

[TRADUCTION]

Observations sur le projet de loi S-8

David Matas

Le 31 mai 2022

Le projet de loi S-8 doit être amendé. Dans sa version actuelle, il aura des effets néfastes sur l'intégration des demandeurs d'asile au Canada et sur la réinstallation des réfugiés outre-frontières. Aucun argument valable ne justifie ce préjudice.

Changements proposés dans le projet de loi

Le projet de loi et la loi en vigueur mentionnent trois types de sanctions : les sanctions internationales, celles prises au titre de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, et celles prises en vertu de la *Loi canadienne de Sergueï Magnitski*. Conformément à la loi actuelle, les personnes frappées par le premier type de sanctions sont autorisées à présenter une demande d'asile, ce qui n'est toutefois pas le cas des personnes visées par le deuxième ou le troisième type de sanction¹. Le projet de loi permettrait aux personnes visées par les trois types de sanctions de présenter une demande d'asile².

Selon la loi actuelle, l'interdiction de territoire d'une personne visée par le deuxième ou le troisième type de sanction est levée lorsque la sanction est levée³. Selon le projet de loi, l'interdiction de territoire d'une personne visée par l'un ou l'autre des trois types de sanctions est levée lorsque la sanction est levée⁴.

Conformément à la loi actuelle, une personne visée par l'un des trois types de sanctions ne peut présenter de demande de résidence permanente après l'acceptation de sa demande

¹ Article 35 et alinéa 101(1)f) de la *Loi*.

² Article 12 du projet de loi promulguant un nouvel alinéa 101(1)f) de la *Loi*.

³ Paragraphe 35(2) de la *Loi*.

⁴ Article 6 du projet de loi proposant un nouveau paragraphe 35.1(2) de la *Loi*.

d'asile et en raison de celle-ci⁵. Cette interdiction demeure dans le projet de loi⁶.

Conformément à la loi actuelle, une personne visée par l'un des trois types de sanction ne peut présenter de demande de résidence permanente pour motif humanitaire⁷. Cette interdiction demeure dans le projet de loi⁸.

Au titre de la loi actuelle, une personne visée par le premier type de sanction peut demander une exemption ministérielle⁹. Une personne visée par le deuxième ou le troisième type de sanction n'y est pas autorisée. Dans le projet de loi, une personne visée par l'un ou l'autre des trois types de sanctions ne pourrait demander d'exemption ministérielle¹⁰.

Selon la loi actuelle, le premier type de sanction s'applique à une personne en raison de sanctions internationales à l'égard d'un pays¹¹. Dans le projet de loi, il pourrait s'appliquer à une personne en raison de sanctions internationales à l'égard d'un pays, d'une entité ou d'une personne¹².

Conformément à la loi actuelle, le deuxième type de sanction s'applique à une personne lorsque « des violations graves et systématiques des droits de la personne ont été commises dans un État étranger » ou si elle a été responsable ou complice de corruption à grande échelle¹³. Dans le projet de loi, le deuxième type de sanction peut s'appliquer, en outre, à une personne visée par des sanctions internationales ou lorsqu'« une rupture sérieuse de la

⁵ Paragraphe 21(2) de la *Loi*.

⁶ Article 2 du projet de loi remplaçant le paragraphe 21(2) de la *Loi*.

⁷ Paragraphes 25(1) et 25.1(1) de la *Loi*.

⁸ Article 2 du projet de loi remplaçant les paragraphes 25(1) et 25.1(1) de la *Loi*.

⁹ Article 42.1 de la *Loi*.

¹⁰ Article 8 du projet de loi proposant le remplacement de l'article 42.1 de la *Loi*.

¹¹ Alinéa 35(1)c) de la *Loi*.

¹² Article 6 du projet de loi proposant la modification de l'alinéa 35.1(1)a) de la *Loi*.

¹³ Alinéa 35(1)d) de la *Loi*.

paix et de la sécurité internationales est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale¹⁴ ».

En résumé, le projet de loi élargit les catégories de personnes pouvant présenter une demande d'asile, mais limite les catégories de celles pouvant demander une exemption ministérielle. Selon la *Loi*, seules les personnes visées par une sanction internationale peuvent présenter une demande d'asile et d'exemption ministérielle. Conformément au projet de loi, une personne visée par l'un ou l'autre des types de sanction peut présenter une demande d'asile, mais non une demande d'exemption ministérielle. Le projet de loi élargit également le type de personne pouvant être visée par une interdiction de territoire en raison de sanctions.

