

Une procédure d'appel qui se fait attendre...

Nathalie Blais¹

Contre toute attente et au mépris du vote du Parlement, Denis Coderre, alors ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a annoncé en avril 2002 que le gouvernement ne mettrait pas en place la section d'appel pour les réfugiés, section pourtant inscrite en toutes lettres dans la nouvelle loi sur l'immigration.

Le ministre prétendait alors qu'un afflux inattendu de revendications expliquait cette modification d'un aspect essentiel du nouveau système de protection des réfugiés. Invité par le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) à son assemblée générale en mai 2002, le ministre Coderre avait pris l'engagement de ne reporter l'implantation de la section d'appel que d'un an tout au plus.

Malgré cette promesse, la section d'appel n'a toujours pas vu le jour. L'actuel ministre canadien de l'Immigration et de la Citoyenneté, Joe Volpe, s'est fait interpellé en chambre, le 21 mars dernier, par la député du Bloc Québécois, Melli Faille, qui cherchait à savoir pourquoi l'implantation de la section d'appel pour les demandeurs d'asile était encore repoussée. Madame Faille affirmait que tous les acteurs qui s'impliquent dans ce domaine sont en faveur de l'implantation de cette section prévue dans la nouvelle loi d'immigration : « tout le monde est en désaccord avec le ministre. Le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies, la Commission des droits de l'homme, les avocats à la défense des réfugiés, tous dénoncent l'attitude du

gouvernement canadien et son refus de mettre immédiatement en vigueur la section d'appel. »

Écarter pour de bon la section d'appel?

Le ministre Volpe se défend de ne pas respecter la loi. Pourtant, un article paru dans *Le Devoir* du 22 mars dernier rappelait que, en décembre 2004, un comité de parlementaires avait lui aussi sommé le gouvernement de mettre en application la loi ou de présenter « une proposition de rechange, sans délai ». Afin de respecter les recommandations de ce comité parlementaire et de se donner une marge de manœuvre, le ministre s'est donné un délai de six mois pour évaluer des propositions de rechange.

Toujours selon l'article du *Devoir*, le ministre Volpe écarterait complètement l'idée de mettre en application l'instance d'appel qui, selon ses termes, coûterait trop cher à mettre en place et à faire fonctionner. De plus, il affirme que l'appel serait un obstacle supplémentaire à la diminution de cet inventaire, terme employé par le ministre pour désigner les réfugiés et repris entre guillemets dans l'article du *Devoir*.

Ainsi, le ministre ne voit plus les demandeurs d'asile comme des sujets de droit protégés par la Charte canadienne des droits et libertés au même titre que l'ensemble des personnes se trouvant sur le territoire canadien, mais les désigne sous un vocable d'entreprise qui les associe à de la marchandise. Les réfugiés lui causeraient donc un problème de gestion. Il faudrait, dans cette perspective, gérer le problème des réfugiés et non s'assurer que leurs droits soient respectés.

La gestion des stocks avant le respect des droits

L'argument premier invoqué par le ministre Coderre pour justifier le refus de mettre en place la section d'appel était à l'effet que les réfugiés qui se présentaient aux portes du Canada étaient trop nombreux. Il faut déconstruire ce raisonnement d'entreprise qui justifie une décision en se basant seulement sur les coûts qu'elle implique. Un État de droit doit assumer jusqu'au bout les choix que le Parlement a fait pour respecter les personnes les plus vulnérables se trouvant sur son territoire, même si elles n'ont pas

¹ L'auteure possède une maîtrise en droit international. Elle a été, pendant cinq ans, gestionnaire du programme de parrainage des réfugiés de l'archevêché de Montréal. Elle a également été impliquée plusieurs années au sein d'organismes comme le Conseil canadien pour les réfugiés, la Ligue des droits et libertés, le Comité logement Rosemont et Heberjeune de Parc-Extension. Elle possède maintenant un cabinet en droit de l'immigration.

encore le droit de vote et que leur protection implique la dépense de fonds publics.

