



Projet de loi C-43 – Traitement moins équitable des réfugiés et des résidents permanents
Un mémoire au
Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes
Par le
Conseil canadien pour les réfugiés

Le 26 octobre 2012

Introduction

Le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) un organisme de regroupement sans but lucratif qui se voue à la défense des droits et à la protection des réfugiés au Canada et dans le monde, et à l'établissement des réfugiés et des immigrants au Canada.

Le CCR souhaite que les réfugiés et les immigrants soient traités de manière équitable et honorable, dans le cadre d'un processus indépendant et abordable. Le CCR estime que ce sont des valeurs canadiennes et que le traitement équitable des nouveaux arrivants est à la fois bénéfique pour le Canada et pour les nouveaux arrivants.

Le projet de loi C-43 comporte un certain nombre de dispositions qui inquiètent le Conseil parce qu'elles porteraient atteinte à l'équité, ne respectent pas les obligations légales du Canada et privent certaines personnes du droit d'appeler d'une décision devant un tribunal indépendant.

Interdiction d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire (articles 9 et 10 du projet de loi C-43)

Modification : Une personne frappée d'une interdiction de territoire pour raison de sécurité (article 34 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*), de violations des droits internationaux ou humains (article 35 de la *Loi*) ou de crime organisé (article 37 de la *Loi*) ne pourrait présenter de demande pour des considérations d'ordre humanitaire (ni profiter de considérations d'ordre humanitaire à l'initiative du ministre).

Préoccupation : Ces articles de la *Loi* sur l'interdiction de territoire (34, 35 et 37) ont une portée extrêmement vaste et englobent des personnes qui n'ont été ni accusées ni reconnues coupables d'aucun crime et qui ne constituent pas un danger pour le public ou la sécurité du Canada. Même si, dans sa version actuelle, la *Loi* cause d'importantes difficultés et de l'injustice en raison de la vaste portée de ses dispositions, elle comporte au moins des mécanismes pour tenir compte des circonstances particulières propres à une personne – que ce soit par la dispense ministérielle ou, dans les circonstances appropriées, la levée d'interdiction de territoire pour motif d'ordre humanitaire. Le projet de loi éliminerait ces deux recours. En effet, l'article 18 du projet de loi rendrait caduque la dispense ministérielle dans la plupart des cas (voir ci-dessous). Parce qu'il

supprime la possibilité d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire (articles 9 et 10 du projet de loi C-43), le projet de loi ne laisse aucun mécanisme pour répondre à d'impérieuses raisons humanitaires ou pour veiller à ce que les personnes innocentes ou qui ne constituent aucun danger pour le Canada ne soient pas ciblées injustement.

Si on élimine la possibilité d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire, on empêche par ailleurs la possibilité de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui contrevient aux obligations du Canada en vertu de la Convention des droits de l'enfant¹.

Exemples

Ces dispositions ayant une trop vaste portée peuvent viser :

- Toute personne qui est ou a été membre (même à un échelon très inférieur, et sans commettre aucun acte de violence) d'un mouvement de libération national, comme le Congrès national africain, ou d'une organisation d'opposition à des dictateurs responsables d'actes de répression comme Kadhafi ou Pinochet (article 34 de la *Loi* – interdiction de territoire pour raison de sécurité).
- Toute personne à l'emploi d'un gouvernement reconnu coupable de violation des droits de la personne, qui s'oppose avec courage à ces abus (article 35 de la *Loi* – violation des droits internationaux ou humains).
- Un enfant vivant dans un camp de réfugiés en Éthiopie, qui ne peut rejoindre son père réfugié au Canada, parce ce dernier est interdit de territoire en raison de sa participation de manière non violente à la lutte de libération de l'Érythrée (article 34 de la *Loi* – interdiction de territoire pour raison de sécurité)².

Pendant son adolescence, une Iranienne faisait partie d'un groupe d'opposition. Elle a assisté à des rencontres, a manifesté et a distribué des tracts. À cause de ses activités politiques, elle a été arrêtée et détenue pendant cinq ans dans la prison d'Evin, où elle a été torturée.

