



Le défi d'un système juste et efficace de détermination du statut de réfugié

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Jason Kenney a récemment affirmé qu'il avait l'intention d'apporter des changements au système de détermination du statut de réfugié et qu'il étudiait le système britannique à la recherche d'exemples.¹

Les éléments suivants constituent une réponse aux propositions du ministre, de même qu'aux commentaires publics à leur propos et à l'égard de l'imposition de visas aux Mexicains et aux Tchèques.

1. La protection des réfugiés est une question de droits humains

Un système de détermination du statut de réfugié doit d'abord et avant tout assurer le respect des droits humains des personnes qui demandent notre protection.

Le Canada a des obligations internationales en matière de droits humains, notamment en vertu de la *Convention relative au statut des réfugiés* et de la *Convention contre la torture* : nous ne devons renvoyer aucun réfugié vers la persécution ni quiconque vers un risque de torture.

La *Charte canadienne des droits et libertés* enchâsse nos obligations en matière de droits humains dans notre constitution. En l'adoptant, le Canada a souscrit au principe selon lequel « chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Comme la Cour suprême du Canada a statué en 1985 dans l'arrêt *Singh*², « chacun » inclut les demandeurs d'asile.

Le respect des droits humains entraîne parfois des difficultés et des inconvénients. Il n'est pas non plus un geste optionnel pour lequel nous pouvons prétendre nous montrer « généreux ».

2. Les discussions sur les enjeux liés aux réfugiés doivent être respectueuses et bien documentées

Il y a eu de nombreuses inexactitudes graves dans les commentaires publics récents sur le système d'asile canadien, visiblement souvent engendrées par une hostilité à l'égard des demandeurs d'asile. Ceci n'aide pas à une discussion pondérée sur les grands enjeux en matière de politiques.

Les réfugiés sont parmi les personnes les plus vulnérables d'une société et sont des cibles d'attaque faciles, en tant que non-citoyens dans un pays étranger.

Tous les demandeurs ne sont pas des réfugiés, mais même ceux qui n'en sont pas ont souvent des raisons probantes pour avoir quitté leurs pays. De nombreux facteurs participent aux problèmes du système; nous ne devrions pas blâmer les personnes qui en souffrent. Le tort peut se situer en périphérie : par exemple, des personnes peuvent être encouragées à faire une demande à cause de l'échec de notre système d'immigration à favoriser l'entrée de travailleurs dont nous avons besoin.

¹ Globe and Mail, "Minister calls for overhaul of Canada's refugee system", 15 juillet 2009, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/minister-calls-for-overhaul-of-canadas-refugee-system/article1218020/>

² *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1985/1985rcs1-177/1985rcs1-177.html>

3. Une fausse crise est-elle créée dans le système d’asile, servant de stratagème politique?

D’autres pays ont vu les gouvernements au pouvoir mousser les sentiments anti-réfugiés afin de gagner des votes. À la veille des élections australiennes de 2001, étant en baisse dans les sondages, les Libéraux de John Howard ont créé un affolement à propos de l’arrivée de demandeurs d’asile et ont gagné les élections grâce à la force de la réaction du public.³

Dans le contexte actuel d’un gouvernement minoritaire à Ottawa, un changement législatif controversé tel que proposé par le ministre a vraisemblablement peu de chances d’être adopté, en particulier en cas d’élections. Pourquoi donc est-ce proposé? L’objectif est-il de tirer profit d’une réaction anti- réfugiée afin d’obtenir un gain politique partisan?

4. La détermination du statut de réfugié est une détermination individuelle

La détermination du statut de réfugié résulte de l’application d’une définition légale complexe aux faits liés à un cas individuel. Il est inopportun et stérile que les gens fassent des généralisations sur certains groupes de personnes qui seraient ou non des réfugiés, sans connaître tous les faits.

De la même façon, il est injuste de créer un système à deux vitesses, où certains demandeurs sont désavantagés sur la base d’un critère tel que leur nationalité.⁴

Un système d’asile efficace nécessite la détermination des demandes individuelles fondée sur tous les faits et sur la loi, par un organisme indépendant et compétent.

