aspects du droit de l'immigration et des réfugiés, et elle a régulièrement contribué au fil des ans à l'élaboration et la mise en application de lois connexes au Canada. La modification proposée limitant l'interdiction de territoire à l'égard de nouveaux résidents temporaires est la bienvenue, mais la majorité des modifications législatives proposées sont excessives, nuisibles et inutiles. Nous recommandons que le projet de loi soit retiré ou sensiblement modifié.

La loi va plus loin que nécessaire, s'étendant à des domaines qui ne sont pas justifiés au regard du tort auquel elle est censée s'attaquer. Les principes de l'application régulière de la loi sont sacrifiés et des pouvoirs discrétionnaires sont concentrés aux mains du ministre en limitant les possibilités de contrôle judiciaire et en prévoyant peu de protections procédurales. La soupape de sécurité de la prise en compte de « motifs d'ordre humanitaire » est amoindrie sur le plan des principes et par l'élimination ou la réduction, par la voie législative, de l'accès à des mécanismes d'appel.

Il y a peu de preuves d'abus justifiant les modifications proposées par le projet de loi C-43. Les « criminels étrangers » visés comprennent des résidents permanents du Canada, des personnes ayant un statut légitime qui souvent vivent au Canada depuis leur enfance. L'accès à des procédures légitimes et efficaces destinées à faciliter une prise de décisions rationnelles et équitables est juste et approprié.

1. Perte de droits d'appel

La perte de droits d'appel pour de nombreux résidents permanents est peut-être le changement le plus important proposé par le projet de loi C-43. Le projet de loi éliminerait radicalement l'accès à l'examen par la Section d'appel de l'immigration (SAI) des ordonnances d'expulsion visant des résidents permanents du Canada pour des motifs de criminalité. Nous croyons que ces refus de l'accès à un examen sont inutiles et déraisonnables. Le projet de loi C-43 interdirait l'accès à la SAI aux personnes qui ont été condamnées à plus de six mois d'emprisonnement, au lieu du seuil actuel de deux ans. Il en découlerait l'expulsion sans appel de résidents permanents ayant reçu une peine d'emprisonnement de six mois, indépendamment de toute autre circonstance, y compris lorsqu'une seule déclaration de culpabilité est en jeu, et indépendamment de ce que la personne ait vécu au Canada depuis l'enfance, qu'elle soit réadaptée et qu'elle ne présente pas de risque de récidive, ou que la peine soit plus sévère que la moyenne, compte tenu des écarts dans les tendances de la détermination de la peine d'un ressort à l'autre. Nous recommandons que le seuil actuel du refus d'accès à la SAI prévu par le paragraphe 64(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) soit maintenu.

Le projet de loi ne fait aucune distinction entre peines avec sursis purgées dans la communauté et peines purgées en prison. Les ordonnances de sursis prévoient souvent une période sensiblement plus longue qu'une peine équivalente purgée en prison, et elles sont prévues pour des situations où la criminalité en cause est moins grave et la punition est moins sévère. Elles ne devraient pas être considérées comme étant si graves qu'elles justifieraient la perte du droit d'appel. Si les modifications limitant les droits d'appel étaient mises en œuvre, la modification au paragraphe 64(2) de la LIPR devrait prévoir une exception pour toute peine avec sursis.

Le projet de loi C-43 étend le refus de l'accès à l'examen par la SAI aux résidents permanents qui ont été condamnés pour des infractions à l'étranger (quelle que soit la peine imposée) ou dont on croit qu'ils ont commis une infraction à l'étranger même en l'absence de déclaration de culpabilité. Nous nous interrogeons sur la raison pour laquelle le projet de loi supprime la compétence de la SAI à l'égard de résidents permanents qui ne sont frappés d'aucune interdiction de territoire pour des crimes commis au Canada ou dont les déclarations de culpabilité à l'étranger ont mené à des peines n'indiquant aucunement que l'infraction était

grave. La nature des systèmes policiers et judiciaires de certains pays fait qu'il est essentiel de préserver le pouvoir de la SAI d'évaluer le comportement à l'étranger qui est mis en cause en tenant pleinement compte de la situation du délinquant, avant que des ordonnances d'expulsion entrent en vigueur.

En ce qui concerne les infractions à l'étranger, la seule exigence est que l'infraction, si elle était commise au Canada, serait éventuellement punissable par une peine d'emprisonnement d'au moins 10 ans. Seraient visés des comportements qui de prime abord ne sont pas particulièrement graves, comme le cas d'un jeune résident permanent déclaré coupable d'avoir utilisé de fausses pièces d'identité pour entrer dans un bar aux États-Unis. En vertu du projet de loi C-43, un appel d'une ordonnance d'expulsion ne serait plus possible quelles que soient les circonstances de l'infraction ou du délinquant. Notre système de détermination de l'admissibilité, qui est fondé sur les concepts de la proportionnalité et de l'équité, ne peut se tenir que si l'examen par la SAI est maintenu.

La nécessité de maintenir l'examen par la SAI est peut-être importante surtout dans le cas des mesures de renvoi fondées seulement sur la conviction d'un agent qu'une infraction a été commise à l'étranger, même en l'absence de déclaration de culpabilité. Un examen par la SAI permet d'évaluer la véritable gravité de l'infraction et les circonstances du résident permanent, tout en s'assurant que la preuve de la perpétration d'une infraction à l'étranger, en l'absence d'une déclaration de culpabilité par un tribunal, a été évaluée convenablement. Refuser l'accès à la SAI ne devrait pas s'appliquer à des cas d'interdiction de territoire pour déclarations de culpabilité à l'étranger ou perpétration d'infractions à l'étranger.