Plus tard, elle s'est enfuie au Canada. Elle a été frappée d'une interdiction de territoire pour raison de sécurité à cause de son appartenance, entre 14 et 16 ans, à ce groupe banni.

Recommandation : Il faut supprimer l'amendement.

¹ Le paragraphe 3(1) de la Convention des droits de l'enfant prévoit que : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » Dans son récent examen du pays, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a exhorté le Canada à s'assurer que la législation et les procédures considèrent l'intérêt supérieur de l'enfant comme le facteur primant sur tous les autres dans toutes les procédures d'immigration et de demandes d'asile. CRC/C/CAN/CO/3-4, consulté le 5 octobre 2012, http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-CAN-CO-3-4_en.pdf (en anglais seulement).

² Pour d'autres exemples, consultez *From Liberation to Limbo*, http://ccrweb.ca/files/from_liberation_to_limbo.pdf (en anglais seulement).

Dispense ministérielle (article 18 du projet de loi C-43)

Modification : Le projet de loi regroupe en un article les dispositions en vertu desquelles le ministre (de la Sécurité publique) pourrait exempter des gens d'une interdiction de territoire pour raison de sécurité (article 34 de la *Loi*), de violations des droits internationaux ou humains (les alinéas 35(1)*b*) et *c*) ou de crime organisé (paragraphe 37(1)). Le projet de loi reprend aussi, pour lui donner force de loi, une version de la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Agraira*³, en ces termes : « [L]e ministre ne tient compte que de considérations relatives à la sécurité nationale et à la sécurité publique sans toutefois limiter son analyse au fait que l'étranger constitue ou non un danger pour le public ou la sécurité du Canada. »

Préoccupations :

- Le libellé est difficile à comprendre, mais il semble rédigé pour permettre au ministre de refuser une dispense malgré l'absence de tout indice qu'une personne constitue un danger réel pour le Canada.
- La Cour suprême du Canada est actuellement saisie de l'affaire *Agraira* (prise en délibéré).
- La disposition, ainsi reformulée, rate complètement la cible puisque les dispositions sur l'interdiction de territoire ont une portée extrêmement vaste et qu'elles englobent beaucoup de gens qui ne devraient pas être jugés interdits de territoire. Le Parlement entendait élargir la définition d'interdiction de territoire en sachant parfaitement que beaucoup d'innocents seraient touchés, mais la dispense ministérielle devait servir à exempter ces innocents.
- Il faut retenir qu'une personne interdite de territoire pour raison de sécurité ou pour violation des droits humains ou internationaux ou encore pour appartenance à un groupe criminel organisé verra sa demande d'asile jugée irrecevable⁴. Même si la personne pouvait avoir droit à l'examen des risques avant renvoi, l'évaluateur ne pourrait tenir compte du statut de réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés⁵. Il est donc essentiel que la dispense ministérielle possède une portée suffisamment large et qu'elle soit bien appliquée pour qu'aucun réfugié ne soit injustement pénalisé par ces dispositions. À défaut de cela, il pourrait se produire des situations où le Canada renverrait des réfugiés dans leur pays d'origine où ils pourraient être persécutés, ce qui va à l'encontre des obligations juridiques internationales du Canada en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés.
- La restriction de la portée de la dispense ministérielle n'est pas compatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour suprême a statué qu'une définition large de l'interdiction de territoire pour raison de sécurité était compatible avec la *Charte* seulement à cause de la présence d'une disposition sur la dispense ministérielle⁶. De l'avis de la Cour suprême, le ministre doit considérer, dans le cas où une personne voit sa demande de dispense ministérielle refusée, si ses droits conférés par la *Charte* sont violés. L'amendement proposé empêcherait le ministre de considérer ces droits.

³ *Canada* (Sécurité publique et Protection civile) c. *Agraira*, 2001 CAF 103, <http://www.canlii.org/fr/ca/caf/doc/2011/2011caf103/2011caf103.html>.