5. Le système d’asile britannique ne devrait pas être imité

Le système d’asile britannique, qui a été modifié de nombreuses fois ces dernières années, n’est ni juste ni efficace. La proposition du ministre Kenney de calquer les réformes canadiennes sur le système britannique est peu judicieuse.

Colin Harvey,⁵ un professeur expert sur le système britannique, explique :

« L’approche britannique des politiques et lois sur l’asile soulève, depuis dix ans, de réelles inquiétudes en terme de droits humains. Il ne s’agit pas d’un modèle à recommander au Canada. Ce modèle de dissuasion et de restriction a nourri un climat et une culture généralisés de méfiance, avec des conséquences négatives pour tous les réfugiés, demandeurs d’asile et migrants. L’équité a été compromise par le désir primordial de réduire le nombre de demandes d’asile. Cette stratégie n’a pas fonctionné même selon ses propres critères et le Canada serait mieux avisé d’avoir l’assurance de continuer à développer un modèle canadien de protection des réfugiés ancré dans les principes humanitaires d’équité, d’efficacité et de respect des droits humains de tous. Ce genre de modèle a les meilleures possibilités d’assurer l’efficience et l’efficacité à long terme. J’espère que le Canada fera preuve de bon sens et ne suivra pas l’exemple britannique dans ce domaine de politique et de loi ».

³ Pour un bref récit de cet épisode ignoble, voir <http://www.safecom.org.au> (en anglais). La plupart de ces demandeurs d’asile ont finalement été reconnus comme réfugiés, après des années en détention sur l’île de Nauru.

⁴ Le système canadien de détermination du statut de réfugié tient déjà compte du fait que la protection de l’État sera normalement disponible dans les pays ayant une démocratie pleinement développée et exige des demandeurs de ces pays de démontrer que l’État ne peut ou ne veut pas les protéger.

⁵ Directeur de l’École de droit de Queen’s University à Belfast, Commissaire des droits humains d’Irlande du Nord et auteur de ‘Seeking Asylum in the UK: Problems and Prospects’.

De nombreux changements dans le système d’asile britannique ont été faits dans un contexte de reportages médiatiques sensationnalistes, de désinformation massive et de politisation marquée de l’enjeu. Ceci est le pire contexte possible pour faire des changements de politiques mûrement réfléchis; il n’est donc pas surprenant que le système britannique ne fonctionne pas bien.

Les fréquents changements législatifs témoignent des difficultés que le Royaume-Uni a connu à façonner un système qui fonctionne :

1999 : Immigration and Asylum Act
2002 : Nationality, Immigration and Asylum Act
2004 : Immigration and Asylum (Treatment of Claimants, etc.) Act
2006 : Immigration, Asylum and Nationality Act 2006
2007 : UK Borders Act
2008 : Criminal Justice and Immigration Act
2009 : Borders, Citizenship and Immigration Act

De plus, il y a eu de nombreux changements de politiques et de pratiques, y compris l’instauration en 2007 du *New Asylum Model* (Nouveau modèle d’asile).

« [L]es politiciens au Royaume-Uni ont répondu à un tollé des médias et du public par des lois sur l’asile toujours plus restrictives. Loin d’aider à améliorer le système d’asile, elles ont rendu plus difficile la détermination d’un besoin véritable, menant à un manque de confiance à l’égard du système » Centre for Social Justice⁶

Les problèmes souvent rapportés du système britannique comptent le filtrage injuste des demandeurs vers un processus accéléré, où ils ne peuvent bien présenter leur cas – comme les demandeurs en détention –, l’inadéquation de l’aide juridique et la qualité médiocre de la première décision. De nombreux critiques dénoncent le souci pour le contrôle des entrées, qui prime sur la protection de ceux en ayant besoin et qui a mené à un biais institutionnel contre les demandeurs.⁷

