



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

Projet de loi C-11, Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés

**SECTION NATIONALE DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET DE LA CITOYENNETÉ
ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN**

Mai 2010

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien.

TABLE DES MATIÈRES

Projet de loi C-11, *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*

SOMMAIRE EXÉCUTIF	I
I. INTRODUCTION	1
II. PROBLÈMES DU SYSTÈME ACTUEL	1
III. VUE D'ENSEMBLE DES NOUVELLES PROPOSITIONS	3
A. Section d'appel des réfugiés.....	4
B. Désignation de pays d'origine	5
C. Processus accélérés – Remplacement du formulaire sur les renseignements personnels présenté dans les 28 jours par une entrevue dans les huit jours et une audience dans les 60 jours	7
D. Restrictions à l'accès à d'autres procédures d'immigration pendant un an	9
E. Nominations par le gouverneur en conseil.....	17
F. Mise en œuvre par étapes.....	19
IV. CONCLUSION	20

Projet de loi C-11, *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC) est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires sur le projet de loi C-11, Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés. Bien que le projet de loi contienne des éléments positifs qui pourraient rationaliser le processus d'octroi de l'asile, le caractère équitable du régime proposé et sa capacité de permettre de statuer convenablement sur des demandes présentées par des personnes ayant besoin de protection ou requérant de considérations humanitaires sont des facteurs tout aussi importants.

Nous suggérons ici un certain nombre de modifications au projet de loi en vue de préserver l'équité et l'exactitude tout en satisfaisant aux objectifs d'accélérer le traitement et d'assurer l'efficacité administrative.

Problèmes du système actuel

Le système actuel connaît divers points d'engorgement : l'établissement de l'admissibilité par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la présentation du formulaire sur les renseignements personnels, l'organisation de l'audience, l'examen des risques avant renvoi (ERAR). Cependant, les demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, les demandes pour motifs humanitaires ou les demandes de permis de séjour temporaire ne prolongent pas indûment les délais dans le système et favorisent l'équité et une justice individualisée. Dans la mesure où le projet de loi C-11 vise à supprimer ces éléments de protection afin d'accélérer le processus, il est mal inspiré.

Vue d'ensemble des nouvelles propositions

Un processus d'octroi de l'asile qui est équitable, rapide et juste est favorable aux véritables réfugiés. Ainsi toute réforme concernant l'octroi de l'asile régime des réfugiés devrait être

évaluée au regard du double critère de l'équité et de la célérité, aussi bien dans les décisions sur les demandes que dans le renvoi de demandeurs d'asile déboutés. La célérité sans équité mène à l'arbitraire et éventuellement à l'injustice. L'équité sans célérité mène au traitement tardif des demandes légitimes et encourage la prolifération de demandes non fondées.

Nous évaluons ci-dessous les propositions du projet de loi C-11 dans cette optique.

Section d'appel des réfugiés

La création de la Section d'appel des réfugiés (SAR) est une innovation importante, que la Section de l'ABC appuyait depuis de nombreuses années. Selon le projet de loi C-11 cependant, l'accès à la SAR est limité dans le cas des demandeurs dont le pays d'origine figure sur une liste que le gouvernement se propose d'établir (voir plus loin). En outre, il existe des restrictions aux preuves dont la SAR peut tenir compte : il doit s'agir de nouveaux éléments de preuve ou d'éléments qui n'étaient pas normalement accessibles avant le rejet de la demande par la Section de la protection des réfugiés (SPR). Compte tenu de ces restrictions, le projet de loi devrait expressément prévoir que tout élément au dossier du tribunal soit exempté de ce critère, et consacrer le critère normal applicable à la preuve en appel (en l'occurrence, la SAR devrait tenir compte entre autres des efforts que l'appelant a déployés au moment de l'audience initiale afin d'obtenir les éléments de preuve, la pertinence de ces éléments à l'appel et leur importance pour la décision sur l'appel). Enfin, l'article 110(6) précisant les conditions de la tenue d'une audience devrait prévoir non pas que la section « peut tenir » mais bien « doit tenir » une audience. Il n'existe aucune situation qui justifierait que la SAR tranche un appel sans audience lorsque des éléments de preuve documentaire soulèvent une question importante de crédibilité susceptible d'influer sur la décision.

Désignation de pays d'origine

La Section de l'ABC perçoit de graves problèmes dans le fait d'habiliter le gouvernement à désigner des pays considérés comme étant démocratiques et sûrs mais qui sont la source d'un grand nombre de demandes d'asile non fondées, en vue de supprimer les droits procéduraux des réfugiés qui en proviennent. Non seulement la décision sur une demande d'asile exige-t-elle une évaluation individuelle, mais plus encore, la liste des pays risque de devenir politisée. La Section de l'ABC est d'avis que cette disposition devrait être éliminée.

Si elle est maintenue, le risque de politisation devrait être minimisé. Ce résultat pourrait être atteint en veillant à ce que la loi limite le recours à la liste aux situations répondant à de stricts critères en matière de droits de la personne et de protection de l'État, qu'elle prévoie une clause de temporarisation exigeant une réévaluation des pays après un an et qu'elle exige une consultation publique avant que la désignation ne soit finale. Nous recommandons par conséquent d'ajouter les dispositions suivantes au projet de loi :

109.1 (3.1) Un pays ne sera pas désigné en vertu de cet article à moins que le nombre de demandes présentées par ses ressortissants soit supérieur, dans les trois mois précédant la désignation, à 10 pour cent du nombre total de demandes soumises à la Section de la protection des réfugiés pendant cette période.

109.1 (3.2) Un pays cessera d'être considéré comme étant désigné en vertu du paragraphe 109.1(1) un an après la date où il a été désigné, à moins que le ministre désigne à nouveau le pays avant l'anniversaire de sa désignation.

109.1 (3.3) Le ministre peut seulement désigner un pays en vertu de cet article si le ministre a reçu une recommandation du comité consultatif constitué en vertu de cet article.

109.1(3.4) Avant de désigner un pays en vertu de cet article, le ministre doit indiquer son intention de le faire et permettre aux parties intéressées de présenter des soumissions au sujet de la désignation.

109.1 (3.5) Pour déterminer si un pays doit être désigné en vertu de cet article, le ministre crée un comité consultatif. Le comité consultatif comprend deux membres qui sont des employés de la fonction publique ayant une expertise et une expérience en matière de lois sur les droits de la personne ainsi que deux spécialistes des droits de la personne indépendants désignés en consultation avec les groupes intéressés. Le comité examine à la demande du ministre l'opportunité qu'un pays soit désigné en vertu de cet article, et reçoit les observations présentées en vertu du paragraphe 109.1(3.4).

Processus accélérés – Remplacement du formulaire sur les renseignements personnels présenté dans les 28 jours par une entrevue dans les huit jours et une audience dans les 60 jours

Le projet de loi prévoit un nouveau processus d'examen initial par un fonctionnaire de la SPR qui fixe une date d'audition. Elle ne prévoit pas les délais indiqués ci-dessus, mais le gouvernement les a évoqués comme exigences opérationnelles. Il sera difficile de garantir que le demandeur ait un accès adéquat convenable à un avocat et le temps de préparer son dossier convenablement dans ces délais. Vu l'importance de toute déclaration initiale et le risque que des conclusions défavorables soient tirées d'une déclaration incomplète ou inexacte, il serait préférable de prévoir un délai de 28 jours pour l'entrevue initiale. Le gouvernement fédéral devrait aussi assurer l'accès à une aide juridique ou à tout le moins à un avocat de garde qui puisse donner aux demandeurs des conseils initiaux avant leur rencontre avec le fonctionnaire. Faute de respecter le droit d'un demandeur à un avocat, il

pourrait y avoir un plus grand nombre de demandes d'examen judiciaire, ce qui pourrait entraîner une augmentation des coûts et des délais. La Section de l'ABC recommande donc que le paragraphe 100(4.1) proposé indique qu'une personne se présentant à une entrevue avec un fonctionnaire de la Commission a le droit d'être représenté par un conseiller juridique ou autre.

