

Mémoire du HCR relatif au projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales

Troisième session, quarantième législature
25 mai 2010

**Monsieur le président Tilson, honorables membres du Comité,
Mesdames et Messieurs,**

Le HCR apprécie l'occasion qui lui est donnée de commenter le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales.

La procédure canadienne de détermination du statut de réfugié est l'une des rares que le HCR donne en exemple aux autres pays. À vrai dire, le régime canadien est le seul qui, dans son ensemble, nous paraît digne d'être cité en exemple. Il présente en effet de nombreuses qualités. Tout en ayant des faiblesses, notamment un nombre impressionnant de dossiers en attente de traitement, il reste que ses fondements sont sains et qu'il demeure un excellent exemple que d'autres pays pourraient émuler. Le HCR espère pouvoir continuer d'affirmer que le Canada est un modèle de protection des réfugiés, notamment pour son processus de détermination du statut de réfugié.

Étant donné la nature des risques et les graves conséquences d'une erreur de détermination, il est essentiel que les demandeurs d'asile puissent avoir droit à toutes les garanties procédurales, à toutes les étapes de la démarche de détermination du statut de réfugié. La nécessité de mettre à la disposition des demandeurs d'asile une procédure juste et équitable de détermination du statut de réfugié découle du droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans un autre pays, garanti par l'article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, et des responsabilités qui découlent de la *Convention relative au statut des réfugiés* (1951) et du *Protocole* de 1967 qui s'y rattache, de divers instruments internationaux et régionaux de défense des droits humains et de certaines des conclusions du Comité exécutif.

Actuellement formé de 78 membres, le Comité exécutif du HCR, au sein duquel le Canada joue un rôle important, se réunit tous les ans à Genève pour conseiller le HCR en matière de protection internationale et sur toute une gamme d'autres questions. Le Programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda de protection, adopté par le Comité exécutif du HCR en 2002, affirme que les États membres doivent mettre en place des mécanismes d'accueil et faire en sorte que les régimes de protection assurent une prise de décision juste et efficace. Un certain nombre de conclusions du Comité exécutif, notamment la Conclusion de 1977 sur la détermination du statut de réfugié, la Conclusion de 2002 sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile, la Conclusion de 1983 sur le problème des demandes d'asile ou de statut de réfugié manifestement infondées ou abusives, et la Conclusion de 1989 sur le problème des réfugiés et demandeurs d'asile qui se déplacent de

façon irrégulière d'un pays où ils ont déjà trouvé une protection, portent sur des sujets qui se rapportent au projet de loi C-11. Le Canada, qui a activement informé les travaux du Comité exécutif, travaille étroitement à l'élaboration et à l'examen des normes internationales et des pratiques exemplaires de détermination du statut de réfugié. Mes propos d'aujourd'hui se font l'écho de positions prises par le Canada à l'échelle internationale et dont témoignent les conclusions du Comité exécutif du HCR déjà avalisées par le Canada et dont le Canada fait la promotion partout dans le monde.

Le HCR collabore étroitement avec le Canada depuis six décennies. Pendant trois de ces décennies, nous avons soutenu directement vos gouvernements dans leur mise en œuvre de la Convention sur les réfugiés, par la présence ici même de nos bureaux, Le HCR se réjouit d'avance à l'idée de poursuivre cette collaboration étroite avec le gouvernement canadien et de participer à la réforme du système canadien de traitement des demandes d'asile, à l'élaboration de règlements et à divers autres secteurs.

J'aimerais consacrer les quelques prochaines minutes à examiner les divers changements que le projet de loi propose d'apporter à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

En ce qui concerne les délais

La première modification dont je parlerai est celle qui prévoit de raccourcir les délais, notamment pour le renvoi d'une demande d'asile et la conduite d'une entrevue avec un représentant de la Commission d'immigration et du statut de réfugié, lequel devra recueillir l'information et fixer la date d'une audience dans des délais plus rapides qu'actuellement. Bien que ce ne soit pas précisé dans le texte du projet de loi, nous croyons savoir que la nouvelle formule doit comprendre une période de collecte de données de huit jours qui remplacera l'actuel Formulaire de renseignements personnels (FRP), fixera une date d'audience et procédera à une première détermination de statut devant un fonctionnaire dans un délai de 60 jours.