L'application rétroactive du projet de loi C-43 risque de créer d'importantes injustices. Les dispositions transitoires du projet de loi C-43 refuseraient les droits d'appel même si la déclaration de culpabilité ou l'infraction en cause est survenue avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-43, à moins que l'affaire ait été renvoyée à la Section de l'immigration avant que les dispositions n'entrent en vigueur. Le moment où une affaire a été renvoyée à la SAI n'est pas un critère équitable pour déterminer qui devrait perdre des droits d'appel. En déterminant les peines, les tribunaux criminels apprécient globalement les circonstances du délinquant et les conséquences de la peine imposée. La perte d'un droit d'appel d'une ordonnance d'expulsion est un facteur important et pertinent pour la cour déterminant la peine. Le caractère rétroactif des dispositions est particulièrement injuste pour les personnes qui ont reçu une peine plus

longue du fait qu'ils pourraient purger leur peine dans la communauté en vertu d'une ordonnance de peine avec sursis. La Section de l'ABC recommande que les dispositions transitoires du projet de loi C-43 ayant trait à la perte des droits d'appel soient révisées de façon à ce que les mesures soient applicables uniquement aux personnes déclarées coupables ou accusées après l'entrée en vigueur du projet de loi.

2. Obligation de se présenter à une entrevue avec le SCRS

Le projet de loi C-43 crée l'obligation pour les étrangers qui soumettent une demande de se présenter à une entrevue menée par le SCRS et répondre à toutes les questions « dans le cadre d'une enquête », sur demande d'un agent de l'immigration. Une obligation absolue de répondre à des questions du SCRS pourrait dans de nombreux cas être profondément problématique puisque des personnes pourraient se trouver dans la situation peu enviable d'être légalement obligées de fournir de l'information sur d'autres personnes sans rapport avec leur propre demande d'immigration. De nombreux citoyens canadiens coopèrent librement aux activités de renseignement du Canada, mais la *Charte canadienne des droits et libertés* protège le droit d'une personne de fixer l'étendue de cette coopération. Cette protection fondamentale n'est pas et ne devrait pas être réservée aux citoyens. Nous recommandons que l'article en cause soit rédigé de façon à préciser que l'obligation d'une personne de se présenter à une entrevue et de répondre à des questions est limitée en fonction de l'information raisonnablement nécessaire dans le cadre de sa demande.

3. Nouveau pouvoir du ministre de refuser l'entrée

L'article 22.1 proposé par le projet de loi C-43 conférerait au ministre un nouveau pouvoir inédit de refuser l'entrée au Canada si « l'intérêt public le justifie ». L'article proposé accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire essentiellement illimité d'empêcher, pendant trois ans à la fois, l'entrée de personnes qui ne sont pas par ailleurs interdites de territoire. La LIPR contient déjà des mécanismes suffisants pour parer à un large éventail de préoccupations légitimes concernant la protection du public canadien. L'absence de responsabilisation et le caractère vague des critères constitueraient pour les ministres une invitation à refuser l'entrée à des personnes dont les opinions sont impopulaires ou simplement contraires aux leurs. Les motifs d'« intérêt public » sont particulièrement vagues, et ils ne sont pas définis. Ils inviteraient et

habiliteraient au recours à ce pouvoir pour des motifs purement politiques ou idéologiques. Nous recommandons que l'article 22.1 proposé soit retiré.

4. Limitation des demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire

Le projet de loi C-43 supprime la possibilité de tenir compte de motifs humanitaires dans la décision d'expulser des personnes du Canada au titre de certaines catégories d'interdiction de territoire apparemment graves. Cependant, ces catégories recouvrent une vaste plage de gravité. Par exemple la « criminalité organisée », au sens de l'article 37, peut être une participation relativement mineure à des infractions planifiées de faible gravité, comme le vol à l'étalage. Dans de nombreux cas, l'interdiction de territoire peut être motivée par la participation à des faits remontant à des dizaines d'années, commis dans une situation sociale très différente ou dans la jeunesse de la personne en cause. Le pouvoir discrétionnaire du ministre de tenir compte de facteurs d'ordre humanitaire est important pour contrebalancer la grande portée des dispositions sur l'interdiction de territoire au moyen de considérations personnelles positives. Cette modification va donc à l'encontre des valeurs canadiennes fondamentales de l'équité et de l'application régulière de la loi. Il est difficile de comprendre le tort que la modification vise à pallier, étant entendu que le ministre est habilité à refuser tout recours dans des cas qui ne sont pas convaincants. Par conséquent, les modifications proposées aux paragraphes 25(1) et 25.1(1) de la LIPR supprimant la possibilité que le ministre tienne compte de facteurs humanitaires dans certains cas d'interdiction de territoire devraient être supprimées.

5. Fausses déclarations

Le projet de loi C-43 propose de prolonger de deux ans à cinq ans la durée de l'interdiction de territoire imposée au motif de fausses déclarations, et d'interdire aux personnes déclarées interdites de territoire pour fausses déclarations de demander la résidence permanente pendant cette période. Aucune distinction n'est faite entre les personnes qui ont voulu commettre une fraude et celles qui ont commis une erreur mineure, ou de bonne foi, ou involontaire. Il serait excessivement punitif d'interdire de territoire pour cinq ans ceux qui ont fait une erreur par inadvertance en raison d'un manque de compréhension ou d'une maîtrise limitée de la langue, ou en s'en remettant aux conseils d'un tiers sans expérience ou sans scrupules. L'interdiction de cinq ans est un instrument grossier qui traiterai toutes les fausses déclarations comme si elles étaient parmi les plus graves, et elle imposerait la pénalité

maximale à tous quelle que soit la gravité de leur infraction. En outre, elle supprimerait toute possibilité d'atténuer les conséquences sévères en invoquant des motifs d'ordre humanitaire. La Section de l'ABC recommande que ces modifications proposées à l'article 40 de la LIPR soient supprimées.

