



Conseil canadien pour les réfugiés
Canadian Council for Refugees

Dispositions anti-réfugiés du projet de loi C-97 (projet de loi d'exécution du budget)

Mémoire au Comité permanent de la citoyenneté et de
l'immigration

Mai 2019

Contenu

1.	Introduction	3
2.	Les modifications du système de détermination du statut de réfugié n'appartiennent pas à un projet de loi d'exécution du budget	3
3.	Refuser l'accès au système de détermination du statut de réfugié du Canada peut entraîner le retour vers la torture, la persécution et la mort	4
4.	Il ne fait aucun sens de refuser l'accès au système de détermination du statut de réfugié parce que la personne a soumis une demande d'asile dans un autre pays	5
5.	L'évaluation des risques avant renvoi n'est pas une solution de rechange adéquate	6
6.	Les mineurs non accompagnés et autres personnes vulnérables ne seront pas soutenus	7
7.	Les demandeurs inadmissibles sont plus susceptibles d'être détenus et ceux qui sont en détention se heurtent à des difficultés encore plus grandes lorsqu'ils soumettent une demande d'ERAR	8
8.	Les demandeurs inadmissibles n'ont pas accès aux droits et aux services nécessaires	8
9.	Les demandeurs inadmissibles de pays frappés par un moratoire se trouveront dans un vide à long terme	9
10.	Les changements proposés sont susceptibles d'entraîner des contestations juridiques ..	10
11.	Transférer les demandes au processus d'ERAR est inefficace	10
12.	Il est injuste de prolonger l'interdiction relative à l'ERAR et aux motifs d'ordre humanitaire	10
13.	Le processus de détermination du statut de réfugié doit être rendu plus juste et plus efficace	11
14.	Conclusion	12

1. Introduction

Le présent mémoire est soumis à titre de contribution à l'étude du Comité sur l'objet des articles 301 à 310 (section 16 de la partie 4) du projet de loi C-97, le projet de loi omnibus d'exécution du budget. Les dispositions en question viendraient modifier la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* d'une manière qui nuirait aux droits des demandeurs d'asile souhaitant obtenir la protection au Canada.

Le Conseil canadien pour les réfugiés est un organisme pancanadien de regroupement sans but lucratif qui se voue à la défense des droits et à la protection des réfugiés et d'autres migrants vulnérables, au Canada et dans le monde, et à l'établissement des réfugiés et des immigrants au Canada. Le Conseil compte approximativement 200 membres à l'échelle du Canada : nos membres sont impliqués dans l'établissement, le parrainage et la protection des réfugiés et des immigrants. Le Conseil est au service de ses membres pour leurs besoins en matière d'échange d'informations et d'expériences et de défense des droits.

2. Les modifications du système de détermination du statut de réfugié n'appartiennent pas à un projet de loi d'exécution du budget

Le Conseil canadien pour les réfugiés demande au Comité de rejeter l'ensemble des modifications proposées.

Les modifications en question sont complexes et pourraient causer des pertes humaines. Elles n'ont aucun lien direct avec le budget.

Comme nous l'expliquerons ci-dessous, les modifications proposées au système de détermination du statut de réfugié exposent de nombreuses personnes à un risque accru d'être renvoyées dans leur pays et confrontées à la persécution, ce qui va à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des obligations internationales du Canada à l'égard des droits de la personne.

L'inclusion de tels changements dans une loi d'exécution du budget est antidémocratique et constitue un profond manque de respect à l'égard des vies des non-citoyens touchés. La courte période de temps accordée au Comité et au Parlement dans son ensemble pour étudier les dispositions signifie qu'elles ne seront pas étudiées comme il se doit, malgré leur impact profond sur les droits fondamentaux des personnes vulnérables.

Dans sa propre plateforme électorale, le Parti libéral a condamné les projets de loi omnibus, les déclarant antidémocratiques et soulignant qu'ils empêchaient le Parlement

d'étudier les propositions et d'en débattre convenablement¹. Nous sommes très déçus de constater que le gouvernement renie son engagement et a recours à une telle pratique.

