



## Le projet de loi C-31 ou la réduction de la protection des réfugiés

### Mémoire à l'intention du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes

Conseil canadien pour les réfugiés  
Avril 2012

#### Introduction

Le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) est un organisme-cadre sans but lucratif voué à la défense des droits et à la protection des réfugiés au Canada et dans le monde, qui s'occupe également de l'établissement des réfugiés et des immigrants au Canada. Nous comptons actuellement quelque 175 organismes membres au Canada. Nos membres s'occupent de l'établissement, du parrainage et de la protection des réfugiés et des immigrants.

Le CCR a demandé le retrait du projet de loi C-31 parce que celui-ci prévoit une procédure irréalisable qui ne respecte pas les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, non plus que les obligations internationales du Canada, et qui ne protégera pas les réfugiés. Qui plus est, elle fera du tort aux réfugiés qui s'installent au Canada. Nous avons déjà fait connaître au Parlement nos motifs d'inquiétude concernant les dispositions des projets de loi antérieurs au C-31, à savoir les projets de loi C-11<sup>1</sup> et C-4<sup>2</sup>. Depuis la présentation du projet de loi C-31, nous nous sommes associés aux autres organismes de la Coalition justice pour les immigrants et les réfugiés<sup>3</sup> pour examiner les principaux problèmes que soulèvent le projet de loi et sa promotion :

1. Des délais trop courts qui privent les réfugiés d'une possibilité équitable d'étayer leur demande d'asile.
2. La nouvelle procédure de désignation des pays dits « sûrs », qui élimine le comité consultatif indépendant composé d'experts qui aurait pu mettre en garde contre la désignation de certains pays en fonction de considérations politiques, commerciales, etc. erronées ou sans pertinence.
3. Le projet de loi confère au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile des pouvoirs considérables leur permettant d'incarcérer des demandeurs d'asile, de refuser à des réfugiés la possibilité de réunir leur famille et de priver les réfugiés d'un statut juridique sûr tout en réduisant au minimum la possibilité d'une surveillance judiciaire de l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires.
4. À cause du projet de loi, le statut de résident permanent des réfugiés qui sont réinstallés et ceux qui font leur demande depuis le territoire canadien sera précaire et peu sûr : des centaines de milliers de réfugiés installés au Canada risqueront l'expulsion.
5. Le Ministre déforme carrément la réalité en parlant du nombre de « fausses demandes d'asile ».
6. Le filet de sécurité humanitaire du Canada sera gravement affaibli.

Nous demandons en lieu et place une loi équitable et abordable qui soit conforme aux dispositions de la *Charte*, qui respecte nos obligations internationales et qui garantisse l'indépendance des décideurs. Pour le CCR :

<sup>1</sup> Voir : CCR, Protecting rights in a fair and efficient refugee determination system - Submission on Bill C-11 (en anglais : <http://ccrweb.ca/files/c11submissionmay2010.pdf>) et La protection des droits dans un système équitable et efficace de détermination du statut de réfugié Mémoire au sujet du projet de loi C-11 (en français : <http://ccrweb.ca/files/C11memoiremai2010.pdf>), 5 mai 2010.

<sup>2</sup> Voir : CCR, Bill C4 – Comments on a bill that punishes refugees (en anglais : <http://ccrweb.ca/files/c-4-brief.pdf>), 11 novembre 2011.

<sup>3</sup> La Coalition est composée du CCR, d'Amnesty International, l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés et de l'Association canadienne des libertés civiles. Voir (en anglais) : <http://ccrweb.ca/en/protect-refugees-c31-statement>; et (en français) : <http://ccrweb.ca/fr/proteger-refugies-contre-c31-declaration>.

Le **traitement équitable des réfugiés** suppose :

- des règles semblables pour tous, partout;
- l'audition des demandes et une décision dans un délai raisonnable.

Un **processus décisionnel indépendant** pour les réfugiés suppose :

- des décisions fondées sur des faits et sur le droit;
- des décisions découlant du bien-fondé des demandes et non de considérations politiques, commerciales ou militaires ni de préjugés personnels.

An **système d'accueil des réfugiés abordable** évite les coûts inutiles pour les familles de réfugiés aussi bien que pour les contribuables canadiens, c'est-à-dire :

- que l'on engage des coûts raisonnables pour rendre la bonne décision d'emblée;
- que l'on permette aux membres des familles de réfugiés de s'aider les uns les autres et de contribuer à la société canadienne.

**Honorer nos obligations juridiques** envers les réfugiés suppose :

- que l'on respecte la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- que l'on respecte nos obligations en tant que signataires de la Convention relative au statut des réfugiés et de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Selon l'expérience des membres du CCR, ces différents éléments sont intimement et intrinsèquement liés. Lorsqu'ils se présenteront devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, différents membres du CCR et partenaires de la Coalition souligneront leurs préoccupations à l'égard du projet de loi, tout comme le CCR l'a fait dans ses mémoires concernant les projets de loi C-11 et C-4. Dans le présent mémoire, nous nous intéresserons plus particulièrement à trois dispositions du projet de loi et nous illustrerons les inquiétudes qu'elles soulèvent du point de vue des priorités du CCR en matière de droits, de protection et d'établissement. Nous aborderons donc les questions de la séparation des familles, de la précarité du statut de résident permanent et des délais de traitement.