Des préoccupations semblables sont soulevées par le délai de 60 jours pour l'audience. Les demandeurs et leurs avocats ont besoin de temps pour préparer le dossier, divulguer des documents et, dans de nombreux cas, retenir des témoins experts tels que psychologues et médecins. Une décision précipitée nuira aux demandeurs légitimes qui ne sont pas en mesure de se préparer convenablement et suscitera des demandes d'ajournement. Sur le plan pratique, le fait de prévoir quatre mois pour les audiences n'augmentera guère les délais.

Par ailleurs, le droit fondamental à l'équité procédurale exige que l'article 24 du projet de loi prévoie la possibilité pour un demandeur d'expliquer une omission de se présenter à une entrevue avant que soit prononcé un désistement.

Restrictions à l'accès à d'autres procédures d'immigration pendant un an

Le projet de loi C-11 interdirait aux personnes qui présentent ou ont présenté une demande d'asile de demander dans les 12 mois suivants une demande de permis de séjour temporaire. Il interdirait aussi au ministre d'examiner des demandes pour des motifs humanitaires présentées par toute personne alors qu'elle a une demande d'asile en instance, ou dans l'année après qu'une demande d'asile a été rejetée. La possibilité de demander un permis de séjour temporaire ou une exemption pour motifs humanitaires ne fait pas obstacle au renvoi, que ce soit en vertu de la loi ou autrement. La Cour fédérale n'accorde qu'exceptionnellement un sursis sur la base d'une demande de permis de séjour temporaire ou d'une demande pour motifs humanitaires en instance.

La Section de l'ABC s'inquiète spécialement de l'interdiction d'un an visant les demandes pour motifs humanitaires. Ces demandes sont un moyen vital d'assurer un recours aux personnes dont les droits ont été violés mais qui ne satisfont pas aux critères rigoureux des demandes d'asile. À tout le moins, il n'y a aucune raison qu'une demande d'asile qui a été retirée soit un obstacle à une demande pour motifs humanitaires. Si la disposition est maintenue, ce à quoi nous nous opposons vivement, elle devrait être modifiée de façon à

permettre aux personnes qui retirent leur demande d'asile avant qu'elle ne soit examinée de présenter une demande pour motifs humanitaires.

L'article 4 limite aussi la portée de l'examen humanitaire de façon à exclure le chevauchement entre une demande d'asile et une demande pour motifs humanitaires. La jurisprudence reconnaît déjà qu'une demande pour motifs humanitaires peut engendrer des facteurs de risque. Interdire la prise en considération du risque dans les demandes pour motifs humanitaires sera non seulement très difficile à appliquer, mais sera peut-être inconstitutionnel. Ce serait le cas en particulier si le demandeur n'a pas présenté une demande d'asile ou n'est pas autorisé à le faire, de sorte que les décideurs ne tiendraient aucun compte des facteurs de risque.

Nous croyons que d'autres options permettraient d'assurer la rapidité, l'équité et l'efficacité du processus de la demande pour motifs humanitaires tout en respectant la Charte et en palliant toute préoccupation à l'égard des renvois différés. La première option est une version accélérée du système actuel, où les décisions sur les demandes pour motifs humanitaires resteraient du ressort de Citoyenneté et Immigration Canada. Cette option exigerait simplement des modifications administratives en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les demandeurs d'asile continueraient d'avoir le droit de présenter simultanément une demande pour motifs humanitaires, ou alors pourraient retirer leur demande d'asile et présenter une demande pour motifs humanitaires sous réserve de certaines restrictions procédurales veillant à garantir que cette possibilité reste un recours efficace dans les cas pertinents.

Cette option exigerait de centraliser le traitement des demandes pour motifs humanitaires dans un centre spécialisé – sauf dans les rares cas où une entrevue est nécessaire, lorsque le dossier serait envoyé à la région en vue d'une décision. Si une demande pour motifs humanitaires était présentée avant qu'une décision finale soit rendue sur l'asile, il y aurait automatiquement report du renvoi du demandeur tant que cette demande est en instance. Les demandeurs pourraient ainsi choisir de renoncer à leur demande d'asile sans s'exposer à un renvoi immédiat.

La deuxième option conférerait à la SAR la compétence à l'égard des demandes pour motifs humanitaires lorsque le demandeur ne satisfait pas aux critères du statut de réfugié. Le

temps supplémentaire nécessaire pour évaluer les considérations limitées liées aux motifs humanitaires dans un appel à la SAR serait minime.

Si la teneur de l'article 4 reste essentiellement inchangée, un certain nombre de dispositions sont superflues et il se pose certains problèmes techniques. Par exemple, l'article 4 supprime la mention « ou l'intérêt public le justifie » de l'actuel article 25(1) sans qu'il en soit tenu compte dans le texte du projet de loi, et l'article 5 ajoute un paragraphe 25.1(3) pour exiger que le ministre tienne compte des critères de sélection provinciaux (qui sont économiques et antithétiques aux considérations humanitaires).

L'article 15 contient un autre obstacle procédural semblable d'un an pour les examens des risques avant renvoi (ERAR). Cette proposition est trop encombrante et risque également d'être inconstitutionnelle. À n'en pas douter, il y aura des situations où de nouveaux renseignements apparaissant après que la décision a été rendue révèlent un risque pour une personne. Même si le projet de loi confère au ministre le pouvoir d'exempter certaines catégories de personnes de cette clause d'inadmissibilité, il n'est pas habilité à en exempter une personne en particulier. Selon le projet de loi, le demandeur n'aurait aucun recours pendant la période de 12 mois. Si un demandeur réussissait à démontrer que cette interdiction l'expose à un risque, l'article serait invalidé. L'article 15 devrait être supprimé.

Il vaudrait mieux permettre les demandes de réouverture d'une procédure auprès de la SAR. Une telle demande devrait préciser les nouveaux éléments de preuve et les motifs de la demande. Si la SAR concluait à l'absence de nouveaux éléments de preuve, elle pourrait disposer de l'affaire par voie sommaire sans motifs. La SAR permettrait une nouvelle audition uniquement lorsque les nouveaux éléments de preuve présentés auraient pu mener à un résultat différent. En outre, si une personne était visée par une mesure de renvoi dont la date aurait déjà été fixée, elle serait tenue d'informer la Section de la date du renvoi, et le traitement de la demande serait accéléré. Une telle proposition rendrait l'ERAR superflu sauf lorsque le demandeur n'a pas introduit d'appel auprès de la SAR, lorsque la personne a été exclue en vertu de l'article 1 E ou F de la Convention sur les réfugiés ou en cas d'irrecevabilité de la demande d'asile ou de l'appel d'une personne.

Nominations par le gouverneur en conseil

La Section de l'ABC appuie l'élimination de l'influence du favoritisme politique dans les nominations à la SPR en prévoyant que ses membres soient des employés de la fonction

publique. Cependant, des précautions devraient être prises pour éviter les critiques qui ont été exprimées au sujet du processus de nomination de la Section de l'immigration, processus perçu comme favorisant les personnes provenant du « système » de sorte que les décideurs avaient un parti pris en faveur du gouvernement. La Section de l'ABC croit que le projet de loi devrait prévoir un processus de sélection ouvert aux employés de la fonction publique aussi bien qu'à d'autres personnes qualifiées, en fonction de critères de sélection fondés sur le mérite.