Si le gouvernement est d'avis que les changements proposés méritent d'être examinés, il doit les soumettre de nouveau dans un projet de loi distinct.

3. Refuser l'accès au système de détermination du statut de réfugié du Canada peut entraîner le retour vers la torture, la persécution et la mort

Parmi les principaux changements qu'il propose, le projet de loi rendrait une personne inadmissible à présenter une demande d'asile au Canada, et donc à être entendue par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), si elle a déjà soumis une demande d'asile dans un autre pays avec lequel le Canada a conclu un accord d'échange de renseignements (notamment les États-Unis). Cela signifie que de nombreux demandeurs d'asile – qui ont souvent besoin de la protection du Canada parce qu'ils risquent la persécution, la torture ou la mort dans leur pays d'origine – se verront refuser l'accès au système de détermination du statut de réfugié du Canada. Ils auront seulement accès à l'examen des risques avant renvoi (ERAR), un processus qui offre beaucoup moins d'équité qu'une audience devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le Canada peut être fier de son système de détermination du statut de réfugié pour de nombreuses raisons, y compris le fait qu'il repose sur un tribunal quasi judiciaire et indépendant composé d'experts : la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La CISR est réputée dans le monde entier pour son modèle de détermination du statut de réfugié. De nombreux autres pays se tournent vers la CISR du Canada pour améliorer leurs propres systèmes d'asile. La modification proposée viendrait miner le rôle de la CISR et renvoyer de nombreuses personnes vers un système inférieur (l'ERAR).

Grâce à son mandat axé sur la détermination du statut de réfugié, la CISR a pu innover et développer une expertise considérable, essentielle pour rendre des décisions de qualité supérieure à l'égard des réfugiés, notamment par l'application des Directives du président (par exemple sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre, les enfants). La CISR dispose de programmes de formation, de recherche et de documentation qui font appel à des méthodes qui respectent les risques inhérents à la réalité des réfugiés. Les personnes qui soumettent une demande aux

¹ <https://www.liberal.ca/fr/realchange/prorogation-et-projets-de-loi-omnibus/>

États-Unis viennent souvent au Canada justement parce que les États-Unis n'accordent pas les mêmes protections, en particulier aux personnes dont la demande est fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle. Le fait de priver ces demandeurs d'une audience devant la CISR signifie notamment que nous allons laisser tomber des personnes qui fuient la persécution fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle.

Jusqu'à présent, le gouvernement canadien avait généralement répondu à l'augmentation récente (et vraisemblablement temporaire) du nombre de demandeurs d'asile qui arrivent au Canada par une approche fondée sur les principes et les droits. Avec cette proposition, le Canada se joint honteusement à un trop grand nombre de pays qui répondent au nombre croissant de réfugiés non pas en adaptant leur capacité d'accueil aux besoins, mais en fermant la porte aux personnes qui fuient des violations des droits de la personne.

4. Il ne fait aucun sens de refuser l'accès au système de détermination du statut de réfugié parce que la personne a soumis une demande d'asile dans un autre pays

Le nouveau motif proposé d'interdiction de territoire est apparemment fondé sur le principe voulant qu'une personne n'ait pas besoin d'être protégée ou ne mérite pas une telle protection si elle a déjà soumis une demande d'asile dans un autre pays. Il s'agit là d'une erreur de droit et de fait.

La Convention relative au statut des réfugiés et d'autres instruments juridiques internationaux ne contiennent aucune obligation juridique exigeant qu'une personne demande la protection dans le premier pays d'asile où elle arrive. Le Canada a cependant l'obligation juridique de ne pas retourner une personne qui est exposée à la persécution, la torture ou la mort, et cette obligation n'est en aucune façon affectée par le fait qu'une personne a soumis ou non une demande d'asile dans un autre pays.

Une personne peut avoir des motifs impérieux pour soumettre une demande d'asile au Canada après avoir demandé l'asile aux États-Unis ou dans un autre pays.