### **La séparation des familles et la précarité du statut de résident permanent : des obstacles au succès de l'établissement et un préjudice pour les réfugiés**

#### La séparation des familles

Le projet de loi C-31 comporte de nouvelles dispositions en vertu desquelles l'entrée d'« étrangers désignés », autrement appelée « arrivées irrégulières », donnera lieu à la séparation des familles.

Le projet de loi prévoit ce qui suit :

**20.1 (1) Le ministre peut, par arrêté, compte tenu de l'intérêt public, désigner comme une arrivée irrégulière l'arrivée au Canada d'un groupe de personnes, dans l'une ou l'autre des situations suivantes :**

*a) il est d'avis que le contrôle des personnes faisant partie du groupe —notamment en vue de l'établissement de leur identité ou de la constatation de leur interdiction de territoire — et toute autre investigation les concernant ne pourront avoir lieu en temps opportun;*

*b) il a des motifs raisonnables de soupçonner que, relativement à l'arrivée du groupe au Canada, il y a eu ou il y aura contravention au paragraphe 117(1) au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou d'un groupe terroriste ou en association avec l'un ou l'autre de ceux-ci ou en vue de tirer un profit.*

Cette disposition confère un pouvoir très vaste au Ministre : un « groupe » peut être composé de deux ou plusieurs personnes; le « temps opportun » est parfaitement subjectif et dépend, en fin de compte, des ressources attribuées au système. La désignation peut ou non s'appliquer à des gens arrivés au Canada grâce à des passeurs et elle est applicable rétroactivement. Comme nous l'avons dit, nous considérons que ce pouvoir discrétionnaire est problématique.

Une fois la désignation appliquée, il s'ensuit de nombreuses conséquences négatives pour les réfugiés et les personnes ayant besoin de protection. Par exemple :

1. *(selon l'article 23 du projet de loi) L'arrestation et la détention obligatoires des personnes de 16 ans ou plus le jour de leur arrivée, et ce pour une durée minimale d'un an sans examen indépendant ou jusqu'à ce :*
  - a) *qu'une décision finale soit rendue concernant leur demande d'asile ou leur demande de protection;*
  - b) *qu'elles soient remises en liberté en raison d'une ordonnance de la Section de l'immigration délivrée en vertu de l'article 58; ou*
  - c) *qu'elles soient remises en liberté en raison d'une ordonnance du Ministre délivrée en vertu de l'article 58.1.*

Par ailleurs :

2. *(selon le paragraphe 5(1.1) du projet de loi) Les intéressés n'ont pas le droit de demander le statut de résident permanent pendant les cinq années suivant la décision finale rendue au sujet de leur demande d'asile, la décision finale rendue au sujet de leur demande de protection ou leur désignation en tant qu'étrangers désignés.*

La disposition relative à la détention obligatoire des étrangers désignés de 16 ans ou plus placera les familles qui arrivent au Canada et y demandent asile devant un choix draconien. Elles devront :

- accepter d'être séparées de leurs enfants, qui seront placés dans des foyers d'accueil, ou
- décider de se laisser incarcérer avec leurs enfants.

D'autres dispositions du projet de loi entraîneront des séparations encore plus longues.

L'article 5 dispose ce qui suit :

- (1.1) *L'étranger désigné ne peut présenter une demande de résidence permanente au titre du paragraphe (1) que si cinq années se sont écoulées depuis l'un ou l'autre des jours suivants :*
- a) *s'il a fait une demande d'asile sans avoir fait de demande de protection, le jour où il a été statué en dernier ressort sur sa demande d'asile;*
  - b) *s'il a fait une demande de protection, le jour où il a été statué en dernier ressort sur cette demande;*
  - c) *dans les autres cas, le jour où il devient un étranger désigné.*

L'article 13 porte sur la question de la réunion des familles :

*(...) [si le Ministre] estime que des considérations d'ordre humanitaire relatives à l'étranger le justifient, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché.*

Mais cette disposition précise par ailleurs que :

*L'étranger désigné ne peut présenter une demande de résidence permanente au titre du paragraphe (1) (c'est-à-dire pour des raisons d'ordre humanitaire) que si cinq années se sont écoulées depuis l'un ou l'autre des jours suivants :*

- a) *s'il a fait une demande d'asile sans avoir fait de demande de protection, le jour où il a été statué en dernier ressort sur sa demande d'asile;*
- b) *s'il a fait une demande de protection, le jour où il a été statué en dernier ressort sur cette demande;*

c) dans les autres cas, le jour où il devient un étranger désigné.

