

**Francis Anthonimuthu Appulonappa**  
*Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

- and -

**Hamalraj Handasamy** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

- and -

**Jeyachandran Kanagarajah** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

- and -

**Vignarajah Thevarajah** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,  
Amnesty International  
(Canadian Section, English Branch),  
British Columbia Civil Liberties Association,  
Canadian Civil Liberties Association,  
Canadian Council for Refugees and  
Canadian Association of  
Refugee Lawyers** *Interveners*

INDEXED AS: R. v. APPULONAPPA

2015 SCC 59

**Francis Anthonimuthu Appulonappa**  
*Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

- et -

**Hamalraj Handasamy** *Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

- et -

**Jeyachandran Kanagarajah** *Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

- et -

**Vignarajah Thevarajah** *Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

**Procureur général de l'Ontario,  
Amnesty International  
(Canadian Section, English Branch),  
Association des libertés civiles de  
la Colombie-Britannique,  
Association canadienne des libertés civiles,  
Conseil canadien pour les réfugiés et  
Association canadienne des avocats et  
avocates en droit des réfugiés** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : R. c. APPULONAPPA

2015 CSC 59

File No.: 35958.

2015: February 17; 2015: November 27.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Constitutional law — Charter of Rights — Right to liberty — Fundamental justice — Overbreadth — People smuggling — Migrants seeking refugee status in Canada charged with offence of organizing, inducing, aiding or abetting persons coming into Canada without valid documentation — Trial judge finding that offence provision overbroad and therefore unconstitutional because it criminalizes not only organized people smuggling, but helping close family members to come to Canada and humanitarian assistance to refugees — Whether offence provision infringes s. 7 of Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, whether infringement justifiable under s. 1 of Charter — If no, what is appropriate remedy for constitutional infirmity — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 117.*

*Immigration — Offences — People smuggling — Migrants seeking refugee status in Canada charged with offence of organizing, inducing, aiding or abetting persons coming into Canada without valid documentation — Whether offence provision unconstitutional — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 117.*

In 2009, a vessel was apprehended off the west coast of Vancouver Island, in British Columbia. Seventy-six people, among them A, H, K and T (the “migrants”) were aboard. All were Tamils from Sri Lanka. They claimed to have fled Sri Lanka because their lives were endangered. They asked for refugee status in Canada. None had the required legal documentation. The migrants are alleged to have been the point persons for a transnational for-profit operation to smuggle undocumented migrants from Southeast Asia to Canada. The majority of passengers each paid, or promised to pay, \$30,000 to \$40,000 for the voyage. The migrants are said to have been responsible for organizing the asylum-seekers in Indonesia and Thailand prior to boarding the freighter, and serving as the chief crew of the ship on the voyage to Canada — H

N° du greffe : 35958.

2015 : 17 février; 2015 : 27 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à la liberté — Justice fondamentale — Portée excessive — Passage de clandestins — Migrants demandant l’asile au Canada accusés de l’infraction d’avoir organisé l’entrée au Canada de personnes non munies de documents valides ou d’avoir incité, aidé ou encouragé de telles personnes à entrer au Canada — Le juge du procès a conclu que la disposition créant l’infraction avait une portée excessive et était donc inconstitutionnelle parce qu’elle criminalisait non seulement le passage organisé de clandestins, mais également le fait d’aider un proche parent à entrer au Canada ainsi que le fait de fournir de l’aide humanitaire à des demandeurs d’asile — La disposition créant l’infraction viole-t-elle l’art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l’affirmative, cette violation peut-elle être justifiée au regard de l’article premier de la Charte? — Si elle ne peut l’être, quelle est la réparation convenable à l’égard de l’inconstitutionnalité? — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, c. 27, art. 117.*

*Immigration — Infractions — Passage de clandestins — Migrants demandant l’asile au Canada accusés de l’infraction d’avoir organisé l’entrée au Canada de personnes non munies de documents valides ou d’avoir incité, aidé ou encouragé de telles personnes à entrer au Canada — La disposition créant l’infraction est-elle inconstitutionnelle? — Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, c. 27, art. 117.*

En 2009, un navire a été intercepté au large de la côte ouest de l’île de Vancouver, en Colombie-Britannique. Ce navire avait à son bord 76 personnes, dont A, H, K et T (les « migrants »). Tous des Tamouls du Sri Lanka, ils ont affirmé avoir fui leur pays parce que leur vie était en danger. Ils ont demandé l’asile au Canada. Aucun d’eux n’était muni des documents juridiques requis. Les migrants auraient été les hommes de terrain d’une opération transnationale à but lucratif visant à faire passer des sans-papiers de l’Asie du Sud-Est au Canada. La majorité des passagers avait payé, ou promis de payer, entre 30 000 \$ et 40 000 \$ chacun pour la traversée. Les migrants auraient organisé les demandeurs d’asile en Indonésie et en Thaïlande avant leur embarquement et auraient constitué les membres d’équipage principaux du

as captain, T as chief engineer, and K and A as key crew members.

The migrants were charged under s. 117 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (“*IRPA*”), which makes it an offence to “organize, induce, aid or abet” the coming into Canada of people in contravention of the *IRPA*. Consequences of conviction could include lengthy imprisonment and disqualification from consideration as a refugee. Before their trial, the migrants challenged the constitutionality of s. 117 of the *IRPA*, on the ground that it infringes the right to life, liberty and security of the person enshrined in s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The trial judge ruled the provision was unconstitutional. The Court of Appeal reversed that decision, found the provision to be constitutional and remitted the matter for trial. Section 117 as it was at the time of the alleged offences is no longer in force and the constitutionality of the current s. 117 is not before the Court.

*Held:* The appeals are allowed and the charges are remitted for trial. Section 117 is unconstitutional insofar as it permits prosecution for humanitarian aid to undocumented entrants, mutual assistance amongst asylum-seekers or assistance to family members.

Participating in the unauthorized entry of other people into Canada may result in prosecution and imprisonment and/or substantial fines upon conviction under s. 117 of the *IRPA*. The migrants contend that s. 117 violates s. 7 of the *Charter* because the provision catches two categories of people outside its purpose — people who assist close family members to come to Canada and humanitarians who assist those fleeing persecution to come to Canada, in each case without required documents. They say that s. 117 is therefore overbroad. They also argue that s. 117 offends the principles of fundamental justice because its impact on liberty is grossly disproportionate to the conduct it targets, because it is unconstitutionally vague, and because it perpetuates inequality.

Insofar as s. 117 permits prosecution for humanitarian aid to undocumented entrants, mutual assistance amongst

navire pendant la traversée vers le Canada — H à titre de capitaine, T à titre de chef mécanicien et K et A à titre de membres clés de l’équipage.

Les migrants ont été accusés en vertu de l’art. 117 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (« *LIPR* »), selon lequel commet une infraction quiconque « organise » l’entrée au Canada d’une personne en contravention à la *LIPR* « ou incite, aide ou encourage » une telle personne à entrer au Canada. Un verdict de culpabilité peut, entre autres conséquences, emporter une longue peine d’emprisonnement et faire obstacle à une demande d’asile. Avant leur procès, les migrants ont contesté la constitutionnalité de l’art. 117 de la *LIPR*, au motif qu’il viole le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garanti par l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le juge du procès a déclaré l’art. 117 inconstitutionnel. La Cour d’appel a infirmé cette décision, a déclaré que la disposition était constitutionnelle et a renvoyé l’affaire pour qu’elle soit jugée en première instance. L’article 117, tel qu’il était à l’époque des infractions en cause, n’est plus en vigueur et la Cour n’est pas saisie de la question de la constitutionnalité de l’art. 117 actuel.

*Arrêt :* Les pourvois sont accueillis et les accusations sont renvoyées au tribunal de première instance pour être jugées. L’article 117 est inconstitutionnel dans la mesure où il permet que soient intentées des poursuites reprochant des actes d’aide humanitaire à des sans-papiers, d’assistance mutuelle entre demandeurs d’asile ou d’aide fournie par une personne à des membres de sa famille.

Participer à l’entrée non autorisée d’autres personnes au Canada peut entraîner des poursuites en vertu de l’art. 117 de la *LIPR*, et une déclaration de culpabilité risque de se traduire par une peine d’emprisonnement, des amendes substantielles ou les deux. Les migrants font valoir que l’art. 117 viole l’art. 7 de la *Charte* parce qu’il fait entrer dans son champ d’application deux catégories de personnes qui ne sont pas visées par son objet — les personnes qui assistent des parents proches à entrer au Canada et les travailleurs humanitaires qui aident des personnes fuyant la persécution à entrer au Canada, dans les deux cas sans les documents requis. Ils affirment que l’art. 117 a donc une portée excessive. Ils affirment également que la disposition enfreint les principes de justice fondamentale parce que son effet sur la liberté est exagérément disproportionné par rapport à la conduite qu’elle sanctionne, parce qu’elle est inconstitutionnelle pour cause d’imprécision et parce qu’elle perpétue l’inégalité.

Dans la mesure où l’art. 117 permet que soient intentées des poursuites reprochant des actes d’aide humanitaire

asylum-seekers or assistance to family members, it is unconstitutional. The purpose of s. 117 is to criminalize the smuggling of people into Canada in the context of organized crime, and does not extend to permitting prosecution for simply assisting family or providing humanitarian or mutual aid to undocumented entrants to Canada. A broad punitive goal that would prosecute persons with no connection to and no furtherance of organized crime is not consistent with Parliament's purpose as evinced by the text of s. 117 read together with Canada's international commitments, s. 117's role within the *IRPA*, the *IRPA*'s objects, the history of s. 117, and the parliamentary debates.

The scope of s. 117 is overbroad and interferes with conduct that bears no connection to its objective. The overbreadth problem cannot be avoided by interpreting s. 117(1) as not permitting prosecution of persons providing humanitarian, mutual or family assistance. Such an interpretation would require the Court to ignore the ordinary meaning of the words of s. 117(1), which unambiguously make it an offence to "organize, induce, aid or abet" the undocumented entry. To adopt this interpretation would violate the rule of statutory interpretation that the meaning of the words of the provision should be read in their grammatical and ordinary sense. It would also require statements from the legislative debate record suggesting Parliament knew in advance that the provision was overbroad to be ignored.

Parliament itself understood when it enacted s. 117 that the provision's reach exceeded its purpose by catching those who provide humanitarian, mutual and family assistance to asylum-seekers coming to Canada, but argued that this overbreadth was not a problem because the Attorney General of Canada would not permit the prosecution of such people. Section 117(4), which requires the Attorney General to authorize prosecutions, does not cure the overbreadth problem created by s. 117(1). Ministerial discretion, whether conscientiously exercised or not, does not negate the fact that s. 117(1) criminalizes conduct beyond Parliament's object, and that people whom Parliament did not intend to prosecute are therefore at risk of prosecution, conviction and imprisonment. So long as the provision is on the books, and so long as it is not impossible that the Attorney General could consent to prosecute,

à des sans-papiers, d'assistance mutuelle entre demandeurs d'asile ou d'aide fournie par une personne à des membres de sa famille, il est inconstitutionnel. L'article 117 a pour objet de criminaliser le passage de clandestins au Canada lié à la criminalité organisée, et non des actes constituant simplement de l'entraide familiale, de l'assistance mutuelle entre sans-papiers qui entrent au Canada ou encore de l'aide humanitaire à de telles personnes. Un objectif punitif général qui permettrait que soient poursuivies des personnes qui sont dépourvues de lien avec le crime organisé et ne font rien pour favoriser le crime organisé est contredit par l'intention du législateur qui se dégage du libellé de l'art. 117, interprétée à la lumière des engagements internationaux du Canada, du rôle de l'art. 117 au sein de la *LIPR*, des objets de la *LIPR*, de l'historique de l'art. 117 et des débats parlementaires.

La portée de l'art. 117 est excessive et empiète sur un comportement sans lien avec son objectif. Il n'est pas possible de contourner le problème de la portée excessive en donnant au par. 117(1) une interprétation qui soustrairait de son champ d'application les personnes qui fournissent de l'aide humanitaire, s'assistent mutuellement ou aident des membres de leur famille. Une telle interprétation obligerait la Cour à faire fi du sens ordinaire des mots employés au par. 117(1), qui prévoit sans la moindre ambiguïté que commet une infraction quiconque « organise [...] ou incite, aide ou encourage » des sans-papiers à entrer au Canada. Faire droit à cette proposition contreviendrait à la règle d'interprétation des lois portant que les termes employés dans la disposition doivent être interprétés en suivant leur sens grammatical et ordinaire. Il faudrait également ne pas tenir compte des déclarations tenues lors des débats législatifs, qui tendaient à indiquer que le législateur savait que la disposition avait une portée excessive.

Le législateur savait, lorsqu'il a promulgué l'art. 117, que la portée de cette disposition excédait son objet parce qu'elle faisait entrer dans son champ d'application les personnes qui accomplissent des actes d'aide humanitaire, d'assistance mutuelle ou d'entraide familiale en faveur de demandeurs d'asile entrant au Canada. Il a affirmé que cette portée excessive ne posait aucun problème parce que le procureur général du Canada n'autoriserait pas la poursuite de ces personnes. Le paragraphe 117(4), qui exige que le procureur général autorise des poursuites, ne règle pas le problème de portée excessive que crée le par. 117(1). Le pouvoir discrétionnaire du ministre, qu'il soit exercé consciencieusement ou non, n'empêche pas que le par. 117(1) criminalise un comportement que le législateur ne visait pas, ni que des personnes que le législateur ne voulait pas poursuivre risquent d'être poursuivies,

a person who assists a family member or who provides mutual or humanitarian assistance to an asylum-seeker entering Canada faces a possibility of imprisonment.

Section 117 of the *IRPA* is overbroad and this overbreadth cannot be justified under s. 1 of the *Charter*. While the objective of s. 117 is clearly pressing and substantial and some applications of s. 117 are rationally connected to the legislative object, the provision fails the minimal impairment branch of the s. 1 analysis. It follows that s. 117 is of no force or effect to the extent of its inconsistency with the *Charter*. The extent of the inconsistency that has been proven is the overbreadth of s. 117 in relation to three categories of conduct: (1) humanitarian aid to undocumented entrants, (2) mutual aid amongst asylum-seekers, and (3) assistance to family entering without the required documents. In this case, the preferable remedy is to read down s. 117 of the *IRPA*, as it was at the time of the alleged offences, as not applying to persons providing humanitarian aid to asylum-seekers or to asylum-seekers who provide each other mutual aid (including aid to family members), to bring it in conformity with the *Charter*. This remedy reconciles the former s. 117 with the requirements of the *Charter* while leaving the prohibition on human smuggling for the relevant period in place.

In view of the conclusion that s. 117 is overbroad, it is unnecessary to consider the argument that s. 117 offends s. 7 of the *Charter* by depriving persons of liberty in a manner that violates the principles of fundamental justice against gross disproportionality and vagueness.

### Cases Cited

**Referred to:** *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331; *R. v. Nur*, 2015 SCC 15, [2015] 1 S.C.R. 773; *R. v. Chartrand*, [1994] 2 S.C.R. 864;

déclarées coupables et emprisonnées. Dans la mesure où cette disposition est encore susceptible d'application, et dans la mesure où il n'est pas impossible que le procureur général consente à intenter des poursuites, les personnes qui aident un membre de leur famille, celles qui fournissent de l'aide humanitaire à un demandeur d'asile entrant au Canada ou encore les demandeurs d'asile qui s'assistent mutuellement risquent l'emprisonnement.

L'article 117 de la *LIPR* a une portée excessive et cette portée excessive n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. Bien que l'objectif de l'art. 117 soit clairement urgent et réel et qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif poursuivi par le législateur et certaines applications de cette disposition, celle-ci ne satisfait pas au volet de l'atteinte minimale de l'analyse fondée sur l'article premier. Par conséquent, l'art. 117 est inopérant dans la mesure de son incompatibilité avec la *Charte*. L'incompatibilité qui a été démontrée concerne la portée excessive de l'art. 117 relativement à trois catégories d'actes, soit (1) l'aide humanitaire à des sans-papiers, (2) l'assistance mutuelle entre demandeurs d'asile et (3) l'aide fournie par une personne à un membre de sa famille qui entre au Canada sans être muni des documents requis. En l'espèce, il est préférable de donner à l'art. 117 de la *LIPR* — tel qu'il était libellé au moment des infractions reprochées — une interprétation atténuée qui exclut de son champ d'application les personnes qui fournissent de l'aide humanitaire à des demandeurs d'asile ou les demandeurs d'asile qui s'assistent mutuellement (y compris en aidant des membres de leur famille), en vue d'assurer la conformité de la disposition avec la *Charte*. Cette réparation permet de concilier l'ancien art. 117 avec les impératifs de la *Charte* et de conserver, pendant la période pertinente, l'interdiction applicable au passage de clandestins.

Compte tenu de la conclusion selon laquelle l'art. 117 a une portée excessive, il est inutile d'examiner l'argument voulant que l'art. 117 contrevienne à l'art. 7 de la *Charte* parce qu'il prive des personnes de leur liberté d'une manière qui viole les principes de justice fondamentale interdisant le caractère totalement disproportionné et l'imprécision.

### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331; *R. c. Nur*, 2015 CSC 15, [2015] 1 R.C.S. 773; *R. c. Chartrand*,

*R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 SCC 68, [2014] 3 S.C.R. 431; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *R. v. Anderson*, 2014 SCC 41, [2014] 2 S.C.R. 167; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679.

### Statutes and Regulations Cited

*Act to amend the Immigration Act*, S.C. 1902, c. 14, s. 2.  
*Act to amend The Immigration Act*, S.C. 1919, c. 25, s. 12(4).  
*Act to amend the Immigration Act and the Criminal Code in consequence thereof*, R.S.C. 1985, c. 29 (4th Supp.), ss. 1, 9.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7.  
*Constitution Act, 1982*, s. 52.  
*Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24.  
*Foreign Extraterritorial Measures Act*, R.S.C. 1985, c. F-29.  
*Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act*, S.C. 2011, c. 10.  
*Geneva Conventions Act*, R.S.C. 1985, c. G-3.  
*Immigration Act*, R.S.C. 1906, c. 93, ss. 65, 66.  
*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 3, 37(1)(b), Part 3, 117 [am. 2012, c. 17, s. 41], 118, 121, 133.  
*Protecting Canada's Immigration System Act*, S.C. 2012, c. 17, s. 41(1), (4).  
*Special Economic Measures Act*, S.C. 1992, c. 17.