II. INTRODUCTION

La Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC) est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires sur le projet de loi C-43, *Loi accélérant le renvoi de criminels étrangers*, présenté en juin 2012. Le projet de loi C-43 propose d'éliminer l'accès à la Section d'appel de l'immigration (SAI) pour les résidents permanents ou les membres de la catégorie du regroupement familial qui font l'objet de certaines peines criminelles au Canada ou dont on croit qu'ils ont commis des infractions à l'extérieur du Canada. De plus, le projet de loi C-43 :

- confère au ministre un nouveau pouvoir discrétionnaire de refuser l'entrée à des personnes pour des motifs non précisés relevant de l'« intérêt public »;
- augmente la pénalité pour fausses déclarations (de deux à cinq ans);
- confère au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) un vaste droit de soumettre à une entrevue, sans restriction, toute personne qui présente une demande en vertu de la Loi;
- réduit les recours déjà limités des personnes visées par d'autres conclusions quant à l'interdiction de territoire;
- limite l'interdiction de territoire à l'égard de nouveaux résidents temporaires ayant des membres de la famille qui sont interdits de territoire.

La modification proposée limitant l'interdiction de territoire à l'égard de nouveaux résidents temporaires est la bienvenue, mais la majorité des modifications législatives proposées sont excessives, nuisibles et inutiles.

La possibilité de véritables discussions et débats sur ces questions a été entravée du fait que le projet de loi a été mis en valeur à titre de mesure nécessaire pour contrer des « criminels étrangers dangereux » qui continueraient de « terroriser des Canadiens innocents »¹, à renfort d'illustrations d'« abus » de la part d'étrangers qui exploitent des « vides juridiques » en

¹ Citoyenneté et Immigration Canada, « Le Ministre Kenney appuie la *Loi sur le renvoi accéléré des criminels étrangers* » (24 septembre 2012), en ligne : www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiques/2012/2012-09-24.asp.

retardant leur renvoi grâce à des appels successifs tout en poursuivant leur comportement criminel, y compris des crimes aussi graves que des meurtres².

La loi va plus loin que nécessaire, s'étendant à des domaines qui ne sont pas justifiés au regard du tort auquel elle est censée s'attaquer. L'application régulière de la loi est sacrifiée et des pouvoirs discrétionnaires sont concentrés aux mains du ministre, en limitant les possibilités de contrôle judiciaire et en prévoyant peu de protections procédurales. La soupape de sécurité de la prise en compte de « motifs d'ordre humanitaire » est amoindrie sur le plan des principes et par l'élimination ou la réduction, par la voie législative, de l'accès à des mécanismes d'appel.

Le projet de loi C-43 est une attaque contre des mesures de protection et des procédures qui sont bien établies et efficaces. Ce qui reste est des dispositifs d'application de la loi et de traitement des demandeurs d'asile contenant de nombreux éléments qui portent atteinte aux principes et aux acquis en matière d'équité et d'application régulière de la loi. Ce projet de loi trahit la fière tradition canadienne de respect des droits individuels, des protections procédurales et de la primauté de la loi. Il y a peu de preuves d'abus justifiant la portée des modifications proposées par le projet de loi C-43³. Les « criminels étrangers » mentionnés dans le titre du projet de loi comprennent des résidents permanents du Canada, des personnes ayant un statut légitime qui souvent vivent au Canada depuis leur enfance. L'accès à des procédures légitimes et efficaces destinées à faciliter une prise de décisions rationnelles et équitables est juste et approprié.

² Voir, par exemple, Citoyenneté et Immigration Canada, « Notes en vue d'une allocution de l'honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme » (juin 2012), en ligne : www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/discours/2012/2012-06-20.asp.

³ Un des exemples cités par le ministre concerne Clinton Gayle, qui en 1994, alors qu'il était sous le coup d'une ordonnance d'expulsion, a abattu un agent de police de Toronto. Cette tragédie est survenue après que CIC avait perdu puis mal géré son dossier de renvoi. La SAI n'y a joué aucun rôle. Voir : Timothy Appleby, « Immigration Department settles multimillion-dollar lawsuit 17 years after Toronto police officers shot », *Globe and Mail* (4 juin 2011), en ligne : www.theglobeandmail.com/news/toronto/immigration-department-settles-multimillion-dollar-lawsuit-17-years-after-toronto-police-officers-shot/article582129. Un autre exemple concerne deux personnes s'étant adonnées à la course de rue, Khosa et Bhalru, renvoyées après avoir causé la mort d'Irene Thorpe en 2000. La SAI a entendu et rejeté leurs appels. Rien n'indique qu'une ou l'autre de ces personnes ait commis des crimes notables additionnels avant leur expulsion du Canada.

III. PERTE DE DROITS D'APPEL

La perte de droits d'appel pour de nombreux résidents permanents est peut-être le changement le plus important proposé par le projet de loi C-43. Le projet de loi éliminerait radicalement l'accès à l'examen par la Section d'appel de l'immigration (SAI) des ordonnances d'expulsion visant des résidents permanents du Canada pour des motifs de criminalité. Il refuserait l'examen par la SAI aux résidents permanents qui ont été déclarés coupables d'infractions à l'étranger devant être signalées ou dont on croit qu'ils ont commis des infractions à l'étranger, même en l'absence de déclaration de culpabilité. Le projet de loi refuserait l'examen par la SAI aux résidents permanents déclarés coupables au Canada et condamnés à une peine de six mois ou plus d'emprisonnement.

Ces refus de l'accès à un examen sont inutiles et déraisonnables.

A. Contexte

L'accès à un tribunal administratif indépendant, la SAI, assuré aux résidents permanents faisant l'objet de mesures de renvoi prises pour cause de condamnations criminelles est une composante de longue date du droit de l'immigration. Le tribunal tient une audience ouverte mettant en présence l'avocat du ministre et la personne concernée. Le tribunal prend connaissance des preuves de la criminalité et de la situation de la personne. Soit il confirme le renvoi en rejetant simplement l'appel, soit il rend une ordonnance de sursis – une forme de probation – exigeant que le résident permanent respecte des conditions. L'avocat du ministre souscrit souvent aux recommandations quant aux conditions d'une ordonnance de sursis, ou ne s'oppose pas à l'ordonnance de sursis, parce qu'il s'agit d'une issue opportune de l'examen.

Le processus de la SAI est efficace et équitable. Il y a une seule audience, habituellement menée à terme en une seule séance. Les décisions sont rarement contestées avec succès en Cour fédérale. Elles sont fondées sur des critères bien établis approuvés par la Cour suprême du Canada et la Cour fédérale. La SAI prend en compte la gravité de la criminalité, la probabilité d'une réadaptation, l'établissement au Canada, le niveau de soutien de la communauté et de la famille, et les difficultés pour la famille au Canada. Elle soupèse la nécessité de protéger la société canadienne de nouveaux comportements criminels et les circonstances du résident permanent. Il s'agit d'un processus rationnel, transparent et nécessaire. Dans certains cas, une ordonnance de sursis est la solution raisonnable : le résident permanent obtient la possibilité

de démontrer qu'il devrait être autorisé à demeurer au Canada. Dans d'autres cas, le renvoi est approprié.

La SAI est la seule instance où cette réflexion et cette recherche d'équilibre sont prescrites pour les résidents permanents risquant le renvoi. La compétence de la SAI pour examiner toutes les circonstances en cause au moment de décider si une ordonnance d'expulsion doit être exécutée est particulièrement importante pour les résidents permanents qui ont vécu au Canada depuis de nombreuses années (parfois depuis la petite enfance). Ces résidents permanents ont des réseaux sociaux bien établis, un emploi, des enfants et une famille élargie au Canada. Si leur criminalité n'est pas suffisamment grave et que leur réadaptation est démontrée, le renvoi immédiat peut être une conséquence excessivement sévère. Une ordonnance de sursis est appropriée dans de tels cas.

Dans les années passées, le gouvernement a exclu l'accès à la SAI pour les cas les plus graves de criminalité. Ces cas sont ceux à l'égard desquels le gouvernement croit que la SAI ne devrait pas avoir la possibilité d'envisager une ordonnance de sursis. Depuis 10 ans, le critère de « grande criminalité » était défini comme l'imposition au Canada d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Un résident permanent déclaré coupable d'une infraction au Canada et recevant une peine d'emprisonnement de deux ans pouvait être renvoyé sans examen par la SAI de ses circonstances.

B. Changements dans l'accès à la Section d'appel

1. Condamnations au Canada – règle des six mois d'emprisonnement

Le projet de loi C-43 refusera l'accès à la SAI pour les résidents permanents condamnés au Canada à plus de six mois d'emprisonnement, en vertu du paragraphe 64(2) de la LIPR. Le seuil de deux ans est réduit, de sorte que davantage de résidents permanents seront visés et exposés à un renvoi « automatique » sans examen des circonstances en cause.

Nous ne soutenons pas que des immigrants soumis à une peine de six mois d'emprisonnement ne devraient jamais être renvoyés du Canada. Certains devraient l'être. Cependant, nous ne croyons pas que toute personne recevant une peine d'emprisonnement de six mois devrait être renvoyée indépendamment de toute autre circonstance. Par exemple, le changement proposé ne permettrait pas la prise en compte des éléments suivants :

- s'il s'agit d'une déclaration de culpabilité unique ou s'il y a une série de déclarations de culpabilité témoignant d'un mode de vie criminel bien établi;
- si la personne est au Canada depuis un an ou depuis 35 ans, ou si elle l'est depuis l'enfance;
- si la personne est réadaptée et ne présente pas de risque de récidive;
- si les peines prononcées pour des infractions équivalentes varient au Canada, et donc si la personne a reçu une peine plus sévère que si elle avait été condamnée dans un autre ressort.

La Section de l'ABC croit que ce changement dans le seuil justifiant la perte de droits d'appel est inutile et excessivement punitif. Il mènera à de mauvaises décisions, des renvois inutiles et de grandes difficultés pour les familles touchées au Canada. Il n'est pas justifié par des preuves empiriques d'abus.

RECOMMANDATION :

1. Il ne devrait y avoir aucune modification au paragraphe 64(2) de la LIPR concernant le refus de l'accès à la SAI.

2. Peines d'emprisonnement avec sursis

Les tribunaux ont jugé qu'une « période d'emprisonnement » comprend une peine d'emprisonnement avec sursis en vertu de l'article 742 du *Code criminel*. Ces peines sont purgées dans la communauté plutôt que dans une prison. Les juges des cours criminelles peuvent imposer une peine avec sursis uniquement s'ils sont convaincus que la personne en cause ne présente pas de danger pour la communauté et n'a pas d'antécédent de désobéissance aux ordonnances des tribunaux. Une peine avec sursis ne peut pas être imposée si la peine est supérieure à deux ans, si la loi prévoit une peine d'emprisonnement minimale ou dans le cas d'un crime que le *Code criminel* désigne comme une infraction avec violence. Une peine avec sursis est habituellement assortie de strictes conditions, y compris un couvre-feu. Si les conditions ne sont pas respectées, un juge de cour criminelle peut envoyer la personne en prison pour la durée de la peine.

Les ordonnances de sursis à l'emprisonnement prévoient habituellement une période plus longue qu'une peine équivalente purgée en prison. Un juge imposant une peine avec sursis au lieu d'une peine d'emprisonnement de trois mois peut fixer à six mois ou neuf mois la durée de la peine avec sursis.

Le projet de loi C-43 traite une peine avec sursis de six mois exactement de la même façon qu'une peine à purger dans une prison. Un résident permanent recevant une peine avec sursis de six mois serait soumis à une mesure de renvoi exécutable sans examen par la SAI. Les peines avec sursis sont prévues pour les situations de criminalité moins grave et de pénalité moins sévère, et ne devraient pas être considérées comme étant si graves qu'elles justifieraient la perte de droits d'appel, surtout au vu des graves implications et conséquences pour le résident permanent.

La Section de l'ABC recommande que toute modification précise que le seuil de six mois (ou tout autre seuil) ne s'applique pas aux ordonnances de sursis à l'emprisonnement.

RECOMMANDATION :

2. Si les modifications limitant les droits d'appel sont mises en œuvre, la modification au paragraphe 64(2) de la LIPR devrait prévoir une exception pour les ordonnances de sursis à l'emprisonnement.

3. Infractions et déclarations de culpabilité à l'étranger

Le projet de loi C-43 refuse aussi l'accès à un examen par la SAI dans le cas de résidents permanents déclarés coupables d'infractions à l'étranger (quelle que soit la peine imposée) ou dont on croit qu'ils ont commis une infraction à l'étranger, même en l'absence de déclaration de culpabilité. Il s'agit des catégories d'interdiction de territoire pour motif de criminalité en vertu des alinéas 36(1)b) et 36(1)c) de la LIPR⁴.

Les résidents permanents interdits de territoire pour un ou l'autre de ces motifs ont actuellement un accès non limité à un examen par la SAI d'une mesure de renvoi. Le projet de loi C-43 supprime tout accès à la SAI en vue d'un examen pour un ou l'autre de ces motifs. Il n'y a aucune exception.

⁴ Les alinéas 36(1)b) et 36(1)c) de la LIPR se lisent comme suit :

36. (1) Emportent interdiction de territoire pour grande criminalité les faits suivants : [...]
b) être déclaré coupable, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans;
c) commettre, à l'extérieur du Canada, une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.

Le « méfait » que le projet de loi C-43 est censé viser est le fait de criminels « étrangers » commettant des crimes graves au Canada. Nous nous demandons pourquoi le projet de loi supprime la compétence de la SAI à l'égard des résidents permanents qui ne sont pas interdits de territoire pour des crimes commis au Canada ou dont les déclarations de culpabilité à l'étranger sont assorties de peines n'indiquant aucunement que l'infraction était grave.

Un processus d'examen officiel est essentiel pour les catégories d'interdiction de territoire ayant trait aux déclarations de culpabilité à l'étranger et à des infractions dont on croit qu'elles ont été commises à l'étranger (sans qu'il y ait de déclaration de culpabilité). La nature des systèmes policiers et judiciaires de certains pays fait qu'il est essentiel de préserver le pouvoir de la SAI d'évaluer le comportement à l'étranger qui est mis en cause en tenant pleinement compte de la situation du délinquant, avant que des ordonnances d'expulsion entrent en vigueur. Nous précisons ci-dessous nos préoccupations au sujet respectivement des déclarations de culpabilité à l'étranger et des infractions à l'étranger en l'absence de déclaration de culpabilité.

4. Déclarations de culpabilité à l'étranger (alinéa 36(1)b) de la LIPR)

Les paramètres de l'interdiction de territoire au motif d'une déclaration de culpabilité à l'étranger sont très vastes. La peine qui a été imposée à un résident permanent à l'étranger n'importe pas, qu'il s'agisse d'une amende, d'une peine de probation ou d'une peine d'emprisonnement. Le seul critère est qu'il y ait déclaration de culpabilité pour une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, serait éventuellement punissable par une peine d'emprisonnement d'au moins 10 ans. Seraient visées de nombreuses infractions au *Code criminel*, y compris des infractions manifestement graves (meurtre ou vol à main armée) et d'autres qui ne sont pas manifestement graves, voire qui ne sont pas graves du tout.

Par exemple :

- En vertu de l'article 368 du Code criminel, quiconque se sert d'un document faux ou frauduleux est passible d'une peine maximale de 10 ans. Un résident permanent âgé de 20 ans déclaré coupable d'utilisation d'une fausse pièce d'identité pour entrer dans un bar alors qu'il était en visite aux États-Unis est interdit de territoire au motif d'une déclaration de culpabilité à l'étranger. Le fait que le tribunal américain ait seulement imposé une amende de 200 \$ n'importe pas. L'alinéa 36(1)b) de la LIPR n'exige pas une peine minimale, mais seulement une déclaration de culpabilité à l'étranger.
- En vertu de l'alinéa 267b) du Code criminel, l'infraction d'infliger des lésions corporelles est passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans. Si le

résident permanent âgé de 20 ans étudiant dans une université américaine s'enivre dans un bar et blesse une autre personne au cours d'une bagarre, la déclaration de culpabilité aux États-Unis entraîne l'interdiction de territoire en vertu de la LIPR au titre de déclaration de culpabilité à l'étranger. Le fait que la pénalité imposée par le tribunal américain est une peine de probation n'importe pas.

- En vertu du paragraphe 249(3) du Code criminel, l'infraction de conduite dangereuse causant ainsi des lésions corporelles est passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans. Une déclaration de culpabilité pour une infraction équivalente entraîne l'interdiction de territoire en vertu de la LIPR indépendamment de la peine imposée en vertu de la loi du pays en cause.

Bien que d'autres types d'infractions puissent être plus graves, la question est que l'appel d'une ordonnance d'expulsion ne serait plus possible, peu importe que l'infraction soit ou non réellement grave, indépendamment des circonstances du résident permanent, indépendamment de la peine imposée par un tribunal étranger et peu importe que la procédure du ressort étranger ait été équitable ou non. L'alinéa 36(1)b) exige seulement qu'il y ait eu une déclaration de culpabilité à l'étranger et une infraction équivalente en vertu de la loi canadienne. Il n'y a pas de latitude.

La seule latitude possible est par le biais d'un examen de la SAI, qui procède à une évaluation convenable et nécessaire de toutes les circonstances et détermine si le renvoi est approprié. Notre système de détermination de l'admissibilité, fondé sur les concepts de la proportionnalité et de l'équité, ne peut se tenir que si l'examen par la SAI est maintenu.

5. Infractions à l'étranger sans déclaration de culpabilité (alinéa 36(1)c) de la LIPR)

La nécessité de maintenir l'examen par la SAI est peut-être importante surtout dans le cas des mesures de renvoi fondées seulement sur la conviction d'un agent qu'une infraction a été commise à l'étranger, même en l'absence de déclaration de culpabilité. Un examen par la SAI permet d'évaluer la véritable gravité de l'infraction et les circonstances du résident permanent, tout en s'assurant que la preuve de la perpétration d'une infraction à l'étranger, en l'absence d'une déclaration de culpabilité par un tribunal, a été évaluée convenablement.

La Section de l'ABC s'oppose à la suppression des droits d'appel de l'interdiction de territoire en vertu des alinéas 36(1)b) et c).

RECOMMANDATION :

- 3. Toute disposition refusant l'accès à la SAI ne devrait pas s'appliquer aux catégories d'interdiction de territoire fondées sur des déclarations de culpabilité à l'étranger ou la perpétration d'infractions à l'étranger. Par conséquent, la précision « et, d'autre part, les faits visés aux alinéas 36(1)b) et c) » devrait être supprimée de la modification au paragraphe 64(2) de la LIPR.**

c. Rétroactivité

Les dispositions transitoires du projet de loi C-43 refuseraient les droits d'appel dans les cas de condamnation pour des infractions commises avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-43, à moins que des agents de l'Agence des services frontaliers du Canada les aient déjà signalés en vertu de l'article 44 de la LIPR et les aient renvoyés en vue d'une audience de la Section de l'immigration avant que les dispositions en cause n'entrent en vigueur. Même si la préservation des droits d'appel est justifiée dans ces cas, le moment où un cas a été renvoyé en vue d'une audience n'est pas un motif équitable pour déterminer qui devrait perdre les droits d'appel. Ces dispositions transitoires créeront une importante injustice si elles ne sont pas révisées de façon à prévoir la prise en compte des circonstances de toute personne déclarée coupable ou condamnée à une peine avant l'entrée en vigueur des dispositions. Les résidents permanents qui ont été déclarés coupables d'infractions relevant de la « grande criminalité » et qui se sont vu imposer leur peine par les tribunaux sous le régime actuel sont maintenant confrontés à d'importantes conséquences qui n'étaient pas prévisibles au moment de la détermination de leur peine. Le caractère rétroactif des dispositions est particulièrement injuste pour les personnes qui ont reçu une peine plus longue du fait qu'ils pourraient purger leur peine dans la communauté en vertu d'une ordonnance de peine avec sursis. S'ils devaient choisir, plutôt qu'une peine à purger dans la communauté assortie de la perspective dévastatrice d'un renvoi sans possibilité d'appel, de nombreux résidents permanents préféreraient une période d'incarcération. En déterminant les peines, les tribunaux criminels apprécient globalement les circonstances du délinquant et les conséquences de la peine imposée. La perte d'un droit d'appel d'une ordonnance d'expulsion est un facteur important et pertinent pour la cour déterminant la peine. L'application rétroactive de la disposition priverait des résidents permanents déjà condamnés d'un droit d'appel alors qu'un délinquant condamné après l'adoption de la modification proposée pourrait le conserver.

RECOMMANDATION :

- 4. Les dispositions transitoires du projet de loi C-43 ayant trait à la perte des droits d'appel devraient être révisées de façon à ce que les mesures soient applicables uniquement aux personnes déclarées coupables ou accusées après l'entrée en vigueur du projet de loi.**

IV. OBLIGATION DE SE PRÉSENTER À UNE ENTREVUE AVEC LE SCRS

Le projet de loi C-43 crée l'obligation pour les étrangers qui soumettent une demande de se présenter à une entrevue menée par le SCRS et répondre à toutes les questions « dans le cadre d'une enquête », sur demande d'un agent de l'immigration. Le SCRS a un rôle important à jouer face aux problèmes de sécurité nationale dans le contexte de l'immigration. Lorsqu'une personne soumet une demande d'immigration, il est raisonnable qu'elle s'attende à faire l'objet d'un contrôle de sécurité, et il est raisonnable que les demandeurs soient tenus de répondre à des questions du SCRS. Toutefois le texte des dispositions du projet de loi C-43 ne prévoit pas des limites appropriées à cette obligation.