- Cette personne peut venir au Canada pour rejoindre un membre de sa famille qui s'y trouve déjà. L'Entente sur les tiers pays sûrs entre les États-Unis et le Canada contient en fait une exception pour les personnes dont un membre de la famille se trouve au Canada, parce que les deux gouvernements sont d'avis qu'il est approprié que ces personnes donnent suite à leur demande dans un pays où se trouve leur famille, plutôt que dans le premier pays où elles arrivent. En vertu du changement proposé, certaines personnes se présenteront à un point d'entrée et seront autorisées à entrer au Canada en vertu de l'Entente sur les tiers pays sûrs, mais se verront refuser l'accès au système de détermination du statut de réfugiés au motif qu'elles

ont soumis une demande aux États-Unis. Inévitablement, cela aura comme résultat que des familles réunies au Canada seront forcées de se soumettre à des processus juridiques distincts (ce qui est aussi inefficace).

- Il se peut que l'on ait expliqué à cette personne que sa demande a peu de chances d'être acceptée aux États-Unis parce qu'elle est soumise au motif de persécution fondée sur le genre ou parce qu'elle fuit des gangs criminels².
- La demande d'asile de la personne peut avoir été rejetée, même si elle a une crainte fondée de persécution : de nombreuses personnes ont obtenu le statut de réfugié au Canada après que leur demande ait été refusée aux États-Unis. Le taux de rejet est particulièrement élevé chez les personnes qui se trouvent en détention pour des motifs d'immigration. De nombreux détenus ne peuvent trouver un avocat pour les représenter, ou n'importe qui pour les aider à soumettre leur demande, et même les communications de base avec le monde extérieur sont très difficiles en situation de détention.
- Il arrive que la personne ait soumis sa demande dans un autre pays dans le cadre d'un groupe familial – en tant qu'époux ou enfant – sans avoir eu elle-même la possibilité de présenter les motifs qui justifient aujourd'hui sa demande de protection au Canada. Les femmes ont souvent vécu des expériences distinctes de violence et des craintes différentes de persécution qui n'ont jamais été examinées dans le contexte d'une demande soumise conjointement avec leur époux.
- La personne peut avoir toujours eu l'intention de venir au Canada, mais au cours de son séjour aux États-Unis, elle peut ne pas avoir eu le choix de soumettre une demande pour éviter d'être renvoyée dans son pays.

5. L'évaluation des risques avant renvoi n'est pas une solution de rechange adéquate

Les demandeurs interdits de territoire auront seulement accès à l'examen des risques avant renvoi (ERAR), un processus qui offre beaucoup moins d'équité qu'une audience devant la CISR. Ils n'ont pas droit à une audience (une « entrevue » est parfois offerte, mais pas dans la majorité des cas). Les décideurs qui tranchent les demandes d'ERAR sont des fonctionnaires moins expérimentés que ceux de la CISR, et ils ne font pas partie d'un tribunal quasi judiciaire. Ils n'ont pas le même accès à la formation, aux services

² Pour de plus amples renseignements sur ces situations et sur d'autres cas où des réfugiés pourraient ne pas être protégés aux États-Unis, voir CCR, *Pourquoi les États-Unis ne sont pas sûrs pour les réfugiés : contester l'Entente sur les tiers pays sûrs*, juillet 2018, <https://ccrweb.ca/fr/pourquoi-les-etats-unis-ne-sont-pas-surs>.

juridiques et aux directives du président. Les demandeurs du processus d'ERAR n'ont pas droit à un appel à la Section d'appel des réfugiés en cas de décision défavorable. Leur seul recours consiste à demander un examen judiciaire à la Cour fédérale : la Cour peut choisir de refuser l'autorisation et, dans un cas comme dans l'autre, aucun sursis au renvoi n'est accordé le temps que la Cour examine la demande. Par conséquent, les demandeurs peuvent être renvoyés du Canada alors qu'ils attendent le résultat de leur demande de contrôle judiciaire. Le taux d'acceptation des ERAR est significativement inférieur à celui de la CISR.

Les lacunes du système d'ERAR vont presque assurément faire en sorte que des personnes se verront refuser la protection dont elles ont besoin et qu'elles feront face à un renvoi du Canada pour être exposées à la persécution, la torture ou même la mort, ce qui contrevient aux droits prévus par la *Charte canadienne des droits et libertés* et des obligations internationales du Canada à l'égard des droits de la personne.

