

Les pratiques de détention de l'Agence des services frontaliers du Canada : la recherche d'informations au croisement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et des réseaux d'acteurs

Louis-Philippe Jannard

Volume 68, numéro 3, July 2023

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1110187ar>
DOI : <https://doi.org/10.26443/law.v68i3.1320>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

McGill Law Journal / Revue de droit de McGill

ISSN

0024-9041 (imprimé)
1920-6356 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jannard, L.-P. (2023). Les pratiques de détention de l'Agence des services frontaliers du Canada : la recherche d'informations au croisement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et des réseaux d'acteurs. *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, 68(3), 329–367. <https://doi.org/10.26443/law.v68i3.1320>

Résumé de l'article

Basé sur une étude empirique des pratiques de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) relatives à la détention des personnes non citoyennes, cet article explore deux dimensions interreliées du fonctionnement des frontières, soit la discrétion, qui imprègne l'architecture du droit de l'immigration, de même que les réseaux d'acteurs qui participent, de façon croissante, à leur mise en oeuvre. L'intersection de ces dimensions révèle un aspect central du travail qu'implique l'exercice du pouvoir discrétionnaire de détention par les membres du personnel de l'ASFC, c'est-à-dire la recherche et le partage d'informations. En effet, la mise en détention des personnes non citoyennes donne lieu à la collecte de nombreux renseignements auprès de différents acteurs et selon diverses modalités de collaboration. À partir d'entretiens réalisés avec des agentes et agents de l'ASFC, cet article documente les multiples personnes et organisations partenaires qui sont mobilisées dans cette recherche d'informations, illustrant la complexité de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ainsi que les éléments du contexte organisationnel et social qui l'orientent et le contraignent.



LES PRATIQUES DE DÉTENTION DE L'AGENCE DES
SERVICES FRONTALIERS DU CANADA : LA RECHERCHE
D'INFORMATIONS AU CROISEMENT DE L'EXERCICE DU
POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET DES RÉSEAUX
D'ACTEURS

*Louis-Philippe Jannard**

Basé sur une étude empirique des pratiques de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) relatives à la détention des personnes non citoyennes, cet article explore deux dimensions interreliées du fonctionnement des frontières, soit la discrétion, qui imprègne l'architecture du droit de l'immigration, de même que les réseaux d'acteurs qui participent, de façon croissante, à leur mise en œuvre. L'intersection de ces dimensions révèle un aspect central du travail qu'implique l'exercice du pouvoir discrétionnaire de détention par les membres du personnel de l'ASFC, c'est-à-dire la recherche et le partage d'informations. En effet, la mise en détention des personnes non citoyennes donne lieu à la collecte de nombreux renseignements auprès de différents acteurs et selon diverses modalités de collaboration. À partir d'entretiens réalisés avec des agentes et agents de l'ASFC, cet article documente les multiples personnes et organisations partenaires qui sont mobilisées dans cette recherche d'informations, illustrant la complexité de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ainsi que les éléments du contexte organisationnel et social qui l'orientent et le contraignent.

Based on an empirical study of the Canadian Border Services Agency (CBSA)'s practices regarding the detention of non-citizens, this article explores two interrelated dimensions of the border's functioning, namely discretion, which permeates the architecture of immigration law, and the network of actors who increasingly contribute to its operation. These dimensions intersect, and reveal a core aspect of CBSA officers' work in exercising discretionary detention powers: information gathering and sharing. In fact, the detention of non-citizens leads to the collection of large amounts of information from different actors and according to various means of collaboration. Drawing from interviews conducted with CBSA officers, this article documents the numerous individuals and partner organizations involved in this information search, thus illustrating the complexity of exercising this discretion and the organizational and social factors that guide and constrain it.

* B.Sc., LL.M., LL.D. L'auteur est coordonnateur du volet protection de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes.

Introduction	331
I. La détention des personnes non citoyennes au Canada	335
II. Le contrôle des frontières, entre pouvoir discrétionnaire et réseaux d'acteurs	339
<i>A. L'exercice complexe de pouvoirs discrétionnaires, au carrefour de multiples influences</i>	339
<i>B. L'importance centrale des réseaux d'acteurs dans le contrôle des frontières : l'exemple de la collecte et de l'échange d'informations</i>	345
III. La recherche d'informations en contexte de détention : de multiples sources, de multiples formes de collaboration	352
<i>A. La personne non citoyenne</i>	352
<i>B. L'entourage de la personne détenue</i>	355
<i>C. Les collègues de l'ASFC</i>	356
<i>D. Les corps de police</i>	359
<i>E. D'autres institutions gouvernementales</i>	361
<i>F. Les autorités d'autres pays</i>	363
<i>G. Autres sources d'informations</i>	364
Conclusion	365

Introduction

À partir d'une étude empirique des pratiques de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) relatives à la détention des personnes non citoyennes¹, cet article explore deux dimensions importantes et inter-reliées du fonctionnement des frontières, soit la discrétion, qui imprègne l'architecture du droit de l'immigration², de même que les réseaux d'acteurs qui participent, de façon croissante, à leur mise en œuvre³. Ces deux dimensions peuvent de prime abord sembler séparées, avec, d'un côté, le garde-frontière, présumé autonome et détenteur de nombreux pouvoirs discrétionnaires ainsi que, de l'autre, une multitude d'acteurs assumant aujourd'hui divers aspects de la mise en œuvre des politiques d'immigration. Cependant, elles se rejoignent de façon évidente dans ce qui se présente comme un aspect central du travail qu'implique la détention des personnes non citoyennes : la recherche et le partage d'informations.

Si la délégation de « vastes pouvoirs discrétionnaires »⁴ est aujourd'hui généralisée dans de nombreux domaines d'intervention publique⁵, le droit de l'immigration se caractérise depuis longtemps par son aspect discrétionnaire, qui lui permet de s'adapter rapidement aux impératifs politiques et économiques du moment⁶. Kelley et Trebilcock décrivent la *Loi*

-
- ¹ Cet article découle d'une recherche doctorale financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Certains passages sont tirés de la thèse, voir Louis-Philippe Jannard, *L'exercice du pouvoir discrétionnaire au prisme du contrôle des indésirables : une étude des pratiques de détention de l'Agence des services frontaliers du Canada*, thèse de doctorat en droit, Université du Québec à Montréal, mars 2023, en ligne (pdf) : <archipel.uqam.ca> [perma.cc/VD9F-VUKF].
 - ² Voir Sharryn J Aiken et al, *Immigration and Refugee Law : Cases, Materials, and Commentary*, 2^e éd, Toronto, Emond, 2015 à la p 126; Catherine Dauvergne, « Les conséquences d'une nouvelle politique de la peur : le droit à la croisée des chemins entre sécurité et migration » dans François Crépeau, Delphine Nakache et Idil Atak, dir, *Les migrations internationales contemporaines : une dynamique complexe au cœur de la globalisation*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, 370 à la p 372; Ninette Kelley et Michael Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2^e éd, Toronto, University of Toronto Press, 2010 aux pp 356–57, 428.
 - ³ Voir Camille Hamidi et Mireille Paquet, « Redessiner les contours de l'État : la mise en œuvre des politiques migratoires » (2019) 83 *Lien Soc & Politiques* 5 à la p 9; Anna Pratt, *Securing Borders: Detention and Deportation in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2005 à la p 185 [Pratt, *Securing Borders*].
 - ⁴ Patrice Garant, *Droit administratif*, 7^e éd, Montréal, Yvon Blais, 2017 à la p 12.
 - ⁵ Voir généralement Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd, Montréal, Yvon Blais, 2020.
 - ⁶ Kelley et Trebilcock, *supra* note 2 à la p 116.

sur l'immigration et la protection des réfugiés (*LIPR*)⁷ comme une « loi squelette » [notre traduction]⁸ qui met en place de grandes balises et délègue de vastes compétences réglementaires à l'exécutif. Selon ces auteurs, la *LIPR* confie également de nombreux pouvoirs aux fonctionnaires de première ligne⁹, qui disposent ainsi d'une grande latitude dans la mise en œuvre des politiques migratoires¹⁰. De plus, si les tribunaux ont longtemps été réticents à examiner les actions de l'exécutif et de l'administration publique¹¹, le contrôle judiciaire de toute décision découlant de la *LIPR* demeure aujourd'hui soumis à une demande d'autorisation¹², un processus décrit comme étant « entièrement opaque » [notre traduction]¹³ et sujet à de nombreuses critiques¹⁴.

Le gouvernement et l'administration publique disposent donc d'importants pouvoirs en matière d'élaboration et de mise en œuvre du droit de l'immigration et des politiques qui en découlent. Cela ne signifie toutefois pas qu'il s'agit là des seuls acteurs qui y participent. Par exemple, en matière économique, l'incessante recherche d'un meilleur arrimage entre les personnes candidates à l'immigration et les besoins du marché du travail a conféré aux employeurs une grande influence dans le processus de sélection, ne serait-ce qu'en raison de l'importance accordée aux offres d'emploi par les grilles de pointage¹⁵. En ce qui concerne les

⁷ LC 2001, c 27 [*LIPR*].

⁸ *Supra* note 2 à la p 425.

⁹ Cette expression, une traduction de l'expression anglaise « *street-level bureaucrats* » inventée par Michael Lipsky, désigne les personnes qui ont pour travail l'octroi de services, de bénéfices ou de sanctions aux membres du public, comme les enseignantes et enseignants, les employés et employés des administrations responsables des services sociaux, les juges ou les membres des forces policières (voir Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 2^e éd, New York, Russell Sage Foundation, 2010 à la p 3).

¹⁰ Voir toutefois Karine Côté-Boucher et Ariane Marie Galy, « La zone grise : les mutations du secret aux frontières canadiennes et américaines » (2020) 118 *Cultures & Conflits* 89 à la p 103. Ces autrices soulignent que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les gardes-frontières a subi des transformations importantes en conséquence de l'automatisation de la prise de décision.

¹¹ Voir Kelley et Trebilcock, *supra* note 2 à la p 465.

¹² Voir *LIPR*, *supra* note 7, art 72(1).

¹³ Aiken et al, *supra* note 2 à la p 182.

¹⁴ Dans le cadre de la détermination du statut de réfugié, voir par ex Sean Rehaag, « Judicial Review of Refugee Determinations: The Luck of the Draw? » (2012) 38:1 *Queen's LJ* 1; Sean Rehaag, « Judicial Review of Refugee Determinations (II): Revisiting the Luck of the Draw » (2019) 45:1 *Queen's LJ* 1.

¹⁵ Au fédéral, il existe deux grilles de pointage distinctes qui interagissent dans la sélection des résidents permanents dans la catégorie immigration économique. La première est prévue par le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* et accorde

mesures qui relèvent du contrôle des frontières à proprement parler¹⁶, la participation d'autres acteurs semble liée, du moins en partie, au déploiement de la frontière au-delà des limites géopolitiques des États. Ce phénomène consiste en une multiplication des points de contrôle en amont de l'arrivée de personnes considérées comme présentant un certain nombre de risques, telles que celles qui migrent de façon irrégulière et celles qui veulent demander le statut de réfugié¹⁷. La prévention de ces arrivées exige la collaboration d'acteurs qui sont dispersés le long de ces points de contrôle, notamment par le biais de la collecte et du partage d'informations¹⁸.

Au Canada, les fonctionnaires de l'ASFC conservent tout de même un rôle crucial, notamment en raison des nombreux et importants pouvoirs qui leur sont délégués (par exemple : fouille, saisie, arrestation et détention)¹⁹. Leurs pratiques quotidiennes demeurent cependant largement méconnues, à l'exception des travaux de quelques autrices et auteurs, dont Karine Côté-Boucher²⁰, qui mettent notamment en lumière une reconfiguration de leur pouvoir discrétionnaire dans le contexte de l'automatisation de la prise de décisions, automatisation qui est rendue

10 points sur 100 à un « emploi réservé » (DORS/2002-227, arts 76–83 [RIPR]). La deuxième est prévue par instructions ministérielles dans le cadre du programme Entrée express et accorde 200 points sur 1200 à un tel emploi (voir « Critères du Système de classement global (SCG) – Entrée express » (dernière modification le 9 novembre 2022), en ligne : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/GT9N-THK2]). Quant à l'immigration économique temporaire, certains programmes exigent une offre d'emploi pour qu'un permis de travail soit délivré.

- ¹⁶ Je divise dans cet article les politiques migratoires en deux catégories. La première comprend les programmes d'immigration qui visent la sélection ou l'inclusion de personnes migrantes, de façon permanente ou temporaire. La deuxième comprend les mesures de contrôle des frontières qui visent leur exclusion (contrôle aux frontières, renvoi, détention).
- ¹⁷ Pour une discussion plus détaillée sur ce point, voir la sous-section B de la Partie II ci-dessous.
- ¹⁸ Voir Sharon Pickering et Leanne Weber, « Policing Transversal Borders » dans Katja Franko Aas et Mary Bosworth, dir, *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 93 à la p 95; Pratt, *Securing Borders*, supra note 3 à la p 186.
- ¹⁹ Voir *LIPR*, supra note 7, arts 15(3), 55, 139(1), 140(1). Voir aussi *Loi sur les douanes*, LRC 1985, c 1 (2^e supp), arts 98–105 (qui délègue des pouvoirs similaires).
- ²⁰ Voir Karine Côté-Boucher, « The Paradox of Discretion: Customs and the Changing Occupational Identity of Canadian Border Officers » (2016) 56:1 *Brit J Crim* 49 [Côté-Boucher, « The Paradox of Discretion »]; Karine Côté-Boucher, *Border Frictions: Gender, Generation and Technology on the Frontline*, New York, Routledge, 2020 [Côté-Boucher, *Border Frictions*].

possible par l'accumulation toujours croissante de renseignements au sujet des personnes qui traversent la frontière²¹.