Le HCR préconise une procédure de détermination de statut juste et efficace et le traitement rapide des demandes d'asile. Mais la rapidité du traitement ne doit pas compromettre l'équité. Malgré les contraintes de temps, il importe qu'un rapport détaillé soit rédigé après chacune des entrevues personnelles, donnant l'essentiel des renseignements fournis par le demandeur d'asile pour justifier sa demande. Selon les pratiques les plus recommandables, le demandeur d'asile devrait avoir accès au compte rendu de son entrevue personnelle et pouvoir en approuver le contenu. La vérification du compte rendu d'entrevue permet non seulement d'éviter les malentendus mais aussi de clarifier les contradictions.

Selon la Convention et le Protocole, la responsabilité de l'État est engagée dès qu'un demandeur d'asile signifie son intention de demander la protection du pays d'accueil pour échapper à la persécution, que sa demande soit faite à la frontière terrestre, dans un aéroport ou un port maritime ou sur le territoire même du pays d'accueil. Comme l'ont souvent réitéré l'Assemblée générale et le Comité exécutif du HCR, l'accès physique des

demandeurs d'asile au territoire du pays d'accueil et l'accès aux démarches par lesquelles la validité de leur demande sera déterminée sont des conditions essentielles de la protection internationale accordée aux réfugiés. Chaque pays a le droit souverain d'imposer des visas. Le HCR comprend la nécessité de trouver les moyens de déceler les demandes infondées et appuie la volonté du Canada de garantir une protection à ceux qui en ont réellement besoin en mettant en place des outils autres que la délivrance d'un visa aux personnes qui tentent de fuir la persécution. Lorsqu'une demande d'asile est faite dans un aéroport ou un port de mer, elle doit répondre aux mêmes critères que les demandes faites sur le territoire même du pays afin que les personnes qui ont besoin de protection aient accès à une procédure juste et efficace. Surtout, il faut donner aux demandeurs d'asile des garanties procédurales et notamment respecter leur droit d'être renseignés sur la procédure à laquelle ils seront soumis et d'avoir accès aux services d'un interprète.

Le HCR préconise un système efficace de traitement des demandes d'asile, ce qui implique une prise de décision rapide. Mais dans un effort pour y parvenir, il faut savoir équilibrer les choses et s'assurer d'avoir assez de temps pour évaluer les demandes de manière équitable et juste. Les délais ne devraient pas jouer de manière négative sur le droit des demandeurs de s'adresser à un conseiller juridique ou de prendre connaissance des renseignements recueillis avant la tenue de l'audience, car il y va de l'équité de la procédure et du respect de la justice naturelle. Des délais trop courts et des échéances trop serrées risquent en effet de jouer contre l'équité.

Pour illustrer les dangers qui peuvent résulter de contraintes de temps trop ambitieuses, prenons l'exemple de la crédibilité entourant l'identité des demandeurs d'asile et les éléments sur lesquels ils fondent leur demande. Voilà des questions cruciales que les décideurs doivent prendre en considération tant pour déterminer l'admissibilité à la procédure de détermination de statut que pour juger du fond de la demande d'asile. Dans le contexte de la procédure canadienne actuelle, la question de la crédibilité pousse fréquemment les décideurs à demander des documents pour étayer les prétentions des demandeurs d'asile, notamment des certificats de naissance ou autres documents utiles. Le HCR reçoit régulièrement des demandes relatives à des inscriptions dans des camps, des certificats de demandes d'asile ou autres documents émis par le HCR avant l'arrivée des demandeurs au Canada. Faire venir les documents de l'étranger prend du temps. Vérifier les documents prend du temps. Trouver de la documentation pour éclairer la décision prend du temps. Il est généralement reconnu que les renseignements portant sur le pays d'origine devraient être obtenus de sources diverses pour que la situation qui a cours dans le pays d'origine des demandeurs soit bien représentée. Selon le HCR, l'information doit aussi être mise à la disposition du demandeur d'asile et de son conseiller juridique, et soumise à l'examen des organismes de révision. En ce qui concerne les délais proposés, il faut s'assurer de donner au demandeur d'asile et à son conseiller juridique assez de temps pour recueillir et soumettre de l'information sur le pays d'origine, et pour prendre connaissance de l'information obtenue d'autres sources que le décideur prendra en ligne de compte dans l'évaluation de la demande. Les décideurs doivent avoir assez de temps pour collecter, consulter et évaluer l'information correctement. Nous comprenons que les autorités

s'inquiètent de la longueur actuelle de la procédure et souhaitent imposer des échéances strictes et serrées, mais nous pensons que la procédure, pour rester crédible, ne doit pas rogner sur la qualité des décisions.