Mise en œuvre par étapes

Le projet de loi C-11 n'entre pas en vigueur comme un tout même s'il est présenté comme un tout. En particulier, les demandeurs n'auront de droit d'appel auprès de la SAR que deux ans après la sanction royale (à moins que le gouverneur en conseil ne fixe une date préalable), tandis que l'interdiction des demandes pour des motifs humanitaires entre en vigueur dès la sanction royale. Cette disposition est inacceptable. Une promesse d'un meilleur équilibre à l'avenir signifie une absence d'équilibre dans l'immédiat. Cette mise en œuvre par étapes du projet de loi est une faille fondamentale, et elle sera désastreuse pour les demandeurs d'asile.

Conclusion

L'objectif d'une réforme du régime du droit d'asile devrait être le même que celui de tout programme gouvernemental : assurer la prestation d'un service équitable et efficace à ceux qui en ont besoin. La Section de l'ABC appuie les tentatives en vue de rationaliser le régime du droit d'asile et de le rendre plus efficace par rapport aux besoins des réfugiés légitimes. Elle reconnaît aussi que des innovations sont nécessaires afin de rendre le système moins attrayant pour les personnes qui présentent des demandes d'asile non fondées. Cependant, l'équité fondamentale et les droits personnels ne doivent pas en souffrir. Nos recommandations visent à respecter l'intention du projet de loi C-11, mais en rectifiant ce que nous percevons comme des risques de véritable injustice et en dernier ressort des risques pour la vie de réfugiés qui comptent sur le Canada pour répondre à leurs besoins et ceux de leurs familles.

Projet de loi C-11, *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*

I. INTRODUCTION

La Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC) est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires sur le projet de loi C-11, *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*. Le gouvernement a présenté ce projet de loi en mars 2010 en déclarant que ces réformes visaient « à rendre plus rapidement des décisions concernant les demandes d'asile et à offrir plus rapidement de la protection aux personnes qui en ont besoin »¹. Bien que le projet de loi contienne des éléments positifs qui pourraient rationaliser le processus d'octroi de l'asile, le caractère équitable du régime proposé et sa capacité de permettre de statuer convenablement sur des demandes présentées par des personnes ayant besoin de protection ou requérant la prise en compte de considérations humanitaires sont des facteurs tout aussi importants. Cette optique exige une audience devant une instance de décision indépendante et compétente, et la possibilité d'un appel sur le fond. Un processus de décision équitable, rapide et efficace favorise les véritables réfugiés.

Nous suggérons un certain nombre de modifications au projet de loi en vue de préserver l'équité et l'exactitude tout en satisfaisant aux objectifs d'accélérer le traitement et d'assurer l'efficacité administrative.

II. PROBLÈMES DU SYSTÈME ACTUEL

Le système actuel connaît divers points d'engorgement.

- L'établissement de l'admissibilité par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) considère que la demande d'une personne est renvoyée à la Commission de

¹ Citoyenneté et Immigration Canada, « Communiqué – Proposition de réforme équilibrée du système d'octroi de l'asile du Canada » (30 mars 2010), en ligne : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiqués/2010/2010-03-30.asp>.

l'immigration et du statut de réfugié (CISR) dans les trois jours, mais la CISR a comme politique de ne pas examiner une affaire avant que l'ASFC ait réglé les questions d'admissibilité, qui sont surtout liées à la sécurité. Dans certains cas, il y a eu des délais d'un an ou plus pendant que l'ASFC procédait aux vérifications de sécurité.

- La présentation du formulaire sur les renseignements personnels

Dans le système actuel, un demandeur est tenu de présenter un formulaire de renseignements personnels dans un délai de 28 jours. Il y a souvent des retards dans la présentation du formulaire en raison de la difficulté du demandeur à s'assurer les services d'un avocat, menant à des demandes de prorogation des délais.

- La détermination de la date d'audience

Vu le grand nombre de dossiers auquel la CISR est souvent confrontée, il peut y avoir un délai d'un an et demi, sinon plus, entre l'introduction d'une demande et la détermination de la date d'une audience. À divers moments, la CISR n'a pas bénéficié d'un effectif de membres complet, et sa capacité d'examiner des demandes a été sensiblement réduite. Il en a découlé un important arriéré.

- L'examen des risques avant renvoi (ERAR)

L'examen des risques avant renvoi (ERAR) est un processus administratif mené à bien par des fonctionnaires en vue de fournir une évaluation rapide des risques avant un renvoi. Il a été créé en reconnaissance des longs délais entre le rejet initial d'une demande et l'exécution d'un renvoi, durant lesquels les circonstances déterminant le risque qu'une personne soit victime de persécution ou de torture dans son pays peuvent changer. Une fois qu'une personne demande un ERAR, son renvoi est suspendu en attendant l'issue de l'ERAR.

La difficulté est que même en l'absence d'audience, le processus de l'ERAR est long. Les responsables de l'ERAR ne règlent habituellement qu'un dossier ou deux par jour. Vu le grand nombre de demandes, le délai moyen entre le rejet d'une demande d'asile et la conclusion de l'ERAR du demandeur peut aisément dépasser un an.

Cependant, les étapes suivantes du processus ne prolongent pas indûment les délais dans le système et favorisent l'équité et la capacité du système de tenir compte de la situation personnelle d'un demandeur.

- Contrôle judiciaire devant la Cour fédérale

En vertu du système actuel, dans la plupart des cas, une personne qui présente une demande d'asile qui est rejetée a le droit de solliciter l'autorisation de demander un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

Le renvoi peut être suspendu en attendant la décision sur l'autorisation. Dans le passé, il y a eu d'importants délais et arriérés dans le traitement des demandes d'autorisation; et si l'autorisation est refusée, le demandeur en est habituellement informé dans les six semaines suivant la décision. Il y a un certain délai dans l'instruction des dossiers dans lesquels l'autorisation est accordée, mais seulement 10 à 15 p. 100 des cas verront l'autorisation accordée.

- Demandes pour motifs humanitaires et demandes de permis de séjour temporaire

Contrairement à ce que l'on entend, les demandes pour motifs humanitaires, les demandes de permis de séjour temporaire et les demandes de sursis d'une mesure de renvoi ne causent pas en soi des délais. La loi n'exige en rien de surseoir à une mesure de renvoi en attendant l'issue de telles demandes. Il n'y a sursis d'une mesure de renvoi que si la Cour fédérale l'ordonne, dans des circonstances exceptionnelles et sur demande de la personne concernée. Le nombre de sursis accordés par la Cour fédérale ne dépasse probablement pas quelques centaines par année.

Par conséquent, il n'y a pas de motif de soutenir que les demandes pour motifs humanitaires, les demandes de permis de séjour temporaire et les demandes de sursis d'une mesure de renvoi causent des délais dans le système. Par ailleurs, la possibilité de présenter ces demandes aide à garantir que le Canada respecte ses traditions humanitaires et ses obligations légales, par exemple en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Dans la mesure où le projet de loi C-11 vise à supprimer ces éléments de protection afin d'accélérer le processus, il est mal inspiré.

III. VUE D'ENSEMBLE DES NOUVELLES PROPOSITIONS

Les demandeurs d'asile souhaitent une décision rapide, diligente et équitable. Cette optique exige une audience devant une instance de décision indépendante et compétente, et la possibilité d'un appel sur le fond. Un processus d'octroi de l'asile qui est équitable, rapide et juste est favorable aux véritables réfugiés. Il sert aussi à dissuader les demandeurs qui n'ont pas de craintes véritables, puisque leurs demandes sont réglées rapidement et le renvoi s'ensuit peu après. Toute réforme concernant l'octroi de l'asile devrait donc être évaluée au regard du double critère de l'équité et de la célérité, aussi bien dans les décisions sur les demandes que dans le renvoi de demandeurs d'asile déboutés. La célérité sans équité mène à l'arbitraire et éventuellement à l'injustice. L'équité sans célérité mène au traitement tardif des demandes légitimes et encourage la prolifération de demandes non fondées.