Répercussions sur les réfugiés

Les sanctions ont des effets sur l'entrée et le séjour d'une personne dans deux cas : si la personne a fait quelque chose de mal; et si une autre personne a fait quelque chose de mal. Les sanctions imposées à une personne qui n'a rien fait de mal visent à modifier le comportement d'un État, d'une entité ou d'une autre personne¹⁵. Ainsi, puisque les sanctions n'ont peut-être pour but que de modifier le comportement d'une personne autre que celle qui revendique le statut de réfugié ou demande l'asile au Canada, une personne figurant dans la liste des sanctions peut être parfaitement innocente.

Le problème, c'est que le projet de loi n'a aucun sens lorsqu'il est appliqué à une personne reconnue, au Canada, comme un réfugié au sens de la Convention ou une personne à protéger, ou encore, outre-frontières, comme un réfugié au sens de la Convention ou une

¹⁴ Article 6 du projet de loi proposant la modification de l'alinéa 35.1(1)b de la *Loi*.

¹⁵ Voir gouvernement des Pays-Bas, « Sanctions » :

<https://www.government.nl/topics/international-peace-and-security/compliance-with-international-sanctions> [EN ANGLAIS, NÉERLANDAIS ET PAPIAMENTO SEULEMENT].

personne protégée à titre humanitaire. En principe, si une personne figurant dans la liste des sanctions a fait quelque chose de mal, elle serait exclue de la qualité de réfugié, au Canada, ou de la réinstallation, outre-frontières. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions d'interdiction de territoire pour motif de sanctions.

Si une personne n'a rien fait de mal et qu'elle est déclarée, au Canada, réfugié au sens de la Convention ou personne à protéger ou, outre-frontières, réfugié au sens de la Convention ou personne protégée à titre humanitaire, il est irréaliste de croire que le maintien de l'interdiction de territoire de cette personne contribuera à modifier le comportement d'un État. S'il est déterminé qu'une personne est un réfugié au sens de la Convention ou une personne à protéger, il est du même coup établi que l'État étranger contre lequel la personne demande protection ne souhaite pas ou ne peut pas protéger cette personne contre des menaces de violations graves des droits de la personne ou d'un conflit armé.

Il est farfelu de croire qu'un État qui ne souhaite pas ou ne peut pas protéger une personne contre des menaces de violations graves des droits de la personne ou d'un conflit armé serait enclin à modifier son comportement pour des motifs qui n'ont rien à voir avec la personne en question uniquement parce que cette personne figure dans la liste des sanctions. La loi proposée impose des préjudices gratuits sur des personnes reconnues, au Canada, comme des réfugiés au sens de la Convention ou des personnes à protéger, ou, outre-frontières, comme des réfugiés au sens de la Convention ou des personnes protégées à titre humanitaire.

Il semble que l'on ait jugé problématique de traiter différemment des personnes visées par différents types de sanction et tenté, avec le projet de loi, de rectifier le tir en traitant de la même façon toutes les personnes visées par différents types de sanction. Cependant, le projet de loi fait des regroupements excessifs. Les personnes reconnues, au Canada, comme des réfugiés au sens de la Convention ou des personnes à protéger, ou, outre-frontières,

comme des réfugiés au sens de la Convention ou des personnes protégées à titre humanitaire sont différentes et doivent être traitées distinctement.

Dans une certaine mesure, la loi actuelle et le projet de loi reconnaissent que, après la levée des sanctions, la personne cesse d'être interdite de territoire¹⁶. L'entrée et le séjour pour ce motif sont, bien entendu, distincts de l'interdiction de territoire pour tout autre motif, laquelle est maintenue même si les méfaits d'une personne ou d'une entité avec laquelle une personne a été associée ont cessé.

Selon le sénateur Peter Harder, qui a présenté le projet de loi, pour qu'une personne évite les conséquences d'une interdiction de territoire, la solution consisterait à demander la levée des sanctions¹⁷. Or, cette solution peut être lente et, dans certains cas, ne jamais aboutir.

