



Au-delà des contrôles Le droit d'asile, une question de justice

Intervention sur le projet de loi C-11

Mémoire présenté au
Comité permanent sur la Citoyenneté et l'Immigration

par

Le Centre justice et foi
Secteur *Vivre ensemble*

Rédigé par Louise Dionne et Idil Atak

Mai 2010

Table des matières

PRÉSENTATION	3
INTRODUCTION.....	4
ENJEUX ACTUELS LIÉS À LA PROTECTION DES DEMANDEURS D'ASILE	5
PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-11	6
1. DÉSIGNATION DE PAYS D'ORIGINE	7
2. COMPOSITION DE LA SECTION DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS	8
3. LES DÉLAIS PRÉVUS POUR LA PREMIÈRE ENTREVUE ET LA TENUE DE L'AUDIENCE	8
4. CONSIDÉRATIONS HUMANITAIRES.....	9
CONCLUSION.....	10
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	11
ANNEXE.....	12

Présentation

Le Centre justice et foi (CJF) est un centre d'analyse sociale fondé en 1983 qui pose un regard critique sur les structures sociopolitiques, économiques, culturelles et religieuses de notre époque. Inspiré de la tradition du catholicisme social, le CJF a pour objectif de participer à la construction d'une société fondée sur la justice. Un parti pris pour les exclus est au cœur de son analyse. Son équipe fait la promotion d'une citoyenneté active, travaille à la construction d'une société accueillante pour les nouveaux arrivants et dénonce les injustices qui entravent le processus d'intégration sociale. Le CJF s'intéresse particulièrement aux questions liées à l'immigration, à la protection des réfugiés, ainsi qu'à l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants dans la société canadienne et québécoise.

À cet égard, le CJF a mis sur pied, depuis 1985, un secteur qui au fil des ans a développé une expertise reconnue, qui s'est manifestée par le passé, tant par la publication d'un bulletin régulier (*Vivre ensemble*) que par des activités publiques et de nombreux mémoires, consultations et représentations auprès des gouvernements canadien et québécois.

C'est ainsi que le CJF a suivi en lien avec ses partenaires les différents débats et réflexions touchant le système canadien de protection des réfugiés. Plus récemment, en novembre 2009, le CJF a réuni plusieurs organisations afin de nourrir la réflexion sur ces enjeux. Il a publié un document de réflexion dont les principaux éléments sont repris dans ce mémoire. De plus, le dernier numéro du bulletin *Vivre ensemble* porte sur les enjeux concernant le droit d'asile ici et ailleurs¹.

Nous croyons que le CJF a un point de vue spécifique lié à son engagement pour la justice et c'est ce point de vue que nous avons cru utile de partager aux membres du Comité permanent. Les éléments de réflexions issues de cette perspective contribueront, nous l'espérons, à améliorer le projet de loi C-11 avant son adoption finale.

¹ « Droit d'asile en péril », Bulletin *Vivre ensemble*, vol. 17, no 58, hiver/printemps 2010, disponible en ligne <www.cjf.qc.ca/ve/bulletins/2010/Vol17No58/Vol_17_No_58.pdf>

Introduction

À mesure que le respect des droits et de la démocratie progresse comme norme universellement reconnue, la violation de ces droits et l'absence de démocratie paraissent de plus en plus intolérables et justifient le recours à la protection. De plus, les formes de persécution prises en compte dans l'application de la Convention de Genève sur les réfugiés se sont multipliées et diversifiées depuis l'adoption de la Convention en 1951. Si bien que de plus en plus de personnes sont forcées de quitter leur pays d'origine pour des motifs valables les plus divers, afin de chercher protection soit dans les pays limitrophes, soit dans les pays plus à même de leur offrir une protection adéquate. Ces situations ne vont pas aller en diminuant au cours des prochaines années et les causes d'injustices ne semblent pas une priorité pour les pays du Nord. Quelles que soient les mesures d'interdiction, d'interception ou de renvoi que prennent ces pays, les personnes ayant besoin d'une protection internationale continueront à fuir leur pays.