6. Les mineurs non accompagnés et autres personnes vulnérables ne seront pas soutenus

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* exige que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié nomme un représentant désigné pour protéger les intérêts des mineurs et d'autres personnes qui ne peuvent comprendre les procédures, par exemple les personnes aux prises avec de graves problèmes de santé mentale. Seule la CISR peut nommer un représentant désigné. Par conséquent, les personnes vulnérables dont la demande est jugée inadmissible du fait des changements proposés, et dont le dossier ne sera pas par conséquent déferé à la CISR, seront privées d'un représentant désigné.

Cela signifie que les mineurs non accompagnés et les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale devront se soumettre au processus d'ERAR – leur seule chance d'obtenir la protection au Canada – sans représentant désigné pour les aider à comprendre les procédures. L'absence d'un représentant désigné compromettra gravement la capacité des mineurs (et particulièrement des mineurs non accompagnés) et des personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale de défendre leur cause dans le cadre d'un ERAR.

Le Canada n'arrive déjà pas à traiter comme il se doit les mineurs non accompagnés qui demandent la protection à titre de réfugiés (aucune stratégie nationale cohérente n'est en place pour assurer leur soin et leur protection). Les modifications proposées vont créer des lacunes et des défaillances additionnelles relativement à la protection des mineurs extrêmement vulnérables.

7. Les demandeurs inadmissibles sont plus susceptibles d'être détenus et ceux qui sont en détention se heurtent à des difficultés encore plus grandes lorsqu'ils soumettent une demande d'ERAR

Les demandeurs inadmissibles qui ont seulement droit à l'ERAR sont plus susceptibles d'être détenus que les demandeurs dont le dossier est déféré à la CISR en vue d'une audience, parce que le processus d'ERAR est considéré comme plus rapide et plus susceptible de donner lieu à un résultat défavorable.

On assiste dans une grande mesure à une prophétie autoréalisatrice, puisque les demandes d'ERAR sont tranchées plus rapidement lorsque la personne est en détention, et que les personnes en détention sont souvent dans l'impossibilité de préparer comme il se doit leur demande d'ERAR : il peut être difficile ou même impossible pour elles de trouver un avocat pour les représenter, et elles ne peuvent recueillir des éléments de preuve à l'appui de leur demande.

8. Les demandeurs inadmissibles n'ont pas accès aux droits et aux services nécessaires

Les demandeurs inadmissibles ont significativement moins de droits que les demandes admissibles, et ils sont confrontés quotidiennement à des difficultés d'accès aux services auxquels ils ont théoriquement droit.

Certains demandeurs inadmissibles ne reçoivent pas le document du demandeur d'asile (DDA) : ce document est essentiel parce qu'il fournit une pièce d'identité avec photo délivrée par le gouvernement, nécessaire pour de nombreuses activités quotidiennes comme l'ouverture d'un compte bancaire ou l'examen médical aux fins d'immigration. Même une fois acceptées en tant que personnes protégées dans le cadre du processus d'ERAR, certaines personnes continuent parfois d'être confrontées aux mêmes difficultés au quotidien si on ne leur remet pas de DDA, puisqu'elles n'ont toujours pas de pièce d'identité avec photo.

Alors que les demandeurs admissibles se voient accorder une exemption des frais exigés pour les permis de travail, les demandeurs inadmissibles doivent payer ces frais. Selon la province, on leur refuse l'accès à l'aide sociale ou cet accès leur est accordé seulement après des délais et des appels.

Les réductions budgétaires radicales imposées récemment à Aide juridique Ontario auront des effets dévastateurs sur les demandeurs inadmissibles. On a annoncé qu'aucune aide juridique n'allait être accordée dorénavant pour les ERAR. Une

représentation juridique est nécessaire pour présenter efficacement une demande d'ERAR.