Le personnel de l'ASFC est responsable de l'application de plusieurs lois et règlements, entre autres en matière de douanes et d'immigration. Le présent article découle d'une recherche qui s'intéresse aux pratiques des fonctionnaires de l'ASFC relatives à la détention des personnes non citoyennes découlant de l'application du droit de l'immigration. Elle s'insère dans une série d'études qui font des pratiques quotidiennes de différents acteurs un point de départ privilégié pour l'étude de la mise en œuvre des mesures de sécurité frontalière²², mais aussi des programmes d'immigration de façon générale²³. De nature exploratoire, elle vise entre autres à documenter ces pratiques de manière à comprendre ce qu'elles impliquent comme travail au quotidien. Elle se démarque donc des recherches qui portent sur les conditions de détention ou sur les effets de la détention sur les personnes détenues²⁴. Cet article répond à cet objectif en mettant l'accent sur un aspect de ce travail qui, au cours de la recherche de terrain, s'est révélé être d'une importance centrale pour la détention : la collecte et l'échange de renseignements.

Les entretiens qui constituent le corpus principal de cette recherche ont été réalisés entre février et juin 2019. Avec l'autorisation de la haute direction de l'ASFC, j'ai rencontré dix-neuf membres du personnel de cette organisation dans les régions administratives du Québec (Q), du

²¹ Des changements similaires se constatent d'ailleurs à d'autres endroits et pour d'autres manifestations du contrôle de populations marginalisées (voir par ex Vincent Dubois, *Contrôler les assistés : genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021).

²² Voir Karine Côté-Boucher, Federica Infantino et Mark B Salter, « Border Security as Practice: An Agenda for Research » (2014) 45:3 *Security Dialogue* 195.

²³ Voir par ex Camille Hamidi et Mireille Paquet, « Redessiner les contours de l'État : la mise en œuvre des politiques migratoires » (2019) 83 *Lien Soc & Politiques* 5; Sule Tomkinson et Jonathan Miaz, *Au cœur des politiques d'asile : perspectives ethnographiques* (2019) 38:1 *Politique & Soc* 3.

²⁴ Voir par ex Janet Cleveland, Véronique Dionne-Boivin et Cécile Rousseau, « L'expérience des demandeurs d'asile détenus au Canada » (2013) 46:1 *Criminologie* 107; Janet Cleveland et Cécile Rousseau, « Psychiatric Symptoms Associated with Brief Detention of Adult Asylum Seekers in Canada » (2013) 58:7 *Can J of Psychiatry* 409; Hanna Gros, « Invisible Citizens: Canadian Children in Immigration Detention » (2017), en ligne (pdf) : *University of Toronto Faculty of Law International Human Rights Program* <ihrp.law.utoronto.ca> [perma.cc/6N92-DGFD]; Hanna Gros et Yolanda Song, « "No Life for a Child": A Roadmap to End Immigration Detention of Children and Family Separation » (2016), en ligne (pdf) : *University of Toronto Faculty of Law International Human Rights Program* <ihrp.law.utoronto.ca> [perma.cc/XDN3-B5P4]; Hanna Gros et Paloma Van Groll, « "We Have No Rights": Arbitrary imprisonment and cruel treatment of migrants with mental health issues in Canada » (2015), en ligne (pdf) : *University of Toronto Faculty of Law International Human Rights Program* <ihrp.law.utoronto.ca> [perma.cc/TAJ7-QRMZ].

Grand Toronto (GT) et du Pacifique (P) pour des entrevues semi-dirigées. Les personnes rencontrées occupaient des postes de « première ligne » : agent des services frontaliers et surintendant dans les points d'entrée (frontières terrestres et aéroports), agent d'exécution de la loi et superviseur dans les bureaux intérieurs²⁵, agent d'audience et gestionnaire dans les Centres de surveillance de l'immigration (CSI). Pour des fins d'anonymisation, je réfère aux participantes et participants à l'aide de pseudonymes épicènes. J'indique également leur région d'appartenance (Q, GT ou P) de même que le type de bureau dans lequel elles et ils travaillent (« pf » pour poste frontalier, « bi » pour bureau intérieur), plutôt que leur poste précis. À ce corpus s'ajoutent une revue de la littérature scientifique sur le contrôle des frontières de même qu'une revue de la documentation officielle (directives administratives, rapports d'évaluation de programmes, rapports annuels sur le rendement).

La première partie de cet article présente le fonctionnement du régime juridique encadrant la détention aux fins de l'immigration, tel qu'il se donne à voir à travers les textes juridiques et administratifs, en insistant sur les pouvoirs délégués au personnel de l'ASFC. La deuxième partie examine les conceptions juridiques et sociologiques du pouvoir discrétionnaire, révélant la complexité que peut receler ce qui se présente sur le plan formel comme une simple décision relative à la détention. Elle met également l'accent sur l'importance de la prise en compte du contexte institutionnel pour comprendre l'exercice d'un tel pouvoir. Elle esquisse à ce titre un portrait des réseaux d'acteurs et de partenaires engagés dans la recherche et le partage de renseignements aux fins du contrôle des frontières au Canada. Enfin, en s'appuyant sur les propos de participantes et participants à la recherche, la troisième partie complète ce portrait des stratégies de collecte et d'échange d'information. Elle illustre ainsi l'influence de ces acteurs et partenaires sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de détention de même que leur participation au contrôle des personnes non citoyennes de façon générale.

I. La détention des personnes non citoyennes au Canada

La *LIPR* met en place trois régimes distincts de détention dans le contexte de l'immigration : le régime principal, le régime s'appliquant aux « étrangers désignés » ainsi que celui lié aux certificats de sécurité²⁶. Cet

²⁵ Comme leur nom l'indique, les bureaux intérieurs sont les bureaux qui se situent non pas aux frontières, mais à l'intérieur du pays. Ils regroupent par exemple les employés chargés des mesures comme le renvoi et les investigations, de même que les employés qui participent à différents types d'audiences devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

²⁶ *LIPR*, *supra* note 7, arts 55 (1)–55(3), 81.

article s'intéresse aux pratiques qui sous-tendent la mise en œuvre du premier de ces régimes, qui sont notamment encadrées par la *LIPR* et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR)*. À ces deux instruments s'ajoutent plusieurs politiques administratives, au premier chef les chapitres *ENF 20* et *ENF 34* du manuel d'exécution de la loi, qui explicitent les critères législatifs et réglementaires et prévoient leurs modalités d'application²⁷.

Les pouvoirs d'arrestation et de détention, qui dans les termes de la *LIPR* sont délégués à « l'agent »²⁸, se modulent en fonction du statut de la personne non citoyenne et du moment où l'on procède à la détention. Au moment de l'arrivée, toute personne non citoyenne²⁹ peut être détenue pour deux motifs : soit lorsque l'agent estime que la détention est « nécessaire afin que soit complété le contrôle »³⁰ — le contrôle étant la procédure à laquelle toute personne qui entre au Canada doit se soumettre — ou quand « [l']agent [...] a des motifs raisonnables de soupçonner »³¹ que la personne est interdite de territoire³² pour certains motifs considérés comme graves. Ces motifs incluent, entre autres, le risque à la sécurité, l'atteinte aux droits humains, ou encore la criminalité organisée. À tout

²⁷ Voir Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *ENF 34 : programme de solutions de rechange à la détention* (Guide opérationnel), Ottawa, 22 juin 2018, en ligne (pdf) : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/WGA9-GHGX] [IRCC, *ENF 34*]; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *ENF 20 : détention* (Guide opérationnel), Ottawa, mise à jour le 23 mars 2020, en ligne (pdf) : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/6MEX-N6JR] [IRCC, *ENF 20*] (cette source a été mise à jour le 16 janvier 2023, mais l'article s'appuie sur la version du 23 mars 2020 qui était en vigueur au moment où l'étude a été effectuée).

²⁸ Agence des services frontaliers du Canada, *Délégation de pouvoirs et désignations d'agents par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, par l'honorable Ralph Goodale, Ottawa, mise à jour le 11 septembre 2019, en ligne : *Agence des services frontaliers du Canada* <cbsa-asfc.gc.ca> [perma.cc/4NFU-4TWA] (les titulaires des pouvoirs délégués par la *LIPR* sont précisés par cet instrument émis par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile).

²⁹ La *LIPR* prévoit différents statuts pour les personnes non citoyennes. Trois sont pertinents aux fins de l'application du régime de détention : le résident permanent, titulaire de la résidence permanente; la personne protégée, à qui l'asile a été conféré, par exemple un réfugié; l'étranger, qui n'est ni un citoyen ni un résident permanent (*supra* note 7, arts 2(1), 95(2)).

³⁰ *Ibid.*, art 55(3)(a).

³¹ *Ibid.*, art 55(3)(b).

³² Les interdictions de territoire se divisent en différents motifs, assez variés (ex. : sécurité, criminalité organisée, motifs financiers, motifs sanitaires, fausses déclarations), qui sont des raisons pouvant justifier le refus d'une demande d'immigration ou le retrait d'un statut. Leur application se module en fonction du statut de la personne non citoyenne (voir *ibid.*, arts 33–42, 44(1)).

moment de son parcours migratoire (c'est-à-dire à l'arrivée au Canada ou après), une personne qui possède la résidence permanente ou une « personne protégée » (une personne à qui l'on a conféré l'asile) ne peut être arrêtée et détenue qu'après l'émission d'un mandat d'arrestation, et ce, pour deux motifs³³. Le fait de présenter un danger pour la sécurité publique, par exemple avoir été reconnu coupable d'un crime violent, constitue le premier motif³⁴. Le deuxième motif vise les situations où l'agent considère que la personne représente ce qui est communément appelé un « risque de fuite », autrement dit qu'elle ne se présentera pas pour une procédure prévue par la *LIPR*, par exemple son renvoi³⁵. Dans les deux cas, l'agent doit également avoir des « motifs raisonnables de croire » que la personne visée par le mandat est interdite de territoire. Enfin, un « étranger qui n'est pas une personne protégée » peut être arrêté et détenu à tout moment pour ces mêmes deux motifs, sans qu'un mandat d'arrestation soit nécessaire³⁶. Dans ce dernier cas, un troisième motif de détention s'ajoute. Il s'agit de la situation où, de l'avis de l'agent, l'identité de la personne non citoyenne n'a pas été prouvée (par exemple, la personne aurait voyagé avec de faux documents et n'aurait pas ses documents d'identité avec elle). Le *RIPR*³⁷ et la documentation administrative précisent les critères d'application de ces motifs de détention³⁸ de même que le processus de prise de décision à suivre³⁹.

Cette première décision fait ensuite l'objet d'un « examen par la direction »⁴⁰. Les directives administratives prévoient en effet qu'un supérieur de l'agent ayant procédé à l'arrestation examine la décision, entre autres pour s'assurer qu'elle est « légalement autorisée »⁴¹. Le dossier fait également l'objet d'un « examen de la qualité »⁴², par lequel on s'assure qu'il comprend tous les éléments requis (par exemple, que tous les formulaires nécessaires sont remplis et que les motifs de détention sont bien précisés).

Lorsque l'ASFC choisit de détenuer une personne, il revient à la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) de contrôler « les motifs justifiant le maintien en dé-

³³ Voir *ibid.*, art 55(1).

³⁴ Voir *ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, art 55(2).

³⁷ *Supra* note 15, arts 244–49.

³⁸ Voir IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27 aux pp 16–23.

³⁹ Voir IRCC, *ENF 34*, *supra* note 27.

⁴⁰ IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27 à la p 44.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid* à la p 45.

tention » dans les 48 heures suivant le début de la détention ou, après cette période, dans les meilleurs délais possibles⁴³. Si la détention se prolonge, la SI procède à un nouveau contrôle de ces motifs sept jours après le premier contrôle, puis une fois tous les trente jours⁴⁴.

Une fois la décision initiale de détention confirmée par la direction, le dossier est transféré à un agent d'audience, qui présentera la position de l'ASFC lors du contrôle des motifs de détention devant la SI⁴⁵. Entre les audiences, la prise en charge du dossier dépend de chaque cas particulier : l'agent d'audience peut, par exemple, assurer le suivi de certaines démarches tandis qu'un agent d'exécution de la loi peut mener une enquête sur l'identité ou faire les démarches nécessaires au renvoi. Un agent de liaison communautaire, quant à lui, peut évaluer la faisabilité et coordonner la mise sur pied d'une solution de rechange à la détention (SRD)⁴⁶.

Pendant l'année 2019-2020, l'ASFC a détenu 8 825 personnes⁴⁷. Parmi celles-ci, on retrouvait deux enfants seuls, ainsi que 136 autres qui accompagnaient leurs parents⁴⁸. Alors que la durée moyenne de détention était de 13,9 jours, la durée médiane était d'un jour, indiquant qu'au moins la moitié des détentions étaient de courte durée⁴⁹. En ce qui concerne les motifs de détention, 85,1 % des personnes détenues l'ont été pour risque de fuite, 6 % pour risque de fuite et danger, 6,4 % pour iden-

⁴³ *LIPR*, *supra* note 7, art 57(1).

⁴⁴ Voir *ibid.*, art 57(2).