Dans le même ordre d'idée, si une demande pour raisons humanitaires est en cours lorsque la personne prend statut d'étranger désigné, la demande sera suspendue.

Les cinq années d'interdiction applicables aux demandes de résidence permanente et aux demandes pour raisons humanitaires pour les étrangers désignés vont faire peser un terrible fardeau sur les réfugiés qui arrivent au Canada sans leur famille. En fin de compte, cela durera plus de cinq ans, puisqu'il faudra aussi attendre qu'ils soient reconnus comme réfugiés, puis qu'ils demandent la résidence permanente et enfin que l'on traite les demandes des membres de la famille. Voilà qui, une fois encore, impose un stress énorme sur la famille, fait du tort aux enfants et aux conjoints (qui ne pourront rejoindre les leurs ici avant des années) et risque de laisser ceux qui sont à l'étranger dans une situation dangereuse, voire mortelle.

Ces dispositions du projet de loi C-31 sont contraires à de nombreuses obligations internationales du Canada concernant l'aide et la protection qu'il est censé accorder aux familles (voir page suivante). Compte tenu de ces droits, que le Canada s'est engagé à défendre et à protéger, le gouvernement doit s'assurer que sa réglementation de l'immigration et de l'asile respecte ses obligations. Les préoccupations que nous venons d'exprimer attestent que ce n'est pas le cas.

#### **Obligations du Canada envers les familles selon le droit international**

##### Déclaration universelle des droits de l'homme

- Article 12 : Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.
- Paragraphe 16(3) : La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État.

##### Pacte international relatif aux droits civils et politiques

- Paragraphe 23(1) : La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État.
- Paragraphe 24(1) : Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'État, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.

##### Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

- Paragraphe 10(1) : Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge. (...)
- Paragraphe 10(3) : Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. (...)

##### Convention relative aux droits de l'enfant

- Rappelant que, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Nations Unies ont proclamé que l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales,
- Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté,
- Reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension,
- Considérant qu'il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société, et de l'élever dans l'esprit des idéaux proclamés dans la Charte des Nations Unies, et en particulier dans un esprit de paix, de dignité, de tolérance, de liberté, d'égalité et de solidarité,
- Paragraphe 2(1) : Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

- *Paragraphe 2(2) : Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.*
- *Paragraphe 9(1) : Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.*
- *Paragraphe 22(1) : Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.*  
*Article 37 : Les États parties veillent à ce que :*
- *b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible.*

#### Deux scénarios

Pour illustrer ces préoccupations, nous proposons le scénario suivant, qui est tout à fait plausible.

Une femme est dans la mire des forces de sécurité de son pays parce qu'elle défend les droits de sa communauté. Elle est membre d'une minorité religieuse. Elle s'est plainte publiquement de harcèlement et, plus tard, des menaces de mort qu'elle a reçues à cause du travail qu'elle fait, mais la police et les tribunaux sont favorables au régime. La police attaque régulièrement les gens dans sa communauté, et deux de ses voisines ont été violées par des policiers, mais elles n'osent pas porter plainte. Elle connaît des gens de son groupe qui ont fui dans un pays voisin pour finir par être renvoyés ou placés dans des camps où les habitants locaux les ont attaqués. De nouvelles menaces donnent à penser que sa vie est en danger, mais elle ne voit pas comment garantir la sécurité de sa famille autrement qu'en payant un passeur pour venir au Canada. Elle sait que le voyage sera dangereux, mais elle ne peut confier ses deux filles (âgées de 10 et 15 ans) à personne et décide de payer leur passage également. Le voyage en bateau est dangereux : il n'y a pas assez de nourriture, et les gens sont malades en raison des conditions sanitaires médiocres et de la consommation d'eau non potable. Qui pis est, les deux fillettes risquent de se faire violer par des jeunes gens à bord. Pour les protéger, elle accorde des faveurs sexuelles à un aîné. En arrivant au Canada, elle pense qu'elle sera enfin en sécurité, mais le Ministre considère son groupe comme une « arrivée irrégulière ». Elle est détenue dans une prison puisqu'il n'y a pas de place dans le centre de détention de l'immigration. Elle préfère que l'on place ses enfants dans un foyer d'accueil, estimant qu'elles y seront plus en sécurité. Malgré les délais prévus par la loi, le système de détermination du statut de réfugié ne dispose pas de ressources suffisantes pour régler sa demande rapidement : elle reste donc en prison plus d'un an. Elle ne peut pas rendre visite à ses enfants parce que celles-ci se trouvent loin de la prison et que la famille d'accueil ne les emmène pas voir leur mère. Les fillettes s'adaptent mal et sont très déprimées.