Nous évaluons les propositions du projet de loi C-11 dans cette optique.

A. Section d'appel des réfugiés

L'article 13 du projet de loi prévoit la mise en place de la Section d'appel des réfugiés (SAR). Il prescrit un examen documentaire fondé sur le dossier; il permet la présentation de nouveaux éléments de preuve survenus à la suite de la décision ou qui n'étaient pas normalement accessibles au moment de la décision. Il permet aussi la tenue d'une audience s'il se pose des questions de crédibilité par suite des nouveaux éléments de preuve admis.

La création de la SAR est une innovation importante, que la Section de l'ABC appuie depuis de nombreuses années. Le seul recours actuellement accessible aux demandeurs est de demander l'autorisation d'introduire une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Ce recours est complexe et même si l'autorisation est accordée, la portée du contrôle judiciaire est fortement limitée. La Cour fédérale ne peut qu'examiner des questions de fait. Elle ne peut pas recevoir de nouveaux éléments de preuve, mais uniquement rendre une décision en se fondant sur les éléments de preuve présentés au moment de l'audience. Par conséquent, l'efficacité du contrôle judiciaire comme moyen de rectifier une décision injuste est extrêmement limitée.

Selon le projet de loi C-11 cependant, l'accès à la SAR est limité dans le cas des demandeurs dont le pays d'origine figure sur une liste que le gouvernement se propose d'établir (voir plus loin). En outre, compte tenu du critère restrictif visant l'admission de nouveaux éléments de preuve par la SAR, il devrait être clairement indiqué que tout élément au dossier du tribunal est admissible devant la SAR et non soumis à ce critère. Nous recommandons aussi d'intégrer au projet de loi le critère normal applicable à la preuve en appel, de façon à fournir des balises à la nouvelle SAR.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que le paragraphe 110(4) soit révisé de façon à se lire comme suit :

(4) Dans le cadre de l'appel, la personne en cause ne peut présenter en plus du dossier du tribunal faisant partie du dossier dont est saisi la Section que d'autres éléments de preuve qui sont survenus après le rejet de sa demande ou qui n'étaient pas normalement accessibles

ou, s'ils l'étaient, qu'elle n'aurait pas normalement présentés, dans les circonstances, au moment du rejet.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande qu'un nouveau paragraphe 110(4.1) soit ajouté au projet de loi C-11 :

(4.1) En décidant d'admettre ou non les éléments de preuve supplémentaires, la Section d'appel des réfugiés prendra en compte, entre autres, les efforts que la personne en cause a déployés au moment de l'audience initiale en vue d'obtenir les éléments de preuve, la pertinence des éléments de preuve pour l'appel ainsi que l'importance des éléments de preuve pour la décision sur l'appel.

Enfin, nous recommandons que la formulation du paragraphe 110(6) proposé soit modifié de façon à remplacer « peut tenir » par « doit tenir », s'agissant d'une audience si les critères énoncés sont satisfaits. Nous ne connaissons aucune situation où ces critères seraient satisfaits – c'est-à-dire que la preuve documentaire soulève une importante question de crédibilité qui soit essentielle à la prise de décision et que des éléments de preuve, s'ils étaient admis, justifieraient d'admettre ou de rejeter la demande d'asile – et où il serait pourtant opportun que la SAR tranche sans accorder d'audience à l'appelant. Comme la Cour suprême l'a indiqué dans l'affaire *Singh* :

Je puis difficilement concevoir une situation où un tribunal peut se conformer à la justice fondamentale en tirant, uniquement à partir d'observations écrites, des conclusions importantes en matière de crédibilité.²

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que dans le paragraphe 110(6), « peut » soit remplacé par « doit ».

B. Désignation de pays d'origine

L'article 109.1 proposé permettrait au ministre de désigner des pays, de sorte que les demandeurs qui en proviennent perdent le droit d'appel auprès de la SAR. Bien que le projet de loi ne le prévoient pas, nous croyons comprendre que l'intention est de désigner des pays considérés comme étant démocratiques et sûrs mais qui sont la source d'un grand nombre de demandes d'asile non fondées.

² *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, para. 59.

De prime abord, la désignation d'une liste de pays peut sembler être intéressant parce que de façon intuitive, on pourrait croire que les pays concernés pourraient aisément être reconnus. Nous percevons toutefois d'importants problèmes. Premièrement, la décision sur une demande d'asile exige une évaluation individuelle. Il peut bien y avoir des situations où une demande est fondée même si elle provient d'un pays qui peut être considéré comme démocratique. Plus encore toutefois, la liste des pays risque de devenir politisée. La Section de l'ABC est donc d'avis que cette disposition devrait être éliminée.

Si elle est maintenue, le risque de politisation devrait être minimisé. Ce résultat pourrait être atteint d'abord en faisant approuver la liste par un comité consultatif composé de spécialistes des droits de la personne qui veilleraient à ce que la liste soit limitée aux situations répondant à de stricts critères en matière de droits de la personne et de protection de l'État, en soumettant la liste à une clause de temporarisation exigeant une réévaluation annuelle de l'inscription de chaque pays, et en exigeant une consultation publique avant que la désignation ne soit finale.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que le régime de la désignation de pays d'origine soit supprimé du projet de loi.

Si le régime est maintenu, la Section de l'ABC recommande que les dispositions suivantes soient ajoutées :

109.1 (3.1) Un pays ne sera pas désigné en vertu de cet article à moins que le nombre de demandes présentées par ses ressortissants soit supérieur, dans les trois mois précédant la désignation, à 10 pour cent du nombre total de demandes soumises à la Section de la protection des réfugiés pendant cette période.

109.1 (3.2) Un pays cessera d'être considéré comme étant désigné en vertu du paragraphe 109.1(1) un an après la date où il a été désigné, à moins que le ministre désigne à nouveau le pays en application du paragraphe 109(3.5) avant l'anniversaire de sa désignation.

109.1 (3.3) Le ministre ne peut désigner un pays qu'en vertu de cet article si le ministre a reçu une recommandation du comité consultatif constitué en vertu de cet article.

109.1(3.4) Avant de désigner un pays en vertu de cet article, le ministre doit indiquer son intention de le faire et permettre aux

parties intéressées de présenter des soumissions au sujet de la désignation.

109.1 (3.5) Pour déterminer si un pays doit être désigné en vertu de cet article, le ministre crée un comité consultatif. Le comité consultatif comprend deux membres qui sont des employés de la fonction publique ayant une expertise et une expérience en matière de lois sur les droits de la personne ainsi que deux spécialistes des droits de la personne indépendants désignés en consultation avec les groupes intéressés. Le comité examine à la demande du ministre l'opportunité qu'un pays soit désigné en vertu de cet article, et reçoit les observations présentées en vertu du paragraphe 109.1(3.4).

C. Processus accélérés – Remplacement du formulaire sur les renseignements personnels présenté dans les 28 jours par une entrevue dans les huit jours et une audience dans les 60 jours

L'article 11 du projet de loi exige que le demandeur se présente pour une entrevue, et que le fonctionnaire qui effectue l'entrevue fixe une date pour une audience. Le projet de loi ne précise pas les délais dans lesquels la première entrevue doit avoir lieu ou la date de l'audience doit être fixée. Cependant, le ministre a indiqué que l'entrevue devra avoir lieu dans les huit jours, et l'audience, dans les 60 jours.