### Treaties and Other International Instruments

*Convention relating to the Status of Refugees*, 189 U.N.T.S. 150, arts. 31(1), 33.  
*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2241 U.N.T.S. 480, arts. 2, 3(a), 6(1), (3), (4), 19(1).  
*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing*

[1994] 2 R.C.S. 864; *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CSC 68, [2014] 3 R.C.S. 431; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *R. c. Anderson*, 2014 CSC 41, [2014] 2 R.C.S. 167; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

### Lois et règlements cités

*Acte modifiant l'Acte d'immigration*, S.C. 1902, c. 14, art. 2.  
*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7.  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.  
*Loi de l'immigration*, S.R.C. 1906, c. 93, art. 65, 66.  
*Loi modifiant la Loi de l'Immigration*, S.C. 1919, c. 25, art. 12(4).  
*Loi modifiant la Loi sur l'immigration et apportant des modifications corrélatives au Code criminel*, L.R.C. 1985, c. 29 (4<sup>e</sup> suppl.), art. 1, 9.  
*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, art. 3, 37(1b), partie 3, 117 [mod. 2012, c. 17, art. 41], 118, 121, 133.  
*Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus*, L.C. 2011, c. 10.  
*Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. 1985, c. G-3.  
*Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, c. 24.  
*Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, c. 17.  
*Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*, L.R.C. 1985, c. F-29.  
*Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada*, L.C. 2012, c. 17, art. 41(1), (4).

### Traités et autres instruments internationaux

*Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 2225 R.T.N.U. 209, art. 1, 5, 34.  
*Convention relative au statut des réfugiés*, 189 R.T.N.U. 150, art. 31(1), 33.  
*Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 2237 R.T.N.U. 319.

*the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2237 U.N.T.S. 319.

*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2225 U.N.T.S. 209, arts. 1, 5, 34.

#### Authors Cited

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. VII, 2nd Sess., 33rd Parl., August 12, 1987, p. 8002.

Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-84: An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof*, No. 9, 2nd Sess., 33rd Parl., August 25, 1987, p. 24.

Canada. House of Commons. Standing Committee on Citizenship and Immigration. *Evidence*, No. 27, 1st Sess., 37th Parl., May 17, 2001 (online: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1040838&File=0>), 10:35.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPEALS from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Neilson, Bennett and Hinkson J.J.A.), 2014 BCCA 163, 355 B.C.A.C. 98, 607 W.A.C. 98, 373 D.L.R. (4th) 1, 310 C.C.C. (3d) 193, 11 C.R. (7th) 154, 308 C.R.R. (2d) 293, 25 Imm. L.R. (4th) 1, [2014] B.C.J. No. 762 (QL), 2014 CarswellBC 1135 (WL Can.), setting aside the orders of Silverman J. and directing a new trial, 2013 BCSC 31, 358 D.L.R. (4th) 666, 275 C.R.R. (2d) 1, 99 C.R. (6th) 245, 13 Imm. L.R. (4th) 207, [2013] B.C.J. No. 35 (QL), 2013 CarswellBC 15 (WL Can.); and 2013 BCSC 198, [2013] B.C.J. No. 217 (QL), 2013 CarswellBC 299 (WL Can.). Appeals allowed and charges remitted for trial.

*Fiona Begg and Maria Sokolova*, for the appellant Francis Anthonimuthu Appulonappa.

*Peter H. Edelmann and Jennifer Ellis*, for the appellant Hamalraj Handasamy.

*Micah B. Rankin and Phillip C. Rankin*, for the appellant Jeyachandran Kanagarajah.

*Gregory P. DelBigio, Q.C.*, and *Lisa Sturgess*, for the appellant Vignarajah Thevarajah.

*Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 2241 R.T.N.U. 480, art. 2, 3a), 6(1), (3), (4), 19(1).

#### Doctrine et autres documents cités

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. *Témoignages*, n° 27, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 17 mai 2001 (en ligne : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1040838&File=0&Language=F>), 10 h 35.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. VII, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 12 août 1987, p. 8002.

Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-84 : Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel*, n° 9, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 25 août 1987, p. 24.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Neilson, Bennett et Hinkson), 2014 BCCA 163, 355 B.C.A.C. 98, 607 W.A.C. 98, 373 D.L.R. (4th) 1, 310 C.C.C. (3d) 193, 11 C.R. (7th) 154, 308 C.R.R. (2d) 293, 25 Imm. L.R. (4th) 1, [2014] B.C.J. No. 762 (QL), 2014 CarswellBC 1135 (WL Can.), qui a annulé les ordonnances du juge Silverman et ordonné la tenue d'un nouveau procès, 2013 BCSC 31, 358 D.L.R. (4th) 666, 275 C.R.R. (2d) 1, 99 C.R. (6th) 245, 13 Imm. L.R. (4th) 207, [2013] B.C.J. No. 35 (QL), 2013 CarswellBC 15 (WL Can.); et 2013 BCSC 198, [2013] B.C.J. No. 217 (QL), 2013 CarswellBC 299 (WL Can.). Pourvois accueillis et accusations renvoyées au tribunal de première instance pour être jugées.

*Fiona Begg et Maria Sokolova*, pour l'appellant Francis Anthonimuthu Appulonappa.

*Peter H. Edelmann et Jennifer Ellis*, pour l'appellant Hamalraj Handasamy.

*Micah B. Rankin et Phillip C. Rankin*, pour l'appellant Jeyachandran Kanagarajah.

*Gregory P. DelBigio, c.r.*, et *Lisa Sturgess*, pour l'appellant Vignarajah Thevarajah.

*W. Paul Riley, Q.C., and Banafsheh Sokhansanj*,  
for the respondent.

*Hart Schwartz and Padraic Ryan*, for the inter-  
venor the Attorney General of Ontario.

*Chantal Tie, Laïla Demirdache and Michael  
Bossin*, for the intervenor Amnesty International  
(Canadian Section, English Branch).

*Marlys A. Edwardh and Daniel Sheppard*, for the  
intervenor the British Columbia Civil Liberties As-  
sociation.

*Andrew I. Nathanson and Gavin Cameron*, for  
the intervenor the Canadian Civil Liberties Associa-  
tion.

*Angus Grant, Catherine Bruce, Laura Best and  
Fadi Yachoua*, for the intervenor the Canadian  
Council for Refugees.

*Andrew J. Brouwer, Jennifer Bond and Erin  
Bobkin*, for the intervenor the Canadian Association  
of Refugee Lawyers.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

## I. Introduction

[1] On October 17, 2009, a vessel called the *Ocean Lady* was apprehended off the west coast of Vancouver Island, in British Columbia. Seventy-six people, among them the appellants, were aboard. All were Tamils from Sri Lanka. They claimed to have fled Sri Lanka because their lives were endangered in the aftermath of the civil war in that country. They asked for refugee status in Canada. None had the required legal documentation.

[2] The Crown claims that the four appellants — the captain and chief crew of the vessel — were the organizers of the venture. The Crown alleges that the majority of passengers each paid, or promised to pay, \$30,000 to \$40,000 for the voyage.

*W. Paul Riley, c.r., et Banafsheh Sokhansanj*,  
pour l'intimée.

*Hart Schwartz et Padraic Ryan*, pour l'interve-  
nant le procureur général de l'Ontario.

*Chantal Tie, Laïla Demirdache et Michael  
Bossin*, pour l'intervenante Amnesty International  
(Canadian Section, English Branch).

*Marlys A. Edwardh et Daniel Sheppard*, pour  
l'intervenante l'Association des libertés civiles de  
la Colombie-Britannique.

*Andrew I. Nathanson et Gavin Cameron*, pour  
l'intervenante l'Association canadienne des libertés  
civiles.

*Angus Grant, Catherine Bruce, Laura Best et  
Fadi Yachoua*, pour l'intervenant le Conseil cana-  
dien pour les réfugiés.

*Andrew J. Brouwer, Jennifer Bond et Erin  
Bobkin*, pour l'intervenante l'Association cana-  
dienne des avocats et avocates en droit des réfugiés.

Version française du jugement de la Cour rendu  
par

LA JUGE EN CHEF —

## I. Introduction

[1] Le 17 octobre 2009, l'*Ocean Lady* a été intercepté au large de la côte ouest de l'île de Vancouver, en Colombie-Britannique, avec à son bord 76 personnes, dont les appelants. Tous des Tamouls du Sri Lanka, ils ont affirmé avoir fui leur pays parce que leur vie était en danger au lendemain de la guerre civile. Ils ont demandé l'asile au Canada. Aucun d'eux n'était muni des documents juridiques requis.

[2] Selon le ministère public, les quatre appelants — le capitaine et les principaux membres de l'équipage du bateau — avaient organisé l'affaire. Le ministère public fait valoir que la majorité des passagers avait payé, ou promis de payer, entre 30 000 \$ et 40 000 \$ chacun pour la traversée.

[3] The appellants were charged under s. 117 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (“*IRPA*”), which makes it an offence to “organize, induce, aid or abet” the coming into Canada of people in contravention of the *IRPA*. Consequences of conviction could include lengthy imprisonment and disqualification from consideration as a refugee.

[4] Before their trial, the appellants challenged the constitutionality of s. 117 of the *IRPA*, on the ground that it infringes the right to life, liberty and security of the person enshrined in s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The trial judge ruled that the provision was unconstitutional because it criminalized not only organized people smuggling, but helping close family members to come to Canada and humanitarian assistance to refugees. The British Columbia Court of Appeal reversed that decision, and found the provision to be constitutional.

[5] For the reasons that follow, I conclude that, insofar as s. 117 permits prosecution for humanitarian aid to undocumented entrants, mutual assistance amongst asylum-seekers or assistance to family members, it is unconstitutional.

## II. Facts and Judicial History

### A. *Facts*

[6] Canadian authorities intercepted the freighter ship *Ocean Lady* offshore of Vancouver Island. They found 76 passengers aboard; all were Tamil asylum-seekers from Sri Lanka who had boarded the ship in Southeast Asia: 24 boarded the ship in Indonesia between June and August 2009, and 52 in Thailand in September 2009. None of the 76 migrants had the proper documentation to enter Canada. Most had agreed to pay a sum of between \$30,000 and \$40,000 to come to Canada. Typically, down payments of \$5,000 were exacted prior to

[3] Les appelants ont été accusés en vertu de l’art. 117 de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27 (« *LIPR* »), selon lequel commet une infraction quiconque « organise » l’entrée au Canada d’une personne en contravention à la *LIPR* « ou incite, aide ou encourage » une telle personne à entrer au Canada. Un verdict de culpabilité peut, entre autres conséquences, emporter une longue peine d’emprisonnement et faire obstacle à une demande d’asile.

[4] Avant leur procès, les appelants ont contesté la constitutionnalité de l’art. 117 de la *LIPR*, au motif qu’il viole le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garanti par l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon le juge du procès, l’art. 117 est inconstitutionnel parce qu’il criminalise non seulement le passage organisé de clandestins, mais également le fait d’aider un proche parent à entrer au Canada ainsi que le fait de fournir de l’aide humanitaire à des demandeurs d’asile. La Cour d’appel de la Colombie-Britannique a infirmé cette décision, jugeant la disposition constitutionnelle.

[5] Pour les motifs qui suivent, je conclus que, dans la mesure où l’art. 117 permet que soient intentées des poursuites reprochant des actes d’aide humanitaire en faveur de sans-papiers, d’assistance mutuelle entre demandeurs d’asile ou d’aide fournie par une personne à des membres de sa famille, il est inconstitutionnel.

## II. Les faits et les décisions des tribunaux inférieurs

### A. *Les faits*

[6] Les autorités canadiennes ont intercepté l’*Ocean Lady*, un cargo, au large des côtes de l’île de Vancouver. Elles y ont trouvé 76 passagers; tous étaient des demandeurs d’asile tamouls du Sri Lanka qui avaient embarqué en Asie du Sud-Est : 24 en Indonésie entre juin et août 2009 et 52 en Thaïlande en septembre 2009. Aucun n’était muni des documents requis pour entrer au Canada. La plupart avaient accepté de payer entre 30 000 \$ et 40 000 \$ pour venir au Canada. Généralement, un versement initial de 5 000 \$ avait été exigé avant l’embarquement, ainsi

boarding, together with undertaking a debt of another \$25,000 to \$35,000 to be paid subsequent to arrival in Canada.

[7] The four appellants, Francis Anthonimuthu Appulonappa, Hamalraj Handasamy, Jeyachandran Kanagarajah and Vignarajah Thevarajah, are alleged to have been the point persons for a transnational for-profit operation to smuggle undocumented migrants from Southeast Asia to Canada. They are said to have been responsible for organizing the asylum-seekers in Indonesia and Thailand prior to boarding the freighter, and serving as the chief crew of the ship on the voyage to Canada — Mr. Handasamy as captain, Mr. Thevarajah as chief engineer, and Mr. Kanagarajah and Mr. Appulonappa as key crew members.

[8] The appellants were charged with the offence of “Organizing entry into Canada” found in s. 117 of the *IRPA*, which, at the relevant time, provided:

**117.** (1) No person shall knowingly organize, induce, aid or abet the coming into Canada of one or more persons who are not in possession of a visa, passport or other document required by this Act.

[9] The *IRPA* was amended by the *Protecting Canada’s Immigration System Act*, S.C. 2012, c. 17, ss. 41(1) and 41(4), whereby s. 117(1) was replaced by a new subsection and two subsections were added, which came into force on December 15, 2012. Section 117 as it was at the time of the alleged offences of the appellants is therefore no longer in force. The constitutionality of the current s. 117 is not before us.

B. *British Columbia Supreme Court, 2013 BCSC 31, 358 D.L.R. (4th) 666*

[10] The appellants brought an application before Silverman J. on a *voir dire* for a declaration that s. 117 of the *IRPA* is unconstitutionally overbroad. They did not contend that s. 117 is unconstitutional as it applies to the allegations against them, which are that they were part of a for-profit smuggling operation. However, they argued that s. 117 is

qu’un engagement pour le paiement d’une dette de 25 000 \$ à 35 000 \$ dont les passagers devaient s’acquitter après leur arrivée au Canada.

[7] Les quatre appelants, Francis Anthonimuthu Appulonappa, Hamalraj Handasamy, Jeyachandran Kanagarajah et Vignarajah Thevarajah, auraient été les hommes de terrain d’une opération transnationale à but lucratif visant à faire passer des sans-papiers de l’Asie du Sud-Est au Canada. Ils auraient organisé les demandeurs d’asile en Indonésie et en Thaïlande avant leur embarquement et auraient constitué les membres d’équipage principaux du navire pendant la traversée vers le Canada — M. Handasamy à titre de capitaine, M. Thevarajah à titre de chef mécanicien et MM. Kanagarajah et Appulonappa à titre de membres clés de l’équipage.

[8] Les appelants ont été accusés d’« entrée illégale » en vertu de l’art. 117 de la *LIPR*, lequel disposait, à la date pertinente :

**117.** (1) Commet une infraction quiconque sciemment organise l’entrée au Canada d’une ou plusieurs personnes non munies des documents — passeport, visa ou autre — requis par la présente loi ou incite, aide ou encourage une telle personne à entrer au Canada.

[9] La *LIPR* a été modifiée par la *Loi visant à protéger le système d’immigration du Canada*, L.C. 2012, c. 17, par. 41(1) et (4), en vertu desquels le par. 117(1) a été remplacé et deux autres paragraphes ont été ajoutés à cet article. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 15 décembre 2012. L’article 117, tel qu’il était à l’époque des infractions que l’on reproche aux appelants, n’est donc plus en vigueur. La question de la constitutionnalité de l’art. 117 actuel ne nous a pas été soumise.

B. *Cour suprême de la Colombie-Britannique, 2013 BCSC 31, 358 D.L.R. (4th) 666*

[10] Dans le cadre d’un *voir-dire*, les appelants ont demandé au juge Silverman de déclarer que l’art. 117 de la *LIPR* était inconstitutionnel en raison de sa portée excessive. Ils n’ont pas fait valoir que cette disposition était inconstitutionnelle dans la mesure où elle s’appliquait aux faits qui leur sont reprochés, à savoir qu’ils faisaient partie d’une

unconstitutional because it may lead to the conviction of humanitarian workers or family members assisting asylum-seekers for altruistic reasons. They argued that convicting people in these categories exceeds the legislative intent of s. 117 and infringes the guarantee of liberty contrary to the principle of fundamental justice against overbreadth. This violation of the liberty guarantee in s. 7 of the *Charter* was not justified under s. 1 of the *Charter*, they submitted.

[11] The Crown accepted that the purpose of s. 117 was not to convict persons helping close family members come to Canada or persons providing legitimate humanitarian aid to people coming to Canada. However, it argued that this did not render s. 117 overbroad because s. 117(4) of the *IRPA* required that the Attorney General of Canada authorize prosecution, which would allow him to screen out people in these categories.

[12] Silverman J. concluded that, as the Crown contended, the purpose of s. 117 does not extend to prosecution of genuine humanitarian aid workers or family members. Because s. 117 permits the prosecution of such persons, it violates the s. 7 guarantee of liberty in a way that is overbroad, and hence not in accord with the principles of fundamental justice. Silverman J. held that s. 117 could not be interpreted or “read down” to make it *Charter* compliant and that the prior consent to prosecution required by s. 117(4) does not save s. 117 from being unconstitutionally overbroad. Nor, in his view, was the overbreadth justified under s. 1 of the *Charter*. Silverman J. therefore declared s. 117 of the *IRPA* to be inconsistent with s. 7 of the *Charter* and hence of no force or effect under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. He ordered that the indictments of the appellants be quashed: 2013 BCSC 198.

opération de passage de clandestins à des fins lucratives. Ils ont plutôt avancé que l’art. 117 était inconstitutionnel parce qu’il pouvait entraîner la condamnation de travailleurs humanitaires ayant aidé par altruisme des demandeurs d’asile ou de personnes ayant fait de même pour des membres de leur famille. À leur avis, incriminer de telles personnes outrepassé l’intention du législateur relativement à l’art. 117 et viole la garantie de liberté en contrevenant au principe de justice fondamentale qui interdit la portée excessive. Cette atteinte à la liberté garantie par l’art. 7 de la *Charte* n’était pas, affirment-ils, justifiée au regard de l’article premier.

[11] Le ministère public a convenu que l’objet de l’art. 117 ne consistait pas à condamner des personnes qui aident des proches parents à entrer au Canada ou qui fournissent légitimement de l’aide humanitaire à des gens qui entrent au Canada. Il a cependant affirmé que l’art. 117 n’avait pas une portée excessive pour autant, étant donné que le par. 117(4) de la *LIPR* exige que le procureur général du Canada autorise les poursuites, ce qui permet d’écarter les personnes qui appartiennent à ces catégories.