Les échéances risquent de devenir un réel problème quand le projet de loi tente de limiter l'accès à la Section d'appel des réfugiés dans le cas des demandeurs d'asile qui viennent de pays inscrits sur la liste des « pays d'origine sûrs ». Ces demandeurs seraient donc privés de la possibilité de faire appel et notamment de contester des renseignements sur le pays d'origine ayant servi à décider de leur statut. Les demandeurs d'asile ont souvent beaucoup de mal à exprimer les éléments d'information les plus utiles à leur cause sans l'aide d'un conseiller compétent, parce qu'ils ne connaissent pas le fonctionnement du système juridique de leur pays d'accueil et ne savent pas précisément sur quels motifs peut se fonder une demande de statut de réfugié. Leurs conditions particulières et leurs vulnérabilités peuvent aussi faire qu'il leur est essentiel d'être représentés afin que leur demande puisse être étudiée de manière équitable. Une représentation de qualité est aussi dans l'intérêt des États car elle permet de bien repérer les besoins de protection internationale. De bons représentants juridiques peuvent contribuer à l'efficacité des procédures, mettre en lumière les aspects d'une demande sur lesquels il faut se concentrer et réduire ainsi la nécessité de faire une enquête approfondie. L'efficacité de la procédure de détermination du statut de réfugié peut ainsi être souvent améliorée.

Il est donc important de trouver un conseiller et de faire en sorte qu'il ait assez de temps pour préparer son dossier. Le HCR estime que le droit à un conseiller juridique est une précaution essentielle, surtout dans les cas de procédures complexes. Il faut aussi prévoir assez de temps pour les demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers, notamment les femmes, les enfants non accompagnés, les victimes de torture ou autres sévices, les personnes ayant des déficiences physiques ou intellectuelles, ou les personnes en détention. Ces personnes ont en général besoin de plus de soutien, juridique et autre. Les États reconnaissent en général la nécessité d'offrir des services gratuits d'aide juridique, surtout lorsqu'une décision négative est portée en appel, en précisant parfois certaines conditions. Le HCR, dans son examen de la procédure actuellement en vigueur au Canada, constate que d'importantes restrictions limitent l'accès à l'aide juridique pour les demandeurs d'asile.

Dans un cadre exemplaire, les raisons, factuelles et juridiques, pour lesquelles une demande de statut de réfugié est refusée seront communiquées au demandeur. Voilà une autre étape qui prend du temps. L'information doit être donnée au demandeur assez tôt pour qu'il puisse songer à l'éventualité d'un appel, et avoir le temps de préparer un dossier et de déposer un avis dans les délais prescrits par la loi. Des échéances trop serrées risquent de donner lieu à des décisions hâtives et mal motivées, rendues par des décideurs pressés de fermer les dossiers. Le HCR estime important que les décisions soient bien étayées afin que les demandeurs de statut puissent avoir des motifs valables d'en appeler d'une décision négative.

En ce qui concerne les personnes nommées par le gouverneur en conseil dans les décisions de première instance

La détermination du statut de réfugié, faite par des décideurs indépendants, est un aspect fondamental d'un système juste et équitable. Une loi qui garantit l'indépendance des décideurs est un important gage de justice et d'équité. Une des raisons pour lesquelles le régime canadien est actuellement jugé exemplaire tient justement au fait que ses décisions de première instance sont des décisions de qualité, faites par des décideurs indépendants, formés et compétents. Nous pensons que cet accent mis sur la qualité des décisions de première instance devrait être maintenu.