Il sera difficile au demandeur de consulter un avocat et de préparer convenablement son dossier dans ces délais. L'entrevue initiale sera extrêmement importante à titre d'exercice de collecte d'information. Si le demandeur omet de l'information, il pourrait en découler une conclusion défavorable par la suite. Il faut du temps pour retenir les services d'un avocat d'expérience. Il serait préférable de prévoir un délai de 28 jours pour l'entrevue.

Sinon, vu l'importance de toute déclaration initiale et le risque que des conclusions défavorables soient tirées d'une déclaration incomplète ou inexacte, des dispositions doivent être prises pour assurer l'accès à une aide juridique. En 1989 lorsque la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a été créée, le gouvernement a conclu des accords avec les provinces en vue de fournir une aide juridique aux demandeurs d'asile pour les audiences initiales. Le gouvernement devrait prendre un engagement semblable de fournir des fonds au moment de la mise en œuvre du projet de loi C-11. Il est essentiel à l'équité procédurale que le droit d'une personne à un avocat soit respecté. À défaut, il pourrait en résulter un plus grand nombre de demandes d'examen

judiciaire, ce qui augmenterait les coûts et les délais et ainsi irait à l'encontre du but du projet de loi.

À tout le moins, un avocat de garde devrait être mis à disposition, à titre de moyen relativement peu dispendieux de permettre aux demandeurs d'obtenir des conseils juridiques initiaux avant de rencontrer un fonctionnaire à l'étape des huit jours. Le rôle de l'avocat de garde n'exigerait pas qu'il comprenne entièrement la demande; il aurait simplement à faire valoir au demandeur l'importance de l'entrevue, l'importance à ce qu'il soit sincère et la portée des renseignements pertinents. L'avocat de garde veillerait aussi à ce que l'entrevue soit équitable et franche, que le demandeur reçoive un enregistrement de l'interrogatoire (disque) et que le demandeur comprenne comment obtenir de l'aide juridique et retenir les services d'un avocat.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que le paragraphe 100(4.1) proposé par l'article 11 soit modifié par l'adjonction de ce qui suit :

Une personne qui se présente pour une entrevue avec un fonctionnaire de la Commission a le droit d'être représentée par un conseiller juridique ou autre.

En ce qui concerne le délai de 60 jours pour les audiences, il y a encore une fois des préoccupations évidentes au sujet de la mise en œuvre. Les demandeurs et leurs avocats ont besoin de temps pour préparer le dossier, divulguer des documents et, dans de nombreux cas, retenir des témoins experts tels que psychologues et médecins. Des opinions d'experts dignes de foi quant aux conditions psychologiques exigent souvent plusieurs rencontres entre l'expert et le demandeur. Dans certains cas, les demandeurs ont besoin de temps pour obtenir des documents du pays qu'ils ont fui. Les demandeurs qui échouent à cette audience et qui ont un droit d'appel auprès de la SAR sont confrontés à des restrictions sur la présentation de « nouveaux » éléments de preuve. Une décision précipitée nuira aux demandeurs légitimes qui ne sont pas en mesure de se préparer convenablement. Faute de prévoir des délais suffisants, la CISR sera assaillie de demandes d'ajournement. Sur le plan pratique, le fait de prévoir quatre mois pour les audiences n'augmentera guère les délais.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que les exigences opérationnelles à l'égard du nouveau processus prévu par le projet de loi soient modifiées de façon à fixer un délai de 28 jours pour l'entrevue initiale et de quatre mois pour l'audience.

Par ailleurs, le droit fondamental à l'équité procédurale exige que le demandeur ait la possibilité d'expliquer une omission de se présenter à une entrevue avant que soit prononcé un désistement.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande les ajouts suivants à l'article 24 modifiant l'article 168 de la LIPR :

168 (2) Avant de prononcer le désistement d'une demande d'asile pour omission de se présenter à l'entrevue mentionnée au paragraphe 100(4), la Section doit accorder au demandeur une possibilité d'expliquer la raison pour laquelle il ne s'est pas présenté à l'entrevue.

168 (2.1) Lorsque l'explication est jugée raisonnable, la Section fixera une date d'entrevue pour le demandeur.

D. Restrictions à l'accès à d'autres procédures d'immigration pendant un an

L'article 3 du projet de loi vise à interdire aux personnes qui présentent ou ont présenté une demande d'asile de demander dans les 12 mois suivants un permis de séjour temporaire.

L'article 4 interdirait au ministre d'examiner des demandes pour motifs humanitaires présentées par toute personne alors qu'elle a une demande d'asile en instance, ou dans l'année après qu'une demande d'asile a été rejetée. L'article 5 habilite le ministre à examiner de sa propre initiative une demande fondée sur des considérations humanitaires et à dispenser la personne en cause du paiement des frais afférents. Cette disposition conférerait au ministre un vaste pouvoir d'accepter la demande de toute personne sans égard à son admissibilité, même si la personne ne serait pas autorisée à introduire une demande de son propre chef pendant la période fixée à l'article 4.

Ces dispositions visent à faciliter le renvoi de demandeurs d'asile déboutés en supprimant les obstacles à leur renvoi, et à dissuader les personnes ayant d'autres motifs de vouloir

rester au Canada de présenter une demande d'asile. Cependant, une demande de permis ou une demande pour motifs humanitaires ne peut faire obstacle au renvoi que si elle justifie la présentation d'une demande de sursis d'une mesure de renvoi. La jurisprudence indique clairement qu'une telle demande ne justifie pas un sursis sauf dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, de longs délais dans l'examen d'une demande pour motifs humanitaires)³. Dans la plupart des cas, le sursis est refusé. Il peut en fait être contre-productif d'interdire les autres procédures d'immigration pendant un an si le gouvernement vise à permettre le renvoi rapide des demandeurs d'asile déboutés. L'interdiction d'un an pourrait en définitive encourager les demandeurs d'asile déboutés à tenter d'échapper au renvoi pendant un an de façon à pouvoir accéder aux processus d'examen des risques avant renvoi (ERAR), abordés ci-dessous, et des demandes pour motifs humanitaires.

La Section de l'ABC s'inquiète spécialement de l'interdiction d'un an visant les demandes pour motifs humanitaires. Ces demandes sont un moyen vital d'assurer un recours pour atteinte aux droits même si une personne ne satisfait pas aux critères rigoureux des demandes d'asile. Prenons l'exemple d'une personne dont l'appel auprès de la SAR a été rejeté. Une semaine plus tard, elle apprend que sa maison, dans son pays d'origine, a été perquisitionnée et que la police a indiqué à des membres de sa famille qu'elle serait détenue si elle était appréhendée. Cette information n'était pas accessible au moment de l'audience. Il s'agit d'information propre au cas dont ne tiendrait compte aucun comité ministériel examinant les conditions générales dans un pays. La personne serait assujettie à toutes les interdictions d'un an et n'aurait aucun recours. La respect de la *Charte* exigerait probablement qu'un recours soit possible. La constitutionnalité de l'interdiction d'un an à l'égard des demandes pour motifs humanitaires est douteuse.

À tout le moins, il n'y a aucune raison qu'une demande d'asile qui a été retirée soit un obstacle à une demande pour motifs humanitaires. Le cas échéant, l'interdiction dissuaderait les personnes qui voudraient retirer leur demande et présenter une demande pour motifs humanitaires. Si la disposition est maintenue, ce à quoi nous nous opposons vivement, elle devrait être modifiée de façon à permettre aux personnes qui retirent leur demande d'asile avant qu'elle ne soit examinée de présenter une demande pour motifs humanitaires. Les autres mesures de protection abordées dans les options ci-dessous, y compris un report du

³ *Williams c. Ministre de la Sécurité publique* 2010 CF 274.

renvoi en attendant qu'une décision soit rendue sur la demande, devraient aussi être prévues.