« [Nous sommes] soucieux d’apprendre que le Canada pourrait remplacer une prise de décision indépendante par des décisions d’agents d’immigration, calquant certains des éléments les plus contraignants du système d’asile britannique. Si certains aspects de ce système fonctionnent bien, accélérer le processus et préjuger des demandes d’asile, détenir des réfugiés n’ayant commis aucun crime, déporter des personnes vers des pays où elles ne sont pas en sécurité et restreindre l’accès des réfugiés à une audience juste sur leur demande d’asile n’en font pas partie. Le Canada ne devrait pas chercher à imiter des politiques et pratiques britanniques qui ont été condamnées par des organismes internationaux, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et qui rendent incroyablement difficile que les demandes des réfugiés soient entendues de manière juste ». Gemma Juma, British Refugee Council

⁶ Centre for Social Justice, *Asylum Matters*, décembre 2008, p. 33,

http://www.centreforsocialjustice.org.uk/client/images/FINAL%20Asylum%20Matters%20_Web_.pdf (en anglais)

⁷ Le slogan employé par le ministère de l’Intérieur pour annoncer leur *New Asylum Model* était “Swifter Decisions - Faster Removals” (Décisions accélérées – renvois plus rapides) – slogan qui suggère que l’équité et la protection des réfugiés peuvent très bien être sacrifiées. Communiqué de presse, 18 janvier 2006, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/new-asylum-model-swifter-decisio> (en anglais)

Le dénuement généralisé des demandeurs d'asile refusés est devenu un problème important au Royaume-Uni. Plusieurs d'entre eux ne peuvent quitter le pays parce qu'il n'est pas sécuritaire pour eux de retourner dans leur pays d'origine, mais ils n'ont ni d'aide gouvernementale ni le droit de travailler. Il y a un an, la Croix-Rouge britannique a estimé qu'il y avait au moins 26 000 demandeurs d'asile refusés démunis, vivant de colis alimentaires.⁸ Il y a un appui du public important à ces personnes en partie à cause du manque de confiance à l'égard du système.

« Durant les dernières années, il y a eu une résistance croissante aux tentatives du gouvernement de déporter les demandeurs refusés. De Manchester, Sheffield, Belfast et Bristol, le ministère de l'Intérieur est bombardé de demandes des citoyens britanniques des quatre coins du pays qui demandent qu'une nouvelle chance soit donnée aux demandeurs d'asile. » Rachel Stevenson et Harriet Grant⁹

Ce problème de dénuement a attiré l'attention du Comité parlementaire mixte sur les droits humains. Dans son rapport de 2007, il a conclu qu'« en refusant de permettre à la plupart des demandeurs d'asile de travailler et en gérant un système de soutien qui provoque un dénuement généralisé, le traitement des demandeurs d'asile par le gouvernement dans certains cas atteint le seuil du traitement inhumain et dégradant de l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. [...] Nous avons été convaincus par des preuves que le gouvernement a en effet pratiqué une politique délibérée de dénuement de cette population vulnérable ».¹⁰

« ...le traitement des demandeurs d'asile est gravement en deçà des normes attendues d'une société compatissante et civilisée » *Independent Asylum Commission*¹¹

6. Une décision de qualité en première instance est la meilleure manière d'obtenir une détermination juste et efficace

De nombreux pays dans le monde ont essayé ce que le ministre Kenney propose : une première décision rapide par un agent d'immigration, suivie d'un appel auprès d'un tribunal. Ceci mène souvent à de piètres premières décisions, qui bien des fois doivent être annulées en appel.

Le Canada a choisi une autre approche : investir dans des décisions de première instance de qualité, par un tribunal indépendant, appuyées par une bonne documentation.

Œuvrer à prendre la bonne décision en première instance est la meilleure manière de rendre la détermination du statut de réfugié juste et efficace.

L'expérience britannique l'illustre bien : un fort pourcentage des décisions de première instance des agents de l'*UK Border Agency* sont annulées en appel. Ceci augmente les dépenses, tout en ébranlant la confiance dans le système. En 2007 et 2008, 23% des décisions négatives portées en appel par des demandeurs d'asile refusés ont été renversées, augmentant à 26% pour le premier

⁸ The Guardian, "Land of no return", Rachel Stevenson et Harriet Grant, 13 juin 2008, <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/jun/13/immigration.immigrationpolicy> (en anglais)

⁹ Ibid.