Le HCR signale régulièrement, au Canada et à l'échelle internationale, la haute qualité des décisions faites par les membres de la Section de protection des réfugiés de la CISR. La proposition actuelle, qui veut substituer des fonctionnaires à l'actuel processus de nomination, ne contrevient à aucune des obligations internationales du Canada, nous en convenons, mais le HCR, dans son suivi des décisions de la SPR, note la constance des décisions de haute qualité et constate qu'elle est en grande partie attribuable à l'indépendance des décideurs. Le HCR estime que cette indépendance devrait être maintenue. Le HCR espère pouvoir continuer de faire la promotion du régime canadien à titre de modèle exemplaire, notamment pour la qualité de ses décisions et de ses décideurs de première instance. Comme les demandes d'asile soulèvent des questions qui exigent des connaissances spécialisées, la pratique exemplaire consiste à identifier clairement une autorité ayant la responsabilité d'étudier les demandes de statut de réfugié et de rendre des décisions de première instance. La détermination du statut de réfugié doit être faite par un personnel ayant des connaissances spécialisées, sait recourir à des interprètes et maîtrise les techniques d'entrevue interculturelles. L'autorité centrale doit aussi comprendre des décideurs formés au traitement des demandes de personnes ayant des besoins particuliers, notamment les femmes, les enfants, les victimes d'abus sexuel, de torture ou autres sévices, ou les personnes ayant des déficiences physiques ou intellectuelles, c'est-à-dire des personnes pouvant avoir de la difficulté à formuler leur demande d'asile. Le régime canadien a été félicité par le HCR pour avoir été sensible aux demandeurs d'asile ayant des vulnérabilités particulières et avoir su répondre à leurs besoins.

En ce qui concerne la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés

Le HCR voit d'un très bon œil la création d'une Section d'appel des réfugiés. Dans la plupart des pays qui ont une procédure individualisée de détermination du statut de réfugié, les demandeurs ont le droit d'interjeter appel devant un tribunal indépendant et impartial. Ainsi respecte-t-on leur droit à un recours judiciaire. La Section d'appel doit être habilitée à étudier des questions de fait autant que de droit. Elle doit pouvoir accueillir et étudier de nouveaux éléments de preuve et accorder un statut de réfugié de manière indépendante. Dans la pratique, le fait de conjuguer des compétences spécialisées et une indépendance quasi-judiciaire a beaucoup favorisé une prise de décision de qualité. Depuis l'entrée en vigueur de la LIPR, le HCR demande qu'une modalité d'appel sur le fond soit mise à la

disposition des demandeurs d'asile dont la demande est refusée en première instance. Que cette structure d'appel soit accessible à tous, sans égard au pays d'origine, serait une pratique exemplaire et ferait encore davantage du Canada un modèle à suivre.

Le HCR recommande que la Section d'appel des réfugiés soit mise à la disposition de tous les demandeurs, y compris ceux qui viennent d'un pays « désigné » ou « sûr ». Au cœur de la Convention se trouve le principe de « non-refoulement » en vertu duquel une personne qui a besoin de protection ne peut être retournée dans un endroit où ses droits humains risquent d'être bafoués, où elle risque la persécution ou même la mort. La raison d'être du second examen, sous la forme d'un mécanisme d'appel, est de faire en sorte que les erreurs de fait ou de droit commises en première instance puissent être corrigées afin de prévenir l'injustice et de garantir le respect du principe de non-refoulement. En privant les demandeurs venant de pays désignés de l'accès à la Section d'appel des réfugiés, on risque de créer des passages à vide, sauf si l'on prévoit d'autres formes de garanties.

En ce qui concerne la liste de pays désignés ou liste de « pays d'origine sûrs »

Le HCR ne s'oppose pas à la création d'une liste de pays « désignés » ou de « pays d'origine sûrs » tant que cette liste reste un outil procédural permettant de prioriser les demandes et d'en accélérer le traitement dans certaines situations bien circonscrites, et ne devient pas une interdiction absolue. Une procédure accélérée permet d'étudier une demande sur le fond, mais de manière abrégée et simplifiée, c'est-à-dire qu'en général, l'examen se fera en moins de temps qu'il n'en faut pour étudier une demande complexe. Si l'étude révèle des aspects plus substantiels, la pratique exemplaire sera de rediriger la demande vers le régime de traitement normal.

