

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS



Rapport de situation annuel sur les réfugiés et les immigrants

Novembre 2004

Introduction

Ce rapport de situation présente une vue d'ensemble de la réponse du gouvernement fédéral aux questions relatives aux réfugiés et aux immigrants au cours de la dernière année, du point de vue du Conseil canadien pour les réfugiés (CCR).

Ce rapport couvre la période de novembre 2003 à octobre 2004. Les commentaires sont répartis entre les domaines d'intérêt principaux du CCR.

LA RÉINSTALLATION DES RÉFUGIÉS

| Côté positif | Côté négatif |
|--|--|
| 900 réfugiés soudanais et somaliens ont été réinstallés au Canada dans le cadre du projet de traitement par groupe. Cette nouvelle approche permet aux groupes entiers de réfugiés de commencer une nouvelle vie, tout en réduisant les coûts qu'assume le Canada pour le traitement des dossiers. | Les réfugiés parrainés par le secteur privé subissent des délais de traitement extrêmement longs. Ils attendent souvent pendant des années dans des situations précaires, voire dangereuses. Les délais de traitement se sont même allongés. ² |
| Le Canada a réinstallé une plus grande proportion de réfugiés ayant des besoins spéciaux comparativement aux années précédentes, respectant ainsi un engagement à assister les réfugiés les plus vulnérables. | Le gouvernement a cherché à limiter le nombre des réfugiés et des membres de la famille à qui la résidence permanente est octroyée, dans le but d'atteindre leur objectif d'une immigration à 60% économique et 40% non-économique (c-à-d. réfugiés et Catégorie de la famille). |
| Le Canada a joué un rôle de leader au plan international dans la promotion de l'utilisation stratégique de la réinstallation. ¹ | Le gouvernement a fait preuve d'un moindre engagement envers les réfugiés parrainés par le gouvernement, en réduisant l'argent mis à la disposition de ces réfugiés et le nombre de réfugiés à réinstaller en 2004. ³ |

¹ Le Canada a co-présidé avec le HCR un groupe de travail qui a élaboré un Cadre multilatéral d'entente relatif à la réinstallation. Il a été soutenu par le Comité exécutif du HCR en octobre 2004.

² Le délai de traitement qui était en moyenne de 13 mois en 2002 a augmenté à 18 mois pour l'année de juillet 2003 en juin 2004. La situation est nettement pire dans certaines régions : la moyenne pour l'Afrique et le Moyen-Orient est de 22 mois. Pour des informations supplémentaires, voir le rapport du CCR, *Y a-t-il un moyen plus rapide?*, octobre 2004.

³ Selon le Rapport sur le rendement de Citoyenneté et Immigration Canada, 2003-2004, tableau 5, les dépenses prévues pour le programme d'aide au rétablissement ont été réduites de 47,2 millions de dollars à 41,8 pour « atteindre les objectifs de réaffectation fixés dans le budget fédéral ». En juillet 2004, le gouvernement a annoncé que l'objectif pour 2004 de 7 500 réfugiés parrainés par le gouvernement serait réduit à 7 300.

LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

| Côté positif |
|--|
| En mars 2004, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Judy Sgro a annoncé une réforme du processus de nomination à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, s'attaquant ainsi à un grave défaut de longue date dans le système canadien de reconnaissance du statut de réfugié. |
| Le Canada a répondu promptement à l'insécurité accrue en Haïti en imposant un sursis aux renvois vers ce pays en février 2004. ⁴ |
| Le Canada a offert une protection appropriée aux Coréens du Nord qui se sont réfugiés dans l'ambassade canadienne à Beijing en septembre 2004. |
| Le gouvernement a renvoyé la responsabilité des Examens de risque avant renvoi à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) en octobre 2004. Ce mécanisme de protection sied mieux à CIC qu'à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui en assumait la responsabilité depuis décembre 2003. |

| Côté négatif (suite) |
|--|
| Le gouvernement a continué à utiliser en 2004 le certificat de sécurité pour chercher à renvoyer plusieurs réfugiés vers la torture, en violation évidente des obligations du Canada en vertu du droit international. |
| La Commission de l'immigration et du statut de réfugié utilise la vidéoconférence pour entendre les demandes du statut de réfugié. Cela signifie que les demandeurs ne sont même pas dans la même salle que la personne qui décide de leur avenir. |
| Les « retours temporaires » se poursuivent à la frontière É.U.-Canada, provoquant le renvoi des personnes qui demandent la protection du Canada vers la détention aux É.U. Le CCR s'est joint à d'autres groupes pour déposer une pétition auprès de la Commission inter-américaine des droits de l'homme au sujet de cette violation des droits des demandeurs. |
| Le gouvernement continue à intercepter des voyageurs à l'étranger sans aucune mesure visant à assurer la protection des réfugiés ainsi interceptés. En 2003, on fait état de 6 439 de ces interceptions. ⁵ |

⁴ Les renvois ont été différés à partir de février 2004 en attendant une étude de la situation et le sursis a été formellement imposé, d'abord pour une période de trois mois, en mai 2004.