¹⁰ Chambre des Lords et Chambre des communes, comité parlementaire mixte sur les droits humains, *The Treatment of Asylum Seekers*, dixième rapport de la session 2006-2007, 30 mars 2007, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200607/jtselect/jtrights/81/81i.pdf> (en anglais)

¹¹ Independent Asylum Commission, *Interim Findings - Fit for Purpose Yet?*, mars 2008, p. 2, <http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Fit%20for%20Purpose%20Yet.pdf> (en anglais)

trimestre de 2009. Pour certains pays, le taux d'appel accueilli favorablement est nettement plus élevé : 56% pour les Zimbabwéens et 40% pour les Somaliens pour le premier trimestre de 2009.¹²

Les problèmes liés à la qualité des décisions en première instance ont suscité l'inquiétude du HCR, qui dirige le *Quality Initiative Project*, dans un effort pour remédier à leurs manquements. Le HCR a à de nombreuses reprises souligné de « très graves et considérables inquiétudes face à l'approche de l'évaluation de la crédibilité. »¹³ En 2008, il a constaté des problèmes particuliers propres aux décisions accélérées pour les détenus : une approche incorrecte de l'évaluation de la crédibilité, une forte prépondérance des arguments spéculatifs, un manque d'attention aux éléments matériels de la demande et le fait que certains fonctionnaires démontrent une « compréhension limitée des concepts liés au droit sur l'asile ». ¹⁴ Une année plus tard, ces inquiétudes demeuraient vives.¹⁵

Confier la détermination du statut de réfugié à des agents d'immigration, plutôt qu'à un tribunal tel que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), est foncièrement problématique pour plusieurs raisons, y compris parce que :

- Les agents d'immigration n'ont pas l'indépendance institutionnelle nécessaire. En tant qu'employés ministériels, il est probable qu'ils soient influencés par des objectifs ministériels tels que la réduction du nombre de demandeurs. De plus, puisqu'ils relèvent du Ministre, ils peuvent être partiaux à cause de considérations politiques.
- En pratique, les agents d'immigration chargés de ce niveau de prise de décision sont nettement plus novices que ceux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.¹⁶
- Les agents d'immigration n'ont pas accès au même niveau de formation, de soutien juridique, de la recherche et de la documentation fournis aux membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.¹⁷

¹² Ministère de l'Intérieur, contrôle de l'immigration : résumé statistique trimestriel, Royaume-Uni – Premier trimestre 2009, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/immqi109.pdf> (en anglais) et tableaux Excel complémentaires, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/immqi109supp.xls> (en anglais). L'Australie a également une décision en première instance effectuée par un fonctionnaire, suivie par un appel devant un tribunal. En 2007-2008, 18% des décisions initiales ont été annulées devant le Refugee Review Tribunal, en baisse par rapport aux 30% de 2005-2006, mais les taux pour certains pays étaient nettement plus élevés (par exemple 31% pour le Sri Lanka et 47% pour le Népal). Migration Review Tribunal et Refugee Review Tribunal, rapport annuel, 2007-2008, tableau 4.8, <http://www.mrt-rrt.gov.au/annrpts/mrt-rrt/ar0708/MRTRRTAR0708.pdf> (en anglais)

¹³ HCR, projet Initiative Qualité, cinquième rapport, juin 2008, pour la période février 2007-mars 2008, par. 2.4, <http://www.unhcr.org.uk/what-we-do/documents/FifthReportkeyobservationsrecommendationsversionFINAL.pdf> (en anglais)

¹⁴ Ibid., par. 2.3.