9. Les demandeurs inadmissibles de pays frappés par un moratoire se trouveront dans un vide à long terme

Ces modifications se traduiront par un vide juridique à long terme au Canada pour les demandeurs qui viennent de pays pour lesquels le Canada a suspendu les mesures de renvoi en raison d'une situation de risque généralisé. Un ERAR ne peut être demandé par une personne qui n'est pas visée par une mesure d'expulsion du Canada, ce qui signifie que les ERAR ne sont pas offerts aux personnes d'un pays ou d'une région assujettie à une suspension temporaire des renvois ou à un sursis administratif aux renvois³. Les personnes de ces pays dont la demande est inadmissible se retrouveront par conséquent devant un vide : elles ne seront pas exposées à un risque imminent d'expulsion, mais n'auront pas non plus accès à un statut protégé.

Condamner ces personnes à un tel vide juridique est particulièrement pervers parce que les motifs qui ont donné lieu à la suspension des renvois (risque généralisé) signifient souvent que les ressortissants ont tendance à afficher des taux d'acceptation très élevés lorsque leur cause est entendue par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (et leurs demandes sont souvent traitées de façon accélérée). Mais en raison des nouvelles dispositions concernant l'admissibilité, d'innombrables personnes se retrouveront dans un vide juridique à long terme, plutôt que d'être acceptées rapidement en tant que réfugiées et de pouvoir continuer leur vie.

Les personnes dans une telle situation peuvent soumettre une demande pour motifs d'ordre humanitaire, mais les motifs liés à la protection des réfugiés ne peuvent être pris en compte dans ce processus. Elles devront vraisemblablement attendre pendant des années avant de pouvoir satisfaire aux motifs « d'établissement » exigés dans le cadre de l'évaluation des considérations d'ordre humanitaire et voir leur demande acceptée. Entre-temps, elles n'auront pas la possibilité d'être réunies avec les membres de leur famille immédiate et ne pourront continuer leur vie dans leur nouveau pays.

Rien ne démontre que le gouvernement a tenu compte du sort des personnes dans cette situation avant de soumettre le projet de loi, ce qui prouve que les dispositions n'ont pas fait l'objet d'une réflexion approfondie.

³ Une suspension temporaire des renvois s'applique actuellement à l'Afghanistan, à la République démocratique du Congo et à l'Iraq. Des sursis administratifs aux renvois s'appliquent à certaines régions de la Somalie (Moyen-Chébéli, Afgoye et Mogadiscio), à la région de la bande de Gaza, la Syrie, le Mali, la République centrafricaine, le Soudan du Sud, la Libye, le Yémen, le Burundi, le Venezuela et Haïti.

10. Les changements proposés sont susceptibles d'entraîner des contestations juridiques

Les changements touchent les droits établis en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La décision de la Cour suprême rendue en 1985 dans l'affaire Singh a confirmé qu'un demandeur d'asile a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne en vertu de l'article 7 de la *Charte*, et conclu que le processus de détermination du statut de réfugié doit par conséquent respecter les principes de justice fondamentale, y compris le droit à une audience.

Si ces changements sont adoptés, des contestations fondées sur la *Charte* seront plus que probables.

11. Transférer les demandes au processus d'ERAR est inefficace

L'ERAR est géré par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), qui ne dispose pas actuellement de la capacité requise pour trancher les milliers de demandes d'ERAR additionnelles qui lui seraient transférées en vertu de cette proposition. Cette situation entraînerait de longs délais le temps que des décideurs additionnels soient embauchés et formés.

La CISR se prépare depuis un certain temps à une augmentation du nombre de décideurs, dans l'éventualité où des fonds additionnels lui seraient accordés – on ne peut déterminer clairement si c'est ce que l'on prévoit à IRCC. Cela aura vraisemblablement pour résultat que les demandeurs attendront plus longtemps pour une décision et que l'efficacité générale du processus de détermination du statut de réfugié sera diminuée.

Depuis 2012, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit le transfert de l'ERAR à la CISR, mais les gouvernements successifs ont échoué à mettre en œuvre une telle mesure. Plutôt que de reproduire les structures décisionnelles de la CISR et de l'ERAR, le gouvernement devrait accroître l'efficacité en transférant l'ERAR à la CISR.