⁵ Ce chiffre a été communiqué au CCR par l'ASFC.

| Côté négatif |
|--|
| La nouvelle politique de sécurité nationale du gouvernement dépeint injustement les réfugiés comme une menace à la sécurité et identifie des réformes au système de reconnaissance du statut de réfugié comme une question de sécurité nationale. ⁶ |
| Comme le montre le discours de mai 2004 de la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, les projets du gouvernement en ce qui a trait à la « réforme concernant les réfugiés » met une emphase écrasante sur une plus grande restriction des droits des demandeurs. ⁷ |
| Le gouvernement n'a pas rien fait pour avancer la mise en place de la Section d'appel des réfugiés, malgré le fait qu'il s'agissait d'un élément essentiel de la loi adoptée par le Parlement et malgré la promesse de mai 2002 du l'ancien ministre Denis Coderre de mettre en place l'appel à l'intérieur d'une période d'une année. |
| Le Canada a violé le principe de l'asile religieux en arrêtant Mohamed Cherfi dans une église en mars 2004. En juillet 2004, la ministre Sgro a été citée dans les médias pour avoir critiqué les églises offrant l'asile et avoir faussement déclaré que les demandeurs d'asile ont « entre 6 et 20 moyens d'appel ». |
| Le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est retiré du programme d'aide légale pour les demandeurs d'asile, sans qu'aucune alternative ne soit offerte par le gouvernement fédéral. Il y a eu un retour partiel temporaire du financement, mais uniquement parce que le nombre de demandeurs était en baisse. |
| Il y a eu un mouvement continu vers l'application de l'entente sur les tiers pays sûrs (qui va largement fermer la porte aux personnes faisant des demandes d'asile à la frontière É.U.-Canada). ⁸ |

⁶ *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Avril 2004 (disponible sur le site suivant : www.psepc.gc.ca). Pour les inquiétudes sur le portrait fait des réfugiés, voir le communiqué du CCR, *Le CCR dénonce l'impact de la politique de sécurité sur les réfugiés*, 28 avril 2004.

⁷ Notes pour une allocution prononcée par Judy Sgro, ministre de la citoyenneté et de l'immigration, *Programme pour les réfugiés du Canada : continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du Canada au 21^{ème} siècle*, 11 mai 2004.

⁸ Le gouvernement américain a publié une version du règlement en mars 2004. En octobre 2004, le secrétaire du département de la Sécurité intérieure Tom Ridge a dit qu'il attendait prochainement une approbation finale.

UNIR LES FAMILLES

| Côté positif |
|--|
| Plus de membres de la famille à l'étranger ont obtenu la résidence permanente que projeté pour l'année 2004, et ce avant même la fin de l'année (même si certains ont attendu des années cette réunification). ⁹ |
| 152 membres des familles de réfugiés nouvellement réétablis ont été réunis au Canada grâce à la « fenêtre d'un an ». ¹⁰ |
| En juillet 2004, le <i>Règlement sur l'Immigration et la Protection des Réfugiés</i> a été amendé afin de permettre le parrainage de certains membres de la famille qui été auparavant exclus. ¹¹ Cependant, le règlement empêche toujours la majorité des membres de la famille de faire une demande de parrainage de la catégorie de la famille s'ils n'ont pas été examinés par un agent de visa quand le répondant a immigré au Canada. |

| Côté négatif |
|--|
| Certains réfugiés attendent des années avant d'être réunis à leurs familles, à cause de longs retards de traitement des demandes. 50% des membres de la famille doivent attendre plus de 13 mois, et un sur cinq attend plus de 26 mois. Dans le bureau de visas le plus lent (qui s'occupe des demandes émanant de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale), la moitié des cas sont traités en plus de 27 mois. ¹² |
| Les familles sont séparées par la déportation, résultat d'une politique ministérielle voulant qu'une union de fait soit une base insuffisante pour rendre une décision positive pour motifs humanitaires. ¹³ |
| Les enfants séparés reconnus comme réfugiés au Canada ne disposent d'aucun moyen légal pour être réunis à leurs parents et frères et sœurs. ¹⁴ |