#### Autre scénario tout à fait possible :

La même femme, dans la même situation dans son pays d'origine, paie des passeurs pour venir au Canada, mais n'a pas les moyens de payer le voyage de ses filles. Elle doit donc les confier à des amis. Au Canada, elle est considérée comme une « arrivée irrégulière » et est détenue pendant 14 mois avant d'être reconnue comme réfugiée. Elle est enfin remise en liberté, mais ne peut pas demander le statut de résidente permanente avant cinq ans. Elle finit par trouver un emploi et envoie de l'argent, autant que faire se peut, à ses filles. Mais, au bout de trois ans, la situation dans son pays d'origine s'envenime au point que les deux jeunes filles s'enfuient, avec d'autres membres de leur communauté, dans un pays voisin. L'aînée, qui a maintenant 19 ans, tombe malade en route et meurt. Deux ans plus tard, la femme peut enfin demander le statut de résidente permanente et faire venir sa cadette, âgée maintenant de 16 ans.

Ces deux exemples montrent bien, à de nombreuses étapes, comment le projet de loi C-31 ne tient pas compte des droits de cette femme et de ses enfants. Elles auront été triplement punies : par leur pays, par les passeurs et par le Canada. Leur espoir de réussir à s'installer est gravement compromis, sinon détruit, en raison de ce qu'elles ont vécu.

Dans son mémoire concernant le projet de loi C-4, qui a été incorporé au projet de loi C-31, le CCR avait fait remarquer que le Canada a déjà tenté de refuser aux réfugiés acceptés le droit de demander le statut de résident permanent. Dans les années 1990, des milliers de réfugiés somaliens et afghans se sont vus interdire de demander le statut de résident permanent. Selon la catégorie des réfugiés au sens de la Convention se trouvant au Canada sans pièces d'identité, ils devaient attendre cinq ans, au cours desquels ils ne pouvaient ni faire venir leur famille, ni aller à l'étranger, ni suivre des études postsecondaires ni faire quoi que ce soit de leur vie<sup>4</sup>. Cette politique a été une catastrophe pour les intéressés et leurs collectivités. Elle a été contestée devant les tribunaux au motif qu'elle était discriminatoire, et le gouvernement a fini par l'abandonner<sup>5</sup>.

#### Un statut de résident permanent précaire

Le projet de loi C-31 contient une autre disposition tout à fait nouvelle qui soulève beaucoup d'inquiétude. Elle vise à modifier l'article 40 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* concernant la « perte de l'asile ». Elle se lit comme suit :

*18. La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 40, de ce qui suit :*

*40.1 La décision prise, en dernier ressort, au titre du paragraphe 108(2) entraînant la perte de l'asile d'une personne emporte son interdiction de territoire.*

Un passage du résumé législatif du projet de loi permet de mieux comprendre :

*« Le projet de loi crée une nouvelle disposition régissant l'interdiction de territoire par adjonction de l'article 40.1. L'article 18 du projet de loi prévoit que la décision en dernier ressort entraînant la perte de l'asile emporte interdiction de territoire pour toute personne ayant été précédemment un réfugié au sens de la Convention; la personne en cause ne peut plus entrer au Canada ni y rester. La perte de l'asile est décrite à l'article 108 de la LIPR, qui prévoit qu'elle se produit si l'intéressé retourne dans son pays d'origine, recouvre sa nationalité ou en acquiert une nouvelle, ou simplement que les raisons qui lui ont fait demander l'asile n'existent plus et que l'intéressé n'a plus besoin de protection. Le Ministre doit demander au tribunal de la SPR une décision entraînant la perte d'asile. Le projet de loi alourdit l'effet de la décision relative à la perte de l'asile, en prévoyant, à l'article 19, que le statut de résident permanent peut être perdu<sup>6</sup>. »*

Rappelons que rien dans le projet de loi C-31 ne limite cette disposition aux réfugiés qui font leur demande au Canada : ceux qui sont parrainés depuis l'étranger, que ce soit par le gouvernement ou par le secteur privé, sont également visés par cette modification.

L'octroi du statut de résident permanent, par opposition à celui de réfugiés sous protection temporaire, a toujours été au centre de la politique canadienne en matière d'immigration et de protection des réfugiés. On dit souvent que la politique canadienne est l'une des plus généreuses au monde à cet égard, et l'octroi du statut de résident permanent est l'une des expressions caractéristiques de cette générosité. Soyons clairs : cette

---

<sup>4</sup> Pour plus de renseignements, voir: Caledon Institute, *What's In A Name: Identity Documents and Convention Refugees*, 1999 (voir : <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/whats.pdf>).

<sup>5</sup> Une contestation en vertu de la Charte a été déposée par neuf Somaliens à Ottawa, laquelle a donné lieu à une entente en 2000 (le juge Hugessen de la Cour fédérale a rendu en décembre 2000 une ordonnance détaillant les éléments de l'entente). Le règlement a par la suite été intégré au Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2002 (article 178).