Le principe du « pays d'origine sûr » présume que certains pays peuvent être désignés « sûrs » car il est raisonnablement certain que leurs ressortissants ne subissent ni persécution, ni torture, ni traitement inhumain ou dégradant, et ne sont pas menacés par la violence généralisée que suscite une guerre internationale ou civile. En l'absence de niveaux significatifs de persécution dans ces pays, il est possible qu'une demande de protection internationale formulée par un demandeur d'asile dont le pays d'origine est considéré raisonnablement sûr soit une demande infondée.

Cependant, dans de telles circonstances, il est essentiel que :

- Chaque demande donne lieu à une entrevue personnelle et soit étudiée attentivement sur le fond, dans le respect des garanties procédurales;
- Chaque demandeur ait le temps nécessaire pour réfuter la présomption de sécurité de son pays d'origine dans son cas particulier;
- Le fardeau de la preuve qui pèse sur ce demandeur ne soit pas plus lourd et qu'il ait droit à des recours efficaces en cas de décision négative.

Le HCR reconnaît la difficulté qu'il y a à évaluer la notion de sécurité générale. Les conditions générales et les situations de déplacement peuvent être très instables dans de nombreux pays. Sans compter que toute évaluation faite par un État risque d'avoir des connotations politiques, économiques ou de politique étrangère. Par conséquent, si l'on veut recourir à la notion de « pays d'origine sûr », il faut fixer des balises claires et objectives pour l'évaluation de la sécurité générale et prévoir des mécanismes de révision périodique des évaluations. La marche à suivre doit être assez souple pour intégrer les changements, rapides ou progressifs, qui se produisent dans les pays visés, quels qu'ils soient.

La situation d'un pays peut, en effet, évoluer très rapidement. Le fait de limiter l'accès à un mécanisme d'appel, notamment une structure d'appel à niveaux multiples, a quelque chose de troublant, surtout si le demandeur est empêché de faire valoir comment la situation dans son pays d'origine a évolué. Cette évolution pourrait valider la demande de protection et permettre au demandeur d'obtenir un statut de « réfugié sur place ». En bout de piste, quelque soit la procédure adoptée par l'État, le principe de non-refoulement interdit de retourner une personne là où elle pourrait être victime de persécution. Une loi ou une pratique qui donnerait lieu à un refoulement serait une violation des obligations internationales. Par conséquent, si l'accès au mécanisme d'appel est restreint, il faudra mettre en place une autre mesure permettant de réviser les besoins de protection après une décision négative en première instance, dans les cas où les circonstances ont changé.

Les enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents ont besoin de garanties procédurales particulières, et notamment que le principe du « meilleur intérêt de l'enfant » soit appliqué tout au long de la procédure d'asile, conformément à la Convention des droits de l'enfant de 1989. Il faudrait incorporer un mécanisme de nomination d'un tuteur *ad litem* ou quelque chose du genre, et que la personne ainsi nommée possède des compétences spécialisées, et soit, si possible, la même personne ou le même organisme depuis l'entrée sur le territoire et tout au long de la procédure d'évaluation de la demande, et même au-delà, s'il y a lieu.

Le fait qu'un pays soit désigné sûr ne représente pas une garantie absolue de sécurité pour tous les ressortissants de ce pays. Il ne peut s'agir que d'une appréciation générale de la situation civile, juridique et politique du pays et d'une façon d'indiquer que les auteurs d'actes de persécution, de torture, ou de traitements inhumains et dégradants font l'objet de sanctions réelles lorsqu'ils sont trouvés coupables dans ce pays. Une demande d'asile faite par un ressortissant d'un pays désigné sûr doit néanmoins faire l'objet d'un examen individuel complet au cours duquel la présomption de sécurité pourra être contestée. Par conséquent, on ne peut invoquer la présence du pays d'origine dans la liste des pays désignés sûrs pour motiver une inadmissibilité à certains éléments de procédure. Lorsque la désignation peut justifier la priorisation ou l'accélération de l'examen de la demande, cet examen devra quand même être conforme aux principes fondamentaux et offrir les garanties prévues par la loi.