[12] Le juge Silverman a conclu, comme le soutenait le ministère public, que l’objet de l’art. 117 ne s’étendait pas à la poursuite de véritables travailleurs humanitaires ou de membres d’une famille qui s’entraident. Or, puisque l’art. 117 permet que ces personnes soient poursuivies, il viole la liberté garantie par l’art. 7 d’une manière excessive et, par conséquent, contraire aux principes de justice fondamentale. Le juge Silverman a estimé qu’on ne pouvait donner à l’art. 117 une interprétation atténuée qui serait conforme à la *Charte* et que le consentement préalable du procureur général prévu au par. 117(4) et auquel toute poursuite est subordonnée n’empêchait pas l’art. 117 d’être inconstitutionnel pour cause de portée excessive. Cette portée excessive n’était pas non plus, à son avis, justifiée au regard de l’article premier de la *Charte*. Le juge Silverman a donc déclaré l’art. 117 de la *LIPR* incompatible avec l’art. 7 de la *Charte* et inopérant en vertu de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il a ordonné l’annulation des actes d’accusation formulés contre les appelants (2013 BCSC 198).

C. *British Columbia Court of Appeal, 2014 BCCA 163, 355 B.C.A.C. 98*

[13] Before the Court of Appeal, the Crown changed its submission on the purpose of s. 117 of the *IRPA*. It submitted that s. 117 was enacted to prevent all organizing or assisting of unlawful entry of others into Canada, including assistance to close family members and humanitarian assistance. This, the Crown said, was required to further Canada's goals of (1) controlling who enters its territory; (2) protecting the health, safety, and security of Canadians; (3) preserving the integrity and efficacy of Canada's lawful immigration and refugee claims regimes; and (4) promoting international justice and cooperation with other states on matters of security.

[14] The Court of Appeal accepted this revised submission as the purpose of s. 117 of the *IRPA* and on that basis held it to be constitutional. Neilson J.A. (Bennett and Hinkson J.J.A. concurring) concluded that Canadian laws criminalizing assistance to undocumented migrants have not historically allowed exceptions based on the offender's motive or other characteristics. When the provision at issue was enacted in 1988, the question of whether humanitarian workers should be exempted received attention, but Parliament, concerned about "definitional difficulties" and "loopholes", rejected creating an exception for these groups: para. 107. The purpose of s. 117 therefore aligned with its reach, and the provision was not overbroad.

[15] The court added that the s. 117(4) requirement of the Attorney General's consent to prosecute would guard against improper prosecutions on humanitarian grounds, family grounds or other grounds. If the Attorney General were to authorize prosecution of people assisting close family members or providing humanitarian assistance, the vice would not be overbreadth of s. 117(1), but the

C. *Cour d'appel de la Colombie-Britannique, 2014 BCCA 163, 355 B.C.A.C. 98*

[13] Devant la Cour d'appel, le ministère public a modifié son argument concernant l'objet de l'art. 117 de la *LIPR*. Il a fait valoir que cette disposition avait été adoptée afin d'interdire toute organisation d'entrée illégale au Canada et toute aide à l'entrée illégale au Canada, y compris l'aide humanitaire et l'assistance fournie par une personne à de proches parents, ce qui, selon le ministère public, permettait de favoriser la réalisation des objectifs suivants du Canada : (1) le droit de regard sur les entrées sur son territoire; (2) la protection de la santé des Canadiens et la garantie de leur sécurité; (3) le maintien de l'intégrité et de l'efficacité des régimes légitimes d'immigration et d'asile du Canada et (4) la promotion de la justice et de la coopération à l'échelle internationale relativement aux questions de sécurité.

[14] La Cour d'appel a accepté cet argument modifié concernant l'objet de l'art. 117 de la *LIPR* et, sur ce fondement, a conclu à la constitutionnalité de la disposition. Selon la juge Neilson (avec l'accord des juges Bennett et Hinkson), historiquement, les lois canadiennes qui ont criminalisé l'aide aux sans-papiers n'ont jamais prévu d'exception fondée sur le mobile du contrevenant ou d'autres caractéristiques. En 1988, à l'époque de l'adoption de la disposition en cause, la création d'une exception visant les travailleurs humanitaires a été envisagée, mais le législateur, soucieux [TRADUCTION] « des difficultés que présentent les définitions » et des « failles », l'a rejetée (par. 107). La cour estimait que l'objet de l'art. 117 s'accordait avec sa portée, et que cette disposition n'avait pas une portée excessive.

[15] La cour a ajouté que le consentement du procureur général exigé au par. 117(4) préalablement à une poursuite permettait d'éviter des poursuites injustifiées contre des personnes ayant agi pour des raisons d'ordre humanitaire, familial ou autre. Si le procureur général autorisait la poursuite de quiconque a aidé des parents proches ou fourni de l'aide humanitaire, le défaut serait attribuable, non

improper exercise of ministerial discretion under s. 117(4).

[16] In the result, the Court of Appeal allowed the appeal, overturned the declaration of invalidity, set aside the acquittals and remitted the matter for trial.

### III. The Statutory Scheme

[17] The *IRPA* (relevant provisions set out in Appendix A) is a complex statute dealing with the entry into Canada of foreign nationals through two processes — the immigration process and the refugee protection process. We are here concerned primarily with the refugee protection process. The *IRPA* aims to establish “fair and efficient [refugee] procedures that will maintain the integrity of the Canadian refugee protection system, while upholding Canada’s respect for the human rights and fundamental freedoms of all human beings”: s. 3(2)(e). Both goals are underpinned by Canada’s adhesion to international conventions and protocols, discussed more fully below.

[18] A significant concern for the integrity of Canada’s refugee protection system is the threat posed to it by the entry to Canada of unauthorized persons outside the lawful refugee regime. As part of combating this threat, the *IRPA* contains two provisions which sanction individuals for helping others to enter Canada without the documents required by border authorities.

[19] Section 37(1)(b) of the *IRPA* renders a person inadmissible to Canada where the person has “engag[ed], in the context of transnational crime”, in people smuggling, and, in effect, prevents that person’s refugee claim from being determined on its merits. Section 117, under the marginal note “Organizing entry into Canada”, creates an offence. At the relevant time, it read:

**117.** (1) No person shall knowingly organize, induce, aid or abet the coming into Canada of one or more persons

pas à la portée excessive du par. 117(1), mais à l’exercice irrégulier du pouvoir discrétionnaire que le par. 117(4) accorde au ministre.

[16] En conséquence, la Cour d’appel a accueilli l’appel, infirmé la déclaration d’invalidité, annulé les acquittements et renvoyé l’affaire pour qu’elle soit jugée en première instance.

### III. Le régime législatif

[17] La *LIPR* (dont les dispositions pertinentes figurent à l’annexe A) est un instrument complexe qui encadre l’entrée au Canada de ressortissants étrangers par deux filières : celle de l’immigration et celle de la protection des réfugiés. Le présent pourvoi porte principalement sur la seconde. La *LIPR* vise à mettre en place à l’intention des réfugiés « une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d’une part, de l’intégrité du processus canadien d’asile et, d’autre part, des droits et des libertés fondamentales reconnus à tout être humain » (al. 3(2)e)). Ces deux objectifs reposent sur l’adhésion du Canada à des conventions et protocoles internationaux que nous examinerons davantage plus loin.

[18] Un important risque pour l’intégrité du processus canadien de protection des réfugiés est l’entrée au Canada de personnes non autorisées qui contournent ce régime légitime. Pour lutter contre une telle menace, la *LIPR* prévoit deux dispositions qui sanctionnent les personnes qui en aident d’autres à entrer au Canada sans être munies des documents requis par les autorités frontalières.

[19] L’alinéa 37(1)b) de la *LIPR* a pour effet d’interdire une personne de territoire si elle s’est livrée, « dans le cadre de la criminalité transnationale », au passage de clandestins et fait obstacle à l’examen au fond de sa demande d’asile. L’article 117, placé sous la note marginale « Entrée illégale », crée une infraction. Il était ainsi rédigé à la date pertinente :

**117.** (1) Commet une infraction quiconque sciemment organise l’entrée au Canada d’une ou plusieurs

who are not in possession of a visa, passport or other document required by this Act.<sup>1</sup>

[20] Sections 117(2) and 117(3) provide penalties of imprisonment and fines. At the time of the charges at issue in this case, s. 121(1)(c) of the *IRPA* under the marginal note “Aggravating factors”, stipulated that committing the offence for profit was a fact to be considered in sentencing under s. 117.<sup>2</sup>

[21] Subsection (4) provides a screening mechanism for instituting proceedings under s. 117 — prosecutions can proceed only with the consent of the Attorney General.

[22] In summary, participating in the unauthorized entry of other people into Canada may have two consequences under the *IRPA*. First, it may result in prosecution and imprisonment and/or substantial fines upon conviction under s. 117. Second, it may render a person who engages in certain proscribed activities inadmissible to Canada under s. 37(1)(b). The first consequence — prosecution under s. 117 — is the subject of this appeal. The second consequence — inadmissibility to Canada — is the subject of the companion appeals in *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704.

#### IV. The Issues

[23] The *Charter* applies to foreign nationals entering Canada without the required documentation: *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. Section 7 of the *Charter* provides:

1 The current version reads: “No person shall organize, induce, aid or abet the coming into Canada of one or more persons knowing that, or being reckless as to whether, their coming into Canada is or would be in contravention of this Act.”

2 In the current version of the *IRPA*, the content of this provision, as amended, is now contained in s. 117 itself.

personnes non munies des documents — passeport, visa ou autre — requis par la présente loi ou incite, aide ou encourage une telle personne à entrer au Canada<sup>1</sup>.

[20] Les paragraphes 117(2) et (3) prévoient des peines d’emprisonnement et des amendes. À l’époque des accusations, aux termes de l’al. 121(1)c) de la *LIPR*, dont la note marginale indiquait « Infliction de la peine », le tribunal devait tenir compte, pour la détermination de la peine visée à l’art. 117, du fait que l’infraction avait été perpétrée en vue d’en tirer un profit<sup>2</sup>.

[21] Le paragraphe 117(4) prévoit un mécanisme de filtrage : les poursuites sont subordonnées au consentement du procureur général.

[22] Bref, participer à l’entrée non autorisée d’autres personnes au Canada peut entraîner deux conséquences sous le régime de la *LIPR*. Premièrement, l’acte est susceptible de mener à des poursuites, et une déclaration de culpabilité sur le fondement de l’art. 117 risque de se traduire par une peine d’emprisonnement ou des amendes substantielles ou les deux. Deuxièmement, la personne qui se livre à certaines activités prohibées risque d’être interdite de territoire au Canada en vertu de l’al. 37(1)b). La première conséquence — les poursuites intentées en vertu de l’art. 117 — est l’objet du présent pourvoi. La deuxième conséquence — l’interdiction de territoire au Canada — est l’objet des pourvois connexes *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704.

#### IV. Les questions en litige

[23] La *Charte* s’applique aux ressortissants étrangers qui entrent au Canada sans documents (*Singh c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177). L’article 7 de la *Charte* dispose :

1 Le libellé de la version actuelle est le suivant : « Il est interdit à quiconque d’organiser l’entrée au Canada d’une ou de plusieurs personnes ou de les inciter, aider ou encourager à y entrer en sachant que leur entrée est ou serait en contravention avec la présente loi ou en ne se souciant pas de ce fait. »

2 Dans la version actuelle de la *LIPR*, cette disposition et ses modifications sont intégrées à l’art. 117.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

As a penal provision with potential sentences up to life imprisonment, it is clear that s. 117 of the *IRPA* threatens liberty and hence engages s. 7 of the *Charter: Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at p. 492.

[24] The main issue before us is whether s. 117 of the *IRPA* threatens liberty, protected by s. 7 of the *Charter*, in a manner contrary to the principles of fundamental justice. If the answer is yes, a second question arises: Is the infringement justified under s. 1 of the *Charter*? If the answer to this second question is no, a final question arises: What is the appropriate remedy for the constitutional infirmity in s. 117?

[25] The appellants contend that s. 117 violates s. 7 of the *Charter* because the provision catches two categories of people outside its purpose — people who assist close family members to come to Canada and humanitarians who assist those fleeing persecution to come to Canada, in each case without required documents. The appellants say that s. 117 is therefore overbroad, contrary to the principles of fundamental justice. They also argue that s. 117 offends the principles of fundamental justice because its impact on liberty is grossly disproportionate to the conduct it targets, because it is unconstitutionally vague, and because it perpetuates inequality.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Comme l'art. 117 de la *LIPR* prévoit des peines pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement à perpétuité, il constitue une menace à la liberté qui fait manifestement entrer en jeu l'art. 7 de la *Charte (Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, p. 492).

[24] La principale question dont nous sommes saisis est de savoir si l'art. 117 de la *LIPR* menace la liberté garantie par l'art. 7 de la *Charte* d'une manière qui est contraire aux principes de justice fondamentale. Dans l'affirmative, une deuxième question se pose : cette atteinte est-elle justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*? Si la réponse à cette deuxième question est négative, une dernière question se pose : quelle est la réparation qu'il convient d'appliquer à l'égard de l'inconstitutionnalité de l'art. 117?

[25] Les appelants font valoir que l'art. 117 viole l'art. 7 de la *Charte* parce qu'il fait entrer dans son champ d'application deux catégories de personnes qui ne sont pas visées par son objet — les personnes qui assistent des parents proches à entrer au Canada et les travailleurs humanitaires qui aident des personnes fuyant la persécution à entrer au Canada, dans les deux cas sans les documents requis. Selon les appelants, l'art. 117 a donc une portée excessive, ce qui est contraire aux principes de justice fondamentale. Ils affirment également que la disposition enfreint les principes de justice fondamentale parce que son effet sur la liberté est exagérément disproportionné par rapport à la conduite qu'elle sanctionne, parce qu'elle est inconstitutionnelle pour cause d'imprécision et parce qu'elle perpétue l'inégalité.

V. DiscussionA. *Does Section 117 of the IRPA Violate Section 7 of the Charter?*(1) Overbreadth

[26] A law is said to violate our basic values by being overbroad when “the law goes too far and interferes with some conduct that bears no connection to its objective”: *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101, at para. 101. As stated in *Bedford*, “[o]verbreadth allows courts to recognize that the law is rational in some cases, but that it overreaches in its effect in others”: para. 113; see also *Carter v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 5, [2015] 1 S.C.R. 331, at para. 85.

[27] The first step in the overbreadth inquiry is to determine the object of the impugned law. The second step is to determine whether the law deprives individuals of life, liberty or security of the person in cases that do not further that object. To the extent the law does this, it deprives people of s. 7 rights in a manner that infringes the principles of fundamental justice.

[28] The appellants argue that s. 117 is overbroad, not as it applies to the conduct alleged against them, but as it applies to other reasonably foreseeable situations. It is indeed established that a court may consider “reasonable hypotheticals” to determine whether a law is consistent with the *Charter*: see *R. v. Nur*, 2015 SCC 15, [2015] 1 S.C.R. 773.

[29] The first scenario the appellants ask us to consider is the situation of a person assisting a close family member to flee to Canada. The appellants cite as examples a mother carrying her small child, or the father of a household taking his family dependants with him aboard a boat. This scenario could also encompass cases of mutual assistance

V. DiscussionA. *L'article 117 de la LIPR enfreint-il l'art. 7 de la Charte?*(1) La portée excessive

[26] On dira d'une loi qu'elle viole nos valeurs fondamentales du fait de sa portée excessive lorsqu'elle « va trop loin et empiète sur un comportement sans lien avec son objectif » (*Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 101). Comme la Cour l'indique dans l'arrêt *Bedford*, « [l]'application de la notion de portée excessive permet au tribunal de reconnaître qu'une disposition est rationnelle sous certains rapports, mais que sa portée est trop grande sous d'autres » (par. 113; voir également *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331, par. 85).

[27] Dans l'analyse de la portée excessive, le premier volet sert à définir l'objet de la loi attaquée. Le deuxième vise à déterminer si la loi prive une personne de son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne dans les cas où la réalisation de cet objet n'est pas favorisée. Dans la mesure où c'est le cas, la loi prive alors la personne de ses droits garantis par l'art. 7 d'une manière qui porte atteinte aux principes de justice fondamentale.

[28] Les appelants affirment que la portée de l'art. 117 est excessive, non pas dans son application à la conduite qui leur est reprochée, mais parce qu'il peut s'appliquer à d'autres situations raisonnablement prévisibles. Selon un principe bien établi, le tribunal peut tenir compte de « situations hypothétiques raisonnables » afin de déterminer si une loi est conforme à la *Charte* (voir *R. c. Nur*, 2015 CSC 15, [2015] 1 R.C.S. 773).

[29] Le premier scénario que les appelants nous demandent d'examiner est celui d'une personne qui aide un proche parent à se réfugier au Canada. Les appelants donnent l'exemple d'une mère qui porte son jeune enfant dans ses bras et celui d'un père de famille qui fait monter les personnes à sa charge avec lui à bord d'un bateau. Ce scénario pourrait

among unrelated asylum-seekers. Indeed, refugees mutually assisting one another in their collective flight to safety is not meaningfully different from family members assisting one another and, as showed by the companion case *B010*, is a reasonably foreseeable situation.

[30] The second scenario advanced by the appellants is the case of a person who, for humanitarian motives, helps people to flee from persecution. History is replete with examples of people who have aided others to flee persecution for humanitarian reasons. Sometimes the person is acting as an individual. Sometimes the person is a member of an organization devoted to helping people flee lands where they face threats and persecution. Church groups may help undocumented people find refugee protection in Canada: *House of Commons Debates*, vol. VII, 2nd Sess., 33rd Parl., August 12, 1987, at p. 8002 (Hon. Gerry Weiner, Minister of State (Immigration)). Humanitarian aid to fleeing people is not merely hypothetical; it is a past and current reality.

(a) *The Object of Section 117 of the IRPA*

[31] As discussed, overbreadth analysis turns on whether the reach of the law exceeds its object. The first step is therefore to determine the object of s. 117.

[32] The Crown argues that the purpose of s. 117 is to catch all acts that in any way assist the entry of undocumented migrants. On this interpretation, s. 117 cannot be overbroad. The appellants, by contrast, submit that the offence of “human smuggling” has a narrower purpose than the Crown asserts, making it overbroad in catching all acts of assistance.

[33] As with statutory interpretation, determining legislative purpose requires us to consider statements of legislative purpose together with the words of the provision, the legislative context, and other

s’étendre aussi aux demandeurs d’asile sans lien de parenté qui s’assistent mutuellement. En effet, la situation de demandeurs d’asile qui s’entraident au cours de leur fuite collective vers la sécurité ne diffère pas de manière significative de celle de membres d’une famille qui s’aident l’un l’autre et, comme le démontre l’arrêt connexe *B010*, c’est une situation raisonnablement prévisible.