<sup>6</sup> Parlement du Canada, « *Résumé législatif du projet de loi C-31 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, la Loi sur la sûreté du transport maritime et la Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration* », p. 20-21 (voir : [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills\\_ls.asp?ls=c31&Parl=41&Ses=1&source=library\\_prb&Language=F](http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?ls=c31&Parl=41&Ses=1&source=library_prb&Language=F)).

garantie a également bien servi le Canada, puisqu'elle donne aux réfugiés la sécurité dont ils ont besoin pour reconstruire leur vie et contribuer aux activités politiques, économiques, sociales et culturelles de notre pays.

### **Le projet de loi C-31 coûte cher au Canada**

Les dispositions du projet de loi C-31 coûteront cher au Canada à de nombreux titres.

La détention prolongée a un prix élevé, comme l'explique Delphine Nakache dans une étude récente :

Le budget supplémentaire des dépenses déposé au Parlement en février 2011 révèle que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a dépensé plus de 22 millions de dollars pour détenir les passagers du MV Sun Sea. Les dépenses de la Commission de l'immigration et du statut des réfugiés est de 900 000 dollars et tiennent surtout aux examens des motifs de détention. Comme le fait remarquer le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), ces coûts seraient moindres si le gouvernement avait accordé aux passagers du MV Sun Sea le même traitement qu'aux autres demandeurs d'asile [traduction]<sup>7</sup>.

L'Agence a déclaré que plus de 80 pour cent des 22 millions dépensés au titre de l'arrivée, du traitement et de la détention des migrants du MV Sun Sea sont attribuables à leur détention<sup>8</sup>. Par ailleurs, selon l'ASFC, le coût moyen de détention par personne est de 200 dollars.

Selon Nakache, « On manque de statistiques actualisées accessibles sur le coût financier de la détention de migrants (en général) et de la détention de demandeurs d'asile (en particulier), ce qui interdit tout contrôle externe efficace [traduction]<sup>9</sup> ».

#### *Coût de la détention et solutions communautaires dans d'autres pays*

Tout le monde sait que presque toutes les autres solutions coûtent moins cher que la détention. En 2008, l'Australie a publié sous le titre de *New Directions in Detention* une nouvelle politique dont l'objectif est de détenir les migrants en dernier recours seulement. Selon le ministère australien de l'immigration et de la citoyenneté, cette politique garantira « un traitement plus humain de ceux qui demandent asile [traduction]<sup>10</sup> ».

Le gouvernement de l'Australie s'est rendu compte du coût social et financier élevé de la détention à long terme :

*Les répercussions sur la santé physique et mentale des détenus sont graves. Des études récemment réalisées par le centre de développement des services de santé de l'Université de Wollongong révèlent des faits brutaux concernant les effets délétères de la détention à long terme sur la santé.*

*Le coût de la détention pour les contribuables est énorme, et le recouvrement de ces coûts est quasi-nul. En 2006-2007, le fonctionnement du système de détention de l'immigration a coûté 200 millions de dollars à l'Australie.*

---

<sup>7</sup> Delphine Nakache, «The human and financial cost of detention of asylum-seekers in Canada», décembre 2011, p. 62 (voir : <http://www.socialsciences.uottawa.ca/edim/eng/documents/1.pdf>).

<sup>8</sup> Tim Naumetz, « Mass detention of 300 Tamil migrants cost \$18-million, says Canada Border Services Agency », *The Hill Times Online*, 14 février 2011 (voir : [http://www.hilltimes.com/news/2011/02/14/mass-detention-of-300-tamil-migrants-cost-%2418-million-says-canada-border-services-agency/25475?page\\_requested=1](http://www.hilltimes.com/news/2011/02/14/mass-detention-of-300-tamil-migrants-cost-%2418-million-says-canada-border-services-agency/25475?page_requested=1)).

<sup>9</sup> Delphine Nakache, « The human and financial cost of detention of asylum-seekers in Canada », décembre 2011, p. 6 (voir : <http://www.socialsciences.uottawa.ca/edim/eng/documents/1.pdf>).

<sup>10</sup> Ministère australien de l'immigration et de la citoyenneté, « New Directions in Detention - Restoring Integrity to Australia's Immigration System », juillet 2008 (voir : <http://www.minister.immi.gov.au/media/speeches/2008/ce080729.htm>).

*Par ailleurs, notre réputation internationale a été gravement compromise [traduction]<sup>11</sup>.*

Selon des sources officielles, le fonctionnement des centres de détention de l'immigration du réseau australien a coûté ce qui suit au cours des dernières années :

- Exercice 2008-2009 : 147,6 millions de dollars.
- Exercice 2009-2010 : 295,6 millions de dollars.
- Exercice 2010-2011 : 772,2 millions de dollars<sup>12</sup>.

Comparativement, le coût des solutions communautaires en 2010-2011 a été de 15,7 millions de dollars<sup>13</sup>.