Un afflux plus grand de réfugiés ne doit pas déterminer s'il faut implanter ou non une section de la loi votée par le Parlement. Va-t-on modifier les instances judiciaires parce qu'il y a plus de divorces ou plus d'accidentés du travail ? Ce n'est pas le nombre de demandes qui doit influencer le système, mais bien la volonté d'investir les ressources nécessaires pour maintenir les droits des individus devant des décisions judiciaires erronées.

Ainsi, le ministre ne voit plus les demandeurs d'asile comme des sujets de droit protégés par la Charte canadienne des droits et libertés au même titre que l'ensemble des personnes se trouvant sur le territoire canadien, mais les désigne sous un vocable d'entreprise qui les associe à de la marchandise.

De surcroît, la hausse du nombre de demandeurs invoquée par le ministre était temporaire. Dès le premier trimestre de 2002, il y a eu une diminution de 30 % des demandes par rapport à l'année précédente. Plus récemment, les statistiques des neuf premiers mois de 2004 établissent que le nombre total de demandeurs était estimé à 24 268 personnes pour 2004 alors qu'il avait été de 31 837 en 2003.

Non seulement le nombre de demandes d'asile diminue en raison de l'ensemble des mesures de contrôle prises par le Canada

mais, depuis le 1^{er} janvier 2005, une nouvelle entente, l'entente sur les tiers pays sûrs, est entrée en vigueur entre le Canada et les États-Unis. Cette entente oblige le premier pays qui reçoit sur son territoire le demandeur à traiter sa demande d'asile, sauf dans le cas de quelques exceptions prévues dans l'accord. Cet accord fera chuter dramatiquement le nombre de réfugiés qui pourront faire leur demande au Canada. Il faut penser notamment à la majorité des personnes qui, en provenance d'Amérique latine, utilisaient des voies terrestres pour entrer au Canada et qui ne pourront plus demander ici le statut de réfugié.

Dans ce contexte, il relève de l'aveuglement volontaire d'invoquer le coût de traitement qu'impliquerait une section d'appel et le risque de ne pas diminuer suffisamment les *inventaires* des demandeurs d'asile que celle-ci entraînerait.

Les arguments paradoxaux de ministres successifs

Pourtant, au moment où le gouvernement justifiait les mesures prises dans la nouvelle loi d'immigration, il affirmait que la mise en place d'une procédure d'appel répondait à un souci d'efficacité, de rapidité et d'équité qui aurait pour impact d'améliorer le système en place. Une section d'appel, disait le gouvernement, assurerait la qualité, la constance et la justesse des décisions rendues en première instance et soulagerait la Cour fédérale de coûts importants liés aux demandes de revendicateurs du statut de réfugié déboutés. Il est paradoxal que le ministre, dans ces arguments actuels, omette de mentionner les

coûts liés aux demandes présentées en Cour fédérale, coûts qui diminueraient si la section d'appel existait.

Rappelons que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'immigration, les demandeurs d'asile présentent leur cause devant un seul commissaire. L'ancienne loi prévoyait une audience devant deux commissaires. Ainsi, il y a un net recul du droit des réfugiés depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. N'oublions pas qu'il s'agit d'une procédure qui peut mettre en cause la vie d'un individu. Établir si une personne a une réelle crainte de persécution dans son pays d'origine est un exercice difficile qui comporte un risque élevé d'erreur.

Comprenons bien que nous ne remettons pas en question l'existence de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Bien que certaines pratiques doivent être améliorées, notamment le processus de nomination des commissaires, ce tribunal administratif doit demeurer. Il doit cependant être bonifié par une section d'appel que l'administration actuelle n'a pas jugé opportun de mettre en place.

Les alternatives possibles suite à un refus : un chemin de Damas

Tout comme sa prédécesseure, madame Judy Sgro, le ministre Volpe minimise l'impact de l'absence d'une section d'appel en affirmant que, de toute façon, les demandeurs d'asile déboutés ont bien d'autres moyens à leur disposition pour pouvoir demeurer sur le territoire canadien. Disant cela, le ministre laisse sous-entendre

que les demandeurs d'asile qui seront victimes d'erreurs judiciaires pourront se débrouiller et tirer leur épingle du jeu en profitant du système pour obtenir un statut au Canada. C'est comme si un ministre des ressources humaines disait des chômeurs qui revendiquent leurs droits que, de toute façon, même s'ils n'obtiennent pas le chômage, ils auront toujours accès à l'aide sociale. Dès lors, il ne serait pas important qu'ils puissent faire valoir pleinement leurs droits tels que prévus dans la loi sur l'assurance-emploi.