[30] Le second scénario mis de l’avant par les appelants est celui d’une personne qui, pour des raisons d’ordre humanitaire, en aide d’autres à fuir la persécution. L’histoire regorge d’exemples de ce genre. Il arrive qu’une telle personne agisse en son nom propre. Il arrive aussi qu’elle soit membre d’une organisation qui se charge d’aider des gens à fuir des pays où ils sont exposés à des menaces et à la persécution. Il arrive que des congrégations aident des sans-papiers à obtenir l’asile au Canada (*Débats de la Chambre des communes*, vol. VII, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., 12 août 1987, p. 8002 (l’hon. Gerry Weiner, ministre d’État (Immigration))). L’aide humanitaire aux personnes qui fuient la persécution n’appartient pas à l’hypothétique; il s’agit d’une réalité tant historique que contemporaine.

a) *L’objet de l’art. 117 de la LIPR*

[31] Comme nous l’avons vu, l’analyse de la portée excessive cherche à déterminer si la portée de la loi dépasse son objet. La première étape consiste donc à circonscrire l’objet de l’art. 117.

[32] Le ministère public prétend que l’objet de l’art. 117 consiste à faire tomber sous le coup de la loi tout acte qui aide de quelque façon que ce soit des sans-papiers à entrer au Canada. Selon cette interprétation, la portée de l’art. 117 ne peut être excessive. Les appelants, en revanche, affirment que l’infraction de passage de clandestins a un objet plus restreint que celui qu’avance le ministère public, ce qui signifie que la disposition a une portée excessive du fait qu’elle criminalise tous les actes d’aide.

[33] Tout comme en matière d’interprétation législative, pour déterminer l’objet d’une loi, on doit tenir compte des énoncés faits quant à son objet, de son libellé, du contexte législatif et d’autres

relevant factors: R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at pp. 268-87; *R. v. Chartrand*, [1994] 2 S.C.R. 864, at pp. 879-82. Where legislation is enacted in the context of international commitments, international law may also be of assistance.

[34] For the reasons that follow, I agree with the appellants that the purpose of s. 117 is narrower than that asserted by the Crown. The text of s. 117 is admittedly broad. However, a narrow purpose emerges from (1) the international instruments to which Canada has subscribed; (2) the role of s. 117 in relation to the statute as a whole, in particular s. 37(1); (3) the *IRPA*'s statements of legislative purpose; (4) the evolution of s. 117; and (5) the parliamentary debates. Considering these indicia of purpose, it becomes evident that the true purpose of s. 117 is to combat people smuggling. The meaning of "people smuggling", a term found in s. 37(1)(b) of the *IRPA*, is the subject of the companion case *B010*, and excludes mere humanitarian conduct, mutual assistance or aid to family members. I conclude that s. 117 violates the *Charter* by catching these categories of conduct outside the provision's purpose.

(i) The Text of the Provision

[35] At the relevant time, the text of s. 117 read as follows:

**117.** (1) [Organizing entry into Canada] No person shall knowingly organize, induce, aid or abet the coming into Canada of one or more persons who are not in possession of a visa, passport or other document required by this Act.

(2) [Penalties — fewer than 10 persons] A person who contravenes subsection (1) with respect to fewer than 10 persons is guilty of an offence and liable

(a) on conviction on indictment

(i) for a first offence, to a fine of not more than \$500,000 or to a term of imprisonment of not more than 10 years, or to both, or

facteurs pertinents (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6<sup>e</sup> éd. 2014), p. 268-287; *R. c. Chartrand*, [1994] 2 R.C.S. 864, p. 879-882). Il peut également être utile de consulter le droit international dans les cas où la loi est adoptée à la suite d'engagements internationaux.

[34] Pour les motifs qui suivent, je suis d'accord avec les appelants pour dire que l'objet de l'art. 117 est plus restreint que ne l'entend le ministère public. Certes, le libellé de l'art. 117 ratisse large. Or, on peut dégager un objet restreint des éléments suivants : (1) les instruments internationaux auxquels est partie le Canada; (2) le rôle de l'art. 117 à la lumière de la loi dans son ensemble et, plus particulièrement, du par. 37(1); (3) les énoncés quant à l'objet de la *LIPR*; (4) l'évolution de l'art. 117 et (5) les débats parlementaires. Il ressort de ces indices que l'objet véritable de l'art. 117 constitue la lutte contre le passage de clandestins. Le sens du terme « passage de clandestins », qui figure à l'al. 37(1)(b) de la *LIPR*, est le sujet de l'affaire connexe *B010*. Il ne vise pas de simples actes humanitaires, ni l'assistance mutuelle ou l'aide fournie par une personne à des membres de sa famille. Je conclus que l'art. 117 contrevient à la *Charte* parce qu'il fait entrer dans son champ d'application ces catégories d'actes qui outrepassent son objet.

(i) Le libellé de la disposition

[35] À l'époque pertinente, l'art. 117 était ainsi libellé :

**117.** (1) [Entrée illégale] Commet une infraction qui-conque sciemment organise l'entrée au Canada d'une ou plusieurs personnes non munies des documents — passeport, visa ou autre — requis par la présente loi ou incite, aide ou encourage une telle personne à entrer au Canada.

(2) [Peines] L'auteur de l'infraction visant moins de dix personnes est passible, sur déclaration de culpabilité :

a) par mise en accusation :

(i) pour une première infraction, d'une amende maximale de cinq cent mille dollars et d'un emprisonnement maximal de dix ans, ou de l'une de ces peines,

(ii) for a subsequent offence, to a fine of not more than \$1,000,000 or to a term of imprisonment of not more than 14 years, or to both; and

(b) on summary conviction, to a fine of not more than \$100,000 or to a term of imprisonment of not more than two years, or to both.

(3) [Penalty — 10 persons or more] A person who contravenes subsection (1) with respect to a group of 10 persons or more is guilty of an offence and liable on conviction by way of indictment to a fine of not more than \$1,000,000 or to life imprisonment, or to both.

(4) [No proceedings without consent] No proceedings for an offence under this section may be instituted except by or with the consent of the Attorney General of Canada.

[36] All agree that the text of s. 117(1) is broad enough to catch assistance to close family members and humanitarian assistance. It may be argued that since Parliament used these words, that is what it intended. However, the doctrine of overbreadth recognizes that sometimes “the State, in pursuing a legitimate objective, uses means which are broader than is necessary to accomplish that objective”: *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761, at p. 792; *Bedford*, at para. 101; *Carter*, at para. 85. The potential for “failures of instrumental rationality”, in which a given law is not a rational means to achieve a legislative objective, requires courts to go further than the text alone, and ask whether other considerations suggest Parliament’s purpose was narrower: *Bedford*, at para. 107.

[37] Before leaving the text, it may be noted that despite the broad wording of the subsection that provides the elements of the offence (s. 117(1)), other portions of the text of s. 117 support the view that Parliament’s purpose was *not* to criminalize family or humanitarian assistance. The marginal note of s. 117, “Organizing entry into Canada”, read with the subheading “Human Smuggling and Trafficking”, while not to be accorded great weight (see Sullivan, at pp. 465-68), suggests that the provision

(ii) en cas de récidive, d’une amende maximale de un million de dollars et d’un emprisonnement maximal de quatorze ans, ou de l’une de ces peines;

b) par procédure sommaire, d’une amende maximale de cent mille dollars et d’un emprisonnement maximal de deux ans, ou de l’une de ces peines.

(3) [Peines] L’auteur de l’infraction visant un groupe de dix personnes et plus est passible, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d’une amende maximale de un million de dollars et de l’emprisonnement à perpétuité, ou de l’une de ces peines.

(4) [Consentement du procureur général du Canada] Il n’est engagé aucune poursuite pour une infraction prévue au présent article sans le consentement du procureur général du Canada.

[36] Tous conviennent que le par. 117(1) est libellé en termes suffisamment larges pour s’appliquer à l’aide humanitaire ainsi qu’à l’assistance fournie par une personne à des parents proches. On pourrait faire valoir que le législateur l’entendait ainsi puisqu’il a choisi cette formulation. Or, suivant la doctrine de la portée excessive, il se peut que « dans un but légitime, l’État utilise des moyens excessifs pour atteindre cet objectif » (*R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761, p. 792; *Bedford*, par. 101; *Carter*, par. 85). La possibilité d’un « manque de logique fonctionnelle », soit qu’une disposition donnée ne permette pas logiquement de réaliser l’objet de la loi, commande aux tribunaux de ne pas s’en tenir uniquement au libellé et de se demander si d’autres considérations donnent à penser que l’intention du législateur était plus restreinte (*Bedford*, par. 107).

[37] Avant de conclure mes observations concernant le libellé, je signale que, malgré les termes généraux du paragraphe qui prévoit les éléments de l’infraction (par. 117(1)), d’autres parties de l’art. 117 étayent le point de vue selon lequel l’intention du législateur n’était *pas* de criminaliser l’entraide familiale ou l’aide humanitaire. La note marginale de l’art. 117, « Entrée illégale », envisagée à la lumière de la rubrique intitulée « Organisation d’entrée illégale au Canada », bien qu’il

is aimed at activity in connection with the smuggling of persons in the context of organized crime, as contrasted with providing humanitarian assistance or aiding close family members to enter a country without the required documents.<sup>3</sup>

[38] Sections 117(2) and 117(3) also support the view that Parliament’s intent was to catch smuggling activity in the context of organized crime, rather than humanitarian, mutual or family assistance. These subsections provide for significantly increased sanctions based on the number of persons brought in. This suggests a heightened focus on large-scale smuggling operations.

[39] Finally, the requirement in s. 117(4) that no prosecution occur without the Attorney General’s consent suggests that s. 117 was not intended to convict everyone who falls within s. 117(1)’s broad ambit, as discussed more fully below.

(ii) Canada’s International Obligations

[40] As a matter of statutory interpretation, legislation is presumed to comply with Canada’s international obligations, and courts should avoid

3 While the French subheading — “*Organisation d’entrée illégale au Canada*” — does not refer to smuggling or other criminality, it matches the marginal note of the English version, which falls underneath the subheading “Human Smuggling and Trafficking”. Accordingly, the shared meaning rule of statutory interpretation in the case of bilingual legislation (Sullivan, at pp. 118-19) dictates that the activity of organizing illegal entry is a subset of human smuggling and trafficking. The broadest potential interpretation would therefore be that it covers either of smuggling or trafficking. More plausibly, since it is undisputed that s. 118 deals with trafficking, that leaves s. 117 as the provision that concerns smuggling.

ne faille pas y accorder beaucoup de poids (voir Sullivan, p. 465-468), donne à penser que la disposition vise les activités liées au passage de clandestins dans le contexte du crime organisé, plutôt que l’aide humanitaire apportée à quelqu’un cherchant à entrer au pays sans être muni des documents requis ou l’assistance fournie par une personne dans ce but à des parents proches<sup>3</sup>.

[38] Les paragraphes 117(2) et (3) étayaient également le point de vue selon lequel le législateur entendait que la disposition s’applique au passage de clandestins dans le contexte du crime organisé, et non à des actes d’aide humanitaire, d’assistance mutuelle ou d’entraide familiale. En effet, ces dispositions prévoient des peines alourdies pour l’auteur de l’infraction qui a fait entrer au Canada plus d’un certain nombre de personnes, ce qui suggère que l’infraction qui intéressait particulièrement le législateur était le passage organisé de clandestins à grande échelle.

[39] Enfin, le fait que le par. 117(4) subordonne toute poursuite au consentement du procureur général laisse entendre que l’art. 117 n’est pas censé donner lieu à la condamnation de tous ceux à qui les termes très généraux de son par. (1) s’appliquent, ainsi que nous le verrons plus en détail.

(ii) Les obligations internationales du Canada

[40] Suivant les règles d’interprétation des lois, la loi est présumée respecter les obligations internationales du Canada, et les tribunaux devraient éviter

3 Bien que la rubrique du texte français — « *Organisation d’entrée illégale au Canada* » — ne renvoie ni au passage de clandestins ni à une autre activité criminelle, elle traduit la même notion que la note marginale de la version anglaise « *Organizing entry into Canada* », qui figure sous la rubrique « *Human Smuggling and Trafficking* ». Par conséquent, la règle d’interprétation des lois selon laquelle une loi bilingue exige la recherche du sens commun aux deux versions (Sullivan, p. 118-119) commande que l’organisation d’entrée illégale soit une composante du passage de clandestins et du trafic de personnes. L’interprétation la plus large de la disposition serait qu’elle s’applique soit au passage de clandestins, soit au trafic de personnes. Vu qu’il est acquis aux débats que l’art. 118 s’applique au trafic de personnes, l’art. 117 est vraisemblablement la disposition qui s’applique au passage de clandestins.

interpretations that would violate those obligations. Courts must also interpret legislation in a way that reflects the values and principles of customary and conventional international law: *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292, at para. 53; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281, at para. 34. Section 3 of the *IRPA* also requires that the *IRPA* be interpreted in a manner that complies with Canada's international obligations, including "international human rights instruments to which Canada is signatory": s. 3(3)(f); see also s. 3(2)(b). The relevant international instruments to which Canada has subscribed should therefore shed light on the parliamentary purpose behind s. 117 of the *IRPA*.

[41] The provisions of the *IRPA* relating to the fight against the assisting of unauthorized entry of persons to Canada respond to Canada's international commitments related to these matters in the *Convention relating to the Status of Refugees*, 189 U.N.T.S. 150 ("Refugee Convention"), the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2225 U.N.T.S. 209, the *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2241 U.N.T.S. 480 ("Smuggling Protocol"), and the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2237 U.N.T.S. 319.

[42] The *Refugee Convention* reflects humanitarian concerns. It provides that states must not impose penalties for illegal entry on refugees who come directly from territories in which their lives or freedom are threatened and who are present on the territory of the foreign state without authorization, "provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence": art. 31(1).

les interprétations inconciliables avec celles-ci. Les tribunaux doivent également interpréter la loi d'une manière qui reflète les valeurs et les principes du droit international coutumier et conventionnel (*R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, par. 53; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281, par. 34). L'article 3 de la *LIPR* exige en outre que l'interprétation de cette loi ait pour effet de respecter les obligations internationales du Canada, notamment les « instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire » (al. 3(3)f); voir également l'al. 3(2)b)). Les instruments internationaux pertinents auxquels le Canada est partie devraient donc faire la lumière sur l'intention du législateur lorsqu'il a adopté l'art. 117 de la *LIPR*.

[41] Les dispositions de la *LIPR* qui concernent la lutte contre l'aide à l'entrée non autorisée au Canada font écho aux engagements internationaux que le Canada a pris à cet égard en adhérant à la *Convention relative au statut des réfugiés*, 189 R.T.N.U. 150 (« *Convention relative aux réfugiés* »), la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 2225 R.T.N.U. 209, le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 2241 R.T.N.U. 480 (« *Protocole contre le trafic illicite* »), et le *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, 2237 R.T.N.U. 319.

[42] La *Convention relative aux réfugiés* répond à des préoccupations d'ordre humanitaire. Elle précise que les États ne doivent pas appliquer de sanctions pénales, du fait de leur entrée irrégulière, aux réfugiés qui arrivent directement d'un territoire où leur vie ou leur liberté est menacée et qui se trouvent sur leur territoire sans autorisation, « sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières » (par. 31(1)).

[43] Consistent with this, s. 133 of the *IRPA* provides that foreign nationals who enter Canada without documents cannot be charged with illegal entry or presence while their refugee claims are pending. As I explain in *B010*, art. 31(1) of the *Refugee Convention* seeks to provide immunity for genuine refugees who enter illegally in order to seek refuge. For that protection to be effective, the law must recognize that persons often seek refuge in groups and work together to enter a country illegally. To comply with art. 31(1), a state cannot impose a criminal sanction on refugees solely because they have aided others to enter illegally in their collective flight to safety.

[44] The *Smuggling Protocol* is concerned with stopping the organized crime of people smuggling. It seeks to prevent and combat the smuggling of migrants and to promote cooperation among states to this end, while protecting the rights of smuggled migrants: art. 2. Article 6(1)(a) requires signatory states to adopt measures to establish migrant smuggling as a criminal offence. The *Smuggling Protocol* includes as a minimum definition for this offence, procuring illegal entry of a person into a state of which the person is not a national or a permanent resident, “in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”: art. 3(a). As I explain in *B010*, the *Smuggling Protocol* was not directed at family members or humanitarians: paras. 60 and 68. Furthermore, while the *Smuggling Protocol* permits subscribing states to enact national laws criminalizing migration-related offences, it includes a “saving clause” that provides that nothing in the *Smuggling Protocol* “shall affect the other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law”: art. 19(1). It would depart from the balance struck in the *Smuggling Protocol* to allow prosecution for mutual assistance among refugees, family support and reunification, and humanitarian aid. This suggests that the Crown’s broad interpretation of s. 117’s purpose is inconsistent with the

[43] Conformément à cette disposition de la Convention, l’art. 133 de la *LIPR* prévoit que les sans-papiers qui entrent au Canada ne peuvent, tant qu’il n’est pas statué sur leur demande d’asile, être accusés d’entrée ou de présence irrégulières. Ainsi que je l’explique dans l’arrêt *B010*, le par. 31(1) de la *Convention relative aux réfugiés* cherche à protéger les véritables réfugiés qui entrent illégalement au pays pour y demander l’asile. Pour qu’ils soient effectivement protégés, il faut que la loi reconnaisse que souvent les demandeurs d’asile se regroupent et s’entraident pour entrer illégalement dans un pays. L’État qui respecte le par. 31(1) ne peut infliger de sanctions pénales aux demandeurs d’asile simplement parce qu’ils en ont aidé d’autres à entrer illégalement dans un pays au cours de leur fuite collective vers la sécurité.

[44] Le *Protocole contre le trafic illicite* vise à mettre fin à la criminalité organisée dans le passage de clandestins. Il cherche à la prévenir et à la combattre, ainsi qu’à favoriser la coopération entre les États à cette fin, tout en protégeant les droits des migrants qui sont l’objet d’un tel trafic (art. 2). L’alinéa 6(1)a) exige que les États signataires adoptent des mesures pour conférer le caractère d’infraction pénale au trafic illicite de migrants. Le *Protocole contre le trafic illicite* prévoit minimale-ment que cette infraction consiste à assurer l’entrée illégale dans un État d’une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État « afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel » (al. 3a)). J’explique dans l’arrêt *B010* que le *Protocole contre le trafic illicite* ne vise pas les activités de membres d’une famille ou de travailleurs humanitaires (par. 60 et 68). Par ailleurs, bien que le *Protocole contre le trafic illicite* permette aux États signataires d’adopter des lois nationales qui criminalisent les infractions liées à la migration, il prévoit une « clause de sauvegarde » selon laquelle aucune de ses dispositions « n’a incidences sur les autres droits, obligations et responsabilités des États et des particuliers en vertu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l’homme » (par. 19(1)). En permettant que soient

*Smuggling Protocol's* object of protecting the rights of smuggled migrants.

