



Document de réflexion sur les orientations de la politique canadienne
d'immigration et de protection des réfugiés et les récents développements
concernant le système d'asile

Document de travail

Novembre 2009

25, rue Jarry Ouest, Montréal, Québec, H2P 1S6
Téléphone : 514-387-2541, Télécopieur : 514-387-0206
www.cjf.qc.ca/ve, louisedionne@cjf.qc.ca

Ce document expose brièvement les orientations actuelles du gouvernement en matière du système d’asile, les positions de divers organismes concernant l’éventualité d’une réforme de la politique canadienne d’immigration et de protection des réfugiés, ainsi que les enjeux liés à l’adoption au Canada d’un système inspiré du modèle britannique.

1) Les orientations du gouvernement et les enjeux actuels liés à la protection des demandeurs d’asile

La réforme du système de détermination du statut de réfugié se trouve actuellement à l’ordre du jour du gouvernement canadien. Cette réforme est motivée par le souci de « gérer les demandes d’asile de manière ordonnée » et d’éviter que le système ne serve de porte d’entrée aux personnes n’ayant pas besoin d’une protection internationale. Le prétexte avancé par le gouvernement est de désengorger le système qui fait face à une accumulation considérable de dossiers en attente d’examen (60 000 demandes) et aux délais excessifs dans la mise en œuvre des renvois des revendicateurs déboutés.

Au cours de l’été 2009, le ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme Jason Kenney a pris plusieurs mesures afin de limiter le nombre des demandeurs d’asile.

Les ressortissants mexicains et les tchèques ont été soumis à l’obligation de se munir d’un visa pour visiter le Canada. Ce faisant, le gouvernement cherchait à freiner l’augmentation des demandeurs d’asile en provenance de ces pays. En effet, depuis octobre 2007, environ 3 000 requêtes ont été déposées par les ressortissants tchèques d’origine rom. Le nombre des demandes d’asile de Mexicains a triplé depuis 2005, pour atteindre quelques 9 400 demandes, soit 25 % de l’ensemble des requêtes déposées au Canada en 2008. Le ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme a justifié sa décision en précisant que « le processus d’obtention d’un visa permettra d’évaluer qui vient au Canada en tant que visiteur légitime et qui peut vouloir tenter de passer par le système d’octroi de l’asile pour éviter d’être mis en attente dans le système d’immigration ». Or, de nombreuses sources indépendantes font état de graves violations des droits fondamentaux au Mexique et en République tchèque. Les taux d’acceptation des requêtes d’asile pour les Mexicains (11 %) et pour les Roms (40 %) en 2008 au Canada montrent le besoin de protection internationale de certains ressortissants de ces pays (Castonguay 2009). Les visas qui constituent un moyen de contrôles migratoires risquent d’empêcher les personnes persécutées à accéder à la protection internationale prévue par la *Convention de Genève sur le statut des réfugiés*. En outre, l’imposition des visas amplifiera le phénomène de migration irrégulière : ceux qui ne peuvent obtenir un visa, ont souvent recours à des documents de voyages forgés, à un réseau de passeurs, etc. Il s’agit par conséquent d’une mesure contreproductive.

Par ailleurs, le 23 juillet 2009, le gouvernement a levé la suspension temporaire des renvois pour les ressortissants du Burundi, du Libéria et du Rwanda. Le même jour, une exception prévue à l’*Entente sur les tiers pays sûrs* a été révoquée. Désormais, les ressortissants des

pays visés par une suspension temporaire des mesures de renvoi (Afghanistan, République démocratique du Congo, Haïti, Iraq et Zimbabwe) ne seront plus autorisés à franchir la frontière terrestre entre le Canada et les États-Unis pour présenter une demande d’asile au Canada (CIC 2009). Cette décision vise à réduire le nombre des demandes d’asile présentées à la frontière par les ressortissants haïtiens qui représentaient, en 2008, environ 80 % de l’ensemble des requêtes (plus de 4 000 demandes) (Fortin 2009). La révocation de l’exception prévue à l’*Entente de tiers pays sûr* expose la personne retournée par le Canada au danger d’être soumise à une détention prolongée aux États-Unis et d’être privée de garanties procédurales contre le refoulement vers une destination où elle risquerait la persécution (Anker 2006).

2) Propositions des organismes

Certains organismes actifs dans le domaine de protection des réfugiés et des droits humains ont réagi aux orientations du gouvernement concernant le système de détermination du statut de réfugié. Ces réactions sont résumées ci-dessous.