L'article 4 limite aussi la portée de l'examen humanitaire de façon à exclure le chevauchement entre une demande d'asile et une demande pour motifs humanitaires. La jurisprudence reconnaît déjà que les facteurs de risque faisant partie de l'analyse d'un dossier de demandeur d'asile peuvent être évoqués dans une demande pour motifs humanitaires⁴. Le projet de loi pourrait empêcher les demandeurs d'évoquer le risque à titre d'élément du contexte plus vaste. Il en va ainsi même si un demandeur n'a pas présenté une demande d'asile (ou s'il lui est interdit de présenter une telle demande). Cette disposition sera extrêmement difficile à appliquer, et pourrait mener à ce que des facteurs de risque soient complètement exclus. Elle violerait aussi la *Charte*. La disposition devrait être soit clarifiée, soit supprimée.

Nous croyons que d'autres options permettraient d'assurer la rapidité, l'équité et l'efficacité du processus de la demande pour motifs humanitaires tout en respectant la *Charte* et en palliant toute préoccupation à l'égard des renvois différés (nonobstant le fait que les sursis d'une mesure de renvoi sont en fait exceptionnels). Nous présentons ci-dessous deux options. La première est une version accélérée du système actuel, où les décisions sur les demandes pour motifs humanitaires resteraient du ressort de Citoyenneté et Immigration Canada. La deuxième confère à la SAR la compétence d'examiner ces demandes.

Option 1

La première option adapterait et rationaliserait le système actuel en s'inspirant du mécanisme administratif utilisé dans les demandes de conjoint au Canada. Cette option exigerait simplement des modifications administratives en vertu de la LIPR. Les demandeurs d'asile continueraient d'avoir le droit de présenter simultanément une demande pour motifs humanitaires, ou pourraient retirer leur demande d'asile et présenter une demande pour motifs humanitaires sous réserve de restrictions procédurales visant à garantir que cette possibilité reste un recours efficace dans les cas pertinents.

⁴ Voir *Pinter c. Canada (Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration)* 2005 CF 296.

Cette option centraliserait le traitement des demandes pour motifs humanitaires.

Actuellement, toutes les demandes pour motifs humanitaires présentées au Canada sont envoyées au Centre de traitement des demandes (CTD) de Vegreville. Il faut ensuite environ cinq mois pour ouvrir un dossier, vérifier que les frais ont été payés et renvoyer le dossier au bureau de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) dans la région du demandeur. Il est rare qu'il y ait une entrevue. Ce système est source de gaspillage et il est lent. Nous suggérons un processus « à guichet unique », où un centre de traitement spécialisé rendrait une décision sur toutes les demandes pour motifs humanitaires *à moins qu'une entrevue soit nécessaire*. Dans les rares cas où une entrevue est nécessaire, le dossier serait envoyé à la région en vue d'une décision.

Si une demande pour motifs humanitaires était présentée avant qu'une décision finale soit rendue sur l'asile, il y aurait automatiquement report du renvoi du demandeur tant que cette demande est en instance. Les demandeurs pourraient ainsi choisir de renoncer à leur demande d'asile sans s'exposer à un renvoi immédiat.

Option 2

La deuxième option conférerait à la SAR la compétence à l'égard des demandes pour motifs humanitaires lorsque le demandeur ne satisfait pas aux critères du statut de réfugié, mais que sa situation justifie néanmoins une certaine forme de considération. Elle est analogue au pouvoir de la Section d'appel de l'immigration de prendre en compte « les autres circonstances de l'affaire ».

Depuis quelques années, la CISR a évolué dans le sens d'une intégration. Les agents et les membres de la Commission ont ainsi pu circuler entre la Section de la protection des réfugiés (SPR) et la Section d'appel de l'immigration (SAI). Si une telle intégration était appliquée aussi à la SAR, les membres de la SAR acquerraient de l'expérience avec les considérations humanitaires dans leur rôle comme membres de la SAI. Il ne faudrait qu'un minimum de formation supplémentaire.

En vertu du projet de loi C-11, la SAR sera dans la plupart des cas une instruction sur dossier. Le temps supplémentaire requis pour trancher les considérations humanitaires limitées serait minime. La faiblesse de cette option est qu'elle exclurait les demandeurs provenant des pays désignés puisque ces demandeurs n'auraient pas de recours auprès de la SAR. En revanche, elle éliminerait la nécessité de présenter des demandes simultanées,

lorsqu'une demande est en instance devant la SPR. Plus encore, il y aurait une seule instance de décision et une seule décision pour les appels en matière de demandes d'asile et de demandes pour motifs humanitaires, ce qui éviterait des dédoublements. En outre, il y aurait le cas échéant une seule demande d'examen judiciaire.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que l'interdiction d'un an à l'égard des demandes de permis de séjour temporaire et des demandes pour motifs humanitaires soit retirée du projet de loi.

Si l'interdiction d'un an n'est pas retirée, la Section de l'ABC recommande qu'à tout le moins l'interdiction ne s'applique pas lorsque la demande d'asile a été retirée.

La possibilité d'intégrer l'option 1 ou l'option 2 de la Section de l'ABC au processus de demande pour motifs humanitaires devrait être envisagée. Si l'option 1 est retenue, la Section de l'ABC recommande que Citoyenneté et Immigration Canada effectue les changements administratifs voulus pour centraliser le traitement des demandes pour motifs humanitaires au Centre de traitement des demandes de Vegreville, sauf lorsqu'une entrevue est nécessaire.

Si l'option 2 est retenue, la Section de l'ABC recommande l'ajout suivant au paragraphe 13(1) modifiant le paragraphe 110(1) :

La Section d'appel des réfugiés doit aussi déterminer si la personne doit être protégée pour des motifs humanitaires.

À tout le moins, si l'article 4 reste inchangé sur le fond, les problèmes techniques suivants devraient être palliés dans les articles 4 et 5 :

- L'article 4 supprime la mention « ou l'intérêt public le justifie » de l'actuel paragraphe 25(1) de la LIPR. Le projet de loi n'indique pas que ce changement a été effectué, ni n'y a-t-il de justification pour ce changement. S'il s'agit d'une suppression intentionnelle, elle devrait être explicitement indiquée dans le projet de loi et convenablement expliquée aux parlementaires. Nous ne voyons aucune raison justifiant la suppression et recommandons que l'expression supprimée soit rétablie.

Les considérations liées à l'intérêt public supprimées du paragraphe 25(1) refont surface dans l'article 5 qui propose un nouveau paragraphe 25.2(1). Le changement a pour effet de supprimer l'obligation de tenir compte de tels critères lorsque les frais sont payés et que la personne se trouve au Canada. Encore une fois, la justification de ce changement n'est pas évidente puisque les considérations liées à l'intérêt public font normalement partie de toute demande pour motifs humanitaires. Le texte de loi précédent est préférable au changement proposé.