La réforme du système canadien d'asile et d'immigration intervient dans un contexte global de changement de paradigme migratoire. La nécessité de préserver l'intégrité et l'efficacité du régime de protection des réfugiés est une préoccupation majeure des pays du Nord qui, depuis les années 1980, font face à des défis comme la mixité des flux migratoires et l'augmentation du nombre des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile. Cette préoccupation a motivé les États à resserrer les contrôles sur les étrangers, notamment à travers une coopération internationale accrue. La perception de l'asile comme une voie alternative à la migration économique a justifié la mise en place des mesures pour restreindre le régime de protection des réfugiés et contribué à la détérioration des conditions d'accueil des revendicateurs. Comme le montre l'influence du modèle britannique sur le projet de loi (C-11), cette tendance mondiale affecte les normes et les politiques au Canada. Les mesures récentes sont semblables à celles adoptées par les États-Unis et certains pays membres de l'Union européenne depuis deux décennies : politique des visas, accélération de l'examen des demandes d'asile, sanctions à l'encontre des transporteurs, criminalisation de l'aide à la migration irrégulière, recours grandissant à des mesures dissuasives comme la détention et le renvoi forcé, etc. Or, ces mesures n'ont pas fait preuve d'efficacité : la migration irrégulière augmente et les demandes d'asile n'ont pas diminué. En revanche, elles se sont avérées particulièrement négatives du point de vue des droits humains. Devant ces constats, on est en droit de se demander dans quelle mesure l'alignement des politiques canadiennes sur les modèles répressifs européens et états-uniens serait une décision judicieuse.

Le contexte actuel a des implications majeures sur la vie des personnes concernées. Par conséquent, il est nécessaire de privilégier une grille d'analyse basée sur les droits humains tenant compte des enjeux principaux. À cette fin, les facteurs qui sont à l'origine des dérives actuelles doivent être identifiés (par exemple, la position de l'actuel ministre) et les atteintes aux droits fondamentaux protégés par la *Charte des droits et libertés* doivent être soulignées.

La réforme du système d'asile est nécessaire pour rendre la procédure de détermination du statut de réfugié plus équitable et plus efficace. Toutefois, une telle réforme doit avoir pour finalité principale d'assurer le respect du droit d'asile. Force est de constater qu'actuellement ce droit est limité par des mesures comme l'interception des demandeurs d'asile en amont des frontières et les

dysfonctionnements du processus de détermination du statut de réfugié. Ces derniers portent en particulier sur les décisions fondées sur le soupçon sans confrontation tant au cours du processus de détermination du statut de réfugié et pendant les contrôles effectués par les agents d'immigration en amont des frontières; le manque d'information disponible pour les revendicateurs sur le système; les incohérences dans les décisions qui aboutissent à des erreurs irréparables faute d'un appel et les délais déraisonnables dans le traitement des demandes. Or, le projet de loi C-11 est loin d'apporter des solutions adéquates à chacun de ces problèmes. Bien au contraire, il contient de nouvelles dispositions susceptibles de détériorer les conditions d'accès au droit d'asile et l'exercice effectif de ce droit par les revendicateurs du statut de réfugié.

Nous croyons profondément à l'importance de sortir le discours et le débat publics sur l'immigration et la protection de la logique de criminalisation dans laquelle on les a de plus en plus enfermés depuis quelques années.

Avant d'exposer nos préoccupations concernant ces dispositions, nous estimons important de nous attarder sur le contexte politique ayant précédé la publication du projet de loi et souligner l'impact des décisions récentes sur le système d'asile. Nous estimons qu'une telle analyse permet de mieux distinguer les motivations profondes du projet de réforme, puisque ces décisions s'inscrivent dans la même logique de contrôle migratoire.

Enjeux actuels liés à la protection des demandeurs d'asile

Le Ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme justifie la réforme du système de détermination du statut de réfugié par la nécessité 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 était de désengorger le système qui faisait 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. Les mesures prises par le Ministre au cours de l'été 2009 répondaient à l'objectif de limiter le nombre des revendicateurs du statut de réfugié. Les ressortissants mexicains et tchèques étaient désormais 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 sont déposées par les ressortissants tchèques d'origine rom. Le nombre des demandes d'asile de Mexicains triple depuis 2005, pour atteindre 9 400 demandes, soit 25 % de l'ensemble des requêtes introduites au Canada en 2008. Le ministre justifie 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 dans ces pays. La situation est particulièrement préoccupante au Mexique où des personnes faisant partie de certains groupes sociaux font face à un risque élevé de persécution. Les taux d'acceptation des requêtes d'asile pour les Roms de la République tchèque (40 %) et des Mexicains (11 %) en 2008 au Canada montrent le

besoin de protection internationale de certains ressortissants de ces pays². L'imposition des visas empêche les personnes persécutées à accéder à la protection internationale prévue par la *Convention de Genève sur le statut des réfugiés*. En outre, cette mesure amplifie la migration irrégulière : ceux qui ne peuvent obtenir un visa ont souvent recours à des méthodes illégales pour contourner les contrôles : des documents de voyages forgés, un réseau de passeurs, etc.