[45] In dealing with conflicting statements of the legislative objects of a statute, the way forward lies in an interpretation which harmonizes obligations in the international instruments to which Canada is a party in a way that avoids conflict and gives expression to each of the various commitments. I conclude that read together in this way, Canada's international commitments support the view that the purpose of s. 117 is to permit the robust fight against people smuggling in the context of organized crime. This excludes criminalizing conduct that amounts solely to humanitarian, mutual or family aid.

(iii) The Role of Section 117 Within the IRPA

[46] Section 117 of the *IRPA* must also be read harmoniously with other provisions of the statute.

[47] Section 117 of the *IRPA* falls under Part 3 of the *IRPA*, entitled "Enforcement". Section 117 of the *IRPA* and the provisions that follow it fall under the subheading "Human Smuggling and Trafficking". Section 118 creates the offence of human trafficking, leaving s. 117, as noted, to constitute the offence of human smuggling. The only other references in the *IRPA* to smuggling or trafficking are contained in s. 37(1)(b), which renders inadmissible to Canada a person who has engaged in smuggling or trafficking in persons.

[48] As explained in *B010*, the conduct captured by s. 37(1)(b) is that which is set out in the *Smuggling Protocol*. In that context, people smuggling

intentées des poursuites visant des actes d'assistance mutuelle entre demandeurs d'asile, des actes d'entraide familiale et de réunification des familles ou encore des actes d'aide humanitaire, on romprait l'équilibre établi par le *Protocole contre le trafic illicite*. Ainsi, on peut penser que l'interprétation libérale de l'objet de l'art. 117 avancée par le ministère public est inconciliable avec l'objet du *Protocole contre le trafic illicite*, qui est de protéger les droits des migrants objet de trafic illicite.

[45] Lorsque les tribunaux doivent examiner des énoncés contradictoires quant à l'objet d'une loi, la solution consiste dans une interprétation de cette dernière qui s'harmonise avec les obligations prévues dans les instruments internationaux auxquels le Canada est partie afin d'éviter les conflits et de donner effet à chacun des différents engagements. À mon avis, il ressort des engagements internationaux du Canada, dont l'interprétation éclaire celle de la loi, que l'objet de l'art. 117 est de lutter vigoureusement contre le passage de clandestins dans le contexte de la criminalité organisée, et non de criminaliser les actes qui constituent uniquement de l'aide humanitaire, de l'assistance mutuelle ou de l'entraide familiale.

(iii) Le rôle de l'art. 117 dans la LIPR

[46] L'article 117 de la *LIPR* doit en outre s'harmoniser avec les autres dispositions de la loi.

[47] Il figure à la partie 3 de la *LIPR*, intitulée « Exécution ». L'article 117 et les dispositions suivantes paraissent sous la rubrique « Organisation d'entrée illégale au Canada ». Étant donné que l'art. 118 crée l'infraction de trafic de personnes, il s'ensuit, comme je l'ai expliqué précédemment, que l'art. 117 crée l'infraction de passage de clandestins. La seule autre mention dans la *LIPR* du passage de clandestins ou du trafic de personnes figure à l'al. 37(1)(b), lequel interdit de territoire au Canada quiconque se livre à l'une ou l'autre de ces activités.

[48] Ainsi que je l'explique dans l'arrêt *B010*, la conduite visée par l'al. 37(1)(b) est celle que prévoit le *Protocole contre le trafic illicite*. Dans ce

only occurs for “financial or other material benefit” and “in the context of transnational crime”. Reading the inadmissibility and enforcement provisions of the *IRPA* harmoniously and as part of an integrated scheme therefore supports the view that the purpose of s. 117 is to penalize organizing or abetting illegal entry to Canada through acts knowingly connected to and furthering transnational organized crimes or criminal aims, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit. This excludes humanitarian, mutual or family assistance.

(iv) Statements of Legislative Purpose

[49] The first, “most direct and authoritative evidence” of the legislative purpose of a provision is found in statements of purpose in the legislation itself — whether at the beginning of a statute, in the section in which a provision is found, or in sections providing interpretive guidelines: Sullivan, at pp. 274-76.

[50] In *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 SCC 68, [2014] 3 S.C.R. 431, at paras. 29-30, this Court held that the *Refugee Convention* has the broad general aim of providing humanitarian refuge for those fleeing persecution while recognizing the need to protect states’ borders.

[51] As discussed in *B010*, the object provisions of the *IRPA* establish that both of these broad goals are important to the *IRPA* as well. It follows that s. 117 should be interpreted in a balanced way that respects both the security concerns as well as the humanitarian aims of the *IRPA*. An interpretation of s. 117 that catches all acts of assistance to undocumented migrants arguably allows security concerns to trump the humanitarian aims of the *IRPA*.

[52] The Crown’s view that the purpose of s. 117 is to catch all acts of assistance to undocumented

contexte, il y a passage de clandestins seulement lorsqu’« un avantage financier ou un autre avantage matériel » est obtenu « dans le cadre de la criminalité transnationale ». En interprétant les dispositions de la *LIPR* relatives à l’inadmissibilité et à l’exécution harmonieusement et en tenant compte du fait qu’elles s’inscrivent dans un régime intégré, on peut conclure que l’objet de l’art. 117 est de sanctionner quiconque organise l’entrée illégale de personnes au Canada ou les encourage à y entrer illégalement par des actes qu’il ou elle sait liés à la criminalité transnationale organisée ou dans un but criminel ou favorisant de telles activités en vue d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel. Ne sont pas visés les actes d’aide humanitaire, d’assistance mutuelle ou d’entraide familiale.

(iv) Les énoncés de l’objet de la loi

[49] La [TRADUCTION] « preuve la plus directe et la plus digne de foi » de l’objet d’une disposition législative se trouve dans l’énoncé même de cet objet, placé soit au début de la loi, soit dans la partie où s’insère la disposition, soit dans les parties qui fournissent des directives interprétatives (Sullivan, p. 274-276).

[50] Dans l’arrêt *Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CSC 68, [2014] 3 R.C.S. 431, par. 29-30, la Cour conclut que la *Convention relative aux réfugiés* poursuit l’objectif général d’ordre humanitaire d’accorder l’asile à ceux qui fuient la persécution, tout en reconnaissant le besoin des États de protéger leurs frontières.

[51] Comme je le précise dans l’arrêt *B010*, les dispositions énonçant les objets de la *LIPR* établissent que ces deux grands objectifs sont importants aussi dans la *LIPR*. Il s’ensuit que l’art. 117 devrait recevoir une interprétation équilibrée tenant compte tant des préoccupations liées à la sécurité que des objectifs humanitaires de la *LIPR*. Or, si l’interprétation de l’art. 117 permettait qu’il vise toute forme d’aide à des sans-papiers, les premières l’emporteraient alors sur les seconds.

[52] Le point de vue du ministère public selon lequel l’art. 117 vise toute forme d’aide apportée à

migrants relies heavily on the fact that among the purposes of the *IRPA* is to control Canada's borders to prevent migrants from entering the country illegally, for reasons of security, health and safety. To be sure, this is an important goal of the *IRPA*. It is reflected in the s. 3(2)(h) objective "to promote international justice and security by denying access to Canadian territory to persons, including refugee claimants, who are security risks or serious criminals": see also s. 3(1)(i). It is likewise evinced by the aim "to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society": s. 3(2)(g); see also s. 3(1)(h).

[53] A concern with security is also reflected in the specific legislative objects of *An Act to amend the Immigration Act and the Criminal Code in consequence thereof*, R.S.C. 1985, c. 29 (4th Supp.), the statute which enacted what later became s. 117 of the *IRPA* (the "1988 amendments"):

1. The *Immigration Act* is amended by adding thereto, immediately after section 2 thereof, the following heading and section:

*Purposes of Amendments*

2.1 . . .

(a) to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims;

(b) to control widespread abuse of the procedures for determining refugee claims, particularly in light of organized incidents involving large-scale introduction of persons into Canada to take advantage of those procedures;

(c) to deter those who assist in the illegal entry of persons into Canada and thereby minimize the exploitation of and risks to persons seeking to come to Canada; and

(d) to respond to security concerns, including the fulfilment of Canada's obligations in respect of internationally protected persons.

des sans-papiers se fonde largement sur le fait que l'un des objets de la *LIPR* se rapporte au contrôle frontalier visant à empêcher l'entrée illégale de clandestins au Canada, pour des raisons de sécurité et de santé. Certes, il s'agit d'un objet important de la *LIPR*, énoncé à l'al. 3(2)h), soit de « promouvoir, à l'échelle internationale, la sécurité et la justice par l'interdiction du territoire aux personnes et demandeurs d'asile qui sont de grands criminels ou constituent un danger pour la sécurité » (voir aussi l'al. 3(1)i)). Il se trouve également dans l'objet qui consiste à « protéger la santé des Canadiens et [à] garantir leur sécurité » (al. 3(2)g); voir aussi l'al. 3(1)h).

[53] Une préoccupation en matière de sécurité ressort en outre des objets exprès de la *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et apportant des modifications corrélatives au Code criminel*, L.R.C. 1985, c. 29 (4<sup>e</sup> suppl.), laquelle a créé la disposition qui est devenue l'art. 117 de la *LIPR* (les « modifications de 1988 ») :

1. La *Loi sur l'immigration* est modifiée par insertion, après l'article 2, de ce qui suit :

*Objet des modifications*

2.1 . . .

a) de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié;

b) de contrôler les fréquents abus de la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié en raison notamment d'incidents délibérés impliquant l'introduction à grande échelle au Canada de personnes cherchant à se prévaloir de cette procédure;

c) de décourager ceux qui aident à l'introduction illégale de personnes au Canada afin de minimiser l'exploitation des personnes désireuses d'entrer au Canada et les risques qu'elles courent;

d) de répondre aux préoccupations en matière de sécurité et, notamment, de remplir les obligations du Canada à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale.

[54] The same statute, however, also recognized humanitarian commitments, including a stated objective “to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims” and concern for “exploitation” and risks to persons wishing to come to Canada: s. 1, adding ss. 2.1(a) and 2.1(c).

[55] The *IRPA*’s general objects further illustrate the importance of its broad humanitarian aims. Section 3(2)(c) speaks of “Canada’s humanitarian ideals”. The stated objects include “saving lives and offering protection to the displaced and persecuted” and “safe haven to persons with a well-founded fear of persecution”: ss. 3(2)(a) and 3(2)(d). Similarly, the objectives include striving to comply with “international human rights instruments to which Canada is signatory”: s. 3(3)(f); see also s. 3(2)(b).

[56] The *IRPA* also reveals a commitment to family, through stated objects of facilitating family reunification in Canada: s. 3(2)(f).

[57] In sum, while the security goals of the *IRPA* and the amendment that became s. 117 are important, they do not supplant Canada’s commitment to humanitarian aid and family unity. Both broad aims must be respected. This is accomplished by interpreting s. 117 as targeting organized smuggling operations having a criminal dimension, thereby excluding humanitarian, mutual and family aid. Under the Crown’s interpretation of s. 117, a father offering a blanket to a shivering child, or friends sharing food aboard a migrant vessel, could be subject to prosecution. This is incompatible with the refugee protection objects of the *IRPA* and the amendment that became s. 117.

[54] Or, cette même loi reconnaissait aussi les engagements d’ordre humanitaire, dont l’objet « de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l’accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié », et les préoccupations liées à « l’exploitation » des personnes désireuses d’entrer au Canada et des risques courus par celles-ci (l’art. 1 à ajouté les al. 2.1a) et c)).

[55] Les objets généraux de la *LIPR* révèlent également l’importance accordée à ses grands principes humanitaires. L’alinéa 3(2)c) fait état des « idéaux humanitaires du Canada ». Les énoncés parlent notamment de « sauver des vies et [de] protéger les personnes de la persécution », d’offrir « l’asile à ceux qui craignent avec raison d’être persécutés » (al. 3(2)a) et d)) et de voir à se conformer aux « instruments internationaux portant sur les droits de l’homme dont le Canada est signataire » (al. 3(3)f); voir également l’al. 3(2)b)).

[56] La *LIPR* révèle en outre un engagement envers la famille, car faciliter la réunification des familles au Canada compte au nombre de ses objets énoncés (al. 3(2)f)).

[57] Pour résumer, même si les objets en matière de sécurité de la *LIPR* et de la modification qui deviendra l’art. 117 important, ils ne supplantent pas l’engagement du Canada à l’égard de l’aide humanitaire et de la réunification des familles. Ces deux objectifs généraux doivent être respectés. Pour ce faire, il faut donner à l’art. 117 une interprétation qui fait entrer dans son champ d’application le passage de clandestins lié à la criminalité organisée, mais en exclut les actes d’aide humanitaire, d’assistance mutuelle ou d’entraide familiale. Suivant l’interprétation du ministère public, le père qui entoure son enfant grelottant d’une couverture ou des amis qui partagent de la nourriture à bord d’un navire transportant des clandestins pourraient être poursuivis. Un tel résultat est inconciliable avec les objets en matière de protection des réfugiés de la *LIPR* et de la modification qui deviendra l’art. 117.

(v) The Legislative Evolution of Section 117

[58] The legislative history of a provision may assist in determining its purpose: Sullivan, at pp. 286-87.

[59] Canada has had laws criminalizing the assisting of undocumented migrants to enter the country since 1902. Early incarnations of the offence were focused on organizing illegal arrival by rail or ship, with little concern for the plight of the migrants, who were typically expelled: *An Act to amend the Immigration Act*, S.C. 1902, c. 14, s. 2; *Immigration Act*, R.S.C. 1906, c. 93, ss. 65 and 66.

[60] In 1919, s. 12(4) of *An Act to amend The Immigration Act*, S.C. 1919, c. 25, made it an offence to transport into Canada, harbour or conceal the entry of prohibited immigrants. The provision was a summary conviction offence, with a maximum penalty of six months imprisonment and/or fines. Broadly similar offences were preserved in the 1952 and 1976 iterations of the *Immigration Act*.

[61] In 1988, “in light of organized incidents involving large-scale introduction of persons into Canada”, amendments introduced a new offence which, with minor changes, is the offence currently found in s. 117 of the *IRPA*: s. 1 of the 1988 amendments, adding s. 2.1(b). It criminalized third party assistance to undocumented migrants. In so doing, it established maximum penalties where the number of undocumented entrants was small: six months’ imprisonment and/or \$2,000 fines on summary conviction, and five years’ imprisonment and/or \$10,000 fines on indictment. By contrast, where the undocumented entrants numbered 10 or more, proceedings were exclusively by indictment, and the maximum penalty was 10 years’ imprisonment and/or fines up to \$500,000: s. 9 of the 1988 amendments, adding ss. 94.1 and 94.2. Thus, at the inception of what would become s. 117, greater culpability already attached to large-scale breaches, reflecting greater organizational activity on the part of the accused or others with whom

(v) L’évolution législative de l’art. 117

[58] L’historique législatif d’une disposition peut être utile lorsqu’il s’agit d’arrêter son objet (Sullivan, p. 286-287).

[59] Depuis 1902, le Canada a adopté des lois qui criminalisent le fait d’aider des sans-papiers à entrer au Canada. Les premières versions de l’infraction concernaient surtout l’organisation d’arrivées illégales, par train ou par navire, et ne s’attachaient guère au sort des migrants, qui étaient généralement expulsés (*Acte modifiant l’Acte d’immigration*, S.C. 1902, c. 14, art. 2; *Loi de l’immigration*, S.R.C. 1906, c. 93, art. 65 et 66).

[60] En 1919, aux termes du par. 12(4) de la *Loi modifiant la Loi de l’Immigration*, S.C. 1919, c. 25, quiconque débarquait au Canada ou hébergeait tout immigrant à qui l’entrée était interdite ou en dissimulait l’entrée au Canada commettait une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et assortie d’une peine maximale de six mois d’emprisonnement, d’une amende ou des deux. Des infractions largement similaires ont été reprises dans les versions de 1952 et de 1976 de la loi régissant l’immigration.

[61] En 1988, « en raison [. . .] d’incidents délictueux impliquant l’introduction à grande échelle au Canada de personnes », des modifications apportées à la loi ont créé une nouvelle infraction qui, sauf pour quelques changements mineurs, constitue l’infraction que prévoit actuellement l’art. 117 de la *LIPR* (l’art. 1 des modifications de 1988 a ajouté l’al. 2.1b)). Cette disposition criminalisait l’aide fournie par des tiers à des sans-papiers. Elle prévoyait des peines maximales dans les cas où les sans-papiers étaient peu nombreux : un emprisonnement de six mois et une amende de 2 000 \$ ou l’une de ces peines, par procédure sommaire, et un emprisonnement de cinq ans et une amende de 10 000 \$ ou l’une de ces peines, par mise en accusation. Par comparaison, dans les cas où le nombre de sans-papiers était de 10 ou plus, les poursuites devaient obligatoirement être intentées par mise en accusation, et la peine maximale prévue était un emprisonnement de 10 ans et une amende d’au plus 500 000 \$ ou l’une de ces peines (l’art. 9 des

the accused acted in concert. The offence created in 1988 also included a new screening mechanism: no proceedings could be instituted under ss. 94.1 or 94.2 without the consent of the Attorney General (s. 9 of the 1988 amendments, adding s. 94.3).

[62] The current s. 117 was part of a new comprehensive statute dealing with immigration and refugee protection, the *IRPA*, enacted in 2001. The offence remained substantially the same as previously, preserving the differing penalties based on scale, and the charge-screening mechanism. However, maximum penalties were significantly increased, while another provision was added to guide sentencing under the offence. Section 121 provided that in determining the penalty to be imposed under s. 117, the court was to take into account (1) bodily harm or death to the migrant; (2) association with a criminal organization; (3) profit from the operation; and (4) harm to or degrading treatment of the migrants. These changes came on the heels of the adoption of the *Smuggling Protocol*, which obliged state parties to criminalize the smuggling of migrants done for financial or other material benefit and to adopt legislative measures to establish aggravating circumstances such as harm to and degrading treatment of migrants: arts. 6(1) and 6(3). The second factor in s. 121 reflected a more significant link between the offensive conduct and organized crime. The first and fourth factors recognized more serious crime. The third factor may be an indicator of either or both.