- Le paragraphe 25(1.1) n'est pas nécessaire. Il est déjà normal au regard de la loi et de la pratique que des frais soient payés avant qu'une demande soit examinée. Il en va de même pour le paragraphe 25.2(2) proposé.
- L'alinéa 25(1.2)a) interdit au ministre d'étudier une demande si une autre demande est déjà en instance. Cette disposition est source de confusion puisqu'il n'est pas clair si elle doit s'appliquer à la situation où un demandeur ajoute simplement de l'information à une demande. À notre avis, elle est superflue et devrait être supprimée. Si elle est maintenue, il devrait être clarifié qu'elle n'empêche pas l'ajout de nouveaux renseignements à une demande précédente.
- Le paragraphe 25.1(3) proposé indique que le ministre ne peut pas accorder le statut de résident permanent à une personne qui ne satisfait pas aux critères de sélection provinciaux. Ces critères sont habituellement de nature économique. Un des principaux buts des demandes pour motifs humanitaires est précisément de surmonter les obstacles posés par ces critères et leurs contreparties fédérales. Le fait de les remettre en jeu de cette façon prive les demandes pour motifs humanitaires pratiquement de tout sens. Cette disposition devrait être supprimée. Le paragraphe 25.2(3) devrait également être supprimé.

RECOMMANDATION

Si l'article 4 reste inchangé sur le fond, la Section de l'ABC recommande d'apporter les modifications suivantes aux articles 4 et 5 :

- **l'article 4 devrait maintenir l'expression « ou l'intérêt public le justifie » de l'actuel paragraphe 25(1) de la LIPR;**
- **les paragraphes 25(1.1) et 25.2(2) proposés devraient être supprimés;**
- **l'alinéa 25(1.2)a) devrait être soit supprimé, soit clarifié de sorte qu'il ne permette pas l'ajout de nouveaux renseignements à une demande précédente;**
- **les paragraphes 25.1(3) et 25.2(3) devraient être supprimés.**

L'article 15 contient un obstacle procédural semblable d'un an à l'égard de l'examen des risques avant renvoi (ERAR). Sa justification est qu'il est invraisemblable que la situation

d'un pays ait changé suffisamment pour exiger une reconsidération d'une demande dans un délai de 12 mois. À titre de mesure de protection, la disposition permet au ministre d'exempter des pays de la disposition par voie de règlement. L'intention semble être de prévoir la possibilité d'une évaluation supplémentaire des risques par le biais de l'ERAR en cas de changement important dans la situation d'un pays.

Cette proposition est trop encombrante et n'atténuera pas les préoccupations de ceux qui croient qu'une interdiction est inconstitutionnelle et problématique. S'il existe une possibilité qu'une personne soit renvoyée dans un pays où elle risque la torture, la loi peut ne pas respecter l'article 7 de la *Charte* et la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁵. À n'en pas douter, il y aura des circonstances où de nouveaux renseignements indiquant un risque pour une personne apparaissent après qu'une décision a été rendue. Même si le projet de loi confère au ministre le pouvoir d'exempter certaines catégories de personnes de cette clause d'inadmissibilité, il n'est pas habilité à en exempter une personne en particulier. Selon le projet de loi, le demandeur n'aurait aucun recours permettant de présenter cette nouvelle information pendant la période de 12 mois. Si un demandeur réussissait à démontrer que cette interdiction l'expose à un risque, l'article serait invalidé. L'article 15 devrait être supprimé.

Il vaudrait mieux permettre les demandes de réouverture d'une procédure auprès de la SAR. Bien que ceci permettrait à une personne de présenter une demande de dernière minute, les préoccupations au sujet des délais pourraient être palliées en définissant clairement cette option comme une procédure sommaire.

Une telle demande devrait préciser les nouveaux éléments de preuve et les motifs de la demande. Si la SAR concluait à l'absence de nouveaux éléments de preuve, elle pourrait disposer de l'affaire par voie sommaire sans motifs. Si de nouveaux éléments de preuve étaient présentés, la SAR serait tenue de les examiner et de déterminer s'ils auraient pu mener à un résultat différent. C'est seulement en pareil cas qu'une nouvelle audience serait permise. En outre, si une personne était visée par une mesure de renvoi dont la date avait déjà été fixée, elle serait tenue d'informer la SAR de la date, et la SAR trancherait la

⁵ [2002] 1 R.C.S. 3.

demande rapidement. Cette proposition rendrait l'ERAR superflu sauf lorsque le demandeur n'a pas introduit d'appel auprès de la SAR, lorsque la personne a été exclue en vertu de l'article 1 E ou F de la Convention sur les réfugiés ou lorsque sa demande ou son appel auprès de la SAR ont été jugés irrecevables.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande qu'au lieu de l'obstacle procédural à l'égard des ERAR prévu par l'article 15, les ajouts suivants soient apportés au projet de loi :

111.1 DEMANDE DE RÉOUVERTURE AUPRÈS DE LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

(1) Une personne dont l'appel a été rejeté par la Section d'appel des réfugiés peut présenter une demande écrite d'ordonnance de réouverture de l'appel au moins trois jours ouvrables avant le renvoi. Si une personne dont l'appel a été rejeté par la Section d'appel des réfugiés a reçu un préavis de renvoi de moins de trois jours, elle peut présenter une demande écrite de réouverture de l'appel aussitôt que possible avant le renvoi.

(2) La demande doit être présentée conformément aux règles et doit préciser de façon claire et concise :

(a) les motifs de la demande;

(b) les nouveaux éléments de preuve que le demandeur entend invoquer;

(c) les raisons pour lesquelles les éléments de preuve n'étaient pas accessibles au moment de l'audition de l'appel;

(d) la façon dont les nouveaux éléments de preuve auraient amené la Section à prendre une décision différente.

(3) Une demande de réouverture doit être présentée en temps opportun, aussitôt que possible dès que le demandeur a en sa possession les nouveaux éléments de preuve mentionnés au paragraphe (2).

(4) Une fois qu'une demande a été présentée, elle sera renvoyée au ministre qui pourra présenter des observations en opposition à la demande dans les autres délais que pourra fixer la Section.

(5) Sur réception des observations du demandeur et du ministre ou au terme du délai fixé pour la présentation d'observations par le ministre, la Section tranchera rapidement la demande.

(6) Si la Section examine la demande et détermine qu'aucun nouvel élément de preuve n'a été présenté, elle peut rejeter la demande sans motiver sa décision.

(7) Si la Section examine la demande et détermine que de nouveaux éléments de preuve ont été présentés :

(a) soit elle autorisera la demande et ordonnera que l'affaire soit renvoyée sur le champ pour audition devant la Section d'appel des réfugiés;

(b) soit elle rejettera la demande, en motivant sa décision.

PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE DE RÉOUVERTURE LORSQU'UNE DATE DE RENVOI A ÉTÉ FIXÉE

(8) Un demandeur qui a présenté une demande de réouverture auprès de la Section d'appel des réfugiés et dont la date de renvoi a été fixée avant que la demande ne soit déposée auprès de la Section doit, au moment du dépôt, informer la Section de la date de renvoi qui a été fixée.

(9) Nonobstant le paragraphe (8), aucune demande ne peut être présentée en vertu du présent article si la date de renvoi fixée se situe à moins de deux jours de l'introduction de la demande.

(10) Un demandeur qui a présenté une demande de réouverture auprès de la Section d'appel des réfugiés et dont la date de renvoi n'a pas été fixée avant le dépôt de la demande auprès de la Section doit, dans les deux jours ouvrables après qu'il a été informé d'une date de renvoi, informer la Section de cette date.

(11) Une fois informée de la date de renvoi, la Section doit, dans les deux jours ouvrables, examiner la demande et déterminer si de nouveaux éléments de preuve répondant aux critères du paragraphe 110(4) ont ou non été présentés.

(12) Si la Section conclut à l'absence de nouveaux éléments de preuve répondant aux critères du paragraphe 110(4), elle rejettera immédiatement la demande conformément au paragraphe (6).