Par ailleurs, le 23 juillet 2009, le gouvernement lève 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* est 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 sont plus autorisés à franchir la frontière terrestre entre le Canada et les États-Unis pour présenter une demande d'asile au Canada³. Cette décision vise à réduire le nombre des demandes d'asile présentées à la frontière par les ressortissants haïtiens qui représentent, en 2008, environ 80 % de l'ensemble des requêtes (plus de 4 000 demandes)⁴. Cependant, 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 persécution⁵.

En résumé, le Canada non seulement durcit son discours politique envers les revendicateurs du statut de réfugié, mais aussi déploie des mesures concrètes pour renforcer les contrôles migratoires en amont des frontières. Comme nous l'analyserons plus loin, le projet de loi C-11 confirme cette tendance. Le ministre exprime sa volonté d'offrir un traitement plus rapide et efficace des demandes. L'accélération de la procédure peut être louable pour certains revendicateurs. Toutefois, il ne fait pas de doute qu'elle se fera au détriment de nombreux autres, dont les plus vulnérables.

Préoccupations concernant le projet de loi C-11

Nous n'avons pas l'intention d'aborder, dans le détail, tous les points du projet de loi qui pourraient poser problème ou qui gagneraient à être améliorés : d'autres groupes ont, mieux que nous, développé cette analyse et cette expertise liées soit au droit, soit aux expériences sur le terrain d'accueil et d'intégration des immigrants et des réfugiés. Nous sommes d'ailleurs membres du Conseil Canadien pour les Réfugiés et de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, et en contact avec plusieurs groupes œuvrant dans des domaines complémentaires aux nôtres. Mais nous tenons cependant à attirer votre attention sur quelques points touchant la protection qui nous semblent particulièrement importants et s'inscrivent dans notre parti pris pour la justice.

² CASTONGUAY Alec, « Visas : la décision d'Ottawa soulève une tempête », *La Presse*, 15 juillet 2009.

³ CIC, « Le ministre Kenney annonce la révocation d'une exception prévue à l'Entente sur les tiers pays sûrs », communiqué, Ottawa, 23 juillet 2009.

⁴ FORTIN, Karine, « Un obstacle de plus pour les demandeurs d'asile haïtiens », *La Presse canadienne*, 24 juillet 2009.

⁵ 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.

Nos principaux points d'inquiétudes concernant le projet de loi C-11 portent sur les points suivants :

- L'inégalité de traitement selon l'origine.
- L'accès à des procédures justes et équitables tenant compte des difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile.
- L'accès aux demandes pour considérations humanitaires.

1. Désignation de pays d'origine

Le projet de loi prévoit la création d'une liste de « pays d'origine sûrs » (169. 1). Les ressortissants de ces pays seront privés du droit d'appel de la décision négative de la Section de la protection des réfugiés.

Cette proposition est inspirée des politiques de certains pays européens, dont le Royaume-Uni où la loi 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 » (*clearly unfounded*). Elles sont, dès le début de l'examen, classifiées dans la catégorie de *non-suspensive appeal cases*. Par ailleurs, 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 telle procédure.