- Conseil canadien pour les réfugiés

Le CCR a publié plusieurs communiqués dans lesquels il a exprimé son inquiétude face aux nouvelles mesures imposées par le gouvernement au cours des derniers mois. Il estime que ces mesures remettent en cause les obligations fondamentales juridiques et morales du Canada envers les réfugiés. Le CCR s’est également montré alarmé par le ton du discours du ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme, visant les demandeurs d’asile et mettant en doute le bien-fondé de leurs revendications.

L’imposition des visas aux ressortissants mexicains et tchèques a été condamnée par le CCR qui note qu’un nombre important de demandeurs mexicains craignent avec raison d’être persécutés, du fait du niveau élevé de violence liée au crime organisé et à la corruption gouvernementale. Il souligne que d’autres personnes ont fui des menaces sérieuses de violence privée (telles que la violence conjugale) contre laquelle l’État ne peut ou ne veut pas les protéger. Le CCR souligne également que la plupart des demandeurs de la République tchèque sont des Roms, groupe minoritaire victime de harcèlement, d’attaques racistes et de discrimination sociale bien documentés (CCR 2009a).

Le CCR estime, par ailleurs, que les projets de modification du système canadien de détermination du statut de réfugié annoncés par le gouvernement rendraient ce système moins équitable. Il critique l’introduction proposée d’un système à deux vitesses, avec des protections moindres pour certains demandeurs selon le pays d’origine et une décision de première instance de moins bonne qualité. Ces changements sont, d’après le CCR, susceptibles d’augmenter le risque de refoulement des demandeurs d’asile (CCR, Lettre ouverte : protection des réfugiés, octobre 2009b)

D’autre part, le CCR estime nécessaire de renforcer les atouts du système actuel de protection des réfugiés, notamment par la mise en place de la Section d’appel des réfugiés,

telle que prévue dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Cette position est partagée par la Ligue des droits et libertés et les autres organismes.

- La Ligue des droits et libertés

La Ligue des droits et libertés a, dans un document daté du novembre 2008, formule des recommandations relatives à la réforme de la politique canadienne d'immigration. Elle plaide pour une meilleure prise en considération, par le Canada, de ses obligations découlant des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne et de ses engagements internationaux (Ligue des droits et libertés 2008) .

Les recommandations formulées par la Ligue des droits et libertés sont résumées ci-dessous :

- Le retrait du Canada de l'*Entente sur le tiers pays sûr*,
- L'évaluation de la demande d'asile par deux commissaires,
- La sélection non partisane des commissaires,
- La mise en œuvre des mesures pour mieux encadrer juridiquement la détention des demandeurs d'asile (durée, exercice effectif des garanties de procédure, conditions matérielles, etc.),
- Éviter la détention des personnes vulnérables (enfants, victimes de la traite, etc.),
- La révision des critères d'octroi de la résidence permanente sur la base de considérations humanitaires,
- La mise en place des mesures en faveur des migrants irréguliers, comprenant une garantie d'accès aux services publics et un programme de régularisation.

- Peter Showler et la Fondation Maytree

Dans un rapport publié en septembre 2009, Peter Showler et la Fondation Maytree formulent une série de recommandations relatives à la révision de l'actuel système de détermination du statut de réfugié (*Fast, fair and final : Reforming Canada's refugee system*, 2009). Il est souligné dans ce rapport que le nouveau système doit avoir pour but de corriger les faiblesses du système en vigueur, notamment, le caractère politique des nominations à la CISR, le manque de transparence de la procédure de nomination des commissaires, la lenteur du traitement des demandes, l'absence d'une instance d'appel des décisions de la CISR et les délais excessifs pour l'exécution des renvois des revendicateurs déboutés. Les recommandations peuvent être résumées comme suit :

