

Projet de loi S-226 – Loi prévoyant la prise de mesures restrictives contre les étrangers responsables de violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale et apportant des modifications connexes à la Loi sur les mesures économiques spéciales et à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi S-226 – *Loi prévoyant la prise de mesures restrictives contre les étrangers responsables de violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale et apportant des modifications connexes à la Loi sur les mesures économiques spéciales et à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (ci-après le « projet de loi »), déposé au Sénat par l'honorable Raynell Andreychuk, le 4 mai 2016.

Le projet de loi crée la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus* afin de permettre la prise de mesures restrictives contre les étrangers responsables de violations graves de droits de la personne reconnus à l'échelle internationale.

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec assure la promotion de la primauté du droit et de la saine administration de la justice et désire ainsi vous faire part de certains commentaires.

1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Barreau du Québec salue l'objectif du projet de loi de sanctionner les violations importantes aux droits de la personne. Il s'agit en effet d'un objectif fondamental dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Cependant, il semble y avoir un écart important entre le titre du projet de loi et le titre abrégé. En effet, le titre précise que les mesures restrictives seront prises contre les étrangers responsables de violations graves de droits de la personne, alors que le titre abrégé ne fait référence qu'aux termes « personnes corrompues », qui expriment un concept à la fois plus restrictif et plus large.

Par ailleurs, eu égard aux atteintes aux droits de la personne qui seraient commises par des étrangers et à propos desquelles il serait approprié de prendre des « mesures restrictives », la portée du projet de loi nous semble limitée. En effet, bien que le projet de loi mentionne les représailles prises contre ceux qui « obtiennent, exercent, défendent ou promeuvent des droits de la personne reconnus à l'échelle internationale, notamment la liberté de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion, de réunion pacifique et d'association et le droit à un procès équitable et à des élections démocratiques », il semble ignorer les actes de persécution contre les personnes appartenant à certains groupes, de même que les actes de génocides.

2. HARMONISATION DES LOIS

Également, la formulation du projet de loi s'éloigne de la rédaction des autres lois en matière de crimes graves commis à l'étranger. Cela risque de créer des problèmes d'interprétation et ultimement de cohérence. À titre d'exemple, l'article 4 du projet de loi utilise l'expression suivante : « l'étranger est responsable ou complice de meurtres extrajudiciaires ». D'abord, la notion de « responsable » ou « complice » s'éloigne des formes de participation prévues tant par la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*¹ que par la *Loi sur l'immigration et la protection de réfugiés*². En effet, ces deux lois, comme le *Code criminel*³, utilisent plutôt le terme « commission », ce qui inclut toutes les formes de complicité⁴.

La *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* précise également que sont visées les formes inchoatives de commission des crimes, soit le complot, la tentative et la complicité après le fait⁵. Ainsi, nous doutons de l'utilité d'inclure la notion de « responsabilité » dans le libellé de l'article, alors qu'il s'agit d'une notion qui n'a pas de définition précise en droit criminel.

Ensuite, l'expression « meurtre extrajudiciaire » devrait être remplacée par « exécution extrajudiciaire » pour reprendre les termes du droit international et puisqu'un « meurtre » est un crime et ne peut, par définition, être commis « judiciairement ».

3. ÉLARGISSEMENT DE LA PROTECTION AUX PERSONNES LIÉES

Nous considérons également que les situations donnant lieu à la prise de mesures de restriction ou d'interdiction visant les étrangers responsables de violations graves de droits de la personne devraient être élargies. En effet, le projet de loi prévoit actuellement que seules les violations à l'endroit des personnes directement impliquées dans la dénonciation des activités illégales commise par les dirigeants d'un gouvernement ou alors qu'elles revendiquent des droits fondamentaux bafoués par ces derniers seront susceptibles de donner lieu à des mesures d'interdiction ou de restriction.

Dans un souci d'efficacité de la loi eu égard aux objectifs poursuivis, nous croyons que ces mesures devraient également être applicables lorsque les personnes liées à celles qui font ces revendications et dénonciations, par exemple leurs familles, font l'objet de représailles. En effet, cet élargissement permettrait au gouverneur en conseil de prendre des mesures contre l'étranger ayant commis des violations graves aux droits et libertés d'un proche d'une personne tentant de dénoncer des activités illégales commises par des dirigeants du gouvernement, dans un objectif d'intimidation ou pour avoir un effet bâillon sur cette dernière.

¹ L.C. 2000, c. 24.

² L.C. 2001, c. 27.

³ L.R.C. 1985, c. C-46.

⁴ *Id.*, art. 21.

⁵ *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, préc., note 1, art. 4(1.1), 5(2.1), 6(1.1) et 7(2.1).

4. MÉCANISMES DE CONTRÔLE

En terminant, nous nous questionnons sur la suffisance des mécanismes prévus au projet de loi pour contester la prise de mesures restrictives, dans une optique de respect de l'équité procédurale.

En effet, bien que ce genre de décisions politiques relève généralement du pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif, le projet de loi prévoit un cadre juridique à l'intérieur duquel les étrangers auraient certains droits⁶. Ce faisant, la discrétion du ministre d'émettre un décret ou d'édicter un règlement est susceptible d'un examen fondé sur la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷. En effet, la Cour suprême a établi dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*⁸ que :

« La discrétion laissée au ministre de la Santé n'est pas absolue : comme c'est toujours le cas de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, les décisions du ministre doivent respecter la Charte. Si la décision du ministre occasionne une application de la Loi qui restreint les droits garantis par l'art. 7 d'une manière qui contrevient à la Charte, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre est inconstitutionnel. »

Puisque les mesures prévues au projet de loi sont susceptibles de limiter les droits et les intérêts des étrangers de manière substantielle, nous considérons qu'il serait préférable que le projet de loi prévoit un mécanisme de révision de la décision du ministre quant à l'application de mesures restrictives.

Rappelons, par ailleurs, que de tels mécanismes existent déjà en droit canadien, notamment en matière d'extradition⁹ et d'immigration¹⁰.

⁶ Art. 8 du projet de loi.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c. 11.

⁸ 2011 CSC 44.

⁹ *Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, c. 18, art. 57.

¹⁰ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, art. 72.