L'article 16 actuel de la LIPR impose déjà à l'auteur d'une demande l'obligation de répondre aux questions que lui pose un agent de l'immigration. Cependant, le texte anglais de cette disposition limite l'obligation à ce que l'agent peut raisonnablement demander. Cette limitation concilie judicieusement les intérêts légitimes de l'État en matière de sécurité et les droits de la personne contrôlée. Un agent de l'immigration est habilité à interroger le demandeur sur des questions pertinentes, comme l'identité ou l'admissibilité. Par contre, le demandeur n'est pas tenu de répondre à des questions sans rapport avec sa propre admissibilité ou sa propre demande.

Une limitation semblable devrait être imposée aux entrevues menées par le SCRS. Une obligation absolue de répondre aux questions du SCRS pourrait être problématique puisque des personnes pourraient se trouver dans la situation peu enviable d'être légalement obligées de fournir de l'information sur d'autres personnes sans rapport avec leur propre demande d'immigration. De nombreux citoyens canadiens coopèrent librement aux activités de renseignement du Canada, mais la *Charte canadienne des droits et libertés* protège le droit d'une personne de fixer l'étendue de cette coopération. Cette protection est un élément fondamental d'une société libre et démocratique cherchant à trouver le juste équilibre entre sécurité et

libertés individuelles. Cette protection fondamentale n'est pas et ne devrait pas être réservée uniquement aux citoyens.

Les tribunaux pourraient bien interpréter la modification proposée comme si elle contenait implicitement les limitations évoquées ci-dessus, mais le Parlement devrait prévoir des dispositions législatives qui protègent clairement les droits en vertu de la Charte, plutôt que de s'en remettre à l'interprétation d'une modification par les tribunaux. Nous proposons que l'article en cause soit rédigé de façon à préciser que l'obligation d'une personne de se présenter à une entrevue et de répondre à des questions est limitée en fonction de l'information raisonnablement nécessaire dans le cadre de sa demande.

RECOMMANDATION :

5. La modification suivante devrait être apportée au paragraphe 16(2.1) proposé de la LIPR :

(2.1) Un étranger qui présente une demande au titre de la présente loi doit, sur demande de l'agent, se présenter à toute entrevue menée par le Service canadien du renseignement de sécurité dans le cadre d'une enquête visée à l'article 15 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* en vue de fournir au ministre les conseils visés à l'article 14 de cette loi ou de lui transmettre les informations visées à cet article. L'étranger doit répondre véridiquement aux questions se rapportant à la demande qui lui sont posées pendant cette entrevue.

V. NOUVEAU POUVOIR DU MINISTRE DE REFUSER L'ENTRÉE

L'article 22.1 proposé par le projet de loi C-43 conférerait au ministre un nouveau pouvoir inédit de refuser l'entrée au Canada si « l'intérêt public le justifie ». L'article proposé accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire essentiellement illimité d'empêcher, pendant trois ans à la fois, l'entrée de personnes qui ne sont pas par ailleurs interdites de territoire. La LIPR contient déjà des mécanismes suffisants pour parer à un large éventail de préoccupations légitimes concernant la protection du public canadien. Par exemple, l'alinéa 34(1)c) prévoit un vaste mécanisme permettant l'interdiction de territoire lorsqu'une personne constitue « un danger pour la sécurité du Canada »; le paragraphe 36(2) permet à un agent de refuser l'entrée à une personne dont on croit qu'elle a commis certaines infractions criminelles. D'autres dispositions

traitent d'autres préoccupations qui peuvent être soulevées au moment d'autoriser l'entrée au Canada.

Ce pouvoir ministériel inédit invite à l'arbitraire dans l'application de la loi et aux abus. Il est contraire aux principes fondamentaux de la démocratie canadienne et aux libertés protégées par la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'absence de responsabilisation et le caractère vague des critères permettraient aux ministres qui le décident de refuser l'entrée à des personnes dont les opinions sont impopulaires ou simplement contraires à celles du gouvernement au pouvoir⁵. Les motifs d'« intérêt public » sont particulièrement vagues, et ils ne sont pas définis. Tout motif valable d'intérêt public justifiant de refuser l'entrée au Canada devrait être explicitement énoncé dans la loi et soumis à un débat public ainsi qu'à un contrôle et à l'approbation du Parlement.

RECOMMANDATION :

6. La Section de l'ABC recommande que l'article 22.1 soit retiré.

VI. LIMITATION DES DEMANDES FONDÉES SUR DES MOTIFS D'ORDRE HUMANITAIRE

Le projet de loi C-43 supprime la possibilité de tenir compte de motifs humanitaires dans la décision d'expulser des personnes du Canada au titre de certaines catégories d'interdiction de territoire apparemment graves. De prime abord, il peut sembler opportun d'empêcher la prise en compte de considérations humanitaires pour contrer l'interdiction de territoire fondée sur des motifs de sécurité liés à l'espionnage, au terrorisme ou à la criminalité organisée.