- La CISR doit être remplacée par un tribunal pour les réfugiés qui sera composé d'une première instance d'examen des demandes du statut de réfugié (Refugee Claim Division) et d'une instance d'appel (Refugee Appeal Division).
- Les membres du tribunal, dont la moitié sera des avocats, doivent être indépendants et seront nommés par un comité indépendant selon les critères de compétence et d'expérience.
- Le délai de traitement des demandes sera réduit à treize mois au total (six mois pour l'examen par la première instance, quatre mois pour l'appel et le revendicateur débouté sera renvoyé dans un délai maximal de trois mois).
- La qualité de la représentation juridique des revendicateurs doit être améliorée. Le gouvernement fédéral doit allouer des fonds nécessaires aux provinces pour l'établissement des programmes de formation pour les conseillers et des cliniques d'aide juridique (*legal aid clinics*).
- Le traitement des demandes qui semblent manifestement infondées peut être accéléré suivant certains critères à déterminer. L'accélération de la procédure de détermination du statut de réfugié éviterait que les revendicateurs aient le temps de s'installer et de tisser des liens socioéconomiques au Canada, ce qui actuellement leur permet d'invoquer les motifs humanitaires pour rester au pays. Ainsi, le motif humanitaire ne pourra plus être évoqué par les revendicateurs après leur audience (c'est-à-dire 4 à 6 mois après leur arrivée au Canada).
- Le revendicateur débouté n'aura pas droit au processus d'examen des risques avant renvoi si le renvoi a lieu dans les 90 jours suivant la décision de l'instance d'appel.
- Le retour volontaire des intéressés doit être privilégié par rapport au renvoi forcé. La mise en place des programmes de retour volontaire doit être encouragée.

3) Enjeux liés à l'adoption d'un système inspiré du modèle britannique

Le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme a proposé l'adoption au Canada d'un système inspiré du modèle d'asile britannique. Cette proposition vise, avant tout, à accélérer le traitement des demandes d'asile et de désengorger le système canadien.

Peter Showler et le CCR sont défavorables à cette proposition. Ils critiquent notamment le fait que les demandes sont examinées par des agents d'immigration et expriment leur crainte de voir que le traitement en procédure accélérée des requêtes mène à l'affaiblissement du droit de recours effectif et au refoulement des intéressés.

Le « nouveau modèle d’asile » britannique (*the New Asylum Model*) est adopté en 2006. L’Agence britannique des frontières a commencé à examiner les demandes d’asile introduites à partir de mars 2007 suivant ce modèle. Ce système est fondé sur l’objectif politique de finaliser l’examen en procédure normale d’une demande d’asile en six mois. Il est complexe et caractérisé par une insécurité juridique en raison des révisions fréquentes des dernières années comme le montre le tableau 1

Tableau 1

Évolution législative en Grande-Bretagne	
1993	Première loi britannique sur l’asile et la protection des réfugiés.
1996	<i>Asylum and Immigration Act</i>
1999	L’instauration d’un guichet unique dans <i>Immigration and Asylum Act</i>
2000	L’établissement de la procédure « <i>detained fast track</i> » (DFT)
2002	<i>Nationality, Immigration and Asylum Act</i>
2003	Mise en oeuvre de la procédure qualifiée de « <i>super fast track</i> »
2004	Une instance unique : <i>Asylum and Immigration Tribunal</i>
2006	L’adoption du <i>New Asylum Model</i> .

L’adoption de la première loi britannique sur l’asile et la protection des réfugiés remonte à 1993. Cette loi assure le traitement accéléré des appels (*fast-track appeals*) pour les demandes considérées comme infondées par le ministère de l’Intérieur.

Avec l’*Asylum and Immigration Act* de 1996, les demandes considérées comme étant manifestement infondées sont soumises à la procédure accélérée (*fast track*). La loi habilite le ministre de l’Intérieur à désigner des pays où il n’y a « en règle générale pas de risque sérieux de persécution ». La demande des personnes ayant la nationalité de ces pays est considérée comme infondée et peut être soumise à la procédure accélérée. Le droit d’appel à partir du territoire britannique (*in-country right of appeal*) est supprimé.

L’*Immigration and Asylum Act* de 1999 instaure un « guichet unique » : les étrangers déposent une seule demande et disposent d’un recours unique. Ils n’ont, par exemple, pas la possibilité de fonder un premier recours sur le non-respect du droit de l’immigration et un autre sur un motif humanitaire.

L’établissement de la procédure « *detained fast track* » (DFT) en 2000 permet la détention des demandeurs d’asile au centre d’Oakington durant l’examen accéléré de leur requête. Le placement en DFT est une décision discrétionnaire. Il concerne toute requête qui, selon l’administration, peut être conclue rapidement, c’est-à-dire une demande simple (*straightforward*) et les demandes qui sont considérées comme étant « manifestement infondées ».