Il se peut qu'en dépit de conditions générales de sécurité, un pays reste un lieu dangereux pour certains groupes ou soit propice à certaines formes de persécution. Par exemple, il se peut qu'en dépit des meilleurs efforts d'un gouvernement démocratique, des pratiques traditionnelles délétères, comme la mutilation génitale des femmes, continuent d'avoir cours. De même, un pays ayant des institutions démocratiques et offrant des protections législatives dans divers domaines relatifs à l'identité sexuelle peut en pratique ne pas pouvoir ou ne pas vouloir protéger ses ressortissants contre les préjugés haineux qui frappent l'homosexualité et qui résultent en des formes de persécution. Dans ce cas, le HCR estime que la loi devrait prévoir un meilleur accès aux mécanismes d'évaluation pour les personnes qui présentent un profil de risque plus élevé.

Un pays d'origine désigné sûr ne peut être considéré sûr pour un demandeur en particulier que si, après examen de la demande faite par cette personne, il peut être établi que le demandeur est bien un ressortissant du pays en question et qu'il n'a fourni aucune preuve suffisante permettant de croire que, dans son cas, le pays d'origine n'est pas un pays sûr. En pareil cas, il importe de voir s'il y a lieu de considérer le demandeur comme un apatride. Les modalités d'application de la notion de « pays d'origine sûr » doivent garantir aux demandeurs la possibilité de réfuter la présomption de sécurité en montrant qu'elle ne s'applique pas à leur cas.

En ce qui concerne la désignation d'une partie du pays comme zone sûre, le HCR estime que cela fait problème. Un pays ne peut être désigné « sûr » s'il ne l'est que sur une partie de son territoire géographique. Le HCR insiste sur le fait que la désignation d'une partie du pays comme zone sûre ne veut pas nécessairement dire que le demandeur pourra y trouver un refuge. L'existence d'une zone sûre n'est qu'un des éléments à prendre en ligne de compte au moment de déterminer si le demandeur a accès à un refuge interne. Les questions complexes qui surgissent lorsqu'on tente d'appliquer le principe du refuge interne doivent faire l'objet d'un examen approfondi des aspects de chaque cas, et ne devraient pas être soumises à une procédure accélérée.

Le HCR recommande que les États avisent les demandeurs dès le point de départ du fait que leur pays est désigné, ou considéré, comme un pays d'origine sûr et leur explique ce que cela implique dans le contexte de l'étude de leur dossier. Les demandeurs devraient être autorisés à consulter un conseiller juridique à cet égard. Les États devraient accorder une entrevue individuelle à tous les demandeurs venant d'un pays désigné sûr, au cours de laquelle on leur demandera s'il y a des motifs de croire que le pays n'est pas sûr pour eux, ce qui leur donnera l'occasion de réfuter la présomption de sécurité.

La notion de pays d'origine sûr a valeur probante car elle exige du demandeur qu'il réfute la présomption que son pays d'origine est sûr et montre pourquoi il ne l'est pas en ce qui le concerne. Il ne faudrait pas que le fardeau de la preuve en soit alourdi pour ces demandeurs. Le devoir partagé entre le demandeur et la personne chargée de la détermination d'établir et de vérifier les faits reste entier.

Étant donné la nécessité de tenir compte de l'évolution soudaine ou progressive de la situation d'un pays, les États devraient mettre en place les mécanismes nécessaires à la révision de leurs listes de pays désignés sûrs, et fixer les balises et critères qui pourraient déclencher une telle révision ou la rendre nécessaire. Il est donc fondamental de mettre en place les mécanismes permettant de procéder à des révisions périodiques ou urgentes de la situation d'un pays afin que sa désignation reste pertinente.

En ce qui concerne le renvoi et l'interdiction d'accéder à l'ERAR ou d'invoquer des motifs humanitaires pendant un an après que la CISR ait rendu une décision négative

La directive du HCR est de donner aux demandeurs d'asile la possibilité d'obtenir une décision de première instance, suivie d'un mécanisme d'appel dans le cas où la décision est négative. Une pratique exemplaire serait de prévoir un mécanisme qui comblerait toute lacune dans le processus et offrirait un filet de sécurité pour les cas où le système n'aurait pas su déceler un réel besoin de protection, ou pour répondre à des besoins qui se seraient manifestés une fois rendue la décision de la CISR, comme cela se produit dans les cas de réfugiés sur place. Il importe de prévoir un mécanisme discrétionnaire permettant aux personnes qui ont besoin et méritent d'obtenir un statut de réfugié mais qui, malgré tout, ont fait l'objet d'une décision négative, d'obtenir la protection qu'il leur faut.