⁴⁵ Voir Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *ENF 3 : enquêtes et contrôle de la détention* (Guide opérationnel), Ottawa, mise à jour le 29 avril 2015 à la section 13.5, en ligne (pdf) : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/4CT5-HWC3] (cette source a été mise à jour le 2 mars 2022, mais l'article s'appuie sur la version du 29 avril 2015 qui était en vigueur au moment où l'étude a été effectuée).

⁴⁶ Selon l'ASFC, l'objectif d'une SRD est de libérer la personne tout en atténuant la menace qu'elle pose par l'imposition de diverses conditions. Elle permet également de garder un certain contrôle sur la personne (voir IRCC, *ENF 34*, *supra* note 27 à la p 6).

⁴⁷ Voir « Statistiques annuelles sur les détentions, 2012 à 2022 » (dernière modification le 25 octobre 2022), en ligne : *Agence des services frontaliers du Canada* <cbsa-asfc.gc.ca> [perma.cc/Z88N-ZYYY] [« Statistiques annuelles »]. La pandémie de COVID-19 ayant eu d'importants impacts sur les pratiques de détention de l'ASFC, je prends donc comme dernière année de référence l'année financière 2019-2020. Parmi ces impacts, on compte entre autres une diminution du nombre de personnes détenues, une augmentation de la durée moyenne de détention et un recours accru aux établissements correctionnels provinciaux.

⁴⁸ L'ASFC établit une distinction entre les enfants détenus et hébergés. Alors que les premiers font l'objet d'une ordonnance de détention, les enfants qui sont désignés par l'ASFC comme étant hébergés dans un CSI ne font pas l'objet d'une telle ordonnance. Ils y accompagnent leurs parents ou tuteurs légaux.

⁴⁹ « Statistiques annuelles », *supra* note 47.

tité, 3 % aux fins du contrôle, 0,7 % pour danger et 0,7 % pour des interdictions de territoire présumées⁵⁰.

II. Le contrôle des frontières, entre pouvoir discrétionnaire et réseaux d'acteurs

La mise en détention des personnes non citoyennes et le travail qu'elle exige se situent au croisement de deux aspects centraux du fonctionnement des frontières : son aspect discrétionnaire, dont les pouvoirs délégués au personnel de l'ASFC, ainsi que la contribution de nombreux acteurs.

A. *L'exercice complexe de pouvoirs discrétionnaires, au carrefour de multiples influences*

Juridiquement, les pouvoirs de détention délégués à l'agent sont qualifiés de discrétionnaires. Dans le contexte canadien, la Cour suprême précise que « la notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi »⁵¹. En d'autres termes, devant une série de faits donnés, la personne à qui est délégué le pouvoir peut choisir entre différentes options; le droit ne dicte pas une décision précise — la notion de choix est ici centrale. Dans le cas de la détention, l'agent peut choisir de détenir ou de ne pas détenir un individu. Il peut également opter pour l'imposition de conditions ou d'une autre solution de rechange à la détention⁵². Différentes options s'offrent à lui, toujours à l'intérieur des balises posées par la *LIPR*. Les principes généraux du droit administratif⁵³, qui indiquent par exemple quelles procédures suivre pour respecter l'obligation d'équité procédurale, de même que le droit constitutionnel, notamment la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵⁴, guident aussi l'agent.

Ce point de vue nous renseigne toutefois peu sur la façon dont, à l'intérieur de ces balises, les membres du personnel de l'ASFC exercent leurs pouvoirs de détention et prennent leurs décisions. Appliqué au con-

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 au para 52, 174 DLR (4^e) 193 [*Baker*].

⁵² Voir *LIPR*, *supra* note 7, art 56(1). Voir aussi IRCC, *ENF 34*, *supra* note 27.

⁵³ Voir par ex Paul Daly, *Understanding Administrative Law in the Common Law World*, Oxford, Oxford University Press, 2021 aux pp 124–40.

⁵⁴ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

texte de la détention des personnes non citoyennes, il ne nous dit pas, par exemple, comment l'agent soupèse les différents facteurs juridico-administratifs, ni de quelles façons il récolte et évalue les informations nécessaires à cette décision. Cette dimension de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires relève, sous l'angle du droit, de l'expertise du décideur administratif envers laquelle les tribunaux font généralement preuve de déférence, sauf dans certains cas précis⁵⁵.

La sociologie de l'action publique permet de plonger plus avant dans l'étude de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, notamment grâce aux perspectives ouvertes par les écrits qui s'inscrivent dans la foulée des travaux de Michael Lipsky⁵⁶. De manière synthétique, cette approche place les fonctionnaires de première ligne au cœur de la mise en œuvre des politiques publiques, et ce, en raison des multiples contradictions, imprécisions ou silences qui émergent de règles générales lorsque ces fonctionnaires doivent les appliquer à des cas particuliers. Les lois et les politiques qui en découlent ne s'appliquent pas de façon mécanique; leur mise en œuvre est toujours le résultat d'actions faites par des êtres humains. C'est par ces actions que le système juridique se confronte à la réalité des situations qu'il entend régir et qu'émergent non seulement les ambiguïtés du droit, mais qu'elles sont aussi « résolues en pratique » [notre traduction]⁵⁷. La traduction du droit en actions (qui visent par exemple à appliquer des politiques et des programmes) implique en effet que les « acteurs légaux » [notre traduction] tels que les avocats, les juges, mais aussi les fonctionnaires, interprètent le droit et fassent des choix quant à son application⁵⁸. Au-delà de l'aspect formel de la délégation de pouvoir, la discrétion découle ainsi également des exigences de la mise en œuvre des politiques publiques et, à travers celles-ci, du droit. Par les choix qu'ils font, les fonctionnaires de première ligne décideraient donc en dernier ressort du contenu des politiques publiques. Ils se présentent alors comme des « traducteurs de politiques publiques » [notre traduction]⁵⁹ qui, par leurs pratiques quotidiennes, donnent un sens concret à des politiques qui demeurent jusque-là plus abstraites.

⁵⁵ Voir notamment *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux para 28, 53–64.

⁵⁶ Voir notamment *supra* note 9.

⁵⁷ Voir Keith Hawkins, « The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science » dans Keith Hawkins, dir, *The Uses of Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 11 à la p 12.

⁵⁸ *Ibid* à la p 11. Voir aussi Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin et Claire de Galember, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin, 2014 à la p 167.

⁵⁹ Voir Côté-Boucher, Infantino et Salter, *supra* note 22 à la p 198.

C'est donc au moment de leur application que les ambiguïtés des règles deviennent visibles⁶⁰. Les sources de ces ambiguïtés sont multiples. La première se trouve dans le travail d'interprétation exigé par la mise en œuvre des règles⁶¹. La Cour suprême reconnaît d'ailleurs qu'il « n'est pas facile d'établir une distinction entre l'interprétation et l'exercice du pouvoir discrétionnaire » et que « l'interprétation de règles de droit comporte un pouvoir discrétionnaire étendu pour ce qui est de clarifier, de combler les vides juridiques, et de choisir entre différentes options »⁶². Il est généralement admis que tout texte législatif ou réglementaire comporte une certaine part d'indétermination⁶³, ne serait-ce qu'en raison du caractère général d'un énoncé qui vise à encadrer diverses situations⁶⁴.

Une deuxième source d'ambiguïtés émerge parfois de la surabondance de règles qui s'avèrent pertinentes dans une situation donnée. Ainsi, plutôt que d'encadrer plus étroitement l'action des fonctionnaires, cette multiplicité de règles aurait pour effet, dans certains cas, d'accroître leur marge de manœuvre, en leur permettant par exemple de choisir parmi différentes règles qui peuvent être contradictoires⁶⁵. La complexité engendrée par la coexistence de règles découlant de plusieurs programmes a notamment été documentée dans le cas du travail douanier effectué par les membres du personnel de l'ASFC⁶⁶.

La troisième source d'ambiguïtés résulte des réalités du travail de mise en œuvre du droit par les fonctionnaires de première ligne. Des objectifs flous, ou alors trop vastes pour être atteints avec des ressources limitées, peuvent engendrer des zones d'incertitude. Ces dernières renvoient aux fonctionnaires le soin de s'appropriier ces objectifs et de dé-

⁶⁰ Voir Guy Rocher avec la collaboration éditoriale de Yan Sénéchal, *Études de sociologie du droit et de l'éthique*, 2^e éd, Montréal, Thémis, 2016 à la p 29.

⁶¹ Voir John Bell, « Discretionary Decision-Making: A Jurisprudential View » dans Keith Hawkins, dir, *The Uses of Discretion*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 89 à la p 97; Pierre Thévenin, « Le droit hors de compte. L'aiguillage managérial de la discrétion policière » (2016) 40:2 *Déviante & Soc* 165 aux pp 173–74.

⁶² *Baker*, *supra* note 51 au para 54.

⁶³ Voir généralement Issalys et Lemieux, *supra* note 5; Gérard Timsit, *Archipel de la norme*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.

⁶⁴ Voir Pierre Noreau, « Comment la législation est-elle possible? Objectivation et subjectivation du lien social » (2001) 47:1 *RD McGill* 195 à la p 201; Thévenin, *supra* note 61 à la p 171.

⁶⁵ Voir Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique de l'action publique*, Malakoff (France), Armand Colin, 2021 à la p 99; Lipsky, *supra* note 9 à la p 14.

⁶⁶ Voir Côté-Boucher, « The Paradox of Discretion », *supra* note 20 aux pp 59–60.

cider, en fonction des ressources disponibles, de quelle façon les mettre en œuvre⁶⁷.

Dans cette perspective, une décision discrétionnaire formelle en cache souvent plusieurs autres, puisqu'il faut résoudre ces ambiguïtés qui résultent du contexte de mise en œuvre des règles. Ainsi, « ce qui à première vue peut paraître comme une décision discrétionnaire unique nécessite bien souvent une série plus complexe de décisions » [notre traduction]⁶⁸. L'« espace d'appropriation »⁶⁹ des fonctionnaires de première ligne s'en trouve d'autant plus étendu.

Dans le cas de la détention des personnes non citoyennes, cela met en lumière la complexité que peut receler une « simple » décision de détention. Les directives administratives⁷⁰ permettent de « déconstruire » une décision de détention en quatre décisions, chacune exigeant un certain nombre d'informations sur lesquelles l'agent doit se prononcer, donnant ainsi une certaine idée de cette complexité. L'agent doit d'abord statuer sur l'identité de la personne, ce qu'il fait à partir de renseignements comme les noms, la date et le lieu de naissance, la citoyenneté ou tout autre statut, les noms des parents, les données biométriques, les itinéraires empruntés ou les documents de voyage utilisés. L'impossibilité de récolter et corroborer ces informations peut d'ailleurs constituer un premier motif de détention. Dans cette situation, des éléments comme la crédibilité ou le niveau de collaboration de la personne sont d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte⁷¹. La deuxième étape consiste à déterminer l'admissibilité de la personne, c'est-à-dire à établir si elle a le droit d'entrer ou d'être présente au Canada et, si oui, à quelles conditions. Les renseignements recherchés aux fins des interdictions de territoire sont aussi diversifiés que le sont les motifs de ces interdictions⁷². Dans l'éventualité où l'agent a des motifs raisonnables de croire (ou de soup-

⁶⁷ Voir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff (France), Armand Colin, 2018 à la p 35; Lipsky, *supra* note 9; Tony Evans, *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*, Abingdon (R-U), Routledge, 2016 à la p 3.

⁶⁸ Hawkins, *supra* note 57 à la p 38.

⁶⁹ Lascoumes et Le Galès, *supra* note 67 à la p 35.

⁷⁰ Voir IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27; IRCC, *ENF 34*, *supra* note 27; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *ENF 1 : interdiction de territoire* (Guide opérationnel), Ottawa, mise à jour le 4 septembre 2013, en ligne : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/64KX-VCQD] [IRCC, *ENF 1*]; Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *ENF 4 : Contrôles aux points d'entrée* (Guide opérationnel), Ottawa, mise à jour le 5 juillet 2023, en ligne : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/DV6A-LM6B] [IRCC, *ENF 4*].

⁷¹ Voir *RIPR*, *supra* note 15, art 247(1); IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27 aux pp 21–23.

⁷² Voir par ex IRCC, *ENF 1*, *supra* note 70 aux pp 36–50.

çonner) que la personne est interdite de territoire⁷³, elle peut être détenue. Dans ce cas, les motifs les plus fréquents sont respectivement le risque de fuite et le danger pour la sécurité publique. Les personnes interdites de territoire ne sont toutefois pas toutes détenues. La troisième décision porte en effet sur le niveau de risque que présente la personne et la possibilité de l'atténuer par le recours à une SRD⁷⁴. Les informations permettant d'évaluer le risque de fuite sont très variées : antécédents migratoires, comportement, crédibilité, liens avec le Canada, présence de parents ou amis, etc.⁷⁵ Quant au motif de danger, celui-ci se déduit notamment d'antécédents criminels ou de comportements violents, de problèmes de santé mentale ou de « tendances criminelles »⁷⁶. Si l'agent décide de détenir une personne non citoyenne, il doit, enfin, choisir le lieu de détention. Cette décision se prend à l'aide du formulaire d'*Évaluation nationale des risques en matière de détention*, une grille de pointage qui permet de déterminer, selon les critères établis, si la personne sera détenue dans un CSI ou dans un établissement correctionnel provincial⁷⁷. Ces critères comprennent la nature de l'interdiction de territoire, le temps écoulé depuis que certains types d'infractions ont été commis ou depuis une condamnation, le nombre d'actes criminels commis impliquant des menaces ou considérés violents et le fait d'avoir commis un acte criminel « de violence grave ». L'occurrence d'un incident grave au cours de l'arrestation ou de la détention, ou une tentative d'évasion influence également le choix du lieu de détention, tout comme l'appartenance à un groupe considéré comme vulnérable ou le fait d'être soumis à un mandat d'arrestation non exécuté⁷⁸.