Or, la mise en œuvre de cette politique s'avère particulièrement problématique. La notion de « pays d'origine sûr » instaure un traitement différencié de la demande d'asile suivant la provenance géographique des demandeurs. Cela contrevient à l'article 3 de la *Convention de Genève* qui enjoint aux États de ne faire aucune discrimination fondée sur la race, la religion ou le pays d'origine. D'ailleurs, les tribunaux britanniques ont, à plusieurs reprises, condamné les décisions de l'administration en raison des atteintes au principe de non-refoulement, au droit à la vie familiale ou privée. Ils ont de plus affirmé que le ministre de l'Intérieur ne saurait se baser sur le seul fait que l'État tiers a signé la *Convention de Genève* pour conclure à sa sûreté : il doit s'assurer que cet État agit de bonne foi pour remplir ses obligations internationales. Toujours au Royaume-Uni, le niveau de contrôle judiciaire des décisions concernant les demandeurs en provenance des pays « sûrs » a été fortement réduit. De plus, cette politique pénalise les personnes les plus vulnérables comme les victimes de la torture en état de stress post-traumatique. Parmi les demandeurs affectés figurent aussi des femmes qui font une demande fondée sur le genre, ainsi que des personnes se plaignant des persécutions sur la base de l'orientation ou de l'identité sexuelle. Ces exemples montrent que dans de nombreux pays, qui semblent par ailleurs relativement pacifiques et « sûrs », des problèmes sérieux de persécution peuvent exister pour des personnes appartenant à certains groupes sociaux. La désignation de pays d'origine prévue par le projet de loi aura pour conséquence de réduire considérablement le niveau de protection offert à ces personnes. Elle augmente les risques de refoulement. Nous croyons que la notion de « pays d'origine sûr » instaure un système à deux vitesses, où certains demandeurs n'ont pas accès à l'appel sur la base de leur nationalité. Pour ces raisons, nous estimons que le Canada ne doit pas suivre l'exemple des pays européens. Elle ne doit pas introduire dans sa législation la notion de « pays d'origine sûr » qui cause des atteintes aux droits

fondamentaux et par conséquent, s'avère contreproductive au niveau du désengorgement du système judiciaire.

Recommandation 1 : Que l'article 109.1 relatif à la désignation de pays d'origine soit retiré du projet de loi.

2. Composition de la Section de la protection des réfugiés

Le projet de loi C-11 confie la première entrevue à des fonctionnaires. En vertu de l'article 169.1 (2) du projet de loi, les commissaires de la Section de la protection des réfugiés sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Il s'agit encore d'un amendement inspiré du modèle britannique où les agents d'immigration sont chargés de la première entrevue, une étape cruciale pendant laquelle les demandes sont « filtrées ». Ces agents de l'administration ne remplissent pas les conditions d'indépendance et d'impartialité, ce qui est préoccupant étant donné les objectifs politiques du gouvernement. Au Royaume-Uni, plusieurs observateurs ont exprimé leurs inquiétudes concernant les qualifications, la formation et les pouvoirs étendus de ces agents.

Les mêmes préoccupations peuvent être soulevées au Canada concernant le rôle accru imparti aux agents dans le processus de détermination du statut de réfugié. Comment assurer l'indépendance des agents vis-à-vis de l'administration/du gouvernement qui poursuit le but de réduire le nombre des revendicateurs et qui adopte un discours politique délégitimant les demandes d'asile introduites au Canada? Dans quelle mesure peut-on garantir que les demandes des revendicateurs en provenance de pays « sûrs » seront examinées de manière juste et équitable par les agents d'une administration ayant une présomption quant à l'absence de persécution dans ces pays? Comment les agents seront-ils formés pour assurer la qualité des décisions de la Section de la protection des réfugiés? Quel sera le coût de la formation? Ce ne sont là que quelques enjeux fondamentaux liés à l'amendement du projet de loi. Des réponses adéquates doivent y être apportées avant de procéder à tout changement du système.

Recommandation 2 : Remplacer l'article 169.1 (2) du projet de loi par un nouvel alinéa qui précisera que les commissaires de la Section de la protection des réfugiés sont nommés par le président de la CISR parmi les candidats hautement qualifiés, sur la base des recommandations d'un comité de sélection et conformément aux critères établis par la loi. Préciser aussi que les commissaires peuvent être des fonctionnaires du gouvernement.

3. Les délais prévus pour la première entrevue et la tenue de l'audience

Le projet de loi C-11 prévoit que la personne dont la demande est déferée à la Section de la protection des réfugiés est tenue de se présenter pour une entrevue, à la date fixée par l'agent (article 100 (4)). Les délais pour la conduite des entrevues et la tenue d'audience n'y sont pas mentionnés. Ces points seront précisés dans le Règlement. Il est attendu que la tenue de la première entrevue a lieu dans les huit jours qui suivent la soumission de la revendication et l'audience dans les deux mois. Il s'agit des délais trop courts pour permettre aux revendicateurs de se préparer à l'entrevue et de présenter les preuves à l'appui de leur demande.