⁴ L'alinéa 101(1)*f*) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

⁵ L'alinéa 113*d*) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

⁶ Les paragraphes 109 et 110 de la décision sur *Suresh c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) [2002] 1 SCR 3.

Recommandation :

Il faut restreindre la trop vaste portée des dispositions sur l'interdiction de territoire en précisant les définitions et le droit à l'application entière et régulière de la loi pour faire en sorte que les gens ne dépendent plus de la dispense ministérielle⁷.

À défaut de cette restriction, il faut supprimer l'amendement ou alors modifier les dispositions sur la dispense ministérielle pour obliger la dispense dans les cas où un refus porterait atteinte aux droits de la personne conférés par le droit international ou par la *Charte canadienne* ainsi que pour garantir les droits à des procédures équitables établies par la *Loi*.

Sugunanayake Joseph, veuve originaire du Sri Lanka âgée de 74 ans, a été jugée interdite de territoire parce qu'elle était membre d'une organisation terroriste, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul. M^{me} Joseph n'était pas en réalité membre des Tigres, mais elle appuyait les activités de son mari, un député qui a été assassiné. Son mari n'était pas vraiment un membre des Tigres non plus, mais il a été membre d'une alliance qui prônait des négociations entre le gouvernement et les Tigres. La catégorie « Membre d'une organisation terroriste » est très vaste et imprécise.

Grande criminalité – perte du droit d'en appeler devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (article 24 du projet de loi C-43)

Modification : À l'heure actuelle, un résident permanent perd son droit d'en appeler devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada s'il est condamné à un emprisonnement d'au moins deux ans. Le projet de loi durcit la condition et impose que le seuil minimal de l'emprisonnement soit établi à six mois. Le droit d'appel est également refusé au résident permanent qui a été reconnu coupable ou qui a commis un crime à l'étranger punissable au Canada par un emprisonnement maximal de moins de dix ans (quelle que soit la durée réelle de l'emprisonnement imposé).

Préoccupations :

- Il est nécessaire d'avoir une procédure équitable et transparente devant un tribunal indépendant qui étudierait le renvoi et qui tiendrait compte des circonstances propres à chaque demandeur.
- Les crimes commis à l'étranger peuvent être des infractions mineures pour lesquelles la personne n'a été condamnée à aucune ou à une très courte peine d'emprisonnement (les crimes punissables au Canada par un emprisonnement maximal de moins de 10 ans comprennent la possession d'arme à feu par une personne qui se sait non autorisée à en posséder une (article 92 du *Code criminel*), l'utilisation d'un document contrefait (article 368 du *Code*) et l'entrave à la justice (le paragraphe 139(2) du *Code*)).
- La perte du droit d'appel retirerait essentiellement à la Section d'appel de l'immigration le pouvoir d'entendre des causes de résidents permanents qui en appellent de la perte de

⁷ La disposition sur la dispense ministérielle ne fonctionne pas à l'heure actuelle comme elle devrait. Voir *From Liberation to Limbo*, p. 22 et 23, <http://ccrweb.ca/files/from liberation to limbo.pdf> (en anglais seulement).

leur statut pour cause de criminalité. La Section pourrait seulement entendre les causes de résidents permanents condamnés à moins de 6 mois de prison, pour des crimes punissables d'un emprisonnement maximal d'au moins 10 ans.

Exemples :

Il faut instaurer un plein droit d'appel pour que soient considérées toutes les circonstances pertinentes à une affaire. Par exemple :

- Une personne arrivée au Canada alors qu'elle était enfant et qui y a vécu toute sa vie. Elle n'a ni famille ni ami dans son pays d'origine et n'en parle même pas la langue.
- Une personne souffrant de problèmes de santé mentale qui expliquent en partie la perpétration d'un crime.
- Une personne qui éprouve des difficultés excessives à retourner dans son pays d'origine à cause du contexte social (p. ex. guerre, violations massives des droits de la personne).
- En cas de crime commis à l'étranger, la personne peut avoir été reconnue coupable à la suite d'un procès non équitable dans un autre pays.