[63] From this brief survey of the historical evolution of prohibitions on assisting the entry to Canada of undocumented people, I draw the following conclusions: (a) the prohibitions have, for over a century, focused on smuggling activity tied to

modifications de 1988 a ajouté les art. 94.1 et 94.2). Par conséquent, au moment de la création de la disposition qui allait devenir l'art. 117, des peines alourdies s'appliquaient déjà à la perpétration à grande échelle, en phase avec des activités démontrant un niveau élevé d'organisation de la part de l'accusé ou des personnes qui agissaient de concert avec lui. L'infraction créée en 1988 comportait également un nouveau mécanisme de filtrage, qui subordonnait au consentement du procureur général toute poursuite intentée à l'égard d'une infraction prévue aux art. 94.1 ou 94.2 (l'art. 9 des modifications de 1988 a ajouté l'art. 94.3).

[62] L'actuel art. 117 a été intégré à une nouvelle loi générale régissant l'immigration et la protection des réfugiés — la *LIPR* —, adoptée en 2001. L'infraction est essentiellement demeurée la même, et la disposition qui la prévoit maintient le barème des peines ainsi que le mécanisme de filtrage pré-inculpation. Cependant, la sévérité des sanctions maximales a été considérablement haussée, et une nouvelle disposition sur la détermination de la peine a été adoptée. Aux termes de l'art. 121, au moment de déterminer la peine visée à l'art. 117, le tribunal devait tenir compte des éléments suivants : (1) infliction de blessures ou mort; (2) association avec une organisation criminelle; (3) profit tiré de l'opération; (4) infliction de blessures ou traitement dégradant des clandestins. Ces modifications sont survenues après l'adoption du *Protocole contre le trafic illicite*, lequel oblige les États parties à criminaliser le trafic illicite de migrants commis pour un avantage financier ou un autre avantage matériel et à prévoir expressément dans leurs lois des circonstances aggravantes, par exemple le préjudice aux migrants ou le traitement dégradant de ceux-ci (par. 6(1) et (3)). Le deuxième élément énuméré à l'art. 121 révèle un lien étroit entre l'acte reproché et le crime organisé. Les premier et quatrième dénotent des crimes graves. Le troisième indique l'un ou l'autre ou les deux.

[63] De ce bref historique de l'évolution des dispositions prohibant le fait d'aider des sans-papiers à entrer au Canada, je tire les conclusions suivantes : a) depuis plus d'un siècle, les interdictions intéressent les activités de passage de clandestins

organizing and furthering the illegal entry, not aid merely incidental to it; (b) successive revisions to the provision have coupled increased penalties with more precise targeting of organized crime-related smuggling activity, and the 2001 revision in particular followed in the footsteps of key developments in international law; and (c) s. 117, from its inception in 1988 and as continued and revised by the *IRPA* in 2001, provided a filter to screen out assistance not associated with organized criminal smuggling, namely innocent humanitarian acts, mutual aid and assistance to family members.

(vi) The Parliamentary Debates

[64] Statements made in the legislature leading up to the enactment of a provision may supply evidence of its purpose: Sullivan, at p. 277; *Application under s. 83.28 of the Criminal Code (Re)*, 2004 SCC 42, [2004] 2 S.C.R. 248, at para. 37; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494, at para. 25; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688, at para. 45; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, at para. 17.

[65] The parliamentary debates establish that the original enactment of the offence in 1988 was motivated by incidents of organized large-scale smuggling of undocumented migrants by sea. Concerns were expressed in the debates about protecting the health, safety and security of Canadians and Canadian society, the integrity and efficacy of Canada's lawful immigration and refugee regimes, and Canada's ability to control its borders and the domestic and international interests tied to them. Concerns were also expressed about the safety and protection of genuine refugees, and not subjecting humanitarian groups to prosecution. Then-Minister Benoît Bouchard summarized Parliament's purpose as follows in the Committee meetings of August 25, 1987:

liées à l'organisation et au soutien de l'entrée illégale, et non simplement l'aide accessoire à celle-ci; b) les modifications successives de la disposition ont à la fois alourdi les peines et précisé son champ d'application — le passage de clandestins lié au crime organisé —, plus particulièrement la modification de 2001, qui a traduit une importante évolution en droit international; c) l'art. 117, depuis sa création en 1988 jusqu'à sa modification en 2001 dans la *LIPR*, prévoit un mécanisme de filtrage qui empêche que soit criminalisée l'aide qui n'est pas associée au passage de clandestins lié au crime organisé, c'est-à-dire des actes innocents d'aide humanitaire, d'assistance mutuelle ou d'entraide familiale.

(vi) Les débats parlementaires

[64] Les déclarations faites dans le cadre d'une assemblée législative avant l'adoption d'une disposition peuvent permettre d'établir l'objet de cette dernière (Sullivan, p. 277; *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, 2004 CSC 42, [2004] 2 R.C.S. 248, par. 37; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 25; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, par. 45; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 17).

[65] Selon les débats parlementaires, la promulgation initiale, en 1988, de la disposition créant l'infraction était motivée par des incidents de passage organisé à grande échelle de sans-papiers au Canada par voie maritime. Les débats ont porté sur la nécessité de protéger la santé et la sécurité des Canadiens et de la société canadienne, l'intégrité et l'efficacité des processus légitimes d'immigration et d'asile et la capacité du Canada de contrôler ses frontières ainsi que les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international qui s'y rattachent. Des préoccupations ont également été exprimées à propos de la sécurité et de la protection des véritables réfugiés ainsi que du risque que des groupes humanitaires soient exposés à des poursuites. Le ministre de l'époque, Benoît Bouchard, a résumé en ces termes l'intention du législateur lors de la réunion du comité du 25 août 1987 :

We are going to put a stop to the large-scale trafficking of illegal migrants by smugglers. There has been much discussion about amending these sections of the bill. We have all pressed lawyers and legislative drafters to consider alternatives to the current wording. We looked at phrases such as religious group, profit, reward, smuggle and clandestine entry, but every possibility creates loopholes and undermines our ability to prosecute the unscrupulous. We cannot let such individuals escape sanction by adding phrases which create insurmountable problems of proof and create gaps through which the unscrupulous would march.

(House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-84*, No. 9, 2nd Sess., 33rd Parl., at p. 24)

[66] It thus emerges from the 1987 debates that the reason s. 117(1) of the *IRPA* permits prosecution of those providing humanitarian assistance to fleeing refugees or assistance to close family members is not because Parliament wanted to capture such persons, but because of a drafting dilemma — it was feared that a categorical approach to exceptions would inadequately respond to the multifaceted and complex nature of real-life smuggling cases. Parliament agreed that those offering humanitarian assistance and mutual aid were not meant to be prosecuted under s. 117 of the *IRPA*. However, instead of legislatively exempting such people from potential criminal liability, it sought to screen them out at the prosecution stage by requiring the Attorney General's consent to prosecute.

[67] The debates on the enactment of the *IRPA* in 2001 echo these preoccupations. Again, members of Parliament expressed concerns that s. 117 might criminalize people who assist family members to come to Canada or people who provide humanitarian aid to asylum-seekers. The government's response was that these fears were misplaced because they focused exclusively on s. 117(1) and

Ces mesures nous permettront de mettre un terme aux activités de ceux qui amènent de nombreux immigrants clandestins au Canada. La possibilité d'amender ces articles a été longuement discutée. Nous avons tous insisté auprès des avocats et des rédacteurs de loi pour qu'ils essaient de trouver un autre libellé. Nous nous sommes aussi penchés sur les termes tels que groupe confessionnel, profit, récompense, fraude ou entrée clandestine. Mais chaque tentative de changement réduisait notre capacité de poursuivre les gens sans scrupule. Nous ne pouvons permettre à ces individus d'échapper aux sanctions en ajoutant des termes qui créeraient des problèmes insurmontables quand viendrait le temps d'établir des preuves et qui constitueraient des échappatoires pour les gens sans scrupule.

(Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-84*, n° 9, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., p. 24)

[66] Par conséquent, il ressort des débats de 1987 que le par. 117(1) de la *LIPR* permet de poursuivre des personnes qui fournissent de l'aide humanitaire aux demandeurs d'asile fuyant la persécution ou qui prêtent assistance à des parents proches, non pas parce que le législateur voulait que ces personnes soient visées, mais en raison d'un dilemme relatif au libellé : on craignait qu'une exception fondée sur une certaine catégorie de personnes ne convienne pas compte tenu de la nature multidimensionnelle et complexe des activités réelles de passage de clandestins. Le législateur a reconnu que les personnes qui fournissent de l'aide humanitaire et celles qui s'entraident n'étaient pas censées être poursuivies en vertu de l'art. 117 de la *LIPR*. Toutefois, au lieu de soustraire à la responsabilité criminelle ces personnes par voie législative, le législateur a prévu les écarter à l'étape de la poursuite en subordonnant toute poursuite au consentement du procureur général.

[67] Les débats ayant précédé l'adoption de la *LIPR* en 2001 évoquent ces préoccupations. Là encore, les députés craignaient que l'art. 117 incrimine les personnes qui aident des membres de leur famille à entrer au Canada ou celles qui fournissent de l'aide humanitaire aux demandeurs d'asile. Le gouvernement a répondu que ces craintes n'étaient pas fondées parce qu'elles concernaient exclusivement le

overlooked s. 117(4) which was expected to prevent these and other unintended prosecutions. The following excerpts from the parliamentary debates summarize those discussions:

**Mr. John McCallum:** . . . we heard a fair amount of testimony in our hearings from people doing humanitarian work, reverends and saintly people, if you will, and the last people in the world we would want to prosecute. Yet, if you read that literally, it looks like some of these people who are helping refugees could be prosecuted. Or if my sister is in a bad country and I help her, it looks like I can be prosecuted. How does that work?

**Mr. Daniel Therrien [General Counsel]:** The protection against such prosecutions is in subclause 117(4), which provides that no prosecution under the smuggling provision can occur without the consent of the Attorney General . . . .

**Ms. Joan Atkinson [Assistant Deputy Minister]:** . . . Subclause 117(4) is what's in the current act. . . . It is in place . . . in the current act, and as Daniel has said, there has been no prosecution of anyone who was involved in trying to help refugees come to Canada. That is the safeguard. All the circumstances will be reviewed by the Attorney General to put in humanitarian considerations without defining what that means [otherwise] you don't have the flexibility you need . . . to be able to consider all the individual circumstances in a case before any decision is taken to prosecute.

(House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Evidence*, No. 27, 1st Sess., 37th Parl., May 17, 2001 (online), at 10:35)

[68] These excerpts from the parliamentary debates make it clear that Parliament understood that s. 117(1) criminalized assistance to family members and humanitarian assistance, and was relying on ministerial discretion to prevent prosecution. General Counsel Therrien and Assistant Deputy Minister Atkinson did not deny that s. 117 caught these cases, but defended this overreach far beyond

par. 117(1) et ne tenaient pas compte du par. 117(4) qui visait à prévenir ce type de poursuites et toute autre poursuite non désirée. L'extrait suivant des débats parlementaires résume bien ces discussions :

**M. John McCallum :** . . . nous avons, dans le cadre de nos audiences, entendu de nombreux témoignages de personnes qui se consacrent à du travail humanitaire, des religieux et des personnes pleines de bonté, si vous voulez, et ce sont les dernières personnes que nous voudrions jamais poursuivre. Or, si vous lisez attentivement le texte, il semble, littéralement, que certaines de ces personnes qui aident les réfugiés pourraient se faire poursuivre. Ou encore, si ma sœur se trouve dans un mauvais pays et que je lui viens en aide, j'ai bien l'impression que je pourrais, moi, être poursuivi. Comment cela fonctionne-t-il?

**M. Daniel Therrien [avocat général] :** La protection contre ce genre de poursuites est explicitée au paragraphe 117(4), qui prévoit qu'aucune poursuite pour une infraction de trafic de personnes ne peut être engagée sans le consentement du procureur général . . .

**M<sup>me</sup> Joan Atkinson [sous-ministre adjointe] :** . . . Le paragraphe 117(4) correspond à ce qui est déjà dans la loi. [. . .] [Il s'agit d'une mesure] en place [. . .] dans l'actuelle loi et, comme l'a dit Daniel, on n'a jamais poursuivi qui que ce soit pour avoir essayé d'aider des réfugiés à venir au Canada. C'est là la garantie. Toutes les circonstances doivent être examinées par le procureur général, qui devra se pencher sur les considérations humanitaires sans qu'on les définisse. Cela veut dire que le procureur général dispose de toute la marge de manœuvre voulue pour être en mesure d'examiner les circonstances au cas par cas, avant toute décision de poursuivre.

(Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Témoignages*, n° 27, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 17 mai 2001 (en ligne), 10 h 35)

[68] Ces extraits des débats parlementaires démontrent clairement que le législateur savait que le par. 117(1) criminalisait l'aide humanitaire et l'assistance fournie par une personne à des membres de sa famille, et qu'il comptait sur le pouvoir discrétionnaire du ministre pour éviter les poursuites dans ces cas. L'avocat général, M<sup>e</sup> Therrien, et la sous-ministre adjointe, M<sup>me</sup> Atkinson, n'ont pas nié

any reasonable definition of the targeted smuggling activity on the basis that the Attorney General's permission under s. 117(4) would be an adequate "safeguard" against inappropriate prosecutions.

[69] In sum, we may fairly infer the following from the debate surrounding the adoption of s. 117 of the *IRPA*: From the beginning, the government conceded that the words of s. 117(1) had been cast broadly enough to catch family and humanitarian assistance to undocumented migrants. At the same time, the government made it clear that s. 117 was not intended to catch persons aiding family members or providing humanitarian or mutual aid. The risk would be alleviated, or so the government asserted, by the requirement that the Attorney General authorize prosecutions under s. 117(4) of the *IRPA*.

(vii) Conclusion on the Purpose of Section 117 of the *IRPA*

[70] The foregoing considerations establish that the purpose of s. 117 is to criminalize the smuggling of people into Canada in the context of organized crime, and does not extend to permitting prosecution for simply assisting family or providing humanitarian or mutual aid to undocumented entrants to Canada. A broad punitive goal that would prosecute persons with no connection to and no furtherance of organized crime is not consistent with Parliament's purpose as evinced by the text of s. 117 read together with Canada's international commitments, s. 117's role within the *IRPA*, the *IRPA*'s objects, the history of s. 117, and the parliamentary debates.

(b) *The Scope of Section 117 of the IRPA*

[71] I now turn to the scope of s. 117 of the *IRPA* to see whether it "goes too far and interferes with

que ces cas tombaient sous le coup de l'art. 117, mais ils ont justifié la portée excessive de cette disposition, débordant toute définition raisonnable de l'infraction ciblée de passage de clandestins, en disant que le consentement du procureur général exigé par le par. 117(4) constituerait une « garantie » suffisante contre les poursuites injustifiées.

[69] Bref, nous pouvons légitimement inférer ce qui suit du débat ayant précédé l'adoption de l'art. 117 de la *LIPR* : dès le départ, le gouvernement a reconnu que le par. 117(1) avait été formulé de manière suffisamment large pour criminaliser l'aide fournie à des sans-papiers par des membres de leur famille et des travailleurs humanitaires. Or, il a clairement indiqué que son intention n'était pas de faire tomber sous le coup de l'art. 117 les personnes qui assistent des membres de leur famille, celles qui fournissent de l'aide humanitaire ou celles qui s'assistent mutuellement. Selon le gouvernement, le risque était atténué par l'exigence subordonnant toute poursuite à l'autorisation du procureur général, prévue au par. 117(4) de la *LIPR*.

(vii) Conclusion sur l'objet de l'art. 117 de la *LIPR*

[70] Ces considérations démontrent que l'art. 117 a pour objet de criminaliser le passage de clandestins au Canada lié à la criminalité organisée, et non des actes constituant simplement de l'entraide familiale, de l'assistance mutuelle entre sans-papiers qui entrent au Canada ou encore de l'aide humanitaire à de telles personnes. Un objectif punitif général qui permettrait que soient poursuivies des personnes qui sont dépourvues de lien avec le crime organisé et ne font rien pour favoriser le crime organisé est contredit par l'intention du législateur qui se dégage du libellé de l'art. 117, interprétée à la lumière des engagements internationaux du Canada, du rôle de l'art. 117 au sein de la *LIPR*, des objets de la *LIPR*, de l'historique de l'art. 117 et des débats parlementaires.

b) *La portée de l'art. 117 de la LIPR*

[71] J'examine maintenant la portée de l'art. 117 de la *LIPR* afin de vérifier s'il « va trop loin et

some conduct that bears no connection to its objective”: *Bedford*, at para. 101.

[72] The scope of s. 117(1) is plain. The provision admits of no ambiguity. Parliament itself understood when it enacted s. 117 that the provision’s reach exceeded its purpose by catching those who provide humanitarian, mutual and family assistance to asylum-seekers coming to Canada, but argued that this overbreadth was not a problem because the Attorney General would not permit the prosecution of such people. We cannot avoid the overbreadth problem by interpreting s. 117(1) as not permitting prosecution of persons providing humanitarian, mutual or family assistance. Such an interpretation would require the Court to ignore the ordinary meaning of the words of s. 117(1), which unambiguously make it an offence to “organize, induce, aid or abet” the undocumented entry. To adopt this suggestion would violate the rule of statutory interpretation that the meaning of the words of the provision should be read in their “grammatical and ordinary sense”: Sullivan, at p. 28. It would also require us to ignore statements from the legislative debate record suggesting Parliament knew in advance that the provision was overbroad.

[73] I conclude that s. 117(1) appears to criminalize some conduct that bears no relation to its objective, raising the spectre that s. 117 as a whole is overbroad. The remaining question is whether the requirement under s. 117(4) that the Attorney General authorize prosecution saves s. 117 from the charge or overbreadth by effectively narrowing the scope of s. 117(1).

[74] In my view, s. 117(4) does not cure the overbreadth problem created by s. 117(1). Ministerial discretion, whether conscientiously exercised or not,

empiète sur un comportement sans lien avec son objectif » (*Bedford*, par. 101).

[72] La portée du par. 117(1) est claire. La disposition ne comporte aucune ambiguïté. Le législateur savait, lorsqu’il a promulgué l’art. 117, que la portée de cette disposition excédait son objet parce qu’elle faisait entrer dans son champ d’application les personnes qui accomplissent des actes d’aide humanitaire, d’assistance mutuelle ou d’entraide familiale en faveur de demandeurs d’asile entrant au Canada. Il a affirmé que cette portée excessive ne posait aucun problème parce que le procureur général n’autoriserait pas la poursuite de ces personnes. Or, il n’est pas possible de contourner le problème de la portée excessive en donnant au par. 117(1) une interprétation qui soustrairait de son champ d’application les personnes qui fournissent de l’aide humanitaire, s’assistent mutuellement ou aident des membres de leur famille. Une telle interprétation obligerait la Cour à faire fi du sens ordinaire des mots employés au par. 117(1), qui prévoit sans la moindre ambiguïté que commet une infraction quiconque « organise [. . .] ou incite, aide ou encourage » des sans-papiers à entrer au Canada. En faisant droit à cette proposition, nous contreviendrions à la règle d’interprétation des lois portant que les termes employés dans la disposition doivent être interprétés [TRADUCTION] « en suivant leur sens grammatical et ordinaire » (Sullivan, p. 28). Il nous faudrait également ne pas tenir compte des déclarations tenues lors des débats législatifs, qui tendaient à indiquer que le législateur savait que la disposition avait une portée excessive.