⁷³ Certains motifs d'interdiction de territoire peuvent être constatés directement par l'agent de l'ASFC, alors que d'autres seront prononcés à la suite d'une enquête menée par la SI (voir *LIPR*, *supra* note 7, arts 44(2), 55(1)–(3); *RIPR*, *supra* note 15, arts 228–29).

⁷⁴ Cette décision comporte une évaluation dont les ressorts sont décrits (voir IRCC, *ENF 34*, *supra* note 27 aux pp 20–26). Le *RIPR* prévoit aussi certains critères à prendre en compte lorsque sont constatés des motifs de détention, dont certains comme la durée écoulée depuis le début de la détention ou les retards sont toutefois moins pertinents au moment de la décision initiale de détention (*supra* note 15, art 248).

⁷⁵ Voir IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27 aux pp 19–20.

⁷⁶ *Ibid* aux pp 22–23.

⁷⁷ Ce formulaire n'est pas disponible publiquement, mais pour une brève description de celui-ci, voir « Normes nationales de détention liée à l'immigration » (dernière modification le 20 juillet 2023) à la section 6.1.4, en ligne : *Gouvernement du Canada* <cbsa-asfc.gc.ca> [perma.cc/TSD7-5JFM].

⁷⁸ IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27 aux pp 40–43. Les groupes considérés comme vulnérables sont, entre autres, les femmes enceintes, les personnes mineures, les personnes ayant un trouble médical ou une déficience grave et les personnes à mobilité réduite (voir *ibid* aux pp 28–29).

À cette complexité décisionnelle⁷⁹ s'ajoute le fait que le travail des fonctionnaires se déroule toujours dans un contexte organisationnel et institutionnel particulier dont la prise en compte est essentielle pour comprendre comment ils exercent leurs pouvoirs discrétionnaires⁸⁰. Le décideur administratif, lorsqu'il exerce un tel pouvoir, n'est pas pleinement autonome à l'intérieur de l'espace discrétionnaire aménagé par les balises du cadre juridique. Le contexte dans lequel il se trouve oriente et contraint la façon dont il le met en œuvre⁸¹.

Entre autres éléments qui composent ce contexte, on compte le fait qu'une décision donnée s'inscrit bien souvent dans une suite de décisions prises par d'autres acteurs, qui œuvrent parfois dans d'autres organisations⁸². Lipsky parle ainsi de l'interdépendance des décisions dans une « chaîne de traitement » [notre traduction]⁸³ des cas. Le fait de se reposer sur le travail des autres — notamment, comme nous le verrons, en ce qui a trait à la recherche d'informations — permet de simplifier la prise de décision dans la mesure où le contexte organisationnel impose des limites aux ressources qui peuvent être consacrées à un cas particulier. Anna Pratt propose donc de concevoir l'exercice du pouvoir discrétionnaire non pas comme une seule décision, mais plutôt comme le résultat de multiples décisions, prises à différents moments et par diverses personnes, de manière cumulative⁸⁴. Dans le cas de la détention, les multiples décisions impliquent notamment la participation de superviseurs (par exemple, pour l'examen des décisions de détention) et de collègues (par exemple, pour la confirmation d'un rapport d'interdiction de territoire ou du choix de l'établissement de détention). De façon plus générale, Karine Côté-Boucher et Ariane Marie Galy montrent comment une information consignée par un garde-frontière lors d'un passage particulier de la fron-

⁷⁹ Sans m'étendre sur ce point, je soulignerais par ailleurs que les participantes et participants à la recherche m'ont indiqué de façon générale que la mise en œuvre du droit de l'immigration constitue une tâche complexe, notamment en raison de ses nombreuses zones grises, qui laissent place à la discrétion des agentes et agents.

⁸⁰ Voir Bell, *supra* note 61 à la p 92.

⁸¹ Voir Hawkins, *supra* note 57 à la p 38; Vic Satzewich, *Points of Entry: How Canada's Immigration Officers Decide Who Gets In*, Vancouver, UBC Press, 2015 aux pp 54–55.

⁸² Voir Hamidi et Paquet, *supra* note 3 à la p 9; Hassenteufel, *supra* note 65 aux pp 93–95.

⁸³ *Supra* note 9 à la p 129.

⁸⁴ Voir Anna Pratt, « Dunking the Doughnut: Discretionary Power, Law and the Administration of the Canadian Immigration Act » (1999) 8:2 Soc & Leg Stud 199 à la p 218. En guise d'exemples, voir aussi Alexandra Hall, « Decisions at the Data Border: Discretion, Discernment and Security » (2017) 48:6 Security Dialogue 488 à la p 491; David Moffette, « Propositions pour une sociologie pragmatique des frontières : multiples acteurs, pratiques spatio-temporelles et jeux de juridictions » (2015/2016) 59/60 Cahiers recherche sociologique 61 à la p 71 [Moffette, « Sociologie pragmatique des frontières »].

tière peut se répercuter en d'autres temps et d'autres lieux, en faisant circuler certains soupçons de façon virtuelle, via les bases de données. Ainsi, elles notent que « laisser entrer ou non, exclure ou inclure, mettre aux arrêts ou procéder à une saisie sont des décisions maintenant morcelées en série »⁸⁵. Comme nous le verrons, il en est de même pour des informations consignées par d'autres acteurs et rendues disponibles de différentes façons.

B. L'importance centrale des réseaux d'acteurs dans le contrôle des frontières : l'exemple de la collecte et de l'échange d'informations

La collaboration d'autres acteurs et d'organisations partenaires représente un aspect central de la mise en œuvre du droit et des politiques d'immigration⁸⁶. Camille Hamidi et Mireille Paquet soulignent ainsi que la mise en œuvre de ces politiques « n'est plus de l'unique ressort de l'administration étatique » et qu'elle est « le plus souvent effectuée dans des contextes interorganisationnels »⁸⁷. Conséquemment, « bien que les fonctionnaires demeurent des joueurs importants, il [serait] maintenant impossible de saisir l'action publique sans élargir le regard à d'autres acteurs »⁸⁸. C'est notamment le cas en matière de détention.

À certains égards, cette situation n'est pas unique sur le plan historique. Au Canada, par exemple, des entreprises ou des sociétés privées ont pu jouer un rôle certain dans le recrutement des personnes immigrantes au tournant du vingtième siècle⁸⁹. Aujourd'hui, au Canada comme ailleurs, les exemples d'acteurs non étatiques directement ou indirectement impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'immigration sont légion : employeurs⁹⁰, organismes non gouvernementaux et communautaires⁹¹, avocats⁹², forces militaires et groupes de sécurité privée⁹³, or-

⁸⁵ Côté-Boucher et Galy, *supra* note 10 à la p 99.

⁸⁶ Voir Pratt, *Securing Borders*, *supra* note 3 à la p 185.

⁸⁷ Hamidi et Paquet, *supra* note 3 à la p 9.

⁸⁸ *Ibid* à la p 12.

⁸⁹ Voir Kelley et Trebilcock, *supra* note 2 aux pp 121–34, 141–42.

⁹⁰ Voir par ex Sid Ahmed Soussi, « Les flux du travail migrant temporaire et la précarisation de l'emploi : une nouvelle figure de la division internationale du travail? » (2013) 8:2 R multidisciplinaire sur emploi, syndicalisme & travail 145.

⁹¹ Voir par ex Yasmine Bouagga et Raphaëlle Segond, « Négociier des voies de passage sûres : comment les acteurs non étatiques participent à la gestion des frontières » (2019) 83 Lien Soc & Politiques 82 à la p 98; Nicolas Fischer, « Une frontière "négociée" : l'assistance juridique associative aux étrangers placés en rétention administrative » (2009) 22:87 Politix 71.

⁹² Voir par ex Anne-Marie D'Aoust, « Réunification familiale et gestion de la migration par mariage au Canada : l'avocat comme acteur dans l'économie morale du soupçon »

ganisations internationales⁹⁴. Différents acteurs sont également parfois engagés dans cette mise en œuvre à la faveur de crises diverses⁹⁵.

En ce qui concerne les mesures de contrôle des frontières plus spécifiquement, il est utile de replacer cette participation d'autres acteurs dans le contexte d'une diffusion ou d'un dispersement de la frontière en amont et en aval des limites géographiques des États⁹⁶. Depuis le début des années 1990, certains types de migrations internationales, entre autres les migrations dites irrégulières et les migrations forcées, suscitent nombre d'inquiétudes pour les États de destination qui ont adopté plusieurs dispositifs afin d'empêcher ces personnes d'arriver sur leur territoire. S'ajoutent à ces dispositifs d'autres mesures qui visent à expulser certaines personnes déjà présentes. Ce déploiement de la frontière en amont et en aval des limites territoriales fait que son contrôle se transforme et implique de nouveaux acteurs⁹⁷. L'autorité « se disperse » alors dans des « réseaux ou chaînes d'acteurs » [notre traduction]⁹⁸ qui interviennent dans le contrôle des frontières à différents moments, notamment avant et après l'arrivée des personnes jugées indésirables aux limites extérieures des États de destination. Comme le remarque Moffette, « si les frontières se retrouvent en plusieurs lieux et moments, il en découle qu'elles dépendent d'un nombre d'acteurs dont le travail ne se limite pas à la douane ou la sécurité frontalière »⁹⁹. La frontière se laisse alors voir comme un « ensemble de pratiques d'acteurs dispersés »¹⁰⁰ (plutôt que comme un lieu géographique précis). Cette dispersion de l'autorité, bien qu'elle concerne une caractéristique considérée comme centrale de la souveraineté des États — le contrôle des frontières —, peut se comprendre également à la lumière des changements qui affectent la gouvernance des

(2018) 15 Champ pénal; Sule Tomkinson, « Trois nuances de l'expertise stratégique : le rôle des avocats dans la procédure d'asile » (2019) 38:1 Politique & Soc 99.

⁹³ Voir par ex Pickering et Weber, *supra* note 18.

⁹⁴ Voir par ex Pauline Brücker, « Le guichet du HCR, entre standardisation bureaucratique et ethos humanitaire : le cas du HCR-Caire » (2019) 38:1 Politique & Soc 129.

⁹⁵ Voir par ex Karine Côté-Boucher, Luna Vives et Louis-Philippe Jannard, « Chronicle of a “crisis” foretold: Asylum seekers and the case of Roxham Road on the Canada-US border » (2023) 41:2 Environment & Planning C: Politics and Space 408.

⁹⁶ Voir Côté-Boucher, Infantino et Salter, *supra* note 22 à la p 196.

⁹⁷ Voir Pickering et Weber, *supra* note 18 à la p 93.

⁹⁸ *Ibid* à la p 94.

⁹⁹ Moffette, « Sociologie pragmatique des frontières », *supra* note 84 à la p 64.

¹⁰⁰ *Ibid* à la p 77.

États néolibéraux¹⁰¹, entre autres dans des domaines qui relèvent de la sécurité¹⁰².

En matière de contrôle des frontières, Pickering et Weber proposent donc le concept de « contrôle transversal des frontières » [notre traduction] pour comprendre ces pratiques qui se déploient à la fois au-delà ainsi qu'à l'intérieur des limites géographiques des États¹⁰³. Afin d'accomplir leur objectif d'exclusion et d'expulsion des personnes non citoyennes jugées indésirables, ces pratiques dispersées d'acteurs eux-mêmes dispersés géographiquement et temporellement nécessitent inévitablement un certain degré de coordination. Cela me semble expliquer, du moins en partie, l'importance accordée au partage d'informations, et ce, bien que ces réseaux puissent eux-mêmes être traversés par des luttes d'influence entre les acteurs qui les composent, ce qui peut nuire à l'efficacité de cette coordination¹⁰⁴. De plus, la logique de prévention des arrivées indésirables qui prévaut impose la nécessité d'anticiper ces « risques » avant qu'ils ne se concrétisent aux limites de l'État. Cette évaluation ne peut se faire qu'à l'aide de technologies de production et de partage d'informations¹⁰⁵. Par ailleurs, le traitement automatisé de ces informations, s'il n'a pas entraîné une diminution de l'espace discrétionnaire dont dispose le personnel de l'ASFC¹⁰⁶ a, du moins, causé sa reconfiguration. Les effets de cette nouvelle façon de procéder, notamment par le biais de programmes de ciblage, se font également sentir dans le contexte européen¹⁰⁷.

Au Canada, la mise en œuvre des programmes d'immigration de même que l'application des mesures de contrôle des frontières reposent, en effet, en partie sur la participation d'une diversité d'acteurs. Ainsi, bien que l'ASFC (par le biais du ministère de la Sécurité publique et de la

¹⁰¹ Voir Pickering et Weber, *supra* note 18 à la p 94.

¹⁰² Voir généralement Lucia Zedner, *Security*, Abingdon, Routledge, 2009 à la p 49.

¹⁰³ *Supra* note 18 aux pp 93–94 (traduction de « *transversal policing of borders* »).