Recommandation : Il faut modifier la *Loi* au lieu d'accorder à tous les résidents permanents le droit d'appel devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

Refus pour motif d'intérêt public (article 8 du projet de loi C-43)

Modification : Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration pourrait empêcher une personne en particulier d'entrer au pays comme visiteur (étudiant ou résident temporaire)⁸.

Préoccupation : La disposition accorderait à une seule personne un trop grand pouvoir de refuser l'entrée aux visiteurs. Aucun appel ne serait possible, et les décisions pourraient être arbitraires et politisées. Cette concentration de pouvoir porte atteinte à la primauté du droit : les lois qui prescrivent qui peut entrer au Canada devraient être claires et transparentes en plus d'être appliquées équitablement.

Fait à noter, cet amendement s'inscrit dans une tendance inquiétante à accorder au ministre un pouvoir croissant de décider, de manière purement arbitraire, qui entre et qui sort du pays.

Recommandation : Il faut supprimer l'amendement.

Période d'interdiction de territoire pour fausses déclarations (article 16 du projet de loi C-43)

Modification : La période d'interdiction de territoire serait prolongée de deux à cinq ans. De plus, les gens n'auraient même pas le droit de présenter une demande de résidence permanente

⁸ L'article 22 serait modifié comme suit : 22.1(1) Le ministre peut, de sa propre initiative et s'il estime que l'intérêt public le justifie, déclarer que l'étranger non visé par l'article 19 ne peut devenir résident temporaire.
(2) La déclaration est valide pour la période prévue par le ministre, laquelle ne peut excéder trente-six mois.

pendant cette période. Il leur faudrait attendre beaucoup plus que cinq ans pour espérer obtenir leur résidence permanente.

Préoccupation : Les fausses déclarations englobent un très large éventail d'actes et d'omissions. Une période d'interdiction de territoire de cinq ans est une punition excessivement sévère imposée aux responsables d'infractions mineures ou d'actes commis sous une quelconque contrainte.

Exemples

- Une femme qui n'a pas déclaré être mariée ou avoir eu un enfant à cause des pressions sociales et familiales.
- Un demandeur qui n'est pas personnellement responsable de fausses déclarations parce qu'un agent ou même un membre de la famille peu scrupuleux a rempli les formulaires pour lui.

Il convient de mentionner un problème relatif à l'alinéa 117(9)d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la disposition sur « un membre de la famille exclu ». Aux termes de cette disposition, un membre d'une famille – même un enfant – ne pourrait être parrainé par un répondant s'il n'a pas fait l'objet d'un contrôle par un agent d'immigration à son arrivée au Canada. Dans bien des cas, le membre de la famille n'est pas déclaré, et il pourrait y avoir un problème de fausse déclaration. Quand des membres d'une famille sont exclus, l'interdiction n'est pas de deux ou de cinq ans, elle est perpétuelle⁹.

Lorsqu'un éventuel parrain présente une demande pour un membre de la famille exclu aux termes de l'alinéa 117(9)d), il pourrait être accusé de fausse déclaration. Selon la modification proposée, la condamnation serait beaucoup plus sévère. D'ailleurs, les réfugiés sont souvent touchés par cet alinéa.

Recommandations :

- Il faut éliminer l'amendement.
- Il faut éliminer l'alinéa 117(9)d) du *Règlement*.

Interdiction de territoire : un membre de la famille lui-même interdit de territoire (article 17 du projet de loi C-43)

Modification : Cette nouvelle disposition prévoit l'interdiction de territoire à un demandeur de statut de résident temporaire (touriste, étudiant, etc.) si un membre de sa famille est jugé interdit de territoire pour raison de sécurité (article 34 de la *Loi*), de violations de droits internationaux ou humains (article 35 de la *Loi*) ou de crime organisé (article 37 de la *Loi*).

Préoccupations : Encore une fois, cette mesure touche les personnes qui n'ont commis aucun crime.