¹⁵ HCR, Quality Initiative Project, sixième rapport, avril 2009, pour la période avril 2008-mars 2009, chapitre 3, conclusions, <http://www.unhcr.org.uk/what-we-do/SixthReportKeyObservationsandRecommendations.pdf.pdf> (en anglais). Ce rapport met l'accent sur les demandeurs d'asile mineurs et constate qu'une attention inadéquate est consacrée aux éléments propres aux enfants dans l'évaluation des demandes faites par des enfants. Le Bureau national de vérification a également souligné des problèmes dans la qualité des décisions en première instance, constatant que « bien que les vérifications montrent le besoin d'améliorations dans certains aspects de la prise de décision, l'Agence ne donne pas suite à ces conclusions afin d'identifier et de renverser des décisions incorrectes. » National Audit, *Management of Asylum Applications by the UK Border Agency*, janvier 2009, par. 6 (g), http://www.nao.org.uk/publications/0809/management_of_asylum_appl.aspx (en anglais)

¹⁶ Ceci est certainement le cas des agents de Citoyenneté et Immigration Canada qui se chargent actuellement des examens des risques avant renvoi, qui demandent de déterminer le statut de réfugié.

« Les réfugiés doivent pouvoir faire entendre leur demande de protection par un organisme de prise de décision indépendant des pressions politiques et de l'hostilité publique à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le modèle canadien de décision indépendante est très respecté dans le monde et reconnu comme un modèle de bonnes pratiques. » Gemma Juma, British Refugee Council

Ironiquement, alors que le Ministre Kenney se tourne vers le Royaume-Uni en quête d'inspiration, certains Britanniques recommandent que le Royaume-Uni restructure son système en fonction du modèle canadien. Le *Social Justice Centre* a récemment affirmé qu'il était « très impressionné par le système d'asile canadien où les décisions sont prises par des « membres » indépendants bien formés ». ¹⁸ En proposant un système inspiré du Canada, ils soutiennent qu'« un plus grand investissement et plus de temps au début assureraient que des décisions de meilleure qualité soient prises, avec moins d'appels, ce qui ne serait pas plus coûteux à long terme ». ¹⁹

Le système d'asile canadien a également souvent reçu les éloges du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et a été vanté comme un modèle sur la scène internationale.

7. L'examen accéléré de certaines demandes : souvent injuste et inefficace

L'idée d'un examen accéléré des demandes qui semblent non fondées est séduisante. Cependant, cela pose un certain nombre de problèmes :

- Il est difficile d'identifier les demandes sans fondement. Certaines semblent infondées en surface, mais après enquête, s'avèrent être réelles. Au Royaume-Uni, les demandeurs orientés à tort vers l'examen accéléré sont parfois des survivants de la torture, de viol ou autres violences liées au genre. ²⁰ Le système canadien avait auparavant un processus d'examen visant à rejeter les demandes sans « minimum de fondement » mais il a échoué et a été abandonné en 1993.
- Le filtrage selon le pays d'origine n'est pas utile parce qu'il y a très peu de demandeurs de pays pouvant être désignés comme étant sûrs. Ceux qui nous préoccupent maintenant, la République tchèque et le Mexique, ont connu des violations des droits humains importantes et bien documentées et il y a de nombreuses questions sur la capacité ou la volonté de l'État de protéger ses citoyens. Ceci est confirmé par les taux d'acceptation des personnes entendues par la CISR. Depuis un an et demi, plus de 80% des Tchèques et 15% des Mexicains entendus ont été déclarés réfugiés. Si le taux d'acceptation des Mexicains indique bien sûr que de nombreux demandeurs n'ont pas besoin de la protection du Canada, il est également impossible d'affirmer avec certitude que nous pouvons supposer qu'une demande mexicaine est infondée. De plus, on peut se demander si le taux d'acceptation n'est pas injustement faible. La protection est refusée à beaucoup de personnes parce que l'État mexicain devrait pouvoir les protéger. Or, avec la violence croissante au Mexique, l'État n'offre souvent pas de protection, soit parce qu'il est

¹⁷ Pour des inquiétudes liées au niveau de formation des agents d'examen des risques avant renvoi, voir le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et l'immigration. *La Protection du droit d'asile- Maintenir les engagements du Canada envers les réfugiés*, mai 2007, <http://tinyurl.com/exqys>