Si la bureaucratie canadienne de levée des sanctions fonctionne comme celle des exemptions ministérielles ou des demandes présentées pour des motifs d'ordre humanitaire, il faudra attendre des années avant qu'une décision soit prise. Par ailleurs, il sera sans doute très compliqué de présenter une demande de levée de sanctions internationales. Un réfugié au sens de la Convention ou une personne à protéger, au Canada, ou un réfugié au sens de la Convention ou une personne protégée à titre humanitaire, outre-frontières, ne devrait pas avoir à demander la levée des sanctions pour obtenir la résidence permanente. Cette situation est particulièrement vraie parce que le traitement d'une demande pour supprimer de la liste une personne sanctionnée prendra probablement du temps, et pourrait même s'étirer indéfiniment.

Il est légitime de se demander pourquoi cette démarche devrait être nécessaire et de

¹⁶ Paragraphe 35(2) de la *Loi*, article 6 du projet de loi proposant la modification du paragraphe 35.1(2) de la *Loi*.

¹⁷ https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/046db_2022-05-19-f#48.

s'inquiéter des délais. Néanmoins, on pourrait présumer que les sanctions imposées à une personne en raison d'un acte qu'elle a supposément commis seraient, sur demande, levées si la personne était déclarée, au Canada, réfugié au sens de la Convention ou personne à protéger ou, outre-frontières, réfugié au sens de la Convention ou personne protégée à titre humanitaire, puisque la liste de détermination du statut de réfugié entre en contradiction avec la liste des sanctions.

Cependant, la situation diffère quand les sanctions sont imposées non pas en raison de l'acte d'une personne, mais pour modifier le comportement d'un tiers. Le motif de l'imposition des sanctions demeurerait même si la personne était déclarée, au Canada, réfugié au sens de la Convention ou personne à protéger ou, outre-frontières, réfugié au sens de la Convention ou personne protégée à titre humanitaire.

Il y a un risque réel qu'une telle demande de levée des sanctions soit refusée, ce qui entraînerait le refus de la résidence permanente et, par conséquent, de la réinstallation ou de l'intégration sur place. Ce projet de loi élargit le risque que les réfugiés figurant dans les listes de sanctions demeurent indéfiniment dans l'attente et l'incertitude.

En principe, la détermination qu'une personne est, au Canada, un réfugié au sens de la Convention ou une personne à protéger ou, outre-frontières, un réfugié au sens de la Convention ou une personne protégée à titre humanitaire est incompatible avec l'imposition de sanctions. Le maintien des sanctions et la détermination du statut de réfugié ne vont pas de pair, en raison des obstacles à la réinstallation, outre-frontières, et à l'intégration, au Canada.

Lorsque des sanctions sont imposées à une personne en raison d'un acte qu'elle a commis, le maintien des sanctions fait voir un manque de cohérence particulier. L'octroi de l'asile infirme la détermination qu'une personne mérite des sanctions. Il est difficile d'imaginer une

situation où il serait justifié à la fois de maintenir des sanctions contre une personne en raison d'un acte qu'elle a commis et d'avoir déterminé que cette personne est un réfugié. S'il est déterminé qu'une personne est un réfugié, il est déterminé que cette personne a qualité de réfugié. Au Canada, il est en outre déterminé que sa crainte d'être persécutée est bien fondée pour les motifs énumérés ou qu'elle est une personne à protéger. Outre-frontière, il est également déterminé qu'elle est un réfugié au sens de la Convention ou qu'une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne ont eu et continuent d'avoir des conséquences graves et personnelles pour elle.

En ce qui concerne les réfugiés, le projet de loi va dans la mauvaise direction et ajoute des obstacles à la réinstallation ou à l'intégration plutôt que d'en éliminer. La législation en matière de sanctions impose à la personne visée des restrictions quant aux opérations financières¹⁸. Le maintien des sanctions, même sans interdiction de territoire ou refus de la résidence permanente, poserait des difficultés pour l'intégration sur place des réfugiés. Il n'y a pas de raison d'accroître les répercussions des sanctions en imposant l'interdiction de territoire et le refus consécutif de la réinstallation, pour les réfugiés outre-frontières, ou de la résidence permanente, pour les réfugiés au Canada.