Lorsque le ministre Volpe répondait en Chambre à madame Faille le 21 mars dernier, il arguait que bien d'autres possibilités s'offraient aux réfugiés et que leur protection n'était pas à la merci du choix d'un seul commissaire. Cette remarque est empreinte de mauvaise foi et témoigne d'une méconnaissance de l'importance de séparer, dans nos institutions démocratiques, le système judiciaire de l'administration publique.

Demander un contrôle judiciaire

Il est vrai que les réfugiés peuvent demander un contrôle judiciaire de la décision négative de la CISR afin d'évaluer si les règles de droit ont été respectées durant l'audience. Ce droit, inhérent au système judiciaire, à pour but de contrôler les décisions des tribunaux créés par l'administration publique comme la CISR. Cependant, ce contrôle ne s'effectue qu'avec la permission de la Cour fédérale. Et seulement 10 % environ des demandeurs d'asile refusés obtiendront la permission de soumettre leur dossier. De ce 10 %, un petit nombre sera

favorablement accueilli par la Cour fédérale. De plus, même si un réfugié parvient à payer les avocats qui réaliseront cette démarche et réussiront à faire déclarer que la décision de la CISR comportait des erreurs de droit, la Cour fédérale ne pourra pas renverser la décision. Elle ne pourra que renvoyer le demandeur devant la CISR car elle considérera que le droit a été mal appliqué durant l'audience. Une véritable procédure d'appel est bien moins complexe. D'abord elle ne se fait pas sur permission et le décideur peut renverser la décision de première instance et accepter la revendication car il peut à la fois réviser les faits présentés et le droit applicable.

Invoquer des motifs humanitaires ou des risques de retour

Les deux autres possibilités offertes aux réfugiés sont des procédures administratives qui n'ont absolument rien à voir avec un appel de la décision concernant la demande d'asile. Ils peuvent demander la résidence permanente en raison de motifs humanitaires ou invoquer des risques de retour dans leur pays d'origine. Dans le cas d'une demande fondée sur des risques de retour, le Canada s'engage à protéger la personne même si elle n'est pas reconnue comme réfugiée. Dans les faits, ces deux mesures administratives n'obtiennent qu'un très faible pourcentage d'acceptation ; moins de 5 % dans le cas où on invoque des risques de retour.

Par conséquent, plusieurs demandeurs d'asile déboutés se sont retrouvés dans la gueule du

loup une fois déportés dans leur pays d'origine. Ce fut le cas pour monsieur Haroun M'Barek, un Tunisien renvoyé dans son pays après avoir été débouté devant la CISR. Il a été incarcéré peu de temps après son arrivée en Tunisie. Le chef d'accusation qui pesait contre lui était d'avoir participé, avant son départ pour le Canada, à une réunion d'une association étudiante sympathisante d'un mouvement islamiste n'ayant jamais été soupçonné d'avoir commis des actes terroristes. L'arbitraire auquel a fait face monsieur M'Barek aurait pu être évité si le système canadien de détermination du statut de réfugié lui avait permis de présenter les faits en appel après avoir été refusé par les commissaires de première instance. Ces derniers avaient mis en doute sa crédibilité pour des circonstances entourant son parcours, plutôt que d'examiner les motifs qu'il avait invoqués pour justifier sa crainte de persécution. Un dossier mieux préparé, la possibilité de présenter des faits nouveaux et de vérifier le sérieux de ses craintes auraient pu faire la différence.

Il est paradoxal qu'un automobiliste puisse porter en appel une décision rendue pour une contravention au Code de la sécurité routière tandis qu'un réfugié qui risque la détention, la torture ou la peine de mort ne puisse le faire. Serait-ce parce que les réfugiés ne votent pas qu'ils sont considérés comme un *inventaire* par le ministre Volpe ? Chose certaine, la perspective gestionnaire a pris le pas sur notre humanisme. Cette valeur était pourtant à la base de nos choix en matière de protection de réfugiés.