Cette accélération pourrait être louable si l'équité de procédure était garantie. Or, le cas de certains pays européens montre que l'accélération de la procédure se fait toujours au détriment des droits fondamentaux. Si on se réfère au modèle britannique dont l'objectif est de finaliser l'examen en procédure normale d'une demande d'asile en six mois, plusieurs observateurs soulignent que le raccourcissement des délais se produit au détriment de la qualité décisionnelle. Les revendicateurs ne disposent pas de suffisamment de temps pour réunir les preuves à l'appui de leur demande. Les garanties procédurales sont réduites : les demandeurs d'asile éprouvent des difficultés pour trouver un avocat, l'aide juridique est limitée, etc. De plus, le système britannique a un coût financier élevé : 176 millions de livres sterling pour 2007 et 2008⁶. Il s'avère inefficace. Seuls 7 à 9 % des demandeurs déboutés sont renvoyés en raison des difficultés récurrentes comme l'absence des documents de voyage et le problème des escortes. Les autorités britanniques n'arrivent pas à remplir leurs objectifs de réduire les demandes d'asile, ni de les gérer de manière efficace. Cette inefficacité découle, en partie, de l'annulation des décisions de l'administration britannique par les tribunaux lorsque ces décisions portent atteinte aux droits fondamentaux.

À la lumière de l'expérience britannique, la proposition d'amendement de la LIPR nous paraît inappropriée. Les délais doivent demeurer flexibles et adaptés aux besoins de chacun des revendicateurs qui seront évalués au cas par cas. Les dates strictes pénalisent les personnes en provenance de certains pays où l'obtention des preuves de persécution est plus difficile comparée à d'autres pays. Elles défavorisent les demandeurs les plus vulnérables comme les victimes de la torture ou de viol qui éprouveront des difficultés à obtenir des rapports médicaux pour étayer leurs demandes. Les *Directives sur les procédures concernant les personnes vulnérables qui comparaissent devant la CISR* soulignent l'importance capitale de telles preuves dans la détermination du statut de réfugié :

« 8.1 Les rapports médicaux, psychiatriques, psychologiques ou d'autres rapports d'experts portant sur la personne vulnérable constituent un élément de preuve important qui doit être examiné. Les preuves d'experts peuvent être d'une grande utilité à la CISR pour l'application des directives si elles portent sur la difficulté particulière qu'éprouve la personne à composer avec le processus d'audience, et notamment sa capacité de témoigner avec cohérence. »

Recommandation 3: Que les mentions à la conduite d'une entrevue figurant aux articles 100. (4) et 161. (1) a) soient supprimées.

Recommandation 4 : Qu'aucune mention ne soit incluse dans le Règlement en ce qui concerne les délais pour la conduite d'une entrevue ou la tenue d'une audience.

4. Considérations humanitaires

Finalement, le projet de loi limite considérablement la possibilité pour les demandeurs d'asile de déposer une demande pour considérations d'ordre humanitaires (CH). Des restrictions s'appliquent pendant que la demande d'asile est en processus et pendant les 12 mois suivants. Le dépôt de la

⁶ Environ 275 millions en dollars canadiens.

demande pour des considérations d'ordre humanitaire n'ayant pas un effet suspensif de la décision de renvoi de l'étranger, il y a tout lieu de craindre que les personnes soient éloignées du territoire dans cette période. Ainsi, la possibilité de faire valoir l'existence de motifs humanitaires pour demeurer au Canada devient théorique pour bien des gens. De plus, cette modification touche les étrangers les plus vulnérables.

Recommandation 5 : La suppression de l'article 24. (4) du projet de loi portant sur le dépôt des demandes pour considérations humanitaires.

Le projet de loi contient une nouvelle clause prévoyant que le ministre n'est saisi de la demande pour considérations humanitaires que si les frais afférents ont été payés au préalable (25 (1.1)). Nous estimons que cette disposition est discriminatoire à l'égard des demandeurs les plus démunis comme les mères de famille seules et les victimes de la traite d'êtres humains. Elle place une charge financière considérable sur ces personnes vulnérables.