12. Il est injuste de prolonger l'interdiction relative à l'ERAR et aux motifs d'ordre humanitaire

Le projet de loi aurait également pour effet d'élargir l'interdiction concernant la soumission de demandes d'examen des risques avant renvoi et de demandes pour motifs d'ordre humanitaire pour les demandeurs d'asile qui soumettent une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale après que la CISR ait rendu une décision.

La loi actuelle impose aux demandeurs d'asile un délai d'attente de 12 mois à partir du moment où une décision définitive est rendue, avant de les autoriser à soumettre de nouveaux éléments de preuve concernant les risques auxquels ils sont exposés en vue d'un examen des risques avant renvoi (ERAR). Cette situation est déjà problématique parce qu'il peut survenir de nouveaux développements dramatiques dans le dossier d'une personne (p. ex. arrestation d'un membre de la famille) au cours de cette année, et que la personne est alors sans recours pour présenter cette nouvelle situation.

La modification proposée ferait en sorte qu'un délai de 12 mois soit imposé à partir du moment où une décision définitive est rendue concernant une demande d'autorisation et une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

Cette exigence n'est pas logique, puisqu'il est impossible de soumettre de nouveaux éléments de preuve à la Cour fédérale. Par conséquent, les demandeurs d'asile seront soumis à une période bien supérieure à 12 mois pendant laquelle de nouveaux éléments de preuve importants concernant des risques pour leur vie et leur liberté pourraient survenir, sans aucun recours pour les présenter avant leur renvoi du Canada.

La même chose s'applique à l'interdiction de soumettre une demande pour motifs d'ordre humanitaire. Cette demande est cruciale pour de nombreuses personnes dont les circonstances impérieuses ne peuvent être présentées dans le cadre d'un autre processus. Une demande pour motifs d'ordre humanitaire ne suspend pas le renvoi. On interdit l'accès à ce processus pour l'unique motif qu'il empêche les demandeurs de soumettre des facteurs d'ordre humanitaire impérieux.

Cette nouvelle disposition n'est rien d'autre qu'une façon de punir les personnes qui désirent se prévaloir du recours juridique prévu dans la loi canadienne.

13. Le processus de détermination du statut de réfugié doit être rendu plus juste et plus efficace

Une solution raisonnée, simple et facilement mise à la disposition du gouvernement existe pourtant : élargir la capacité de traitement des demandes de la CISR. Cela peut être fait : a) en augmentant les ressources de la CISR (le budget comprend déjà d'importantes augmentations du financement), b) en mettant en place des innovations dans le traitement des dossiers à la CISR de manière à maximiser son efficacité (la CISR a déjà amélioré de façon radicale son taux de règlement des demandes en accélérant le traitement des cas plus simples et en instaurant d'autres mesures), et c) en modifiant la loi pour éliminer les règles nuisibles (notamment les délais irréalistes et les processus qui diffèrent pour certains demandeurs en fonction de leur pays d'origine).

Le CCR a proposé un modèle de détermination du statut de réfugié au Canada qui, à son avis, permettrait de mieux répondre aux besoins en matière d'équité et d'efficacité : <https://ccrweb.ca/en/ccr-proposed-model-refugee-determination> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

14. Conclusion

Si elles sont adoptées, les modifications proposées au système de détermination du statut de réfugié qui sont contenues dans le projet de loi C-97 (articles 301 à 310 [section 16 de la partie 4]) mettront en jeu la vie des gens, violeront les droits fondamentaux des personnes vulnérables, laisseront les mineurs non accompagnés sans protection, donneront lieu à des contestations judiciaires et créeront des inefficacités complètement inutiles au sein du système de détermination du statut de réfugié.

Les conséquences de ces changements ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion approfondie. Un projet de loi omnibus ne permet pas au Parlement d'accorder aux propositions l'attention qu'elles méritent, une attention que l'on doit aux milliers de personnes dont les vies seront affectées de façon dramatique et dangereuse si les dispositions sont adoptées.

Le CCR demande donc instamment au Comité de rejeter ces modifications proposées à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.