Des études effectuées en Europe révèlent des préoccupations semblables. Un rapport du Service jésuite des réfugiés souligne que les solutions communautaires reviennent cinq fois moins cher que la détention des migrants, dont le coût, pour des États comme la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, peut aller jusqu'à 200 euros par jour<sup>14</sup>. Au Royaume-Uni, « les coûts de détention sont de l'ordre de 130 £ par personne et par jour. L'aide aux demandeurs d'asile placés dans la collectivité revient à environ 150 £ par semaine, soit 21 £ par jour. Il faut donc conclure qu'il en coûte environ 109 £ de plus par jour pour garder quelqu'un en prison que dans la collectivité. Nos données indiquent que, en 2010, il en a sans doute coûté plus de 2 020 000 £ aux contribuables pour les périodes de détention inutile au début de l'application de la procédure accélérée de détention [traduction]<sup>15</sup> ».

Les données relatives aux coûts de détention aux États-Unis inclinent également à penser que cette solution n'est pas la bonne. Une étude effectuée par le Detention Watch Network révèle que « le coût moyen de détention d'un immigrant est de l'ordre de 122 dollars par jour. Les solutions de rechange, qui prennent généralement la forme d'une combinaison de reddition des comptes et de suivi électronique, sont efficaces et considérablement moins chères, certains programmes pouvant coûter aussi peu que 12 dollars par jour. Ces solutions donnent quand même lieu à un taux de comparution estimatif de 93 % devant les tribunaux de l'immigration [traduction]<sup>16</sup> ». Le Catholic Charities Archdiocese de la Nouvelle-Orléans propose des solutions de rechange communautaires aux programmes de détention des immigrants. D'août 1999 à décembre 2003, ce sont 64 détenus à long terme qui ont été confiés à des organismes de bienfaisance catholiques. En moyenne, le gestionnaire de cas du programme s'occupait activement de 20 à 30 clients à qui il offrait des services [recherche de logement et d'emploi]. Le programme coûtait environ 1 430 dollars par client et par année, soit 3,90 dollars par jour<sup>17</sup>.

Bien entendu, il faut prévoir d'autres coûts si le projet de loi C-31 est adopté, notamment ceux qui seront associés à la construction et au fonctionnement des centres de détention destinés aux réfugiés et à l'utilisation des centres correctionnels. Il faut aussi compter les processus de révocation du statut de réfugié et du statut de résident permanent, puis les coûts de renvoi. N'oublions pas ce qu'il en coûtera à l'économie canadienne au titre des fonds envoyés à l'étranger pour aider des membres de familles séparées pendant qu'un des leurs attend ici de pouvoir demander la résidence permanente.

---

<sup>11</sup> Ministère australien de l'immigration et de la citoyenneté, « New Directions in Detention - Restoring Integrity to Australia's Immigration System », juillet 2008 (voir : <http://www.minister.immi.gov.au/media/speeches/2008/ce080729.htm>).

<sup>12</sup> Rapport final du comité spécial mixte sur le réseau de centres de détention d'Australie, mars 2012, p. 194.

<sup>13</sup> Rapport final du comité spécial mixte sur le réseau de centres de détention d'Australie, mars 2012, p. 25.

<sup>14</sup> Service jésuite des réfugiés – Europe, « From deprivation to liberty, Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom », décembre 2011, p. 13 (voir : <http://www.irseurope.org/JRSEuropeFromDeprivationToLiberty20122011.pdf>).

<sup>15</sup> Detention Action, « Fast-track to despair, The unnecessary detention of asylum-seekers », mai 2011, p. 24 (voir : <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/FastTracktoDespair.pdf>).

<sup>16</sup> Detention Watch Network, « About The U.S. Detention and Deportation System », 2008 (voir : <http://www.detentionwatchnetwork.org/aboutdetention>).

<sup>17</sup> Sue Weishar, « A more human system, Community-based alternatives to immigration detention (Part 2) », *JustSouth Quarterly*, Loyola University New Orleans, printemps 2011, p. 8-9 (voir : <http://www.loyno.edu/jsri/sites/loyno.edu.jsri/files/MoreHumaneSystem-Spring2011jsq.pdf>).

Mais il y a plus important, et c'est le coût humain que représentent la santé mentale et le bien-être des réfugiés séparés de leurs proches, notamment lorsque ces derniers sont en danger. Une étude récente éclaire cet aspect :

Trois enfants (âgés de quatre, six et sept ans) sont détenus avec leurs parents – tous deux demandeurs d'asile – pendant cinq jours dans un centre de détention de l'immigration du Canada. Ils ont été placés en détention après avoir été « arrêtés » par plusieurs agents qui ont forcés les enfants à entrer dans une fourgonnette alors qu'ils résistaient, pris de peur. La mère et les enfants sont séparés du père, qui est incarcéré dans une section réservée aux hommes. Avant la mise en détention, les enfants étaient en bonne santé et allaient bien, bien que le petit de six ans ait un léger retard de langage. À la suite de la détention, l'aîné a manifesté des troubles de stress post-traumatique et d'anxiété de séparation : cauchemars, troubles du sommeil, crises de rage, refus d'aller à l'école et mutisme sélectif. Pendant plusieurs mois, le cadet a refusé systématiquement de quitter la maison pour aller à l'école en raison d'une anxiété débilite, et il manifeste encore des symptômes d'anxiété, se montre irritable et souffre de troubles du sommeil [traduction]<sup>18</sup>.