Recommandation 6 : Que l'article 25 (1.1) du projet de loi soit amendé comme suit : « Le ministre saisi de la demande peut dispenser l'étranger de payer les frais afférents. »

Conclusion

S'il peut paraître légitime de vouloir, par des contrôles adéquats, protéger la population en matière de santé et de sécurité publique, par exemple, il est tout aussi important de protéger collectivement les acquis politiques, juridiques et humanitaires essentiels de la société canadienne. Or la tradition humanitaire canadienne, à l'égard aussi bien des migrants que des réfugiés ou des personnes déplacées, s'appuie essentiellement sur trois piliers fondamentaux:

- 1) la Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée en 1948, et qui prévoit, à son article 13, le droit pour toute personne de circuler librement et de quitter son pays, et à son article 14, le droit pour toute personne, devant la persécution, de chercher et de bénéficier de l'asile en d'autres pays;
- 2) la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967 qui prévoient les divers droits garantis aux réfugiés;
- 3) et la Charte canadienne des droits, telle qu'interprétée par la Cour suprême du Canada, entre autres dans les arrêts SINGH de 1985 et WARD de 1993, qui prévoient en particulier que tout demandeur de refuge devrait, face à un agent du Canada, savoir ce qu'il doit prouver, pouvoir être entendu par la personne qui décidera de sa demande, être informé des critères et motifs de la décision prise, et être protégé en cas de besoin, à titre supplétif, dans la mesure où son État d'origine est incapable de le faire.

C'est dans cet esprit que toute réforme du système canadien de protection des réfugiés doit être entreprise. Elle ne doit pas se faire au détriment des valeurs collectives universelles inscrites dans les droits humains auxquels le Canada a clairement indiqué son adhésion.

Rappel des recommandations

Nous voulons ici brièvement rappeler les principales recommandations formulées dans notre mémoire.

Recommandation 1 : Que l'article 109.1 relatif à la désignation de pays d'origine soit retiré du projet de loi.

Recommandation 2 : Remplacer l'article 169.1 (2) du projet de loi par un nouvel alinéa qui précisera que les commissaires de la Section de la protection des réfugiés sont nommés par le président de la CISR parmi les candidats hautement qualifiés, sur la base des recommandations d'un comité de sélection et conformément aux critères établis par la loi. Préciser aussi que les commissaires peuvent être des fonctionnaires du gouvernement.

Recommandation 3 : Que les mentions à la conduite d'une entrevue figurant aux articles 100. (4) et 161. (1) a) soient supprimées.

Recommandation 4 : Qu'aucune mention ne soit incluse dans le Règlement en ce qui concerne les délais pour la conduite d'une entrevue ou la tenue d'une audience.

Recommandation 5 : La suppression de l'article 24. (4) du projet de loi portant sur le dépôt des demandes pour considérations humanitaires.

Recommandation 6 : Que l'article 25 (1.1) du projet de loi soit amendé comme suit : « Le ministre saisi de la demande peut dispenser l'étranger de payer les frais afférents. »

Annexe

Un de nos collaborateurs, Fernand Gauthier, qui fut de 1989 à 1998, commissaires à la CISR à Montréal, en plus d'y exercer diverses responsabilités a produit une réflexion spécifique sur les inquiétudes des réfugiés et de leurs proches face aux iniquités rendues possibles par le projet de Loi C-11. Nous avons cru utile de partager avec les membres du Comité permanent le fruit de ses questionnements.

Questions et inquiétudes concernant le projet de Loi C-11

Les personnes que vise le projet de Loi C-11 sont des personnes vivant en société avec nous, après avoir échappé, parfois avec leur famille, à des situations injustes et abusives dans leur pays d'origine. Tout comme le Ministre qui a déposé ce projet de réforme de notre Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, ces personnes désirent un processus équitable, rapide et efficace pour faire entendre leurs besoins de protection et ainsi suppléer à leur État d'origine qui n'a pu ou n'a pas voulu les aider.

Ces personnes migrantes comprennent, à partir des proches de leur communauté d'accueil, que le Ministre veut les protéger d'erreurs que des fonctionnaires pourraient commettre en les questionnant sur les motifs de leur fuite et que c'est à cette fin que le Ministre propose un processus d'appel que le Parlement canadien avait déjà prévu établir dès 2002.

En même temps, les demandeurs d'asile craignent, pour eux-mêmes ou leur famille, les risques d'un retour éventuel. Ils savent que n'importe quoi peut encore leur arriver. Ils ont de bonnes raisons d'être anxieux quand ils prennent connaissance de tous les éléments de la réforme proposée.

Les principales inquiétudes des personnes venues chercher protection ici se résument en trois points :

1 – L'obligation de faire la première entrevue dans les 8 jours suivant la soumission de la revendication suscite les objections suivantes :

- Comment le Ministre pourra-t-il maintenir un tel délai? On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que des personnes, parmi les plus vulnérables, puissent décrire avec précision et détails tous les éléments en appui à leur demande, dans la semaine suivant leur fuite d'une situation périlleuse.
- Quelles seront les qualifications, le mode de nomination et la latitude des fonctionnaires de la CISR qui mèneront cette entrevue?
- Comment procéderont-ils pour examiner la recevabilité de la revendication, si ce sont les mêmes fonctionnaires qui en sont responsables?
- Comment seront recueillis les renseignements relatifs à la demande? Quelles seront les questions posées et dans quels délais?