⁹ Voir le Conseil canadien pour les réfugiés, *Séparés à jamais : Les membres de la famille exclus*, <http://ccrweb.ca/files/famexcluprofilesfr.pdf>.

D'un point de vue pratique, comment cela fonctionne-t-il? Si une personne fait une demande de séjour temporaire au Canada, son conjoint devrait-il se soumettre lui aussi à un contrôle de sécurité? Combien de temps cela prendra-t-il? Beaucoup de gens ne pourraient sûrement pas venir au Canada parce que le contrôle de sécurité prendra trop de temps.

Recommandation : Il faut supprimer l'amendement.

Conditions réglementaires – interdiction de territoire pour raison de sécurité (articles 22 et 23 du projet de loi C-43)

Modification : Le projet de loi introduirait une nouvelle règle pour qu'une personne remise en liberté et susceptible d'être interdite de territoire pour raison de sécurité (rapport ou renvoi) doive être relâchée selon certaines conditions. Les conditions particulières qui seraient imposées seront fixées par règlement.

Préoccupations : Cette modification est elle aussi très inéquitable, surtout parce qu'une personne peut être interdite de territoire pour raison de sécurité à cause d'un grand nombre de motifs. Dans bien des cas, la personne ne constitue aucunement une menace à la sécurité ou au public. Les conditions obligatoires ne permettent pas de tenir compte des circonstances propres à chaque personne.

Il n'est pas nécessaire d'imposer des conditions réglementaires parce que la Section de l'immigration détient déjà le pouvoir, lors d'une remise en liberté, de fixer les conditions propres à une personne pour limiter les risques possibles pour la population.

Recommandation : Il faut supprimer l'amendement.

Conditions réglementaires – Attestation de sécurité (articles 25 et 26 du projet de loi C-43)

Modification : Le projet de loi introduirait des conditions réglementaires (qui seraient définies dans un règlement) pour une personne visée par un certificat de sécurité, mais non détenue.

Préoccupations : Comme il a déjà été dit, les conditions réglementaires sont injustes parce qu'elles ne permettent pas de tenir compte des circonstances propres à chaque personne.

Recommandation : Il faut supprimer l'amendement.

Entrevue avec le Service canadien du renseignement de sécurité

Modification : Si Citoyenneté et Immigration Canada en fait la demande, les demandeurs d'asile doivent être interrogés par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et répondre à toutes les questions du Service¹⁰.

¹⁰ (2) L'article 16 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit : (2.1) L'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

Préoccupation : Les demandeurs de statut au Canada sont vulnérables. Tout ce dont un agent a besoin est d'avoir des « motifs raisonnables de croire » qu'une personne devrait être interdite de territoire pour raison de sécurité – dans ces circonstances, le refus d'être interrogé et de répondre à toutes les questions pourrait sembler suffisant à faire condamner quelqu'un. Dans des cas où le demandeur n'est pas représenté par un avocat, les agents du SCRS se trouvent à exploiter la vulnérabilité du demandeur.

Recommandation : Il faut ajouter à la disposition le droit à l'assistance d'un avocat durant les entrevues obligatoires avec le SCRS et exiger que ces entrevues soient enregistrées.

Interdiction de territoire pour raison de sécurité (article 13 du projet de loi C-43)

Modification :

Voici les motifs actuels d'interdiction de territoire :

a) être l'auteur d'actes d'espionnage ou se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

Ils sont changés par ce qui suit :

a) être l'auteur de tout acte d'espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada;

Préoccupation : L'expression « intérêts du Canada » est trop vague. La définition actuelle est déjà vague et a une portée trop vaste. Lorsqu'on l'interprète, on englobe par exemple les personnes qui ont participé au renversement d'un gouvernement coupable de violations massives des droits de la personne. Personne ne devrait être déclaré interdit de territoire parce qu'il s'est opposé à un régime antidémocratique ou brutal.

cette loi ou de lui transmettre les informations visées à cet article. L'étranger doit répondre véridiquement aux questions qui lui sont posées pendant cette entrevue.