Le projet de loi devrait aller plutôt dans l'autre sens. Ainsi, au lieu de devoir demander que son nom soit rayé de la liste des sanctions, le réfugié, reconnu comme tel par le Canada, devrait, par l'effet de la loi et en raison d'une telle reconnaissance, voir son nom automatiquement rayé de toute liste de sanctions. Une telle radiation balaierait d'un seul coup les obstacles à la réinstallation et à l'intégration que posent les listes de sanctions.

Je l'ai mentionné, le projet de loi S-8 permet aux personnes figurant dans des listes de sanctions de demander l'asile. Cependant, cette possibilité n'est prévue par la loi que pour

¹⁸ Article 4 de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, article 4 de la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*.

les demandes au Canada et ne s'applique pas au traitement des demandes de réinstallation outre-frontières. À l'étranger, dans le traitement d'une demande de réinstallation, à la réception d'informations relatives à une interdiction de territoire, « l'agent peut choisir de poursuivre, ou non, le traitement du cas¹⁹ ». Une personne figurant dans une liste de sanctions qui présente une demande de réinstallation à un bureau des visas peut être refusée uniquement parce qu'elle figure dans cette liste, sans que sa demande d'asile soit étudiée. Cette situation est contraire à l'intention du projet de loi et devrait être réglée dans ce dernier.

Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il y a trois solutions durables à la situation des réfugiés : le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation. Avec le refus de territoires pour cause de sanctions, la réinstallation est impossible. L'intégration sur place « est un processus juridique, économique et socio-culturel qui a pour but d'offrir au réfugié le droit permanent de résider dans le pays d'asile²⁰ ». Un réfugié sans résidence permanente n'est pas intégré sur place.

Conformément à l'article 3 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*,

« (2) S'agissant des réfugiés, la présente loi a pour objet :

b) de remplir les obligations en droit international du Canada relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées et d'affirmer la volonté du Canada de participer aux efforts de la communauté internationale pour venir en aide aux personnes qui doivent se réinstaller; »

Il est donc contraire à cet objectif que de refuser la réinstallation à un réfugié outre-frontières ou l'intégration sur place à un réfugié au Canada en lui refusant la résidence permanente du fait qu'il figure sur une liste de sanctions, en réaction à un acte qu'il a

¹⁹ *Guide l'immigration OP 5 : Sélection et traitement à l'étranger des cas de réfugiés au sens de la Convention outre-frontières et de personnes protégées à titre humanitaires outre-frontières*, article 18.1.

²⁰ *Manuel de réinstallation du HCR*, section 1.3.4, page 36.

commis et qui a déjà été réglé par la détermination du statut de réfugié, ou dans le but de modifier le comportement d'un tiers.

Le refus de la réinstallation à une personne outre-frontières qui en a besoin et l'interdiction de la résidence permanente à une personne protégée au Canada ne sont pas des questions banales. Les droits de ces personnes ne devraient pas être sacrifiés en raison de la nécessité de modifier le comportement d'un tiers ou pour réutiliser la composante d'exclusion de la détermination du statut de réfugié. Même si, au Canada, une personne reconnue comme réfugié peut demeurer au pays malgré une interdiction de territoire, le fait de lui refuser la résidence permanente et de lui fermer la route menant à la citoyenneté complique les voyages à l'étranger et la recherche d'emploi (en raison de la préférence accordée aux citoyens et aux résidents permanents) et risque de bloquer la réunification familiale en empêchant le parrainage.

Conclusion

Une personne outre-frontières ne devrait pas se voir refuser, lorsqu'elle présente une demande de réinstallation à un bureau des visas, que l'on tienne compte des dangers qu'elle court dans son pays de nationalité uniquement parce que son nom figure dans une liste de sanctions. L'interdiction de territoire, déterminée pour motif de sanctions, au Canada ou outre-frontières, d'une personne déclarée par la suite, au Canada, réfugié au sens de la Convention ou personne à protéger ou, outre-frontières, réfugié au sens de la Convention ou personne protégée à titre humanitaire doit prendre fin d'office lorsque le statut de réfugié est déterminé. La détermination du statut de réfugié canadien, au Canada ou outre-frontières, doit entraîner automatiquement le retrait du nom de la personne de toutes les listes de sanctions. Le projet de loi doit en faire mention.

.....
Établi à Winnipeg, David Matas, N.M., est un avocat spécialisé en immigration, en demande

d'asile et en droits de la personne internationaux. Il a été président du Conseil canadien pour les réfugiés et président de la section Droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien.