



Conseil canadien pour les réfugiés Canadian Council for Refugees

Réforme proposée concernant les réfugiés : peser le pour et le contre

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a récemment déposé le projet de loi C-11. S'il est adopté, le système canadien de détermination du statut de réfugié subira d'importants changements.

Il est clair que le système actuel comporte des problèmes. Il est clair que nous visons tous un système capable de déterminer rapidement et de façon juste à qui accorder la protection en tant que réfugié.

La proposition atteint-elle cet objectif ? Selon le Conseil canadien pour les réfugiés, la proposition contient des éléments positifs, ainsi que plusieurs lacunes graves, qui font en sorte que les réfugiés pourraient être expulsés vers la persécution, en particulier les plus vulnérables.

Certaines dispositions rendraient aussi le système moins efficace.

Le CCR invite les députés à se pencher sur les lacunes du projet de loi.

Préoccupations clés :

Pays d'origine désignés

Le projet de loi C-11 permet au ministre de désigner des pays dont les ressortissants n'auraient pas accès à l'appel. Bien que le ministre parle publiquement de « pays d'origine sûrs », le projet de loi C-11 ne comprend ni le mot « sûr » ni aucun critère.¹

Injuste?

- > Il est discriminatoire de traiter les demandeurs différemment selon leur pays d'origine. La détermination du statut de réfugié exige une évaluation individuelle de chaque cas, et non un jugement de groupe.
- > Certaines personnes seront désavantagées, telles que les personnes dont la demande est fondée sur le genre ou l'orientation sexuelle. Dans de nombreux pays, qui semblent généralement plutôt pacifiques et « sûrs », la persécution pour ces motifs peut être un problème sérieux.
- > Les demandeurs de pays désignés feront face à un préjugé à leur égard, même à la première instance, puisque les décideurs seront conscients du jugement posé par le gouvernement sur ces pays.
- > Les demandeurs provenant de pays qui en général engendrent peu de demandes d'asile, sont parmi ceux qui ont le plus besoin d'un appel, en raison de questions difficiles de fait et de droit, telles que la disponibilité de la protection de l'État.
- > L'absence d'un processus équitable pour ces demandeurs peut conduire à leur refoulement vers la persécution, en violation des droits humains.

Autres préoccupations

- > La création d'une liste de « pays d'origine sûrs » politise le système : des pays insatisfaits de ne pas être considérés « sûrs » pourraient exercer des pressions diplomatiques.
- > Dans sa forme actuelle, l'amendement donne au ministre un chèque en blanc pour désigner tout pays, partie de pays ou groupe à l'intérieur d'un pays, sans référence aux principes de protection des réfugiés.

Conséquence fatale de l'absence de l'appel

Grise, une jeune femme mexicaine, a cherché refuge au Canada suite à la persécution de sa famille par des trafiquants de drogue. Le statut de réfugié lui a été refusé. Après son retour au Mexique, elle a été enlevée par les personnes qu'elle avait fuies. En juin 2009, elle a été retrouvée morte d'une balle dans la tête. Elle avait 24 ans.

Grise serait peut-être vivante aujourd'hui si elle avait eu accès à l'appel pour les réfugiés. Si le Mexique est désigné comme pays d'origine sûr, Grise serait confrontée au même risque de mort en vertu du projet de loi C-11.

¹ Le projet de loi permet également au ministre de désigner une partie d'un pays ou une catégorie de ressortissants d'un pays.

Note : Dans ce document, les noms ont été changés pour protéger l'identité des personnes.

Entrevue dans les 8 jours, audience dans les 60 jours

Dans la proposition du gouvernement, l'entrevue devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié se tiendrait dans les 8 jours et l'audience 60 jours plus tard.²

Injuste?

- > 8 jours après l'arrivée est trop tôt pour une entrevue formelle. Si l'entrevue sert à consigner la déclaration détaillée concernant la demande, les demandeurs les plus vulnérables seront pénalisés, tels les personnes traumatisées par la torture ou les femmes qui n'ont pas l'habitude de se confier à une figure d'autorité.
- > Certains demandeurs sont prêts pour une audience dans les 60 jours, mais d'autres ne le sont pas, entre autres les réfugiés qui ont besoin d'établir la confiance afin de témoigner librement (tels que les personnes qui ont subi une agression sexuelle).
- > Plusieurs réfugiés ont besoin de plus de 60 jours pour réunir les documents pertinents à l'appui de leur demande (surtout s'ils ont fui une nouvelle situation de persécution, ou sont en détention).

Inefficace?

- > Le recours à une entrevue pour recueillir de l'information auprès des demandeurs est un processus lent, surtout lorsque ceux-ci viennent d'arriver. Soit les entrevues seront d'une longueur ingérable, soit, si elles sont courtes, elles ne permettront pas d'obtenir beaucoup d'information utile.³
- > Si l'audience est tenue alors que le demandeur n'est pas prêt ou que la preuve n'est pas disponible, davantage de mauvaises décisions seront prises, et elles devront être corrigées en appel. Il est préférable de prendre le temps nécessaire pour obtenir une bonne décision la première fois.
- > Par ailleurs, si les audiences dans les 60 jours se terminent continuellement par un report parce que le demandeur n'est pas prêt, un temps d'audience énorme sera gaspillé. Il est préférable de tenir l'audience en fonction de la préparation du cas individuel.

² Le calendrier précis n'est pas inclus dans la législation : il sera mis en place par la réglementation.

³ Jusqu'à récemment, où l'on a jugé le processus inefficace, l'Agence des services frontaliers du Canada prenait en moyenne 4 à 5 heures pour l'entrevue des demandeurs à l'arrivée.

Impact du traumatisme

Marie est arrivée au Canada sans éducation formelle : elle ne parlait ni français ni anglais. Les questions posées lors de son audience l'ont déstabilisée et elle n'a pu répondre de façon satisfaisante. Elle a été jugée non crédible et sa demande a été refusée.

L'histoire complète n'est sortie qu'après l'audience. Marie a été violée pendant trois jours alors qu'elle était détenue par la police au Congo. Suite à cette expérience traumatisante elle craint les personnes en situation d'autorité. Son sentiment de honte l'empêchait de discuter de la violence sexuelle subie. Marie a pu parler librement après que son avocate ait passé des heures à gagner sa confiance. Elle avait aussi entrepris une thérapie depuis.

Marie a présenté une demande pour circonstances d'ordre humanitaire et attend la décision.

Rassembler la preuve

Flora* a fui le Pérou afin d'échapper à la violence brutale de son mari. Pour être acceptée comme réfugiée, elle devait démontrer qu'elle était encore en danger. Son avocate a mis plusieurs mois pour obtenir un rapport d'expert d'une avocate péruvienne spécialisée en droits des femmes, des affidavits de membres de la famille de Flora détaillant les menaces continues, et la preuve que son mari serait capable de la retrouver n'importe où au pays. Une recherche devait être faite, les affidavits préparés et les documents traduits.

La demande d'asile de Flora a été acceptée. Elle aurait probablement été refusée si Flora n'avait pas eu le temps de recueillir les éléments de preuve qui ont démontré qu'elle était à risque partout au Pérou.

Un langage respectueux

L'utilisation de termes tels que « faux demandeurs » est extrêmement nuisible. Nous avons besoin d'une discussion raisonnée, fondée sur les faits, et non d'insultes et de simplifications. Toutes les personnes qui font une demande n'ont pas besoin de protection, mais cela n'en fait pas des « abuseurs ». Elles peuvent avoir des raisons convaincantes de quitter leur pays, même si elles ne correspondent pas à la définition étroite de réfugié.

Les réfugiés sont parmi les personnes les plus vulnérables d'une société et elles sont des cibles faciles à attaquer, en tant que non-citoyens dans un pays étranger. Le fait de poser des étiquettes dénigrantes, surtout de la part du gouvernement, entrave profondément la perception du public envers les réfugiés, et les non-citoyens en général.

La prise de décision

La décision en première instance serait prise par des fonctionnaires, plutôt que par des personnes nommées par le Cabinet.⁴ Les membres de la Section d'appel des réfugiés (SAR) seraient nommés par le Cabinet.

Positif?

- > La proposition permet d'éviter, au niveau de la première instance, le problème actuel des nominations politiques, qui sont fréquemment entachées de considérations partisans et politiques, et ne sont pas faites en temps opportun.

Injuste?

- > Attribuer à des fonctionnaires la détermination du statut de réfugié est fondamentalement problématique parce que ceux-ci n'ont pas l'indépendance nécessaire.
- > En se limitant aux fonctionnaires, on exclut certains candidats des plus qualifiés, provenant d'un large éventail de milieux, comme les universités, les droits de la personne et les services sociaux. La qualité de la prise de décision en sera affectée.
- > La question des nominations à la SAR n'est toujours pas résolue. En vertu de ce projet de loi, les nominations seraient politiques. La qualité de la prise de décision en sera affectée.

Inefficace?

Dans d'autres pays, les systèmes utilisant des fonctionnaires se sont montrés inefficaces, un grand nombre de cas étant invalidées en appel, ce qui augmente les délais de traitement et les coûts.⁵

L'appel et l'Évaluation des risques avant renvoi

La Section d'appel des réfugiés (SAR) serait (enfin) mise en œuvre et de nouvelles preuves pourraient y être présentées, tenant le rôle de l'Évaluation des risques avant renvoi (ERAR). La SAR serait également en mesure de tenir une audience.

Positif?

- > Un appel sur le fond est nécessaire pour corriger les erreurs, inévitables en première instance.
- > L'ERAR est inefficace : il est plus sensé de considérer de nouvelles preuves à la SAR.

Inefficace?

- > Le projet de loi laisse en place, pour certains demandeurs, l'ERAR, un processus très inefficace, dont les décisions prennent généralement plusieurs mois ou années (La moyenne en 2006 était de 202 jours). Outre les longs retards, l'ERAR est extrêmement inefficace, exigeant qu'une seconde structure en entier fasse le même travail de détermination du statut de réfugié que la Commission d'immigration et du statut de réfugié (CISR).

⁴ Ils travailleraient à la CISR, comme commissaires à la Section de protection des réfugiés.

⁵ Par exemple, 28% des décisions d'asile au Royaume-Uni ont été invalidées en appel en 2009: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/immiq309suppa.xls>

Les réfugiés au Canada versus les réfugiés outremer

Les réfugiés, où qu'ils soient dans le monde, ont les mêmes besoins : la protection et une solution durable. Le Canada a des obligations juridiques spécifiques envers les réfugiés qui sont au Canada. Il est donc faux de prétendre qu'on peut troquer les réfugiés ici pour des réfugiés outremer. Toutefois, nous avons une responsabilité morale envers les réfugiés ailleurs dans le monde.

Nous pourrions et devrions faire davantage pour réinstaller des réfugiés, notamment en éliminant les retards et la faible qualité de la prise de décisions à certains bureaux des visas.

Voir les rapports du CCR, *Nairobi : protection retardée, protection refusée* et *Concerns with refugee decision-making at Cairo*.

Demandes retirées ou abandonnées

En expliquant la nécessité d'une réforme du système de détermination du statut de réfugié, le ministre Kenney a maintes fois fait référence au 97% des demandes de Hongrie qui ont été retirées ou abandonnées en 2009.

Le chiffre de 97% est sérieusement trompeur, car la plupart des demandeurs hongrois étaient toujours en attente d'une audience à la fin de l'année. 2 440 Hongrois ont déposé une demande d'asile, seulement 8 Hongrois ont reçu une décision, 259 ont retiré ou abandonné leur demande en 2009.

La plupart des demandeurs qui retirent leur demande quittent le Canada peu après. On n'a pas besoin de modifier la loi pour les quelques demandeurs qui restent.

À risque, sans être une réfugiée?

Isabel, enseignante à la maternelle, a été harcelée et agressée à plusieurs reprises pendant des années par le puissant gang Mara Salvatrucha au Salvador. Elle s'est plainte à la police mais ils n'ont rien fait.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a décidé qu'Isabel faisait face à un risque réel si elle retournait au Salvador, mais ne l'a pas reconnue réfugiée au motif que tous les Salvadoriens font face au même risque.

En vertu du projet de loi C-11, les personnes dans la situation d'Isabel ne pourront faire prendre en considération le risque auquel ils sont confrontés. Le demandeur débouté ne pourra pas faire une demande CH. Et dans tous les cas, le projet de loi interdit l'examen des facteurs de risque pour les demandes CH.

Isabel a fait une demande CH et est en attente d'une décision.

Aide-mémoire pour une bonne détermination...

- > La détermination du statut de réfugié est difficile : il n'est pas évident de savoir qui est un réfugié.
- > Évaluer chaque cas selon ses mérites individuels.
- > Investir dans la qualité des décisions initiales : bien faire les choses la première fois.
- > Conserver le caractère apolitique : toutes les décisions doivent être prises par un organisme indépendant.
- > Favoriser la simplicité : éviter les règles inutiles.
- > Mettre en place les ressources nécessaires : éviter les arriérés.
- > Ne pas oublier que des vies humaines sont en jeu : respecter les normes en matière de droits humains.

Demandes pour considérations humanitaires (CH)

En vertu du projet de loi C-11, les demandeurs d'asile ne pourraient pas faire une demande CH, pendant que la demande est en cours et les 12 mois suivants. De plus, on ne pourrait pas soulever dans le cadre d'une demande CH des facteurs liés aux risques dans le pays d'origine.

Injuste?

- > La demande CH est un recours nécessaire pour examiner les questions de droits humains, dont l'intérêt supérieur de l'enfant, et les risques potentiels pour les personnes. Empêcher ce recours pourrait être contraire à la Charte canadienne des droits et libertés et au droit international en matière de droits humains.

Inefficace?

- > L'interdiction de présenter des facteurs de risque sera très difficile à appliquer et mènera à de nombreux litiges.
- > Interdire l'examen de facteurs de risque obligera certains demandeurs CH à faire une demande d'asile, ce qui engorgera le système inutilement.
- > Une demande CH n'a pas d'impact sur le renvoi.

La considération de l'intérêt supérieur de trois orphelins

Trois enfants se sont enfuis au Canada après l'assassinat de leurs parents par des trafiquants de drogue au Mexique. La CISR a conclu qu'ils ne correspondent pas à la définition de réfugiés, mais une demande CH permet de présenter l'argument qu'il est contraire à l'intérêt supérieur des orphelins de les renvoyer à l'endroit où leurs parents ont été assassinés.

En vertu du projet de loi C-11, il serait impossible d'examiner l'intérêt supérieur des enfants demandeurs d'asile, même si la Convention relative aux droits de l'enfant l'exige.

Recommandations

Le CCR présentera des recommandations détaillées visant à combler les lacunes du projet de loi, dont les suivantes :

- > Les commissaires de la CISR doivent être nommés par un système de sélection fondé sur le mérite qui ne se limite pas aux fonctionnaires.
- > Éliminer la désignation du pays d'origine sûr.
- > Laisser plus de temps aux demandeurs pour se préparer à leur audience.
- > Éliminer l'interdiction pour les demandeurs de présenter une demande pour considérations humanitaires.

Pour plus d'informations sur la réforme proposée,
voir : <http://ccrweb.ca/fr/la-reforme-refugies>

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS

6839A Drolet #302, Montréal QC, H2S 2T1

tél. (514) 277-7223, téléc. (514) 277-1447

courriel : info@ccrweb.ca www.ccrweb.ca

mai 2010