La *Nationality, Immigration and Asylum Act* 2002 établit une liste de pays d’origine considérés comme étant sûrs. Les demandes d’asile des ressortissants de ces pays sont qualifiées de « manifestement infondées ». Ces requêtes sont, dès le début de l’examen, classifiées dans la catégorie de « *non-suspensive appeal cases* ». Le ministre de l’Intérieur

détient la prérogative de modifier la liste des États où il n'y a pas de risque sérieux de persécution. Cette liste comprend plusieurs pays dont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Ghana, l'Inde, le Libéria, le Kenya et Sierra-Léone. Toute demande d'asile peut être soumise à un traitement accéléré s'il s'avère après un premier examen, qu'elle peut être conclue rapidement. Le paragraphe 345 des *Immigration Rules* dispose que si le ministre de l'Intérieur est convaincu qu'il existe un État sûr vers lequel un demandeur d'asile peut être envoyé, sa demande est en principe rejetée. Le ministre fournit une liste indicative d'États (au nombre de 54 au début de l'année 2009). Un demandeur originaire de ces pays est présumé éligible pour une procédure de renvoi.

Une procédure qualifiée de « *super fast track* » est mise en œuvre depuis avril 2003 pour les hommes détenus à Harmondsworth près de l'aéroport Heathrow (et depuis 2005, pour les demanderesses d'asile détenues à Yarl's Wood près de Bedford). Le requérant passe une entrevue le deuxième jour et reçoit une réponse le troisième jour de son arrivée. Toute la procédure, y compris l'appel, doit être finalisée en 21 jours.

Une loi en 2004 a remplacé le recours antérieur à deux niveaux par une instance unique, le tribunal chargé des questions d'asile et d'immigration (*Asylum and Immigration Tribunal*) qui examine tous les appels formés contre les décisions administratives sur l'immigration. L'appel ne peut concerner que la décision de renvoi. Un appel à partir du sol britannique doit être présenté à l'intérieur de cinq jours si la personne est détenue et dix jours dans les autres cas. La décision de l'*Asylum and Immigration Tribunal* peut elle-même faire l'objet d'un recours auprès de la *High Court*, mais uniquement si elle est fondée sur une erreur de droit.

Le « nouveau modèle d'asile » britannique (*the New Asylum Model*) en 2006 est vivement critiqué. Le *National Audit Office* dresse un bilan mitigé du fonctionnement du système dont le coût s'élève à 176 millions de livres sterling pour 2007 et 2008. Depuis mars 2007, 40 % des demandes sont examinés en six mois. Le nombre des renvois n'a pas augmenté (seuls 7 à 9 % des demandeurs déboutés ont été renvoyés jusqu'en août 2008) en raison des difficultés récurrentes comme l'absence des documents de voyage, le problème des escortes, une accumulation des dossiers d'asile à traiter et l'insuffisance de la capacité de détention. Plusieurs organismes publics, organisations non gouvernementales et associations de défense des réfugiés et des droits humains dont la Chambre des Lords, Amnistie Internationale, *Human Rights Watch*, *Institute for Public Policy Research*, *British Refugee Council*, *Statewatch*, *Migrants' Rights Network*, *Immigration Law Practitioners' Association*, *Bail for Immigration Detainees*, ont publié des rapports critiquant le système britannique d'asile et attirant l'attention sur les atteintes aux droits humains des demandeurs d'asile.

RÉFÉRENCES

ANKER, Deborah et Harvard Law Student Advocates for Human Rights & The International Human Rights Clinic, Human Rights Program, “Bordering on failure: the US-Canada safe third country fifteen months after implementation”, mars 2006, en ligne: <<http://www.ilw.com/articles/2006,0518-anker.pdf>> (dernière consultation 5 octobre 2009).

CASTONGUAY, Alec, « Visas : la décision d’Ottawa soulève une tempête », *La Presse*, 15 juillet 2009.

Centre justice et foi, « Pour une nouvelle protection es réfugiés. Dossier spécial de discussion », (1999) 26 : 7 *Vivre Ensemble* 1-27.

CCR, : « Protection des réfugiés », Lettre ouverte, octobre 2009

CCR, « L’imposition de visas pour les Mexicains et les Tchèques ferme la porte aux réfugiés’ », Communiqué, 14 juillet 2009.

CIC, « Le ministre Kenney annonce la révocation d’une exception prévue à l’Entente sur les tiers pays sûrs », Communiqué, Ottawa, 23 juillet 2009.

FORTIN, Karine, « Un obstacle de plus pour les demandeurs d’asile haïtiens », *La Presse canadienne*, 24 juillet 2009.

Ligue des droits et libertés, *Les droits universels et inaliénables pour tous et toutes : pistes pour une réforme de la politique canadienne d’immigration*, novembre 2008.