¹⁰⁴ Voir Didier Bigo, « Du panoptisme au ban-optisme : les micro-logiques du contrôle dans la mondialisation » dans Pierre-Antoine Chardel et Gabriel Rockhill, dir, *Technologies de contrôle dans la mondialisation : enjeux politiques, éthiques et esthétiques*, Paris, Kimé, 2009, 59 aux pp 59–60.

¹⁰⁵ Voir Pratt, *Securing Borders*, *supra* note 3 à la p 186.

¹⁰⁶ Voir Côté-Boucher, « The Paradox of Discretion », *supra* note 20; Ian Kalman, « “Don't Blame Me, It's Just the Computer Telling Me To Do This”: computer attribution and the discretionary authority of Canada Border Services Agency officers » (2015) Max Planck Institute for Social Anthropology Document de travail No 166 aux pp 12, 16, en ligne (pdf) : *Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung* <eth.mpg.de> [perma.cc/VPV9-3LV4].

¹⁰⁷ Voir par ex Hall, *supra* note 84.

Protection civile¹⁰⁸) soit responsable des contrôles aux points d'entrée et de l'application des mesures d'exécution de la loi (par exemple la détention et le renvoi), plusieurs autres intervenants y participent aussi. Faire une description détaillée de l'ensemble de ces réseaux serait trop long aux fins de cet article. Je présente donc d'abord, à partir d'une revue de la littérature scientifique et de la documentation officielle, un aperçu des modalités de collaboration qui concernent un aspect particulier de ces « pratiques d'acteurs dispersés », soit la collecte et l'échange d'informations. Je complète ensuite ce portrait à l'aide des données produites par la recherche de terrain.

Les mesures de contrôle des frontières peuvent se diviser en deux types. D'une part, il y a les mesures préventives¹⁰⁹, parfois dites d'interdictions¹¹⁰, qui s'exercent en amont de l'arrivée des personnes non citoyennes. D'autre part, il y a les moyens qui se déploient sur le territoire de l'État de destination pour en expulser les personnes jugées indésirables, qui sont appelés « mesures d'exécution de la loi » dans le langage du droit de l'immigration canadien.

Au Canada, les mesures préventives s'insèrent dans le cadre d'une « stratégie des frontières multiples », partagée avec les États-Unis¹¹¹. Cette stratégie vise à multiplier les points de contrôle entre le pays de départ et le continent nord-américain, « de façon à identifier et intercepter les voyageurs illégaux et indésirables le plus loin possible de l'Amérique du Nord » [notre traduction]¹¹². Ces points de contrôle font appel à la contribution de nombreux partenaires. Leur efficacité repose sur la capacité à identifier les personnes non citoyennes indésirables avant leur arrivée, ce qui exige la collecte, l'analyse et le partage de renseignements. Anna Pratt affirme ainsi que « dans cette quête pour la sécurité, il y a un besoin sans cesse renouvelé d'améliorer les technologies de production et de partage d'informations » [notre traduction]¹¹³.

¹⁰⁸ Voir *LIPR*, *supra* note 7, art 4(2).

¹⁰⁹ Voir François Crépeau et Delphine Nakache, « Controlling Irregular Migration in Canada: Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection » (2006) 12:1 IRPP Choices 3 à la p 12.

¹¹⁰ Voir Andrew Brouwer et Judith Kumin, « Interception and Asylum: When Migration Control and Human Rights Collide » (2003) 21:4 Refuge 6 à la p 19, n 3.

¹¹¹ « Déclaration d'entente mutuelle sur l'échange d'information » (dernière modification le 19 février 2003), en ligne : *Gouvernement du Canada* <canada.ca> [perma.cc/BP3F-UUFH].

¹¹² Efrat Arbel et Alletta Brenner, « Bordering on Failure: Canada-US Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion » (novembre 2013) à la p 25, en ligne (pdf) : *Peter A Allard School of Law* <commons.allard.ubc.ca> [perma.cc/Z52N-EGHF].

¹¹³ Pratt, *Securing Borders*, *supra* note 3 à la p 186.

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) est responsable de l'octroi des visas et des autorisations de voyage électroniques qui permettent d'effectuer un premier filtrage de ces « indésirables » et qui visent notamment à prévenir l'arrivée de personnes qui demandent l'asile¹¹⁴. Les informations soumises par les voyageurs qui présentent ces demandes font alors l'objet de vérifications dans des bases de données canadiennes existantes¹¹⁵. Elles sont par exemple soumises au système d'identification en temps réel de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), ce qui permet de « déceler les dossiers de criminels connus, d'anciens demandeurs d'asile, de personnes expulsées antérieurement et d'anciens candidats à l'immigration »¹¹⁶. De plus, dans le cadre de certaines de ces demandes, le Canada échange ces informations avec les autorités d'autres pays, dont les États-Unis¹¹⁷ et les autres membres du Groupe des cinq pour les migrations, soit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹¹⁸. En guise d'illustration, un rapport d'évaluation de programme d'IRCC indique qu'en 2017,

le Canada envoyait aux États-Unis des requêtes de renseignements biométriques sur les demandeurs de [résidence temporaire provenant de certains pays], les candidats à la réinstallation et les demandeurs d'asile présents au Canada, ainsi que des requêtes de renseignements biographiques sur tous les étrangers qui présentaient une demande de visa de résident temporaire (y compris les demandeurs de permis d'études ou de travail), de résidence permanente ou de réinstallation de l'étranger¹¹⁹.

Lorsque les requêtes correspondent à des entrées dans les bases de données américaines, les autorités canadiennes obtiennent alors des infor-

¹¹⁴ Voir Christopher G Anderson, « Out of Sight, Out of Mind: Electronic Travel Authorization and the Interdiction of Asylum Seekers at the Canada-US Security Perimeter » (2017) 47:4 *American Rev of Can Studies* 385 aux pp 394–95, 398; Crépeau et Nakache, *supra* note 109; *LIPR*, *supra* note 7, art 4(1).

¹¹⁵ Voir Anderson, *supra* note 114 à la p 397.

¹¹⁶ Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *Évaluation de l'initiative de biométrie (état stable) et de l'initiative d'échange de renseignements en matière d'immigration (ERI) entre le Canada et les États-Unis*, n° de référence E4-2017, octobre 2019 à la p 2, en ligne (pdf) : [Gouvernement du Canada <canada.ca>](https://www.canada.ca) [perma.cc/D6PH-HGPA] [IRCC, *Évaluation de l'initiative de biométrie*].

¹¹⁷ Voir Anderson, *supra* note 114 à la p 395; Pratt, *Securing Borders*, *supra* note 3 à la p 196.

¹¹⁸ Voir Gill Bonnet, « How the Five Eyes countries share immigration data », *Radio New Zealand* (30 décembre 2020), en ligne : [<rnz.co.nz>](https://www.rnz.co.nz) [perma.cc/TP4Q-2YGK]; IRCC, *Évaluation de l'initiative de biométrie*, *supra* note 116 à la p 4.

¹¹⁹ IRCC, *Évaluation de l'initiative de biométrie*, *supra* note 116 à la p 3. Les renseignements biométriques qui font l'objet de ces requêtes sont les photographies et les empreintes digitales. Les renseignements biographiques, quant à eux, incluent notamment le nom, la date et le pays de naissance, et la nationalité.

mations concernant entre autres « l'identité, [...] le statut juridique dans un autre pays, les antécédents criminels, l'emploi, les antécédents de voyage »¹²⁰.

Les compagnies aériennes constituent un deuxième groupe de partenaires dans la mise en œuvre de cette stratégie. Par exemple, leur personnel ou les compagnies privées de sécurité qu'elles engagent doivent s'assurer, avant l'embarquement, que les voyageurs possèdent les documents requis, et ce, sous peine d'amendes¹²¹. Les listes de passagers sont par ailleurs soumises d'avance à l'ASFC, qui les analyse et peut y repérer des personnes interdites de territoire ou considérées comme des voyageurs « à risque élevé »¹²², ce qu'elle indique en retour aux compagnies aériennes, qui leur refuseront l'embarquement¹²³.

L'ASFC dispose également d'un réseau d'agentes et d'agents de liaison en poste à l'international dont le mandat, assez varié, comprend entre autres la collecte et l'échange de renseignements¹²⁴. Pour ce faire, ces fonctionnaires travaillent avec plusieurs partenaires aux échelons local, national et international¹²⁵. Diverses opérations outre-mer impliquent également d'autres branches de l'appareil fédéral, comme la GRC et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)¹²⁶.

Lorsqu'échouent ces mesures d'interdiction, ou lorsqu'une personne non citoyenne déjà présente au Canada devient interdite de territoire et doit être renvoyée¹²⁷, l'ASFC peut également faire appel à divers parte-

¹²⁰ *Ibid* à la p 20.

¹²¹ Voir Efrat Arbel, « Bordering the Constitution, Constituting the Border » (2016) 53:3 Osgoode Hall LJ 824 aux pp 840–41; Pratt, *Securing Borders*, *supra* note 3 à la p 202.

¹²² Agence des services frontaliers du Canada, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, par L'Honorable Bill Clair, n° de catalogue PS35-9F-PDF, Ottawa, 2019 à la p 7, en ligne (pdf) : *Publications du gouvernement du Canada* <publications.gc.ca> [perma.cc/4AVM-PEGZ].

¹²³ Voir Anderson, *supra* note 114 à la p 397.

¹²⁴ Voir Kathy Thompson, « Cahier de transition du premier vice-président 2019 : direction générale de la politique stratégique (DGPS) » (dernière modification le 9 janvier 2020), en ligne : *Agence des services frontaliers du Canada* <cbsa-asfc.gc.ca> [perma.cc/23LL-UTBU].

¹²⁵ Voir Arbel et Brenner, *supra* note 112 à la p 30.

¹²⁶ Voir par ex Brigitte Bureau, « La lutte – pas si discrète – du Canada contre les migrants irréguliers », *Radio-Canada* (11 mars 2020), en ligne : <ici.radio-canada.ca> [perma.cc/Y2VL-DZAN]; Brigitte Bureau et Sylvie Robillard, « Le côté secret de l'opération canadienne contre les migrants », *Radio-Canada* (21 mai 2019), en ligne : <ici.radio-canada.ca> [perma.cc/WM64-QNEM].

¹²⁷ Il existe plusieurs cas de figure, allant d'une personne titulaire d'un visa touristique qui demeure au Canada après la période autorisée à une personne qui perd sa ré-

naires. Les directives administratives portant sur les interdictions de territoire présentent certains des acteurs du réseau qui peuvent être sollicités pour documenter un motif d'interdiction donné : des forces policières au Canada ou à l'étranger, le SCRS, et des collègues travaillant dans d'autres unités (comme l'unité sur les crimes de guerre). Sont également contactés des ambassades et consulats étrangers, des individus identifiés par le biais de témoignages et déclarations, et les autorités provinciales¹²⁸. Comme indiqué plus haut, les personnes qui demandent l'asile au Canada font l'objet de vérifications par le biais d'échanges de renseignements avec les autorités d'autres pays et avec la GRC. En ce qui concerne les forces policières (qui sont, tel que mentionné plus bas, considérées comme des partenaires importants de l'ASFC), Moffette montre que divers corps de police communiquent fréquemment avec l'ASFC pour confirmer le statut d'une personne interpellée¹²⁹. Si ces vérifications révèlent que la personne est sans statut, elle peut alors être remise à l'ASFC. De plus, les policiers doivent également exécuter les mandats d'arrestation émis par l'ASFC¹³⁰. Ils ont notamment accès à ces informations par le biais du *Centre d'information de la police canadienne*, qu'ils peuvent consulter au moment d'une interpellation. Une personne visée par un tel mandat sera transférée à l'ASFC à la suite de son arrestation par la police¹³¹.

Enfin, en ce qui concerne la détention plus précisément, les directives administratives indiquent par exemple qu'en cas de détention pour identité, l'ASFC devra, dans le cadre de ses investigations, demander des renseignements à d'autres organisations (IRCC, la GRC, les gouvernements étrangers), aux membres de la famille, ou encore recourir à des expertises linguistiques¹³². La détention d'une personne pour motif de danger pour la sécurité publique peut donner lieu à la consultation des corps policiers ou

sidence permanente à la suite d'une infraction criminelle, en passant par la personne qui ne respecte pas les conditions prévues par son permis de travail ou d'études.

¹²⁸ Voir IRCC, *ENF 1*, *supra* note 70 aux pp 36–50.

¹²⁹ Voir David Moffette, « Immigration Status and Policing in Canada: Current Problems, Activist Strategies and Abolitionist Visions » (2021) 25:2 *Citizenship Studies* 273 aux pp 279–80 [Moffette, « Immigration Status and Policing »].

¹³⁰ Voir *LIPR*, *supra* note 7, art 142.

¹³¹ Voir Moffette, « Immigration Status and Policing », *supra* note 129 à la p 279. En ce qui a trait aux bases de données, différents autrices et auteurs soulignent que les informations qui y sont consignées peuvent ne pas l'être systématiquement, être partielles, voire erronées. De plus, les niveaux d'accès peuvent varier selon les personnes et leurs fonctions (voir Bigo, *supra* note 104 à la p 60; Côté-Boucher et Galy, *supra* note 10 à la p 100).