¹⁸ *Asylum Matters*, par. 7.2.3, supra à la note 6.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Bail for Immigration Detainees, *Refusal factory: Women's experiences of the Detained Fast Track asylum process at Yarl's Wood Immigration Removal Centre*, septembre 2007, <http://tinyurl.com/lbmk5m>. Le Bureau national de vérification a constaté que certains demandeurs sont détenus même si leur cas est trop complexe pour l'examen accéléré, parce qu'une entrevue complète de filtrage n'a pas été effectuée. *Management of Asylum Applications by the UK Border Agency*, par. 10, supra à la note 15.

impuissant, soit parce qu'il est complice de la violation commise. Une étude du Pentagone a conclu que le Mexique risque de devenir un État en déroute.²¹

- Soumettre les demandeurs à une procédure accélérée parce que leur demande est jugée sans fondement constitue souvent une prophétie autoréalisante. Ils n'ont pas assez de temps ou l'occasion de se préparer et de présenter leur cas correctement et les décideurs risquent d'avoir un parti pris à leur encontre parce que leur demande a été fichée comme étant « sans fondement ». La procédure accélérée pénalise en particulier les victimes de viol ou autres violences sexuelles; il est démontré que ces personnes ont souvent besoin de temps avant de faire part de leurs expériences à des décideurs. Dans les systèmes de décision accélérée, ils quitteront le pays avant d'avoir pu expliquer à qui que ce soit ce qui leur est arrivé.

« La procédure accélérée est un système pour refuser les personnes. Personne n'a le temps de vous écouter. Même le juge n'a pas écouté. » N., demanderesse au Royaume-Uni, détenue pendant 11 mois.²²

La plupart des observateurs font une fixation sur la détermination rapide du statut pour les demandes sans fondement mais, dans les faits, des retards se produisent souvent après le refus de la demande. Les activités de renvoi semblent rarement coordonnées avec le reste du système.

Le Royaume-Uni fait face à un problème similaire. Leur Bureau national de vérification a récemment révélé que la mise en œuvre du *New Asylum Model* n'a pas débouché sur une hausse des renvois des demandeurs d'asile refusés.²³

En fait, des données récentes montrent que les retards dans le système britannique croissent.²⁴ Pire encore, un nombre important de demandeurs sont sans ressources à l'issue du processus.²⁵

Conclusion

Les Canadiens sont fiers à juste titre de leur réputation internationale de leader dans la protection des réfugiés. Notre système d'asile est loin d'être parfait mais, en envisageant certains changements, nous devrions protéger les éléments centraux qui participent à son succès et qui sont enviés à l'étranger. Parmi ces éléments, on compte un engagement à traiter les demandeurs avec dignité et à assurer une procédure juste afin de décider s'ils ont besoin de protection.

23 juillet 2009

²¹ Wall Street Journal, "Mexico's Instability Is a Real Problem. Don't discount the possibility of a failed state next door", Joel Kurtzman, 16 janvier 2009, <http://online.wsj.com/article/SB123206674721488169.html>. La Cour fédérale du Canada a plusieurs fois cassé des décisions de la CISR où les demandeurs étaient refusés parce que l'État mexicain pouvait les protéger ou qu'ils pouvaient être en sécurité ailleurs au Mexique. Pour des références, voir <http://www.ccrweb.ca/viesenjeu4.htm> (note 2).

²² *Refusal Factory*, supra à la note 20.

²³ *Management of Asylum Applications by the UK Border Agency*, janvier 2009, para. 6(h) supra à la note 15.

²⁴ Le Bureau national de vérification, supra à la note 15, a constaté une accumulation croissante de cas en attente d'une première décision (par. 2.14) et un nombre croissant de demandeurs refusés en attente de renvoi (par. 2.23), en plus d'un « retard hérité » de 335 000 cas de 2006, dont presque 90 000 avaient été traités en mai 2008 (par. 5.1 – 5.4). Voir également Comité des comptes publics de la Chambre des communes, 28^{ème} rapport, *Management of Asylum Applications*, 16 juin 2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpublic/325/325.pdf>

²⁵ Kate Smart, *The Second Destitution Tally: an indication of the extent and causes of asylum seekers, people at the end of the asylum process and refugees in the UK*, mai 2009, <http://tinyurl.com/mmlwu6> (en anglais)