Afin de ne pas doubler le travail de la Commission à l'audience, il serait approprié que ces officiers responsables de la première entrevue s'en tiennent à une question générale, dans le seul objectif de déterminer la procédure convenable pour traiter la demande, par exemple : « De

manière générale, sans entrer dans les détails, pourquoi demandez-vous la protection à l'extérieur de votre pays ». La réponse à cette question serait enregistrée et retranscrite, avec copie au demandeur, dans sa langue d'usage.

- Comment l'officier de cette entrevue pourra-t-il agir comme greffier pour déterminer la date de l'audition devant un commissaire?
- Comment les renseignements recueillis seront-ils transmis au commissaire qui sera saisi de la cause? Sous quelles formes?
- Cette intervention du fonctionnaire qui rédigera la *Fiche de renseignements personnels* éliminera-t-elle le prétexte qui fut utilisé pour renverser l'ordre de l'interrogatoire en chef à l'audience?
- Comment le fonctionnaire trouvera-t-il l'interprète jugé nécessaire pour l'entrevue?
- L'entrevue du fonctionnaire exigera la présence d'un avocat de la personne interrogée si ses questions se métamorphosent en une enquête initiale sur les motifs de la revendication. (Voir *Dehghani c. Canada*, 25 mars 1993)
- Si la personne cherchant protection vient d'un pays que le Ministre a désigné comme un pays « sûr », cette personne devrait avoir l'occasion d'énoncer sa cause de vive voix, pour faire valoir son point de vue sur les renseignements incompatibles avec sa demande qui fonde le jugement du Ministre.

2 - L'audience devant un commissaire-fonctionnaire de la CISR soulève des questions.

- Qui sera présent à cette audience? Selon quelles procédures et décors? Les principes de la justice fondamentale justifient que la personne demandant refuge présente sa cause de vive voix, avec l'aide de son avocat, avant toute question du tribunal, quels que soient les documents au dossier.
- Quels seront les rôles des personnes présentes durant l'interrogatoire?
- Quelles seront les compétences et la latitude des fonctionnaires?
- Quelles questions seront examinées pour appuyer leur décision?
- Seront-ils libres de donner suite ou d'ignorer les avis des avocats de leur Contentieux?
- Quelles règles de conduite adopteront-ils face à la jurisprudence canadienne et face aux conventions internationales?
- Seront-ils libres de rejeter les avis exprimés par leur Ministre sur tous les ressortissants d'un pays? Surtout quand il exprime des opinions sans avoir entendu les demandes des personnes cherchant refuge?

3 - Les erreurs des décideurs que les demandeurs d'asile auront à subir.

Ces erreurs seront peut-être semblables à celles que commettent régulièrement les fonctionnaires choisis pour l'*Examen des risques avant renvoi*: Méconnaissance ou rejet des documents qui décrivent les caractéristiques du pays d'origine; méconnaissance ou mépris pour le Guide du HCR, pour les arrêts de la *Cour suprême* ou pour nos Chartes.

Des erreurs proviendront peut-être du modèle déjà présent dans la fonction publique : chez les officiers qui émettent des visas à l'étranger souvent insouciant de leurs méconnaissances, examen de la crédibilité avec les mêmes préjugés fréquents chez les officiers qui protègent nos frontières, examen des croyances religieuses en vérifiant uniquement la connaissance de la doctrine religieuse,

refus d'accepter la preuve soumise par le demandeur sans justifier ce rejet, défaut de prendre en considération les allégations de torture, de viol et des conditions inhumaines de détention, insensibilité face à des manifestations des effets de traumatismes et de réticence surtout pour des femmes violentées qui témoignent devant des hommes, emploi de techniques d'entrevue fautives (interruptions du témoignage, impatience, mauvaise utilisation des interprètes...)

Ces inquiétudes ou ces questions devront être examinées avec soin par les membres du Parlement si l'on veut écouter avec équité et soutenir adéquatement les personnes de notre société qui font appel à notre pays pour obtenir protection.

Fernand Gauthier

18 mai 2010