[73] Je conclus que le par. 117(1) semble criminaliser des comportements sans lien avec son objectif, ce qui pourrait indiquer, pour l’art. 117 dans son ensemble, une portée excessive. Reste à déterminer si l’exigence prévue au par. 117(4), qui subordonne toute poursuite au consentement du procureur général, permet de faire échec à une conclusion de portée excessive en restreignant effectivement la portée du par. 117(1).

[74] J’estime que le par. 117(4) ne règle pas le problème de portée excessive que crée le par. 117(1). Le pouvoir discrétionnaire du ministre, qu’il soit exercé

does not negate the fact that s. 117(1) criminalizes conduct beyond Parliament's object, and that people whom Parliament did not intend to prosecute are therefore at risk of prosecution, conviction and imprisonment. So long as the provision is on the books, and so long as it is not impossible that the Attorney General could consent to prosecute, a person who assists a family member or who provides mutual or humanitarian assistance to an asylum-seeker entering Canada faces a possibility of imprisonment. If the Attorney General were to authorize prosecution of such an individual, despite s. 117's limited purpose, nothing remains in the provision to prevent conviction and imprisonment. This possibility alone engages s. 7 of the *Charter*. Further, as this Court unanimously noted in *R. v. Anderson*, 2014 SCC 41, [2014] 2 S.C.R. 167, at para. 17, per Moldaver J., "prosecutorial discretion provides no answer to the breach of a constitutional duty". See also *Nur*.

[75] Implicit in the Court of Appeal's position is that the problem of humanitarian workers or family members prosecuted under s. 117 of the *IRPA* is a problem of administrative law, and that if a constitutional attack is to be made, it should be made against improper exercise of the Attorney General's duty under s. 117(4) not to prosecute such persons. I cannot agree. As noted, although the purpose of s. 117 of the *IRPA* was not to capture such persons, nothing in the provision actually enacted disallows it. As a result, an individual charged with an offence under s. 117 would have difficulty challenging the decision. Further, judicial review of such discretion is not currently available, and there are good reasons why it may not be desirable. As the Court observed in *Anderson*, judicial oversight of Crown decisions whether to prosecute puts at risk the discrete roles of different actors in our adversarial system:

consciencieusement ou non, n'empêche pas que le par. 117(1) criminalise un comportement que le législateur ne visait pas, ni que des personnes que le législateur ne voulait pas poursuivre risquent d'être poursuivies, déclarées coupables et emprisonnées. Dans la mesure où cette disposition est encore susceptible d'application, et dans la mesure où il n'est pas impossible que le procureur général consente à tenter des poursuites, les personnes qui aident un membre de leur famille, celles qui fournissent de l'aide humanitaire à un demandeur d'asile entrant au Canada ou encore les demandeurs d'asile qui s'assistent mutuellement risquent l'emprisonnement. Si le procureur général autorise qu'une telle personne soit poursuivie, en dépit de l'objet restreint de l'art. 117, la disposition ne prévoit aucune autre protection pour éviter une déclaration de culpabilité ou une peine d'emprisonnement. Cette possibilité, à elle seule, fait intervenir l'art. 7 de la *Charte*. En outre, comme la Cour le dit à l'unanimité dans l'arrêt *R. c. Anderson*, 2014 CSC 41, [2014] 2 R.C.S. 167, sous la plume du juge Moldaver, « le pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites n'est pas la solution au manquement à une obligation constitutionnelle » (par. 17). Voir également *Nur*.

[75] Il ressort implicitement de la position de la Cour d'appel que la possibilité que des travailleurs humanitaires ou des membres d'une famille soient poursuivis en vertu de l'art. 117 de la *LIPR* est un problème de droit administratif et qu'en cas de contestation constitutionnelle, c'est l'exercice irrégulier, par le procureur général, de l'obligation qui découle du par. 117(4) de ne pas tenter de poursuites contre ces personnes qui devrait être contesté. Je ne suis pas de cet avis. Comme je le souligne précédemment, s'il est vrai que l'art. 117 de la *LIPR* n'était pas censé viser ces personnes, rien dans la disposition qui a effectivement été adoptée ne l'interdit. En conséquence, il serait difficile pour la personne accusée de l'infraction prévue à l'art. 117 de contester la décision. Qui plus est, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas susceptible de contrôle judiciaire, et ce pour de bonnes raisons. Ainsi que le fait remarquer la Cour dans l'arrêt *Anderson*, la surveillance judiciaire des décisions du ministère public d'engager ou non des poursuites brouille les rôles distincts des différents acteurs de notre système accusatoire :

There has been a long-standing and deeply engrained reluctance to permit routine judicial review of the exercise of [prosecutorial] discretion. . . . The imposition of a sweeping duty that opens up for routine judicial review all of the aforementioned decisions is contrary to our constitutional traditions. [para. 32]

[76] It may also be noted that judicial review of the Attorney General's decision to authorize prosecution under s. 117(4) may have undesirable consequences for other federal statutes in which a similar clause is present: see e.g. *Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials Act*, S.C. 2011, c. 10; *Foreign Extraterritorial Measures Act*, R.S.C. 1985, c. F-29; *Special Economic Measures Act*, S.C. 1992, c. 17; *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24; *Geneva Conventions Act*, R.S.C. 1985, c. G-3. At this point, it suffices to note that judicial review does not answer the constitutional non-conformity of s. 117(1).

[77] I conclude that s. 117 of the *IRPA* is overbroad. The remaining issue is whether this overbreadth is justified under s. 1 of the *Charter* as a reasonable measure in a free and democratic society.

(2) Gross Disproportionality, Vagueness and Equality

[78] In addition to the overbreadth claim, some of the appellants assert that s. 117 offends s. 7 by depriving persons of liberty in a manner that violates the principles of fundamental justice against gross disproportionality and vagueness. They also claim that equal treatment under the law is a principle of fundamental justice within the meaning of s. 7, and that s. 117 violates it. In view of my conclusion that s. 117 is overbroad, I find it unnecessary to consider these arguments.

Il existe depuis longtemps une réticence fortement enracinée à permettre le contrôle judiciaire automatique de l'exercice d[u] pouvoir discrétionnaire [en matière de poursuites]. [ . . . ] L'imposition d'une obligation très générale qui donne ouverture à la révision automatique de toutes les décisions susmentionnées va à l'encontre de nos traditions constitutionnelles. [par. 32]

[76] Il importe également de souligner que le contrôle judiciaire de la décision du procureur général d'autoriser une poursuite en vertu du par. 117(4) peut avoir un effet non souhaitable sur d'autres lois fédérales comportant une disposition semblable (voir, p. ex., *Loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus*, L.C. 2011, c. 10; *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*, L.R.C. 1985, c. F-29; *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, c. 17; *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, c. 24; *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. 1985, c. G-3). Il suffit de souligner, à ce stade-ci, que le contrôle judiciaire ne permet pas de remédier à la non-conformité constitutionnelle du par. 117(1).

[77] Je conclus que l'art. 117 de la *LIPR* a une portée excessive. La question qu'il reste à trancher est celle de savoir si la portée excessive est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte* comme étant une mesure raisonnable dans une société libre et démocratique.

(2) Caractère totalement disproportionné, imprécision et égalité

[78] Outre son argument sur la portée excessive, certains appelants affirment que l'art. 117 contrevient à l'art. 7 parce qu'il prive des personnes de leur liberté d'une manière qui viole les principes de justice fondamentale interdisant le caractère totalement disproportionné et l'imprécision. Ils font également valoir que l'égalité devant la loi est un principe de justice fondamentale au sens où il faut l'entendre pour l'application de l'art. 7, et que l'art. 117 y porte atteinte. Compte tenu de ma conclusion selon laquelle l'art. 117 a une portée excessive, j'estime qu'il est inutile d'examiner ces arguments.

B. *Is the Inconsistency With Section 7 Justified Under Section 1 of the Charter?*

[79] The test to determine whether infringement of a right may be constitutionally justified under s. 1 of the *Charter* was set out in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. The first step of the s. 1 analysis asks whether the Crown has demonstrated a pressing and substantial objective: *Oakes*, at pp. 138-39. The broad purpose of s. 117 of the *IRPA* is to combat organized crime-related people smuggling, without criminalizing family assistance, mutual aid or humanitarian aid to asylum-seekers coming to Canada. This objective is clearly pressing and substantial.

[80] The second step of the s. 1 analysis asks whether the legislative objective is rationally connected to the limit the law imposes on the right at issue. Not all applications of s. 117 are rationally connected to the legislative object; notably, s. 117 of the *IRPA*, as discussed, catches mutual and family as well as humanitarian aid which I earlier concluded was not Parliament's object to criminalize. However, since other applications of s. 117 are rationally connected to the legislative object, this suffices to satisfy the rational connection stage of the analysis: *Heywood*, at p. 803. A rational *connection*, not a complete rational *correspondence*, is all this branch of *Oakes* requires.

[81] The third step of the s. 1 analysis asks whether the offending law is tailored to its objective: *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713. Evidently, where a law goes too far, it is a challenge to satisfy minimal impairment. In *Heywood*, Cory J. concluded (at p. 803) that “for the same reasons that [the law] is overly broad, it fails the minimal impairment branch of the s. 1 analysis”. The record here shows why that will not *always* necessarily be the case.

B. *L'incompatibilité avec l'art. 7 est-elle justifiée au regard de l'article premier de la Charte?*

[79] Le critère qui permet de déterminer si l'atteinte à un droit est justifiée sur le plan constitutionnel au regard de l'article premier de la *Charte* a été établi dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. Dans le premier volet de l'analyse que commande l'article premier, il faut se demander si le ministère public a démontré l'existence d'un objectif urgent et réel (*Oakes*, p. 138-139). L'objet général de l'art. 117 de la *LIPR* concerne la lutte contre le passage de clandestins lié au crime organisé, et ne vise pas à criminaliser les actes d'entraide familiale, d'assistance mutuelle ou d'aide humanitaire en faveur de demandeurs d'asile entrant au Canada. Il s'agit clairement d'un objectif urgent et réel.

[80] Dans le deuxième volet, il faut se demander s'il existe un lien rationnel entre l'objectif poursuivi par le législateur et la restriction que la loi impose au droit en cause. Ce lien rationnel n'est pas démontré à l'égard de toutes les applications de l'art. 117 de la *LIPR* : comme nous l'avons vu, cette disposition fait entrer dans son champ d'application les actes d'assistance mutuelle, d'entraide familiale et d'aide humanitaire, et j'ai conclu précédemment que le législateur n'avait pas l'intention de les viser. Or, comme il existe un lien rationnel entre l'objectif poursuivi par le législateur et d'autres applications de l'art. 117, il est satisfait à ce volet de l'analyse (*Heywood*, p. 803). Ce volet du critère établi dans l'arrêt *Oakes* ne requiert que l'existence d'un *lien* rationnel et non une parfaite *correspondance*.

[81] Dans le troisième volet de l'analyse que commande l'article premier, il faut se demander si la loi contestée est adaptée à son objet (*R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713). À l'évidence, lorsqu'une loi va trop loin, il sera difficilement satisfait au critère de l'atteinte minimale. Dans l'arrêt *Heywood*, le juge Cory conclut à la p. 803 que « pour les mêmes motifs qui font que [la loi] a une portée excessive, [elle] ne satisfait pas au volet de l'atteinte minimale de l'analyse fondée sur l'article premier ». En l'espèce, le dossier démontre pourquoi ce ne sera pas nécessairement *toujours* le cas.

[82] The Crown's position appears to be that even though the provision is overbroad, it is nevertheless minimally impairing, because although imperfect, there was no better alternative. As discussed, the government recognized in advance that the provision would catch conduct it did not intend to criminalize. However, Parliament nevertheless enacted an overbroad provision because it was concerned that wording exempting this conduct would create unacceptable loopholes. Section 1 of the *Charter* does not allow rights to be limited on the basis of bare claims, but requires the Crown to provide a *demonstrable justification* for inconsistencies with *Charter* rights: *Oakes*, at pp. 136-37. The Crown has not satisfied its burden under s. 1.

## VI. Remedy

[83] Section 52(1) of the *Constitution Act, 1982* provides:

**52.** (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

It follows that s. 117 is of no force or effect to the extent of its inconsistency with the *Charter*.

[84] The extent of the inconsistency that has been proven is the overbreadth of s. 117 in relation to three categories of conduct: (1) humanitarian aid to undocumented entrants, (2) mutual aid amongst asylum-seekers, and (3) assistance to family entering without the required documents.

[85] The appellants ask the Court to strike s. 117 down in its entirety. Section 117, as it was at the time of the alleged offences, has been replaced. In the particular circumstances of this case, I conclude that the preferable remedy is to read down s. 117 as not applicable to persons who give humanitarian, mutual or family assistance. This remedy reconciles the former s. 117 with the requirements of the *Charter* while leaving the prohibition on human

[82] Le ministère public semble dire que si la disposition a une portée excessive, son atteinte est néanmoins minimale, car malgré son caractère imparfait, elle se présentait comme la meilleure des solutions. Nous avons vu que le gouvernement avait reconnu avant l'adoption de la loi que la disposition ferait entrer dans son champ d'application des actes qu'il n'avait pas voulu criminaliser. Le législateur a néanmoins adopté une disposition d'une portée excessive parce qu'il craignait qu'une exception applicable à ces actes crée des failles inacceptables. L'article premier de la *Charte* ne permet pas que les droits soient restreints sur le fondement de simples affirmations; il exige du ministère public une *justification qui puisse se démontrer* lorsqu'il y a incompatibilité avec les droits garantis par la *Charte* (*Oakes*, p. 136-137). Le ministère public ne s'est pas déchargé du fardeau que lui impose l'article premier.

## VI. Réparation

[83] Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* dispose :

**52.** (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Par conséquent, l'art. 117 est inopérant dans la mesure de son incompatibilité avec la *Charte*.

[84] En l'espèce, l'incompatibilité qui a été démontrée concerne la portée excessive de l'art. 117 relativement à trois catégories d'actes, soit (1) l'aide humanitaire à des sans-papiers, (2) l'assistance mutuelle entre demandeurs d'asile et (3) l'aide fournie par une personne à un membre de sa famille qui entre au Canada sans être muni des documents requis.

[85] Les appelants demandent à la Cour d'invalider l'art. 117 au complet. La version de cette disposition qui était en vigueur au moment de la perpétration des infractions reprochées a été remplacée. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, je conclus qu'il est préférable de donner à l'art. 117 une interprétation atténuée qui exclurait de son champ d'application les actes d'aide humanitaire, d'assistance mutuelle ou d'entraide familiale.

smuggling for the relevant period in place. This remedy is consistent with the guidance this Court gave in *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679.

## VII. Conclusion

[86] I would allow the appeals and read down s. 117 of the *IRPA*, as it was at the time of the alleged offences, as not applying to persons providing humanitarian aid to asylum-seekers or to asylum-seekers who provide each other mutual aid (including aid to family members), to bring it in conformity with the *Charter*. The charges are remitted for trial on this basis.

## APPENDIX A

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (version in force at time)

**3.** (1) [Objectives — immigration] The objectives of this Act with respect to immigration are

- (a) to permit Canada to pursue the maximum social, cultural and economic benefits of immigration;
- (b) to enrich and strengthen the social and cultural fabric of Canadian society, while respecting the federal, bilingual and multicultural character of Canada;
- (b.1) to support and assist the development of minority official languages communities in Canada;
- (c) to support the development of a strong and prosperous Canadian economy, in which the benefits of immigration are shared across all regions of Canada;
- (d) to see that families are reunited in Canada;
- (e) to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that

Cette réparation permet de concilier l'ancien art. 117 avec les impératifs de la *Charte* et de conserver, pendant la période pertinente, l'interdiction applicable au passage de clandestins. La réparation respecte les précisions énoncées par la Cour dans l'arrêt *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

## VII. Conclusion

[86] Je suis d'avis d'accueillir les pourvois et de donner à l'art. 117 de la *LIPR* — tel qu'il était libellé au moment des infractions reprochées — une interprétation atténuée qui exclut de son champ d'application les personnes qui fournissent de l'aide humanitaire à des demandeurs d'asile ou les demandeurs d'asile qui s'assistent mutuellement (y compris en aidant des membres de leur famille), en vue d'assurer la conformité de la disposition avec la *Charte*. Les accusations sont renvoyées au tribunal de première instance pour être jugées sur la base de ces conclusions.

## ANNEXE A

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27 (version en vigueur à l'époque)

**3.** (1) [Objet en matière d'immigration] En matière d'immigration, la présente loi a pour objet :

- a) de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages sociaux, culturels et économiques;
- b) d'enrichir et de renforcer le tissu social et culturel du Canada dans le respect de son caractère fédéral, bilingue et multiculturel;
- b.1) de favoriser le développement des collectivités de langues officielles minoritaires au Canada;
- c) de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration;
- d) de veiller à la réunification des familles au Canada;
- e) de promouvoir l'intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration

integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society;

(f) to support, by means of consistent standards and prompt processing, the attainment of immigration goals established by the Government of Canada in consultation with the provinces;

(g) to facilitate the entry of visitors, students and temporary workers for purposes such as trade, commerce, tourism, international understanding and cultural, educational and scientific activities;

(h) to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society;

(i) to promote international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks; and

(j) to work in cooperation with the provinces to secure better recognition of the foreign credentials of permanent residents and their more rapid integration into society.

(2) [Objectives — refugees] The objectives of this Act with respect to refugees are

(a) to recognize that the refugee program is in the first instance about saving lives and offering protection to the displaced and persecuted;

(b) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and affirm Canada's commitment to international efforts to provide assistance to those in need of resettlement;

(c) to grant, as a fundamental expression of Canada's humanitarian ideals, fair consideration to those who come to Canada claiming persecution;

(d) to offer safe haven to persons with a well-founded fear of persecution based on race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group, as well as those at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment;

(e) to establish fair and efficient procedures that will maintain the integrity of the Canadian refugee protection system, while upholding Canada's respect for the

suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne;

f) d'atteindre, par la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace, les objectifs fixés pour l'immigration par le gouvernement fédéral après consultation des provinces;

g) de faciliter l'entrée des visiteurs, étudiants et travailleurs temporaires qui viennent au Canada dans le cadre d'activités commerciales, touristiques, culturelles, éducatives, scientifiques ou autres, ou pour favoriser la bonne entente à l'échelle internationale;

h) de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité;

i) de promouvoir, à l'échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l'interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité;

j) de veiller, de concert avec les provinces, à aider les résidents permanents à mieux faire reconnaître leurs titres de compétence et à s'intégrer plus rapidement à la société.