Dans une étude effectuée en 1998, le CCR s'est penché sur les facteurs favorables à l'intégration. Nous avons remarqué ce qui suit :

« Déjà en 1952, le Conseil économique et social des Nations Unies a reconnu le caractère complexe de l'intégration et la définissait comme étant un processus progressif par lequel de nouveaux résidents commencent à participer activement dans les affaires économiques, sociales, civiques, culturelles et spirituelles d'une nouvelle patrie d'asile. C'est un processus dynamique dans lequel les valeurs sont enrichies à travers une connaissance, un ajustement et une compréhension mutuels. C'est un processus par lequel à la fois les immigrés et leurs compatriotes ont le loisir de faire leurs propres contributions distinctes (cité dans Kage, 1962 : 165).

C'est sous cette définition que les organismes au service des immigrants et des réfugiés se rangent. *Immigration Settlement Counselling: A Training Guide* (OCASI, 1991:8) définit l'établissement comme un 'processus de longue haleine, dynamique et à double sens à travers lequel, idéalement, les immigrants pourraient atteindre l'égalité et la liberté de participation dans la société, et à son tour la société pourrait avoir accès à toutes les ressources humaines potentielles des communautés d'immigrants'<sup>19</sup>. »

Les dispositions du projet de loi C-31 dont nous venons de parler compromettent le succès de l'intégration tout autant que la concrétisation de cette égalité et de cette liberté de participation et que les avantages que pourrait tirer la société d'accueil, toutes choses qui ont contribué à définir le pays qu'est devenu le Canada.

### **Les délais**

Le projet de loi C-31 prévoit des délais très courts pour la nouvelle procédure de détermination du statut de réfugié. Il est évident que ces délais ne suffiront pas et que l'on risque de renvoyer des réfugiés dans des pays où ils seront persécutés. Le CCR n'a cessé d'appeler de ses vœux l'instauration d'un système de détermination rapide qui permette aux réfugiés de continuer leur vie, mais il convient de tenir compte du fait que les demandeurs d'asile doivent comprendre correctement la procédure et s'y préparer, obtenir les documents étayant leur demande et surmonter la crainte de raconter leur histoire aux autorités gouvernementales. Les femmes, les GLBT et d'autres réfugiés ayant subi la torture et d'autres formes de traitement cruel et dégradant ont besoin de temps pour se préparer. Les délais prévus dans le projet de loi leur refusent cette possibilité. Ils risquent également d'annuler le droit à un avocat.

---

<sup>18</sup> Exemple cité dans Rachel Kronick, Cécile Rousseau et Janet Cleveland, «Mandatory detention of refugee children, A public health issue?», *Paediatrics and Child Health*, vol. 16, n° 8, octobre 2011, p. 66.

<sup>19</sup> CCR, « Les meilleures pratiques en matière d'établissement : les services d'établissement pour les réfugiés et les immigrants au Canada », février 1998, p. 9 (voir : <http://ccrweb.ca/bpfinf1.htm>).

Les délais proposés dans le projet de loi C-31 ne permettent pas sérieusement d'obtenir les renseignements nécessaires à une détermination correcte du statut de réfugié<sup>20</sup>. Les demandeurs d'asile ont souvent besoin de plusieurs semaines, sinon des mois, pour se sentir suffisamment en sécurité et commencer à parler d'événements traumatiques, mais il y a aussi qu'il faut attendre des semaines pour obtenir les services de spécialistes – comme des psychologues, des conseillers aptes à aider des survivants de la torture, et des médecins – disponibles pour rencontrer les réfugiés, sans parler de rédiger des rapports. Les recherches relatives au pays d'origine ou aux questions soulevées dans la demande d'asile prennent souvent beaucoup de temps. Certaines situations sont très connues dès le départ et permettent de régler rapidement les cas, tandis que d'autres prennent beaucoup de temps. Une procédure de détermination du statut de réfugié équitable doit tenir compte de la complexité des enjeux et être souple.

### **L'objet de ces dispositions**

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ne cesse de répéter que l'objet de ces dispositions est de dissuader les passeurs. En fait, elles punissent les réfugiés qui viennent au Canada grâce à des passeurs. Les remarques formulées par Ward Elcock, ex-directeur du Service canadien du renseignement de sécurité et conseiller spécial auprès du premier ministre en matière d'immigration clandestine, appuient cette analyse. Accompagnant le premier ministre au cours de sa récente mission en Thaïlande, il a déclaré : « Si l'on adopte une réglementation bien équilibrée, la demande baissera de même que la capacité des groupes criminels à en profiter réellement; ils ne pourront plus en profiter [traduction]<sup>21</sup>. » En fin de compte, ces dispositions feront du tort aux réfugiés et notamment à leurs enfants et à leurs familles.