INTÉGRATION DES NOUVEAUX ARRIVANTS

| Côté positif |
|---|
| Le discours du Trône de février 2004 a mis l'accent sur l'accès à l'emploi des nouveaux arrivants. Cet engagement a été renouvelé dans le discours du Trône d'octobre 2004. Cependant, comme cela a été reconnu dans ce discours, « les tentatives pour améliorer la reconnaissance des titres de compétence étrangers et de l'expérience professionnelle antérieure n'ont pas produit les résultats escomptés ». |
| En mars 2004, afin d'alléger le poids des dettes pour les réfugiés, le gouvernement a instauré un plafond de 10 000\$ de prêts aux réfugiés réinstallés pour le transport. Cette somme aidera les grandes familles de réfugiés et les réfugiés qui doivent parcourir des distances plus longues pour arriver au Canada. |

| Côté négatif |
|---|
| L'association faite par le gouvernement entre le terrorisme, les immigrants et les réfugiés crée un climat anti-immigrants/réfugiés. |
| Il n'y a eu aucun geste posé afin de résoudre la situation à laquelle les personnes sans statut font face au Canada (personnes incluant les résidents de longue date et les personnes qui ont vécu au Canada pendant des années à cause d'un moratoire sur les déportations). |
| Les demandeurs du statut de réfugié continuent de se voir refuser l'accès aux services d'établissement, malgré une recommandation effectuée par le comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration. ¹⁵ |

⁹ Si l'on se fie au *Rapport annuel au Parlement sur l'Immigration* de CIC en 2004, 4 337 personnes à charge à l'étranger de personnes protégées reconnues comme telles au Canada ont obtenu la résidence permanente entre janvier et août 2004. Ce chiffre est déjà supérieur à la borne inférieure de la fourchette prévue pour 2004 de 4 000 à 4 800 personnes.

¹⁰ La « fenêtre d'un an » permet aux membres de la famille de faire une demande pour venir au Canada dans un délai d'un an à partir de l'arrivée d'un réfugié réinstallé au Canada. Ceci profite aux familles de réfugiés qui ont été séparés lors de leur fuite et ont temporairement perdu contact. Le chiffre de 152 est celui de 2004 à ce jour.

¹¹ DORS/2004-167, art. 41(4) amendement la section 117(9)(d) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

¹² Ces statistiques couvrent la période de juillet 2003 à juin 2004 et sont extraites du site de CIC : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/delais-int/index.html>. Voir le rapport du CCR à propos des longs délais de traitement : *Plus qu'un cauchemar*, Novembre 2004.

¹³ IP5 Demandes d'immigration au Canada faites pour des cas comportant des considérations humanitaires, par. 5.17. Même si le texte ne l'énonce pas, l'interprétation qu'il en est faite est qu'un mariage de fait n'est pas un motif suffisant pour rendre une décision favorable.

¹⁴ La Loi permet aux adultes de faire une demande de réunification avec leurs conjoints et leurs enfants, mais les enfants ne peuvent faire une demande pour être réunis avec leurs parents et leurs frères et sœurs.

¹⁵ *Installation et Intégration : un sentiment d'appartenance*. "Se sentir chez soi" Juin 2003, Recommandation 12.

RESPECTER LES DROITS CIVILS DES RÉFUGIÉS ET DES IMMIGRANTS

| Côté positif | Côté négatif |
|---|---|
| <p>En octobre 2004, des suites de demandes faites par le CCR, le gouvernement a rétabli l'exigence que les certificats de sécurité soient signés par deux ministres, renversant le décret de décembre 2003 qui réduisait l'exigence à une seule signature. Le CCR continue à s'opposer à les dispositions du certificat de sécurité qui viole les droits fondamentaux des réfugiés et des immigrants.</p> | <p>Les demandeurs du statut de réfugié, y compris les mineurs, sont toujours détenus parce qu'on juge qu'ils n'ont pas de papiers d'identité satisfaisants, et ce même si les réfugiés sont souvent obligés de s'enfuir avec peu sinon aucun document. D'octobre 2003 à novembre 2004, une moyenne de 80 personnes, dont de nombreux demandeurs du statut de réfugié, étaient détenus chaque semaine pour des motifs de doutes sur leurs identités. Ceci représente une augmentation d'une moyenne de 61 personnes détenues pour ces motifs de juin 2003 à octobre 2003.¹⁷</p> |
| <p>Le gouvernement a mis en vigueur un règlement qui restreint les personnes pouvant représenter les réfugiés et les immigrants devant les agents d'immigration ou la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ces nouvelles règles aideront à protéger les nouveaux arrivants de consultants sans scrupules et incompetents.</p> | <p>Le profilage racial aux frontières et au Canada est toujours une inquiétude, particulièrement en l'absence de toute responsabilisation du gouvernement pour les erreurs. Le gouvernement n'a offert aucune excuse ou remède aux personnes faussement identifiés en 2003 comme des « terroristes présumés » dans le cadre du Projet Thread.¹⁸</p> |
| <p>Les amendements de juillet 2004 au Règlement assurent une meilleure protection aux mineurs non accompagnés et aux personnes incapables de comprendre les procédures en exigeant qu'ils soient référés à la Commission de l'immigration et le statut de réfugié (CISR) avant qu'un ordre d'expulsion ne soit émis. L'avantage de ce renvoi auprès de la CISR est qu'un représentant peut alors être désigné afin d'agir au nom de ces personnes vulnérables.¹⁶</p> | <p>En dépit d'un engagement pris pour que la situation change, les demandeurs continuent à être jugés inadmissibles pour des motifs de sécurité sans être informés qu'ils peuvent plaider qu'ils devraient être exemptés parce que leur présence au Canada ne serait pas « préjudiciable à l'intérêt national ».¹⁹</p> |