¹³² Voir IRCC, *ENF 20*, *supra* note 27 aux pp 22–23.

des services correctionnels¹³³. De plus, la fonction de gardiennage dans les CSI est assumée par des employés d'entreprises privées de sécurité. Ces gardes consignent quotidiennement des informations au sujet des personnes détenues, renseignements pouvant contribuer aux décisions qui concernent les modalités de la détention¹³⁴. Certaines SRD, comme la gestion de cas et la surveillance dans la communauté, reposent aussi sur l'implication soutenue de partenaires et l'échange de renseignements¹³⁵. Dans le cadre de cette SRD, ce sont des organismes communautaires qui prennent en charge la gestion des cas de personnes remises en liberté dans la collectivité. En plus de procéder à l'évaluation de la faisabilité de la remise en liberté, et donc d'avoir un impact direct sur cette décision, ces organismes communiquent des renseignements à l'ASFC sur une base régulière au sujet des personnes qui participent à ce programme.

III. La recherche d'informations en contexte de détention : de multiples sources, de multiples formes de collaboration

La détention des personnes non citoyennes, qui s'inscrit dans une suite de décisions relevant plus généralement du contrôle des frontières, exige ainsi un important travail de recherche et de partage d'informations. Ce travail se révèle être une composante essentielle des pratiques administratives relatives à la détention et repose en grande partie sur la collaboration de différentes personnes et institutions partenaires de l'ASFC. Par les informations qu'elles fournissent ou par les évaluations qu'elles entreprennent, elles contribuent également, de façon plus ou moins directe selon les cas, à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de détention. C'est du moins ce qu'en disent les participantes et participants à la recherche au sujet de ces modalités de collaboration, lesquelles sont décrites dans cette section à partir de leurs propos.

A. *La personne non citoyenne*

De l'avis de Sam, « dans les cas [de détention] qui traînent en longueur, c'est habituellement parce que la personne ne collabore pas. Et qu'elle entrave par exprès notre capacité à obtenir de l'information à son sujet » [notre traduction]¹³⁶. Cet extrait met en lumière deux éléments

¹³³ Voir *ibid* aux pp 17–19.

¹³⁴ Voir Camille Bonenfant-Martin, *La détention des personnes migrantes au Centre de surveillance de l'immigration de Laval : analyse des mécanismes de la mise en œuvre de la gouvernementalité sécuritaire de l'immigration*, mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 2018 [non publié] aux pp 103–04.

¹³⁵ Voir IRCC, *ENF 34*, *supra* note 27 aux pp 7–12.

¹³⁶ Entrevue de Sam, Bureau intérieur, Pacifique (2019) [Sam, Pbi].

cruciaux. Le premier corrobore l'importance de l'information pour la mise en œuvre de mesures de contrôle des frontières. Le deuxième est que, dans cette recherche d'informations, la collaboration des personnes non citoyennes demeure centrale. Ce niveau de collaboration figure d'ailleurs parmi les critères que le personnel de l'ASFC ou les commissaires de la CISR doivent prendre en considération dans leurs décisions de détention¹³⁷, illustrant son caractère essentiel pour la mise en œuvre du droit et des politiques d'immigration¹³⁸.

Dans ce contexte, les personnes non citoyennes constituent en quelque sorte les premiers partenaires de l'ASFC, bien que, souvent, ce partenariat leur soit imposé et que ses conséquences soient contraires à leurs intentions (par exemple, refus d'admission, renvoi du Canada). Cette collaboration a lieu, entre autres, lorsqu'un membre du personnel de l'ASFC interroge une personne non citoyenne et tente d'obtenir ou de corroborer des renseignements qui serviront à confirmer son identité, à statuer sur une éventuelle interdiction de territoire et à déceler s'il existe des motifs de détention. Dans cet exemple d'une entrevue avec une personne déjà présente au Canada, dont la présence a été dénoncée à l'ASFC, Max explique les différents éléments que l'on cherche à établir, illustrant du même coup la série de décisions dans laquelle peut s'inscrire une décision de détention ainsi que la multitude de sources utilisées à cette fin :

Donc, la première chose que l'on doit établir dans nos entrevues, c'est qui est la personne. Alors elle confirme l'information avec laquelle j'arrive, qu'elle est l'individu dont j'ai reçu les renseignements. On lui demande de nous dire verbalement son identité et, idéalement, de fournir un document de voyage ou tout autre document qui peut confirmer son identité. On lui demande de confirmer qu'elle n'est pas citoyenne canadienne et qu'elle n'est pas résidente permanente. Ce sont les premières étapes que l'on doit absolument suivre. Après ça, on essaie de déterminer comment elle est arrivée

¹³⁷ Voir *RIPR*, *supra* note 15, art 248(d).

¹³⁸ Rappelons également que la collaboration relève d'une obligation prévue par la *LIPR*, qui établit que « [l']auteur d'une demande au titre de la présente loi doit répondre véridiquement aux questions qui lui sont posées lors du contrôle, donner les renseignements et tous éléments de preuve pertinents et présenter les visa et documents requis » (*supra* note 7, art 16(1)). Au sujet de la collaboration dans le contexte précis de la détention, voir par ex *Ali v Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 ONSC 2660; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c Lunyamila*, 2016 CF 1199. Voir aussi Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, *Directives numéro 2 du président : détention*, mise à jour le 29 avril 2021, Ottawa, septembre 2010 aux para 2.5.2, 3.1.9, en ligne : *Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada* <irb.gc.ca> [perma.cc/3HT2-ANT2][CISR]; Jared Will, « Domestic and International Standards and the Immigration and Refugee Board's Guideline on Detention » (février 2018) aux pp 13, 37–39, en ligne (pdf) : *United Nations High Commissioner for Refugees* <unhcr.ca> [perma.cc/4G9R-FE5Q].

au Canada. Confirmer qu'il s'agit bien de l'information qu'on a dans nos systèmes, si elle est arrivée légalement. Si elle n'est pas entrée légalement, on essaie de savoir comment elle est entrée au Canada. Ensuite on essaie d'obtenir des preuves d'interdiction de territoire. Donc, si elle est restée après l'expiration de son statut au Canada, c'était quand la dernière fois qu'elle est entrée? A-t-elle fait une demande pour rester plus longtemps? Si c'est le cas, quel a été le résultat de cette demande? Pourquoi n'est-elle pas partie à l'expiration de son statut au Canada? A-t-elle les fonds nécessaires pour subvenir à ses besoins ici? A-t-elle des antécédents criminels et, si oui, lesquels? Et lui demander de nous donner des détails à ce sujet, pour essayer de corroborer les informations que nous avons obtenues par nos investigations avant de l'interviewer. En gros, on essaie de leur donner l'opportunité de corroborer les preuves que nous avons déjà ou de toute interdiction de territoire sur laquelle nous avons enquêté jusqu'à ce point dans l'entrevue. Cette entrevue peut durer de 20 minutes jusqu'à deux heures. Mais c'est difficile d'entrer dans les détails parce que ça dépend vraiment de la ou des interdictions de territoire que l'on cherche... Ou, souvent, on cherche des preuves de plusieurs interdictions de territoire. Et, durant cette entrevue, idéalement, établir la probabilité qu'elle se présente pour de futures procédures avec l'ASFC, pour le renvoi, s'il y a des préoccupations de danger et, encore, établir l'identité. C'est ce que l'on essaie de faire dès le départ [notre traduction]¹³⁹.

Robin¹⁴⁰ et Alex¹⁴¹ affirment également que les entrevues avec les personnes non citoyennes offrent la possibilité d'obtenir plusieurs informations. Certains considèrent que de bonnes compétences en cette matière sont essentielles pour être en mesure de bien faire leur travail¹⁴². Cela est signe de l'importance de ces entretiens. Comme l'affirme Jamie,

[u]ne grande partie de ce qu'on fait est interviewer. L'aspect le plus important de notre travail, c'est l'entrevue, c'est de parler avec des personnes. Et c'est seulement en parlant à des personnes, en parlant à assez des personnes que tu peux développer tes compétences et tes habiletés pour évaluer les risques, tes habiletés pour prendre de bonnes décisions. Et ça prend du temps. Mais, je dirais, la compétence la plus importante avec laquelle on travaille, ici, c'est d'être capable de parler aux personnes [notre traduction]¹⁴³.

Ces compétences permettent non seulement d'obtenir des renseignements et de prendre de « bonnes décisions », mais aussi de tirer des informations

¹³⁹ Entrevue de Max, Bureau intérieur, Pacifique (2019) [Max, Pbi].

¹⁴⁰ Entrevue de Robin, Poste frontalier, Grand Toronto (2019) [Robin, GTpf].

¹⁴¹ Entrevue d'Alex, Bureau intérieur, Québec (2019) [Alex, Qbi].

¹⁴² Voir Alex, Qbi; Max, Pbi.

¹⁴³ Entrevue de Jamie, Poste frontalier, Pacifique (2019) [Jamie, Ppf].

du langage corporel des personnes interviewées. Candide, Robin et Max¹⁴⁴ indiquent que des renseignements sont tirés du comportement de la personne, par exemple des signes d'agressivité, et que ces informations vont entrer en ligne de compte dans certaines décisions, entre autres au sujet des modalités de la détention. Une personne qui adopte un comportement agressif pourrait par exemple être détenue dans un établissement correctionnel plutôt que dans un CSI.

À cet égard, d'autres informations sont littéralement tirées du « corps » des personnes non citoyennes, comme des tatouages que l'on associe à une organisation criminelle¹⁴⁵ ainsi que, pour certaines catégories de personnes non citoyennes, des données biométriques comme la photographie et les empreintes digitales¹⁴⁶.

B. L'entourage de la personne détenue

Les proches de la personne détenue, comme sa famille, ses amies et amis, les organismes communautaires qu'elle fréquente ou ses avocates et avocats, constituent un groupe d'interlocuteurs supplémentaires auprès desquels le personnel de l'ASFC obtient des informations. Celles-ci serviront surtout à réviser les modalités de l'incarcération, comme le choix de l'établissement de détention en raison des éléments de vulnérabilité qu'elles indiquent¹⁴⁷.

De plus, des personnes de l'entourage sont parfois sollicitées dans la mise sur pied d'une SRD, par exemple si elles désirent agir comme garantes. Lors des audiences de contrôle des motifs de détention, elles sont appelées à témoigner¹⁴⁸ et vont fournir des informations dont se servent les agentes et agents d'audience pour évaluer la faisabilité de la SRD, c'est-à-dire déterminer si le plan soumis sera à même de mitiger ou diminuer le niveau de risque que pose la personne. La teneur de ces renseignements se révèle parfois être d'une importance centrale dans la prise de décisions. Des agentes et agents d'audience ont rapporté des cas où, alors que l'on pensait recommander une SRD, le témoignage d'un garant potentiel a fait en sorte que l'on a finalement préconisé le maintien en détention, en raison par exemple de contradictions entre ce témoignage et celui de la personne détenue.

¹⁴⁴ Entrevue de Candide, Bureau intérieur, Québec (2019) [Candide, Qbi]; Robin, GTpf; Max, Pbi.

¹⁴⁵ Voir Entrevue d'Angel, Bureau intérieur, Pacifique (2019) [Angel, Pbi]; Jamie, Ppf.

¹⁴⁶ Voir *Évaluation de l'initiative de biométrie*, *supra* note 116 aux pp 1–2.

¹⁴⁷ Voir Candide, Qbi.

¹⁴⁸ Voir CISR, *supra* note 138 au para 3.3.2.

Dans les cas de détention pour motif d'identité, on communique également avec des membres de la famille pour faire parvenir des documents d'identité ou confirmer certains renseignements¹⁴⁹. Ces personnes peuvent aussi être sollicitées lorsque l'on soupçonne un risque de fuite, pour justement évaluer le risque que la personne se présente ou non pour son renvoi¹⁵⁰.

Lorsque la personne détenue est représentée, l'avocate ou l'avocat intervient dans ces échanges pour relayer l'information auprès du personnel de l'ASFC. Les personnes rencontrées décrivent leurs relations avec les avocates et avocats de façon généralement positive, bien qu'il y ait quelques fois des situations plus conflictuelles. Ainsi, sur le plan de l'échange d'informations, certains seraient réticents à collaborer avec le personnel de l'ASFC, d'autres plus ouverts, de l'avis de Sam¹⁵¹.

C. Les collègues de l'ASFC

Les autres unités de l'ASFC représentent une autre source importante d'informations et la recherche de terrain a mis en lumière les nombreuses manières dont les renseignements circulent entre ces divers départements.

De premiers échanges entourent l'arrivée des personnes non citoyennes. Les données récoltées lors de ces échanges sont colligées de multiples façons avant d'être analysées et diffusées au sein de l'ASFC. Cet exercice s'inscrit dans les nombreux efforts, décrits précédemment, qui sont déployés pour prévenir l'arrivée des personnes jugées indésirables. Les équipes de renseignement transmettent ainsi différentes informations aux équipes des points d'entrée, par exemple au sujet de « groupes d'intérêts » pour l'ASFC¹⁵². Ces informations proviennent parfois d'autres pays :

On va avoir de l'info, des fois, de notre équipe de renseignements, qui vont nous dire qu'ils ont eu de l'info d'un pays : « [b]on, voici telles personnes, on pense qu'ils vont quitter vers le Canada, sont un groupe de trente », par exemple. On va comme les attendre, si on veut¹⁵³.

¹⁴⁹ Voir Robin, GTPf; Entrevue de Lou, Poste frontalier, Pacifique (2019) [Lou, Ppf]; Jamie, Ppf; Entrevue de Louison, Poste frontalier, Québec (2019) [Louison, Qpf]; Sam, Pbi; Entrevue de Camille, Québec, Poste frontalier (2019) [Camille, Qpf].

¹⁵⁰ Voir Lou, Ppf.