Les circonstances dans lesquelles une personne fuit son pays sont souvent complexes, et de nature composite. L'information recueillie au cours de l'examen d'une demande de réfugié au sens de la Convention peut aussi servir à la détermination d'autres besoins de protection ou de besoins complémentaires. Les garanties procédurales de base devraient s'appliquer également à toutes les demandes de protection internationale, quelle qu'en soit la nature. Il est donc recommandé que toutes les formes de protection internationale que peut offrir le système juridique national soient régies par la même autorité compétente, au moyen d'une procédure unique offrant les mêmes garanties minimales. De cette façon, toutes les demandes pourraient être entendues en totalité, qu'il s'agisse d'une demande de réfugié au sens de la Convention ou de demandes de protection complémentaires ou subsidiaires. Une telle approche permettrait d'accroître l'efficacité et peut-être de réduire les coûts du processus d'examen des demandes d'asile.

Le HCR reconnaît que des politiques et des pratiques de renvoi efficaces sont essentielles au maintien de l'intégrité de la procédure de détermination du statut de réfugié et du « lieu d'asile », et que les États doivent pouvoir renvoyer les personnes dont il a été déterminé qu'elles n'ont pas besoin de protection, après avoir pu bénéficier d'une procédure complète, juste et équitable. Cette procédure doit comprendre l'accès à un mécanisme d'appel au cours duquel la demande pourra être examinée sur le fond. Le fait d'interjeter appel devrait avoir pour effet de suspendre l'ordonnance de renvoi jusqu'à ce que la procédure ait été menée à terme.

Dans la Conclusion de 2003 du Comité exécutif sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale, on peut lire ce qui suit :

- le retour efficace et rapide des personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale est indispensable au système de la protection internationale dans son ensemble, au contrôle des migrations irrégulières et à la prévention de la traite et du trafic illicite de ces personnes;
- la crédibilité des différents systèmes d'asile est sérieusement touchée par l'absence de retour rapide de ceux dont on estime qu'ils n'ont pas besoin de protection internationale;
- le retour doit s'effectuer de façon humaine et dans le strict respect de la dignité. Le traitement doit être conforme aux droits de l'homme (tels qu'ils sont garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme) et aux normes établies par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC) et la Convention contre la torture.
- dans toutes les interventions concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer un critère primordial;
- les États parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 doivent faciliter le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale en aménageant le transit de ces personnes, compte tenu, le cas échéant, d'accords relatifs à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile;
- l'importance d'assurer la viabilité des retours et d'éviter de nouveaux déplacements dans les pays émergeant d'un conflit ;
- l'échelonnement des retours de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale peut contribuer à éviter les nouveaux déplacements;
- dès lors qu'une personne dont on estime qu'elle n'a pas besoin de protection internationale a pris en toute connaissance de cause la décision de retourner dans son pays d'origine, le retour doit s'effectuer promptement;
- toute discussion des pratiques relatives au retour d'une personne dont la demande d'asile a échoué se fonde sur l'existence d'une procédure de détermination du statut de réfugié juste, efficace et opportune, impliquant la mise en application complète de la définition donnée dans la Convention de Genève et le respect du principe ne non-refoulement contenu dans l'article 33 qui se lit ainsi : « Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

En ce qui concerne le Programme d'aide au retour volontaire

Le Programme d'aide au retour volontaire est un important mécanisme visant à faciliter le retour des demandeurs déboutés de manière à favoriser leur réintégration efficace. Le HCR soutient l'idée de ce programme tel qu'il est proposé par le projet de loi C-11. Le HCR estime qu'il est nécessaire d'offrir des services conseil sensibles tout au long du processus de détermination du statut de réfugié, y compris à ceux dont la demande est refusée. Ces services doivent comprendre des incitatifs visant à promouvoir le retour volontaire des personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale, un aspect dont la valeur ne doit pas être sous-estimée. À cet égard, les ONG peuvent jouer un rôle important qu'il serait particulièrement utile de soutenir.

Monsieur le président Tilson, honorables membres du Comité,

Je vous remercie encore une fois d'avoir donné au HCR l'occasion de vous faire part aujourd'hui de ses commentaires sur le contenu du projet de loi C-11.

Fin du mémoire