¹⁶ DORS/2004-167, sous-section 63(2) amendant la section 228 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

¹⁷ La moyenne a été calculée par le CCR à partir des statistiques fournies par CIC/ASFC sur les activités de détention hebdomadaire. Ces statistiques tiennent compte des personnes détenues pour une partie ou toute la semaine. CIC a commencé à fournir ces statistiques à partir de la semaine du 22 juin 2003.

¹⁸ En novembre 2003, de nombreux organismes communautaires et de défense des droits se sont joints au CCR pour demander que des excuses soient présentées relativement au traitement d'Indiens et de Pakistanais, publiquement étiquetés comme des « terroristes » sur la base de preuves dérisoires en août 2003. Dans sa réponse en février 2004, la Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration s'est refusé à reconnaître toute injustice dans le traitement de ces hommes.

¹⁹ La *Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés*, section 34 crée une catégorie très vague de personnes inadmissibles pour raison de sécurité. La Cour Suprême a jugé que cette définition vaste est compatible avec la Charte parce que le Ministre peut exempter les personnes concernées. Cependant, les demandeurs ne sont pas nécessairement mis au courant du fait qu'ils peuvent faire une demande d'exemption jusqu'à ce qu'ils soient refusé; il est alors trop tard.

RESPECTER L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

| Côté positif |
|---|
| Il y a une conscience accrue au sein des officiels du gouvernement en ce qui a trait à la détention des mineurs. |
| CIC a mis en application des guides de procédures pour aider les agents à travailler avec des mineurs faisant une demande du statut de réfugié. |

| Côté négatif |
|---|
| Malgré la conscience des besoins d'attention particulière pour les mineurs, la détention des enfants n'est pas toujours utilisée uniquement comme une mesure de dernier ressort. D'octobre 2003 à novembre 2004, une moyenne de 17 mineurs étaient en détention chaque semaine. Parmi eux, 5 étaient des mineurs non accompagnés. ²⁰ |
| Il n'existe toujours aucune politique pour les enfants séparés, malgré la recommandation en octobre 2003 du Comité des Nations Unies des Droits de l'Enfant qu'une telle politique soit adoptée. ²¹ |
| Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est mal appliqué dans les décisions pour motifs humanitaires. De plus, du fait de retards dans l'étude des demandes pour motifs humanitaires, les gens sont déportés avant que leur demande ne soit examinée, et ce même quand la demande est déposée bien avant la date de leur déportation, ce qui signifie que l'intérêt supérieur des enfants concernés ne sont pas pris en considération. |

PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

| Côté positif |
|---|
| Dans le discours du Trône d'octobre 2004, le gouvernement s'est engagé à présenter une loi pour la protection contre la traite des personnes. |

| Côté négatif |
|--|
| Aucun des engagements pris jusqu'à ce jour par le gouvernement en ce qui a trait à la traite des personnes n'offrent de protection pour ces personnes, en particulier lorsqu'il s'agit de femmes. Les femmes étant arrivées au Canada des suites d'un trafic sont plus traitées comme des criminelles que comme des victimes; elles sont habituellement détenues puis déportées. |
| CIC n'a pas fourni, comme l'exige la Loi, une analyse fondée sur le sexe de l'impact de la Loi. ²² Au lieu d'analyser comment les femmes et les hommes sont différemment affectés par la Loi, le rapport annuel de CIC discute de projets et d'activités afin de réaliser cette analyse fondée sur le sexe. |

²⁰ La moyenne a été calculée par le CCR à partir des statistiques fournies par CIC/ASFC sur les activités de détention hebdomadaire. Ces statistiques tiennent compte des personnes détenues pour une partie ou toute la semaine.

²¹ Comité des Nations Unies des Droits de l'Enfant. Observations finales: Canada. 27/10/2003. CRC/C/15/Add.215, par. 47.

²² *Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés*, section 94(2)(f).