¹⁵¹ Sam, Pbi.

¹⁵² Voir Camille, Qpf.

¹⁵³ Entrevue de Claude, Bureau intérieur, Québec (2019) [Claude, Qbi].

Aux points d'entrée, il arrive que les systèmes informatiques dirigent automatiquement une personne vers le contrôle secondaire par exemple en raison d'un « historique [négatif] avec les services d'immigration » qui exige certaines vérifications¹⁵⁴. D'autres sont aussi dirigées vers le contrôle secondaire par le programme de ciblage de l'ASFC¹⁵⁵ :

[U]n exemple très, très, très banal peut être quelqu'un qui, qui vient ici, qui est à [sa] première entrée au Canada, qui n'a pas de billet de retour, qui vient d'un pays dont la citoyenneté est pas son pays de naissance, qui a un parcours étrange pour se rendre au Canada depuis son pays de résidence. Ça peut sonner quelques cloches¹⁵⁶.

De plus, au moment de l'arrivée, les équipes des points d'entrée communiquent avec certains de leurs collègues lorsqu'un dossier suscite des interrogations particulières. Il peut s'agir de questions relatives à des sujets aussi divers que l'identité, des crimes de guerre, des enfants à risque ou l'actualité internationale, et dont les réponses aideront par exemple à corroborer les informations données par la personne non citoyenne¹⁵⁷. Dans certains cas plus complexes, les collègues des bureaux intérieurs peuvent suggérer des éléments de preuve à récolter ou des questions à poser aux personnes non citoyennes¹⁵⁸. Jamie donne un exemple des formes que peut prendre cette collaboration :

À un certain point, dans ces cas, on communique constamment avec nos agents d'audience [...]. Quand on travaille sur ce type de dossier, c'est une communication constante. Donc, on va présenter les preuves à mesure qu'on les reçoit, que ce soit de soumettre les entrevues, toute preuve documentaire, toute autre preuve que l'on a reçue. Et les agents d'audience, leur évaluation se fait en continu, sur la base des preuves que l'on a fournies [...]. Au bout du compte, la décision reste la nôtre. Si on veut envoyer une personne, si on sent qu'on a les motifs d'envoyer quelqu'un pour une enquête d'interdiction de territoire, les agents d'audience nous conseillent

¹⁵⁴ Louison, Qpf. Sur le contrôle secondaire, voir IRCC, *ENF 4*, supra note 70 aux pp 35 et s. Aux points d'entrée, le contrôle des personnes peut se faire en deux étapes. Il y a d'abord la ligne d'inspection primaire où sont faites de premières vérifications. Si des vérifications plus poussées sont nécessaires ou si un document doit être émis (par exemple un permis de travail ou d'études), les personnes sont dirigées vers le contrôle secondaire.

¹⁵⁵ Voir Agence des services frontaliers du Canada, *Évaluation du Programme de ciblage de l'Agence des services frontaliers du Canada* (dernière modification le 13 mai 2016), en ligne : <cbsa-asfc.gc.ca> [perma.cc/MCL8-FUS5].

¹⁵⁶ Louison, Qpf.

¹⁵⁷ Voir Sam, Pbi; Camille, Qpf.

¹⁵⁸ Voir Angel, Pbi; Sam, Pbi.

sur ce qui pourrait renforcer le dossier [...]. S'il y a un manque de preuve, ils vont nous le dire [notre traduction]¹⁵⁹.

Une fois qu'il est décidé que la personne non citoyenne sera détenue, les informations récoltées au point d'entrée sont transmises aux équipes des audiences, qui doivent présenter la position de l'ASFC devant les commissaires de la SI. À l'étape du premier contrôle des motifs de détention (dans les 48 heures), Sacha affirme devoir parfois communiquer avec le point d'entrée pour obtenir des informations additionnelles, lorsque les notes ne sont pas assez détaillées¹⁶⁰. Cette personne donne en exemple un dossier où il est simplement indiqué que la personne non-citoyenne demande le statut de réfugié, sans mentionner si elle a demandé l'asile dès son arrivée ou si elle l'a fait après avoir essayé de se faire admettre comme touriste, nuance qui peut avoir un impact sur l'appréciation de sa crédibilité¹⁶¹.

Deux personnes travaillant aux audiences soulignent le fait qu'il est parfois difficile de joindre le ou la collègue qui a procédé à la détention initiale dans un point d'entrée. En effet, alors que les agentes et agents d'audience travaillent généralement selon un horaire de semaine (du lundi au vendredi, de 8 h à 16 h), l'horaire des agentes et agents des points d'entrée s'étale sur sept jours et sur une plage horaire plus étendue. Si ces échanges peuvent se produire sur une base régulière selon certains¹⁶², il arrive que cela soit plus rare¹⁶³.

L'obtention d'informations se fait parfois par le biais des agentes et agents de liaison en poste à l'étranger, notamment au sujet de routes empruntées (par exemple les dates de passage ou les pays traversés) ou de documents de voyage utilisés dans d'autres pays (comme le nom et le numéro de passeport)¹⁶⁴. Alex explique qu'il est parfois plus facile d'obtenir les renseignements recherchés, selon les personnes en poste et les contacts qu'elles établissent avec des partenaires locaux :

Certains agents de liaison sont merveilleux, et ils ont de très bons contacts et ils peuvent vous trouver n'importe quoi. Certains agents de liaison sont un peu moins intégrés, je suppose. Peut-être qu'ils n'ont pas les contacts ou peut-être qu'ils ne souhaitent pas avoir les contacts [notre traduction]¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Jamie, Ppf.

¹⁶⁰ Voir Entrevue de Sacha, Bureau intérieur, Québec (2019) [Sacha, Qbi].

¹⁶¹ Voir *ibid.*

¹⁶² Voir Entrevue de Billie, Poste frontalier, Grand Toronto (2019) [Billie, GTpf].

¹⁶³ Voir Louison, Qpf.

¹⁶⁴ Voir Claude, Qbi; Alex, Qbi; Jackie, GTbi.

¹⁶⁵ Alex, Qbi.

Autrement, la gestion du dossier d'une personne en détention peut impliquer plusieurs membres du personnel de l'ASFC, qui doivent s'échanger des informations sur une base régulière. Le dossier d'une personne détenue pour le motif d'identité exige, par exemple, que l'agent d'exécution de la loi mène une investigation pour tenter d'établir l'identité. Cette enquête peut inclure une entrevue avec la personne détenue, une recherche sur les médias sociaux, une recherche dans des bases de données canadiennes ou étrangères, ou l'envoi de requêtes à un agent de liaison en poste à l'étranger. L'agent d'exécution communique ensuite les résultats de son enquête à l'agent d'audience, qui peut lui suggérer des pistes d'investigation¹⁶⁶. Une détention qui se prolonge parce que le renvoi est retardé peut déboucher sur la mise sur pied d'une SRD qui exigera la collaboration de l'agent de liaison communautaire et de l'agent d'audience¹⁶⁷. Enfin, le personnel des CSI communique aux agents responsables du dossier d'immigration des informations relatives au déroulement de la détention comme, notamment, le comportement de la personne.

D. Les corps de police

« Vous savez, on travaille vraiment bien ensemble » [notre traduction]¹⁶⁸. C'est sur ces mots que Charlie conclut ses propos sur la collaboration entre l'ASFC et les forces policières, des relations fréquemment décrites de manière positive par les participantes et participants :

En général, elles sont très bonnes. On a d'excellentes relations de travail avec eux. Il s'agit surtout d'apprendre aux agents à quel moment nous contacter à propos d'individus qu'ils pensent être d'intérêt pour nous. Mais, pour la plupart, on a de très bonnes relations avec nos agences partenaires pour nous contacter lorsqu'elles pensent avoir une personne d'intérêt pour nous [notre traduction]¹⁶⁹.

À leur avis, les forces policières constituent un partenaire important de l'ASFC. Sacha qualifie d'ailleurs le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) de principal partenaire de l'ASFC dans la région du Québec¹⁷⁰. Comme l'indique Jackie¹⁷¹, cette collaboration prend plusieurs formes, comme l'échange d'informations ou l'appui tactique qu'apportent

¹⁶⁶ Voir Sacha, Qbi; Alex, Qbi.

¹⁶⁷ Voir Entrevue de Charlie, Bureau intérieur, Grand Toronto (2019) [Charlie, GTbi]; Entrevue de Sydney, Bureau intérieur, Grand Toronto (2019) [Sydney, GTbi].

¹⁶⁸ Charlie, GTbi.

¹⁶⁹ Max, Pbi.

¹⁷⁰ Sacha, Qbi.

¹⁷¹ Entrevue de Jackie, Bureau intérieur, Grand Toronto (2019) [Jackie, GTbi].

les forces policières lorsque l'ASFC fait un raid pour lequel on évalue que les risques sont élevés. En ce qui concerne la recherche d'informations plus spécifiquement, des personnes interviewées dans les trois régions m'ont rapporté que les services de police portent certains cas à leur connaissance :

Les cas qu'on va avoir aussi, c'est ceux qui sont... c'est [...] des gens qui ont disparu, qui sont arrêtés par la police lors d'une interception de route et qui sont transférés à l'agence¹⁷².

On reçoit, on gère tous les appels de la police. Donc, disons qu'un policier fait un contrôle routier, simplement pour vérifier les plaques, et qu'il fait une recherche avec le nom, et qu'il y a un mandat, ou la personne n'a pas de document d'identité sur elle ou quelque chose comme ça. Alors nous allons recevoir l'appel et nous irons nous occuper de la police [notre traduction]¹⁷³.

Très souvent, ce qui arrive est que les étrangers ont attiré l'attention de la police, disons, pour un vol à l'étalage, et qu'on détermine que leur statut au Canada est expiré [notre traduction]¹⁷⁴.

À cet égard, certaines personnes m'ont rapporté qu'une de leur tâche est d'être « de garde » pour les cas qui sont signalés à l'ASFC par différents partenaires, dont les corps policiers, qui appellent par exemple pour des personnes qui sont visées par un mandat d'arrestation émis par l'ASFC ou que les policiers n'arrivent pas à identifier.

Comme vu plus haut, une deuxième forme de collaboration consiste en l'accès, pour le personnel de l'ASFC, à la base de données de la GRC qui contient des informations relatives aux infractions criminelles commises au Canada, le *Centre d'information de la police canadienne*¹⁷⁵. De même, pour les personnes dont on prélève les données biométriques, des vérifications se font automatiquement par le biais du système d'identification en temps réel de la GRC, qui fournit des renseignements sur les antécédents criminels ainsi que sur l'historique migratoire au Canada¹⁷⁶.

De plus, les forces policières fournissent des documents qui servent de preuves dans le cadre d'enquêtes portant sur des interdictions de territoire ou dans le contexte du contrôle des motifs de détention¹⁷⁷. Charlie m'a rapporté un exemple où des preuves fournies par les forces de police

¹⁷² Sacha, Qbi.

¹⁷³ Jackie, GTbi.

¹⁷⁴ Max, Pbi.

¹⁷⁵ Voir Jackie, GTbi; Max, Pbi; Louison, Qpf.

¹⁷⁶ Voir IRCC, *Évaluation de l'initiative de biométrie*, supra note 116 à la p 2.

¹⁷⁷ Voir Sacha, Qbi.

avaient permis de justifier la détention¹⁷⁸. Dans le cas d'une SRD, l'ASFC peut aussi solliciter des renseignements sur des personnes qui se proposent comme garantes, afin d'évaluer leur fiabilité.

Cette collaboration semble considérée comme étant mutuellement bénéfique. D'un côté, les signalements et les preuves fournies par les corps policiers facilitent le mandat d'exécution de la loi de l'ASFC. De l'autre, le renvoi de personnes criminalisées soutient les objectifs de lutte contre le crime des forces policières. Sacha décrit les avantages mutuels de cette collaboration :

Mais le plus gros partenaire, veut, veut pas, c'est le SPVM, parce que [...] bon, on obtient des documents, on a des ententes de partage d'informations. On obtient des documents de leur part pour nos enquêtes. Mais je dis ça aussi parce qu'ils ont un certain avantage, dans certains cas, presque, à travailler avec l'agence, parce qu'ils ont des — puis là c'est quelque chose que je me suis fait dire, là, mais — ils ont, veut, veut pas, des personnes qui sont sur la rue qui vont par exemple faire partie d'un gang criminel, mais c'est à répétition. Une fois qu'ils sont remis en liberté par Justice, ils reviennent au même endroit, puis ils recontinuent [...]. Fait que, veut, veut pas, je pense que le SPVM est content, à un moment donné, quand ils savent qu'il y a un renvoi qui est fait d'un membre d'un gang de rue. Là, ils sont comme : « OK, on a comme la paix pour un certain temps avec cet individu qui, finalement, se recriminalise constamment ». Fait que c'est ça, je pense que, quand même, il y a un certain avantage, probablement, pour eux. Mais oui, pour nous, c'est un partenaire. On est régulièrement contactés aussi par le SPVM lorsqu'ils interceptent quelqu'un, qu'ils font une vérification, puis que la personne a pas de statut. Des fois ils font une vérification avec nous parce qu'ils sont pas capables d'identifier l'individu. Donc, ils vont demander : « Est-ce qu'on a quelqu'un dans le système sous ce nom-là ? ». Puis souvent c'est comme ça en fait que ça arrive : « Oui, puis il s'est pas présenté, il est mandat pour nous [l'ASFC] »¹⁷⁹.