Cependant, ces catégories recouvrent dans la réalité un vaste éventail de faits de gravité variable. Par exemple, la plupart des Canadiens conviendraient probablement que la

⁵ Le projet de loi C-43 fait suite à la tentative d'utiliser les dispositions actuelles sur l'interdiction de territoire pour empêcher le politicien britannique controversé George Galloway d'entrer au Canada. En examinant les circonstances de l'affaire, le juge Mosley de la Cour fédérale a constaté qu'aucune décision au sens strict n'avait été rendue sur l'admissibilité, mais s'est exprimé comme suit au sujet de l'argument du gouvernement voulant que l'interdiction de territoire de M. Galloway soit raisonnable :

Il est clair que les efforts déployés pour garder M. Galloway à l'extérieur du pays étaient davantage attribuables à ses opinions politiques qu'à une réelle préoccupation selon laquelle M. Galloway s'était livré au terrorisme ou était membre d'une organisation terroriste. On semble n'avoir aucunement tenu compte des intérêts des Canadiens qui souhaitent entendre M. Galloway parler ni des libertés d'expression et d'association garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés*. [*Toronto Coalition to Stop the War c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2010 CF 957, paragr. 8]

participation éphémère et minime d'un résident permanent de longue date aux activités d'un gang local dans sa jeunesse devrait être soupesée au regard de sa réadaptation, de la solidité de ses liens au Canada et de la preuve d'une contribution fructueuse et positive à la société canadienne. La disposition proposée ne permettrait pas la prise en compte de ces facteurs et traiterait toutes les personnes comme si elles étaient des membres à part entière de groupes comme Al-Qaïda. Au sens de l'article 37, la « criminalité organisée » peut être une participation relativement mineure à un plan d'infractions de faible gravité comme le vol à l'étalage. Dans de nombreux cas, l'interdiction de territoire peut être motivée par la participation à des faits remontant à des dizaines d'années, commis dans une situation sociale très différente ou dans la jeunesse de la personne en cause. La personne peut avoir des circonstances impérieuses, et son renvoi pourrait avoir un effet dévastateur pour des enfants nés au Canada, le conjoint, des membres de la famille ou la communauté. Le pouvoir discrétionnaire du ministre de tenir compte de facteurs d'ordre humanitaire est important pour contrebalancer la grande portée des dispositions sur l'interdiction de territoire au moyen de considérations personnelles positives. Cette modification va donc à l'encontre des valeurs canadiennes fondamentales de l'équité et de l'application régulière de la loi. Il est difficile de comprendre le tort que la modification vise à pallier, étant entendu que le ministre est déjà habilité à refuser tout recours dans des cas qui ne sont pas convaincants.

RECOMMANDATION :

- 7. Les modifications proposées aux paragraphes 25(1) et 25.1(1) de la LIPR supprimant la possibilité que le ministre tienne compte de facteurs humanitaires dans certains cas d'interdiction de territoire devraient être supprimées.**

VII. FAUSSES DÉCLARATIONS

L'article 40 de la LIPR impose actuellement une interdiction de territoire pendant deux ans à toute personne interdite de territoire pour fausses déclarations. Le projet de loi C-43 propose de prolonger cette interdiction de territoire à cinq ans, et d'interdire aux personnes interdites de territoire pour fausses déclarations de demander la résidence permanente pendant cette période.

La Section de l'ABC comprend que Citoyenneté et Immigration Canada a besoin d'un mécanisme efficace pour dissuader les demandeurs de fournir des renseignements frauduleux

ou de dissimuler sciemment de l'information de façon à causer une erreur dans l'administration de la Loi. Cependant, la disposition ne fait aucune distinction entre les personnes qui ont voulu commettre une fraude et celles qui ont commis une erreur mineure, ou de bonne foi, ou involontaire. Il serait excessivement punitif d'interdire de territoire pour cinq ans ceux qui ont fait une erreur par inadvertance en raison d'un manque de compréhension ou d'une maîtrise limitée de la langue, ou en s'en remettant aux conseils d'un tiers sans expérience ou sans scrupules. Certains cas de fausses déclarations concernent des personnes qui commettent une fraude grave en vue de tromper les responsables canadiens, mais d'autres cas concernent de fausses déclarations bien moins graves, comme des personnes qui succombent à la tentation d'enjoliver une demande par ailleurs valable pour rehausser leurs chances de succès. L'interdiction de cinq ans est un instrument grossier qui traiterait toutes les fausses déclarations comme si elles étaient parmi les plus graves, et elle imposerait la pénalité maximale à tous quelle que soit la gravité de leur infraction. Elle priverait les agents de l'immigration du moindre moyen d'atténuer des conséquences sévères pour des motifs humanitaires. Des dispositions récemment proposées ou adoptées, comme celles visant les demandes de conjoint frauduleuses, suffisent à protéger l'intégrité du programme. La disposition proposée n'est pas motivée et entraînerait probablement de grandes difficultés à la fois pour les demandeurs et pour les membres canadiens de leur famille, y compris leurs enfants canadiens. La modification proposée ne devrait pas être adoptée.

RECOMMANDATION :

8. Supprimer les modifications proposées à l'article 40 de la LIPR.

VIII. CONCLUSION

L'ABC a de grandes préoccupations à l'égard de bon nombre des dispositions proposées par le projet de loi C-43. La modification proposée limitant l'interdiction de territoire à l'égard de nouveaux résidents temporaires est la bienvenue, mais de nombreuses modifications proposées sont à la fois inutiles et injustifiées. Les nouvelles dispositions obligeant un demandeur à se présenter à une entrevue menée par le SCRS ont besoin d'une révision. Les restrictions proposées aux droits d'appel, l'interdiction de prendre en compte des considérations humanitaires face à une interdiction de territoire et l'octroi de pouvoirs ministériels de refuser l'entrée pour des considérations non définies d'« intérêt public » sont profondément déficientes et contraires aux principes fondamentaux de notre système de justice canadien. Au vu des nombreuses failles et lacunes des mesures législatives proposées,

nous pressons le Comité de recommander que le projet de loi soit retiré ou profondément modifié.