(13) Si la Section conclut à la présence d'éléments de preuve répondant aux critères du paragraphe 110(4), elle examinera ces éléments de preuve immédiatement et déterminera s'ils donnent lieu à une véritable possibilité que la Section rouvre l'appel.

(14) Si la Section conclut à la présence d'éléments de preuve répondant aux critères du paragraphe (13), elle ordonnera que la demande soit provisoirement acceptée et elle fixera des délais pour la présentation d'observations supplémentaires par le ministre et par le demandeur, et elle tranchera l'affaire conformément aux règles de la Section et au paragraphe (7).

(15) Le renvoi du demandeur sera suspendu pendant que la Section examine la demande de réouverture de l'appel.

E. Nominations par le gouverneur en conseil

L'article 26 prévoit que les membres de la SPR soient des employés de la fonction publique plutôt que des personnes nommées par décret du gouverneur en conseil. Cette disposition

éliminerait la possibilité d'exercer le patronage politique intimement associé à l'historique de la Commission⁶.

Des efforts ont été déployés pour parer au problème du patronage politique en créant des comités de sélection indépendants chargés de présenter des recommandations au ministre. Bien que les comités puissent éliminer les personnes qui ne sont manifestement pas compétentes, leur pouvoir d'influer directement sur les nominations est limité puisqu'ils sont appelés à approuver un grand nombre de candidats à un nombre limité de postes vacants.

Pour la Section de l'immigration, les nominations ont été effectuées par le biais du processus de la fonction publique. Cette façon de procéder a été critiquée au motif qu'elle favorise les personnes de l'intérieur du système qui ont longtemps représenté le ministre et qui, par conséquent, peuvent être perçues comme ayant un parti pris en faveur du ministre.

Certains de nos membres font valoir que la proportion d'ERAR effectués par des fonctionnaires qui sont rejetés est extrêmement élevée. Cette situation est semblable au grand nombre de rejets de demandes d'asile par des fonctionnaires dans d'autres pays. Les raisons en sont complexes. De nombreux fonctionnaires proviennent d'organismes d'application de la loi ou d'organismes s'intéressant à des considérations économiques, politiques et diplomatiques qui en principe ne devraient pas entrer en ligne de compte dans le contexte des demandes d'asile. Même si tel n'est pas le cas, les fonctionnaires sont imprégnés de la culture gouvernementale et chargés d'exécuter la politique gouvernementale, de sorte qu'il peut leur être difficile de se défaire de cette perspective organisationnelle.

La Section de l'ABC croit que la loi doit affirmer que tout processus de candidature est ouvert, et que les personnes provenant de la fonction publique ne doivent pas bénéficier d'une priorité. Il est essentiel qu'elle le fasse pour assurer à la fois l'équité et la qualité des prises de décisions que méritent les demandeurs d'asile.

⁶ Voir le mémoire présenté par la Section de l'ABC le 16 avril 2007, en ligne : http://www.cba.org/ABC/Memoires/2007fr/07_22.aspx.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que le paragraphe 26(2) modifiant le paragraphe 169.1(2) soit modifié comme suit :

Les commissaires de la Section de la protection des réfugiés sont nommés dans le cadre d'un processus de sélection mis en place par le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Le processus de sélection doit être ouvert aux employés de la fonction publique aussi bien qu'à d'autres personnes qualifiées, en fonction de critères de sélection fondés sur le mérite fixés par le président.

F. Mise en œuvre par étapes

Le projet de loi C-11 n'entrerait pas en vigueur comme un tout même s'il est présenté comme un tout. L'article 42 indique que le projet de loi entrerait en vigueur à l'intérieur des deux ans suivant la sanction royale (à moins que le gouverneur en conseil ne fixe une date préalable), à l'exception des articles 3 à 6, 9, 13, 14, 28 et 31, qui entreraient en vigueur dès la date de la sanction royale. Cependant, l'article 31 modifie la disposition de la LIPR (article 275) sur l'entrée en vigueur de certains articles, dont celui créant la SAR (article 110). En conséquence, les demandeurs n'auraient le droit de présenter un appel auprès de la SAR que deux ans après la sanction royale (à moins que le gouverneur en conseil ne fixe une date préalable).

La façon dont le projet de loi C-11 restructure le processus des décisions sur les demandes d'asile doit être considéré comme un tout. Nos préoccupations à l'égard du projet de loi C-11 prennent encore plus d'ampleur dans le cadre d'une mise en œuvre par étapes. En particulier :

- Nos plus grandes préoccupations ont trait à la restriction visant les demandes pour motifs humanitaires, au refus de l'accès à l'ERAR et à l'obligation de trancher les demandes rapidement. Ces aspects seraient mis en application sans l'ajout positif de l'appel auprès de la SAR avant un délai qui pourrait être de deux ans. Voilà qui est inacceptable.
- Aucune explication n'est donnée pour justifier la mise en œuvre par étapes, en particulier pour la SAR.
- Le délai dans la mise en œuvre de la SAR prolonge le retard dans la création de la SAR promise dans la LIPR depuis 2002. Nous craignons que cette situation se poursuivra comme elle le fait depuis huit ans.

L'objet du projet de loi se retrouve dans son titre, *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*. À notre avis, une mise en œuvre par étapes trahit foncièrement la

notion de « réforme équitable pour les réfugiés ». Une promesse d'un meilleur équilibre dans l'avenir signifie une absence d'équilibre dans l'immédiat. Cette mise en œuvre par étapes du projet de loi est une faille fondamentale, et elle sera désastreuse pour les demandeurs d'asile.

RECOMMANDATION

La Section de l'ABC recommande que tous les éléments du projet de loi C-11 entrent en vigueur simultanément. En aucun cas, l'interdiction d'un an des autres procédures d'immigration ne devrait-elle entrer en vigueur avant la mise en œuvre de la SAR.

IV. CONCLUSION

L'expérience d'un réfugié met d'emblée en jeu des questions de confiance. Le réfugié se méfie et on se méfie de lui. Une personne devient foncièrement un réfugié avant même de fuir sa société, et elle reste un réfugié même après qu'elle a reçu l'asile en un nouveau lieu, parmi une nouvelle population⁷.

Nous ne pouvons pas changer le régime des réfugiés en partant du principe que les demandeurs d'asile cherchent à profiter du système et donc qu'ils devraient être considérés avec méfiance et chassés du Canada aussi rapidement que la loi le permet s'ils commettent la moindre faute en tentant d'étayer leur demande d'asile. Il est certes important pour les réfugiés et pour le public canadien de parer aux abus et aux délais, mais l'objectif d'une réforme du régime du droit d'asile devrait être le même que celui de tout programme gouvernemental : assurer la prestation d'un service équitable et efficace à ceux qui en ont besoin.

La Section de l'ABC appuie les tentatives en vue de rationaliser le régime du droit d'asile et de le rendre plus efficace par rapport aux besoins des réfugiés. Des innovations sont nécessaires afin de rendre le système moins attrayant pour les personnes qui présentent des demandes d'asile non fondées pour pouvoir entrer au Canada et profiter des délais qui font partie du système. Cependant, l'équité fondamentale et les droits personnels ne doivent pas en souffrir. Aucune réforme ne sera efficace si elle est exposée à une intervention

⁷ E. Valentine Daniel et John Chr. Knudson, *Mistrusting Refugees* (Berkeley : University of California Press, 1995), p. 1.

judiciaire en vertu de la *Charte*. Nos recommandations visent à respecter l'intention du projet de loi C-11, mais en rectifiant les risques d'injustice et en dernier ressort les risques pour la vie de réfugiés qui comptent sur le Canada pour répondre à leurs besoins et ceux de leurs familles. Montrons-leur qu'ils n'ont pas tort de nous faire confiance.