E. D'autres institutions gouvernementales

L'ASFC travaille avec de nombreux autres partenaires gouvernementaux, fédéraux comme provinciaux. Par exemple, Alex et Max m'ont affirmé avoir communiqué dans certains cas avec différentes agences afin de vérifier ou récolter des informations : le ministère des Affaires

¹⁷⁸ Charlie, GTbi.

¹⁷⁹ Sacha, Qbi.

étrangères, Passeport Canada ainsi que des agences provinciales qui délivrent des documents d'identité, comme des permis de conduire¹⁸⁰.

La plus importante de ces agences partenaires semble être IRCC qui, dans le cadre des demandes qui lui sont présentées, amasse déjà plusieurs informations et avec qui l'ASFC partage certaines bases de données. Différents cas de figure m'ont été présentés. Les agentes et agents peuvent obtenir les formulaires soumis dans le cadre de demandes d'immigration et qui contiennent des informations concernant les membres de la famille d'un demandeur : cela permet parfois d'établir l'identité d'une personne à partir d'informations fournies par une autre¹⁸¹. Ils communiquent également avec des agentes et agents d'IRCC qui ont préparé des rapports sur de « faux mariages, des mariages de convenance »¹⁸² et le personnel d'IRCC signale parfois des cas paraissant problématiques à l'ASFC afin qu'elle fasse de plus amples vérifications¹⁸³.

Parmi les partenaires provinciaux, les services de protection de la jeunesse interviennent parfois dans certains dossiers, par exemple pour faire une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Une personne interviewée m'a ainsi rapporté un cas où ces services ont eu un impact décisif sur la décision de placer un enfant en détention avec son parent, alors détenu pour des raisons de criminalité, plutôt que de le loger dans une famille d'accueil¹⁸⁴.

Les autorités carcérales constituent un dernier partenaire gouvernemental important. Elles transmettent par exemple des renseignements qui sont utilisés pour justifier le maintien en détention en vertu de la *LIPR* lorsqu'une personne non citoyenne termine une peine d'emprisonnement. Ces informations concernent les détails sur les infractions commises¹⁸⁵, les gens qui ont visité la personne, ou des évaluations au sujet du potentiel de récidive¹⁸⁶. Dans le cas d'une SRD, les agentes et agents de l'ASFC communiquent également avec les autorités carcérales pour s'assurer que les conditions imposées par la SI correspondent à ce qui a été prévu lorsque la personne est sortie de l'établissement correctionnel¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Alex, Qbi; Max, Pbi.

¹⁸¹ Voir Alex, Qbi.

¹⁸² Sacha, Qbi.

¹⁸³ Voir Claude, Qbi; Alex, Qbi.

¹⁸⁴ Voir Billie, GTpf.

¹⁸⁵ Voir Sacha, Qbi.

¹⁸⁶ Voir Charlie, GTbi.

¹⁸⁷ Voir Sacha, Qbi.

F. Les autorités d'autres pays

L'ASFC déploie différentes stratégies de collaboration avec les autorités d'autres pays dans sa quête d'informations. La première repose sur des ententes d'échange de renseignements, qui donnent accès aux contenus de différentes bases de données, comme mentionné plus haut. Plusieurs personnes rencontrées m'ont rapporté faire des vérifications régulières dans des bases de données états-uniennes¹⁸⁸. Les directives administratives suggèrent par exemple la consultation du *National Crime Information Centre*¹⁸⁹ en cas de « préoccupations de l'agent ou [de] préoccupations à l'égard de la sécurité publique »¹⁹⁰.

Sacha précise que l'ASFC profite d'une « meilleure collaboration » avec les pays du Commonwealth lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations relatives à l'histoire migratoire¹⁹¹. Comme décrit plus haut, le Canada fait partie du Groupe des cinq pour les migrations qui, parmi plusieurs types de renseignements, partage des informations concernant l'immigration ou les antécédents criminels. Dominique illustre de la façon suivante l'impact que les renseignements obtenus de cette manière peuvent avoir sur la prise de décisions :

[L]’agent va obtenir un certain nombre d’éléments de risque, admettons là on va faire la dactyloscopie¹⁹², puis admettons on va trouver que : « ah, criminalité [dans un pays donné], possession d’une arme à feu en vue de commettre un crime dans les cinq dernières années, voies de fait », ou quelque chose de même. La personne pourrait être inadmissible pour sa demande de refuge, [en raison] de la criminalité, des antécédents [dans un pays donné]. On va décider de la détenir parce que, admettons, on a un certain nombre de risques¹⁹³.

Les autorités consulaires peuvent être contactées pour corroborer ou infirmer des informations soumises par les personnes non citoyennes¹⁹⁴. Les agentes et agents de l'ASFC contactent également les autorités judiciaires d'autres pays pour obtenir des preuves au sujet d'infractions criminelles

¹⁸⁸ Voir Claude, Qbi; Sacha, Qbi; Alex, Qbi; Jackie, GTbi; Max, Pbi, Louison, Qpf.

¹⁸⁹ Le *National Crime Information Centre* est une base de données gérée par le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) qui rassemble des informations relatives à la criminalité et aux personnes portées disparues (voir « National Crime Information Center (NCIC) », en ligne : *Federal Bureau of Investigation* <le.fbi.gov> [perma.cc/EK7D-L6ZH]).

¹⁹⁰ IRCC, *ENF 20*, supra note 27 à la p 34.

¹⁹¹ Sacha, Qbi.

¹⁹² La dactyloscopie consiste en une analyse des empreintes digitales.

¹⁹³ Entrevue de Dominique, Poste frontalier, Québec (2019) [Dominique, Qpf].

¹⁹⁴ Voir Jackie, GTbi; Alex, Qbi.

commises à l'étranger, qui peuvent motiver une interdiction de territoire ou soutenir des motifs de détention¹⁹⁵.

Autrement, les gouvernements étrangers communiquent parfois avec les autorités canadiennes pour transmettre certains renseignements. Les autorités états-uniennes peuvent aviser l'ASFC lorsqu'elles soupçonnent qu'une personne fuyant la justice américaine est présente au Canada¹⁹⁶. De plus, certains pays rapportent occasionnellement que des passeports ont été volés. L'ASFC diffuse alors cette information dans les points d'entrée afin de pouvoir « faire des vérifications » lorsqu'une personne voyageant avec l'un de ces passeports arrive au Canada¹⁹⁷.

G. Autres sources d'informations

La totalité de ce travail de recherche ne repose pas que sur les stratégies de collaboration présentées ici. Les agentes et agents de l'ASFC consultent également une diversité de sources qui ne dépendent pas de partenaires. Certains ont parfois recours à des sources en libre accès, par exemple des articles de journaux¹⁹⁸ ou des bases de données juridiques accessibles au public telles que CanLII¹⁹⁹. Des informations sont aussi tirées des médias sociaux et servent entre autres à confirmer ou à infirmer des renseignements déjà récoltés²⁰⁰.

De plus, les agentes et agents reçoivent de l'information du grand public, par le biais de dénonciations anonymes concernant des personnes présentes au Canada²⁰¹. Une situation concrète qu'Alex a donnée en exemple est celle d'une personne dénoncée parce qu'on la soupçonnait d'avoir frauduleusement obtenu son statut de réfugié²⁰².

Enfin, l'ASFC recourt parfois à des expertises, de différents spécialistes, notamment pour établir l'identité. Charlie mentionne différents exemples, dont l'analyse de la voix et des inflexions pour déterminer la nationalité²⁰³.

¹⁹⁵ Voir Jamie, Ppf.

¹⁹⁶ Voir Sacha, Qbi.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Voir Dominique, Qpf; Robin, GTpf.

¹⁹⁹ Voir Dominique, Qpf; Robin, GTpf; Angel, Pbi.

²⁰⁰ Voir Sacha, Qbi; Alex, Qbi ; Max, Pbi.

²⁰¹ Voir Sacha, Qbi; Max, Pbi.

²⁰² Alex, Qbi.

²⁰³ Charlie, GTbi.

Conclusion

Les résultats présentés permettent de documenter des pratiques administratives de l'ASFC relatives à la détention qui demeurent encore méconnues. Ils illustrent dans un premier temps la complexité que peut receler ce qui se présente sur le plan formel comme une simple décision. D'une part, le choix de détenir ou non une personne non citoyenne s'inscrit dans une série de décisions relatives au contrôle des frontières (identité, interdiction de territoire, détention, modalités de la détention). D'autre part, chacune de ces décisions comprend un ensemble d'éléments sur lesquels les décideurs doivent se prononcer : choix des règles pertinentes à appliquer, interprétation des règles, fiabilité des informations récoltées, poids à accorder à chacune d'elles, etc.

Ma recherche révèle également que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de détention exige un important travail de collecte et de partage d'informations, qui repose sur la collaboration de nombreux acteurs et organisations partenaires. Ces multiples formes de collaboration laissent voir en retour un autre aspect de la complexité inhérente à la mise en œuvre de ce pouvoir. En effet, si cette recherche prend comme point de départ l'importance de s'intéresser aux pratiques quotidiennes des fonctionnaires de première ligne pour comprendre la mise en œuvre du contrôle des frontières, elle permet de constater le rôle crucial qu'y jouent les réseaux d'acteurs. Elle laisse également voir l'une des façons dont le contexte institutionnel peut avoir un impact sur les décisions discrétionnaires des fonctionnaires de l'ASFC. Par le biais de multiples stratégies de collaboration, divers acteurs et partenaires influencent toutes ces décisions de façon directe ou indirecte, et ce, même s'ils ne disposent pas formellement de pouvoirs en matière de détention ou d'interdiction de territoire.

Une première forme de collaboration consiste à porter des cas à la connaissance de l'ASFC. Ces signalements enclenchent alors un processus d'enquête qui peut ultimement mener au renvoi de personnes déjà présentes au Canada et, par le fait même, à leur détention. Les participantes et participants ont rapporté à cet égard l'importance de la collaboration des forces policières, mais aussi d'autres organisations comme IRCC, ou alors de la transmission d'informations, de façon anonyme, par des particuliers.

Une deuxième forme de coopération concerne les stratégies de collaboration qui visent à faciliter l'accès à des informations, notamment par des bases de données (corps policiers, gouvernements du Groupe des cinq pour les migrations) ou par des processus réguliers d'échange de renseignements (compagnies aériennes ou de transport). Les informations rendues ainsi disponibles peuvent parfois avoir une importance centrale dans la prise de décision, par exemple s'il s'agit d'informations relatives à des

antécédents criminels qui justifieront une interdiction de territoire et la détention pour motif de danger pour la sécurité publique.

Une troisième et dernière forme de collaboration se rapporte au fait de fournir des renseignements à la demande de l'ASFC, renseignements qui justifieront des interdictions de territoire ou qui appuieront des motifs de détention. La personne non citoyenne (et indirectement son entourage) constitue à cet égard le premier partenaire, bien que la collaboration résulte parfois de la contrainte. Dans le cas particulier de la détention pour motif d'identité, le fait de fournir des informations permet parfois la remise en liberté. D'autres informations serviront à l'ajustement des modalités de la détention ou à la mise en place d'une SRD. Des institutions fédérales ou provinciales de même que les corps policiers fournissent des informations de cette manière. Dans ce cas, des évaluations faites par les services correctionnels quant au potentiel de récidive se voient parfois accorder un poids important dans l'évaluation des risques. Des évaluations entreprises par des organismes communautaires dans le cas de la gestion de cas et la surveillance dans la communauté peuvent aussi avoir un impact direct sur la recommandation de remise en liberté. Il en est de même pour les services de protection de la jeunesse, dont l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant peut être décisive dans la décision de placer la personne mineure en détention.

On constate ainsi le rôle névralgique que jouent les partenariats dans cette quête d'informations, ce qui illustre le caractère incontournable des réseaux d'acteurs et de partenaires dans la mise en œuvre des mesures de contrôle des frontières. Plutôt de n'être que le déguisement de l'arbitraire du souverain, la discrétion qui imprègne le droit et les politiques d'immigration se présente donc comme le point d'entrée d'une multitude d'influences. Les frontières, mises en œuvre au quotidien par des fonctionnaires de première ligne, sont alors également le produit des efforts combinés de plusieurs acteurs, qu'ils soient étatiques ou non, canadiens comme étrangers. Les frontières se concrétisent de plusieurs façons, à partir de plusieurs lieux et par les actions de plusieurs acteurs. Ces conclusions rejoignent celles de Karine Côté-Boucher et Ariane Marie Galy, qui affirment qu'« il faut souligner à quel point ces contrôles répondent peut-être moins fréquemment qu'on le pense à des décisions souveraines quant à l'entrée sur un territoire qu'à un ensemble hétéroclite de processus décisionnels plus ou moins mal imbriqués et parfois même contradictoires »²⁰⁴.

De surcroît, il faut noter à ce titre que la collaboration aux fins de la recherche et du partage d'informations ne constitue que l'un des éléments

²⁰⁴ *Supra* note 10 à la p 105.

du contexte institutionnel et social qui peuvent orienter et contraindre l'exercice du pouvoir discrétionnaire de détention. Certains éléments transparaissent dans les résultats présentés ici, par exemple l'importance des entrevues et des interactions avec les personnes non citoyennes ou l'influence des contraintes matérielles comme la disponibilité de collègues qui travaillent selon des horaires différents. La mise en lumière de ces éléments témoigne de l'importance de la recherche empirique auprès des acteurs qui se trouvent en première ligne pour comprendre la complexité inhérente au contrôle des frontières et à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires.