(2) [Objet relatif aux réfugiés] S'agissant des réfugiés, la présente loi a pour objet :

a) de reconnaître que le programme pour les réfugiés vise avant tout à sauver des vies et à protéger les personnes de la persécution;

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;

c) de faire bénéficier ceux qui fuient la persécution d'une procédure équitable reflétant les idéaux humanitaires du Canada;

d) d'offrir l'asile à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leurs opinions politiques, leur appartenance à un groupe social en particulier, ainsi qu'à ceux qui risquent la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités;

e) de mettre en place une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d'une part, de l'intégrité du processus canadien d'asile et, d'autre part, des

human rights and fundamental freedoms of all human beings;

(f) to support the self-sufficiency and the social and economic well-being of refugees by facilitating reunification with their family members in Canada;

(g) to protect the health and safety of Canadians and to maintain the security of Canadian society; and

(h) to promote international justice and security by denying access to Canadian territory to persons, including refugee claimants, who are security risks or serious criminals.

(3) [Application] This Act is to be construed and applied in a manner that

(a) furthers the domestic and international interests of Canada;

(b) promotes accountability and transparency by enhancing public awareness of immigration and refugee programs;

(c) facilitates cooperation between the Government of Canada, provincial governments, foreign states, international organizations and non-governmental organizations;

(d) ensures that decisions taken under this Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including its principles of equality and freedom from discrimination and of the equality of English and French as the official languages of Canada;

(e) supports the commitment of the Government of Canada to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada; and

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

**37. (1)** [Organized criminality] A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

(a) being a member of an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting

droits et des libertés fondamentales reconnus à tout être humain;

f) d'encourager l'autonomie et le bien-être socioéconomique des réfugiés en facilitant la réunification de leurs familles au Canada;

g) de protéger la santé des Canadiens et de garantir leur sécurité;

h) de promouvoir, à l'échelle internationale, la sécurité et la justice par l'interdiction du territoire aux personnes et demandeurs d'asile qui sont de grands criminels ou constituent un danger pour la sécurité.

(3) [Interprétation et mise en œuvre] L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

a) de promouvoir les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international;

b) d'encourager la responsabilisation et la transparence par une meilleure connaissance des programmes d'immigration et de ceux pour les réfugiés;

c) de faciliter la coopération entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les États étrangers, les organisations internationales et les organismes non gouvernementaux;

d) d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment en ce qui touche les principes, d'une part, d'égalité et de protection contre la discrimination et, d'autre part, d'égalité du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada;

e) de soutenir l'engagement du gouvernement du Canada à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada;

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire.

**37. (1)** [Activités de criminalité organisée] Empoignent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants :

a) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre ou s'est livrée à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant

in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment, or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence, or engaging in activity that is part of such a pattern; or

(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.

. . . .

### PART 3

#### ENFORCEMENT

##### *Human Smuggling and Trafficking*

**117.** (1) [Organizing entry into Canada] No person shall knowingly organize, induce, aid or abet the coming into Canada of one or more persons who are not in possession of a visa, passport or other document required by this Act.

(2) [Penalties — fewer than 10 persons] A person who contravenes subsection (1) with respect to fewer than 10 persons is guilty of an offence and liable

(a) on conviction on indictment

(i) for a first offence, to a fine of not more than \$500,000 or to a term of imprisonment of not more than 10 years, or to both, or

(ii) for a subsequent offence, to a fine of not more than \$1,000,000 or to a term of imprisonment of not more than 14 years, or to both; and

(b) on summary conviction, to a fine of not more than \$100,000 or to a term of imprisonment of not more than two years, or to both.

(3) [Penalty — 10 persons or more] A person who contravenes subsection (1) with respect to a group of 10 persons or more is guilty of an offence and liable on conviction by way of indictment to a fine of not more than \$1,000,000 or to life imprisonment, or to both.

(4) [No proceedings without consent] No proceedings for an offence under this section may be instituted

de concert en vue de la perpétration d'une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d'une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction, ou se livrer à des activités faisant partie d'un tel plan;

(b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

. . . .

### PARTIE 3

#### EXÉCUTION

##### *Organisation d'entrée illégale au Canada*

**117.** (1) [Entrée illégale] Commet une infraction qui-conque sciemment organise l'entrée au Canada d'une ou plusieurs personnes non munies des documents — passeport, visa ou autre — requis par la présente loi ou incite, aide ou encourage une telle personne à entrer au Canada.

(2) [Peines] L'auteur de l'infraction visant moins de dix personnes est passible, sur déclaration de culpabilité :

a) par mise en accusation :

(i) pour une première infraction, d'une amende maximale de cinq cent mille dollars et d'un emprisonnement maximal de dix ans, ou de l'une de ces peines,

(ii) en cas de récidive, d'une amende maximale de un million de dollars et d'un emprisonnement maximal de quatorze ans, ou de l'une de ces peines;

b) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cent mille dollars et d'un emprisonnement maximal de deux ans, ou de l'une de ces peines.

(3) [Peines] L'auteur de l'infraction visant un groupe de dix personnes et plus est passible, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende maximale de un million de dollars et de l'emprisonnement à perpétuité, ou de l'une de ces peines.

(4) [Consentement du procureur général du Canada] Il n'est engagé aucune poursuite pour une infraction prévue

except by or with the consent of the Attorney General of Canada.

**118.** (1) [Offence — trafficking in persons] No person shall knowingly organize the coming into Canada of one or more persons by means of abduction, fraud, deception or use or threat of force or coercion.

(2) [Definition of “organize”] For the purpose of subsection (1), “organize”, with respect to persons, includes their recruitment or transportation and, after their entry into Canada, the receipt or harbouring of those persons.

**121.** (1) [Aggravating factors] The court, in determining the penalty to be imposed under subsection 117(2) or (3) or section 120, shall take into account whether

- (a) bodily harm or death occurred during the commission of the offence;
- (b) the commission of the offence was for the benefit of, at the direction of or in association with a criminal organization;
- (c) the commission of the offence was for profit, whether or not any profit was realized; and
- (d) a person was subjected to humiliating or degrading treatment, including with respect to work or health conditions or sexual exploitation as a result of the commission of the offence.

(2) [Definition of “criminal organization”] For the purposes of paragraph (1)(b), “criminal organization” means an organization that is believed on reasonable grounds to be or to have been engaged in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of an offence punishable under an Act of Parliament by way of indictment or in furtherance of the commission of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute such an offence.

**133.** [Deferral] A person who has claimed refugee protection, and who came to Canada directly or indirectly from the country in respect of which the claim is made, may not be charged with an offence under section 122, paragraph 124(1)(a) or section 127 of this Act or under section 57, paragraph 340(c) or section 354, 366, 368, 374 or 403 of the *Criminal Code*, in relation to the coming into Canada of the person, pending disposition of

au présent article sans le consentement du procureur général du Canada.

**118.** (1) [Trafic de personnes] Commet une infraction quiconque sciemment organise l’entrée au Canada d’une ou plusieurs personnes par fraude, tromperie, enlèvement ou menace ou usage de la force ou de toute autre forme de coercition.

(2) [Sens de « organisation »] Sont assimilés à l’organisation le recrutement des personnes, leur transport à destination du Canada et, après l’entrée, à l’intérieur du pays, ainsi que l’accueil et l’hébergement de celles-ci.

**121.** (1) [Infliction de la peine] Le tribunal tient compte, dans l’infliction de la peine visée aux paragraphes 117(2) et (3) et à l’article 120, des facteurs suivants :

- a) la mort est survenue ou des blessures ont été infligées;
- b) l’infraction a été commise au profit ou sous la direction d’une organisation criminelle ou en association avec elle;
- c) l’infraction a été commise en vue de tirer un profit, que celui-ci ait été ou non réalisé;
- d) la personne est soumise à tout traitement dégradant ou attentatoire à la dignité humaine, notamment en ce qui touche les activités professionnelles, la santé ou l’exploitation sexuelle.

(2) [Définition de « organisation criminelle »] On entend par organisation criminelle l’organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu’elle se livre ou s’est livrée à des activités faisant partie d’un plan d’activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d’une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou de la perpétration, hors du Canada, d’une infraction qui, commise au Canada, constituerait une telle infraction.

**133.** [Immunité] L’auteur d’une demande d’asile ne peut, tant qu’il n’est statué sur sa demande, ni une fois que l’asile lui est conféré, être accusé d’une infraction visée à l’article 122, à l’alinéa 124(1)a) ou à l’article 127 de la présente loi et à l’article 57, à l’alinéa 340c) ou aux articles 354, 366, 368, 374 ou 403 du *Code criminel*, dès lors qu’il est arrivé directement ou indirectement au Canada du pays duquel il cherche à être protégé et à la

their claim for refugee protection or if refugee protection is conferred.

condition que l'infraction ait été commise à l'égard de son arrivée au Canada.

### APPENDIX B

### ANNEXE B

*Convention relating to the Status of Refugees*, 189 U.N.T.S. 150

*Convention relative au statut des réfugiés*, 189 R.T.N.U. 150

#### Article 31

#### Article 31

##### REFUGEES UNLAWFULLY IN THE COUNTRY OF REFUGE

##### RÉFUGIÉS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DANS LE PAYS D'ACCUEIL

1. The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

1. Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

. . .

. . .

#### Article 33

#### Article 33

##### PROHIBITION OF EXPULSION OR RETURN ("REFOULEMENT")

##### DÉFENSE D'EXPULSION ET DE REFOULEMENT

1. No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

1. Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 2225 U.N.T.S. 209

*Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 2225 R.T.N.U. 209

#### Article 1. Statement of purpose

#### Article premier. Objet

The purpose of this Convention is to promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively.

L'objet de la présente Convention est de promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée.

*Article 5. Criminalization of participation in an organized criminal group*

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(a) Either or both of the following as criminal offences distinct from those involving the attempt or completion of the criminal activity:

(i) Agreeing with one or more other persons to commit a serious crime for a purpose relating directly or indirectly to the obtaining of a financial or other material benefit and, where required by domestic law, involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement or involving an organized criminal group;

(ii) Conduct by a person who, with knowledge of either the aim and general criminal activity of an organized criminal group or its intention to commit the crimes in question, takes an active part in:

a. Criminal activities of the organized criminal group;

b. Other activities of the organized criminal group in the knowledge that his or her participation will contribute to the achievement of the above-described criminal aim;

(b) Organizing, directing, aiding, abetting, facilitating or counselling the commission of serious crime involving an organized criminal group.

2. The knowledge, intent, aim, purpose or agreement referred to in paragraph 1 of this article may be inferred from objective factual circumstances.

3. States Parties whose domestic law requires involvement of an organized criminal group for purposes of the offences established in accordance with paragraph 1 (a) (i) of this article shall ensure that their domestic law covers all serious crimes involving organized criminal groups. Such States Parties, as well as States Parties whose domestic law requires an act in furtherance of the agreement for purposes of the offences established in accordance with paragraph 1 (a) (i) of this article, shall so inform the Secretary-General of the United Nations at the time of their signature or of deposit of their instrument of ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention.

*Article 5. Incrimination de la participation à un groupe criminel organisé*

1. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque commis intentionnellement :

a) À l'un ou l'autre des actes suivants ou aux deux, en tant qu'infractions pénales distinctes de celles impliquant une tentative d'activité criminelle ou sa consommation :

i) Au fait de s'entendre avec une ou plusieurs personnes en vue de commettre une infraction grave à une fin liée directement ou indirectement à l'obtention d'un avantage financier ou autre avantage matériel et, lorsque le droit interne l'exige, impliquant un acte commis par un des participants en vertu de cette entente ou impliquant un groupe criminel organisé;

ii) À la participation active d'une personne ayant connaissance soit du but et de l'activité criminelle générale d'un groupe criminel organisé soit de son intention de commettre les infractions en question :

a. Aux activités criminelles du groupe criminel organisé;

b. À d'autres activités du groupe criminel organisé lorsque cette personne sait que sa participation contribuera à la réalisation du but criminel susmentionné;

b) Au fait d'organiser, de diriger, de faciliter, d'encourager ou de favoriser au moyen d'une aide ou de conseils la commission d'une infraction grave impliquant un groupe criminel organisé.

2. La connaissance, l'intention, le but, la motivation ou l'entente visés au paragraphe 1 du présent article peuvent être déduits de circonstances factuelles objectives.

3. Les États Parties dont le droit interne subordonne l'établissement des infractions visées à l'alinéa a) i) du paragraphe 1 du présent article à l'implication d'un groupe criminel organisé veillent à ce que leur droit interne couvre toutes les infractions graves impliquant des groupes criminels organisés. Ces États Parties, de même que les États Parties dont le droit interne subordonne l'établissement des infractions visées à l'alinéa a) i) du paragraphe 1 du présent article à la commission d'un acte en vertu de l'entente, portent cette information à la connaissance du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au moment où ils signent la présente Convention ou déposent leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou d'adhésion.

*Article 34. Implementation of the Convention*

1. Each State Party shall take the necessary measures, including legislative and administrative measures, in accordance with fundamental principles of its domestic law, to ensure the implementation of its obligations under this Convention.

2. The offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention shall be established in the domestic law of each State Party independently of the transnational nature or the involvement of an organized criminal group as described in article 3, paragraph 1, of this Convention, except to the extent that article 5 of this Convention would require the involvement of an organized criminal group.

3. Each State Party may adopt more strict or severe measures than those provided for by this Convention for preventing and combating transnational organized crime.

*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2241 U.N.T.S. 480*

*Article 2. Statement of purpose*

The purpose of this Protocol is to prevent and combat the smuggling of migrants, as well as to promote cooperation among States Parties to that end, while protecting the rights of smuggled migrants.

*Article 3. Use of terms*

For the purposes of this Protocol:

(a) “Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;

*Article 6. Criminalization*

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal

*Article 34. Application de la Convention*

1. Chaque État Partie prend les mesures nécessaires, y compris législatives et administratives, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, pour assurer l’exécution de ses obligations en vertu de la présente Convention.

2. Les infractions établies conformément aux articles 5, 6, 8 et 23 de la présente Convention sont établies dans le droit interne de chaque État Partie indépendamment de leur nature transnationale ou de l’implication d’un groupe criminel organisé comme énoncé au paragraphe 1 de l’article 3 de la présente Convention, sauf dans la mesure où, conformément à l’article 5 de la présente Convention, serait requise l’implication d’un groupe criminel organisé.

3. Chaque État Partie peut adopter des mesures plus strictes ou plus sévères que celles qui sont prévues par la présente Convention afin de prévenir et de combattre la criminalité transnationale organisée.

*Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2241 R.T.N.U. 480*

*Article 2. Objet*

Le présent Protocole a pour objet de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants, ainsi que de promouvoir la coopération entre les États Parties à cette fin, tout en protégeant les droits des migrants objet d’un tel trafic.

*Article 3. Terminologie*

Aux fins du présent Protocole :

a) L’expression « trafic illicite de migrants » désigne le fait d’assurer, afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l’entrée illégale dans un État Partie d’une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État;

*Article 6. Incrimination*

1. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d’infraction

offences, when committed intentionally and in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit:

(a) The smuggling of migrants;

. . .

3. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as aggravating circumstances to the offences established in accordance with paragraph 1 (a), (b) (i) and (c) of this article and, subject to the basic concepts of its legal system, to the offences established in accordance with paragraph 2 (b) and (c) of this article, circumstances:

(a) That endanger, or are likely to endanger, the lives or safety of the migrants concerned; or

(b) That entail inhuman or degrading treatment, including for exploitation, of such migrants.

4. Nothing in this Protocol shall prevent a State Party from taking measures against a person whose conduct constitutes an offence under its domestic law.

*Appeals allowed.*

*Solicitors for the appellant Francis Anthonimuthu Appulonappa: Fiona Begg, Vancouver; Maria Sokolova, Vancouver.*

*Solicitors for the appellant Hamalraj Handasamy: Edelmann & Co. Law Offices, Vancouver.*

*Solicitors for the appellant Jeyachandran Kanagarajah: Rankin & Bond, Vancouver.*

*Solicitors for the appellant Vignarajah Thevarajah: Gregory P. DelBigio, Q.C., Vancouver; Lisa Sturgess, Vancouver.*

*Solicitor for the respondent: Public Prosecution Service of Canada, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel :

a) Au trafic illicite de migrants;

. . .

3. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère de circonstance aggravante des infractions établies conformément aux alinéas a), b) i) et c) du paragraphe 1 du présent article et, sous réserve des concepts fondamentaux de son système juridique, des infractions établies conformément aux alinéas b) et c) du paragraphe 2 du présent article :

a) Au fait de mettre en danger ou de risquer de mettre en danger la vie ou la sécurité des migrants concernés; ou

b) Au traitement inhumain ou dégradant de ces migrants, y compris pour l'exploitation.

4. Aucune disposition du présent Protocole n'empêche un État Partie de prendre des mesures contre une personne dont les actes constituent, dans son droit interne, une infraction.

*Pourvois accueillis.*

*Procureurs de l'appellant Francis Anthonimuthu Appulonappa : Fiona Begg, Vancouver; Maria Sokolova, Vancouver.*

*Procureurs de l'appellant Hamalraj Handasamy : Edelmann & Co. Law Offices, Vancouver.*

*Procureurs de l'appellant Jeyachandran Kanagarajah : Rankin & Bond, Vancouver.*

*Procureurs de l'appellant Vignarajah Thevarajah : Gregory P. DelBigio, c.r., Vancouver; Lisa Sturgess, Vancouver.*

*Procureur de l'intimée : Service des poursuites pénales du Canada, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Amnesty International (Canadian Section, English Branch): South Ottawa Community Legal Services, Ottawa; Community Legal Services Ottawa Centre, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Council for Refugees: Angus Grant, Toronto; Refugee Law Office, Toronto; Laura Best & Fadi Yachoua, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Association of Refugee Lawyers: Refugee Law Office, Toronto; University of Ottawa, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante Amnesty International (Canadian Section, English Branch) : Services juridiques communautaires du Sud d'Ottawa, Ottawa; Services juridiques communautaires du Centre d'Ottawa, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés : Angus Grant, Toronto; Refugee Law Office, Toronto; Laura Best & Fadi Yachoua, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Refugee Law Office, Toronto; Université d'Ottawa, Ottawa.*