Les études attestent cependant que ce genre de mesures punitives ne dissuade en rien les demandeurs d'asile. L'Australie, par exemple, a essayé d'instaurer un système de visas de protection temporaires, pour l'abolir un peu plus tard :

#### **« Pourquoi les visas de protection temporaires ont été abolis**

Le gouvernement (australien) s'engage à offrir des solutions équitables et certaines aux réfugiés, et l'abolition du visa de protection temporaire est conforme à son intention de traiter les demandeurs d'asile dignement et équitablement.

Le gouvernement précédent a instauré les visas de protection temporaires et visas humanitaires temporaires dans l'espoir de décourager l'immigration clandestine (arrivées par mer sans autorisation) et d'inciter les réfugiés à ne pas quitter leur pays de premier asile.

Les faits attestent clairement que les visas de protection temporaires n'ont aucun effet dissuasif. En réalité, le nombre de femmes et d'enfants qui sont arrivés en Australie par des moyens dangereux a augmenté [traduction]<sup>22</sup>. »

### **Pour un système d'asile durable et équitable**

Fondé en 1978, le CCR en est à sa 35<sup>e</sup> année de dialogue avec le gouvernement concernant la politique d'asile du Canada. Pendant plus de trois décennies, nous avons examiné les problèmes que soulève un système peu apte à prendre des décisions rapides. Les gouvernements ont trop souvent fait porter aux réfugiés la responsabilité de ces problèmes, les accusant d'être des « fraudeurs », des « resquilleurs », des « profiteurs », etc., prétendant que le Canada était « inondé », qu'il y avait une « crise » et déclarant qu'il était « temps de passer à la manière forte ».

---

<sup>20</sup> Le gouvernement a publié la liste des délais dans un document d'information au moment où le projet de loi a été déposé (voir : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2012/2012-02-16f.asp>), mais la plupart ne se trouvent pas dans le projet de loi proprement dit.

<sup>21</sup> Presse canadienne, « PM wraps Thai visit with focus on human smuggling », CTV News, 24 mars 2012 (voir : <http://m.ctv.ca/topstories/20120324/prime-minister-stephen-harper-asia-trip-thailand-final-day-120324.html>).

<sup>22</sup> Ministère australien de l'immigration et de la citoyenneté, « Visas, Immigration and Refugees, Refugee and Humanitarian: Overview of the changes » (voir : [http://www.immi.gov.au/refugee/tpv\\_thv/abolition/overview.htm](http://www.immi.gov.au/refugee/tpv_thv/abolition/overview.htm)).

Ce genre de rhétorique suscite beaucoup l'attention des médias et de la population, mais elle encourage les généralisations hâtives, active l'intolérance et finit par discréditer le système de détermination du statut de réfugié aux yeux des Canadiens aussi bien que de ceux qui cherchent asile chez nous. L'argumentation associée au projet de loi C-31 a été dure, mais la réalité de ses dispositions sera plus dure encore pour ceux qui ont déjà été punis par leurs propres gouvernements en raison de leur race, de leur religion, de leur origine nationale, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques.

Les vérificateurs généraux successifs n'ont cessé de soulever le problème du manque de ressources du système, qu'ils considéraient comme la racine de ses maux, alors que les nouvelles mesures destinées censément à « réparer » un système « caduc » ont systématiquement dues être tempérées par les tribunaux et par les gouvernements qui, devant les conséquences de leurs lois, se sont rendu compte que leurs décisions renvoyaient des gens à la persécution, voire à la mort, ou qu'il existe de fortes raisons d'ordre humanitaire de permettre à des gens de rester au Canada. Cela a créé un cercle vicieux de réformes qui n'ont pas permis d'offrir des solutions rapides, durables et sûres aux réfugiés ayant besoin de protection.

Le manque de ressources et, donc, l'impossibilité de rendre des décisions rapides et équitables ont donné lieu à un arriéré de traitement des cas en attente qui coûte une fortune aux contribuables et encore plus aux réfugiés contraints de vivre dans des conditions incertaines, séparés de leurs proches – eux-mêmes en situation peu sûre, en attendant que le Canada leur accorde sa protection.

## **Conclusion**

Compte tenu des observations ci-dessus, le CCR déclare ce qui suit :

Le projet de loi C-31 doit être retiré et remplacé par une loi équitable, abordable et indépendante, qui soit conforme aux dispositions de la *Charte* et aux obligations internationales du Canada.

Joignant notre voix à celles des autres membres de la Coalition justice pour les immigrants et les réfugiés et de ceux qui ont entériné sa déclaration, « nous insistons pour que le gouvernement :

- retire le projet de loi C-31;
- mette en application la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, laquelle a été adoptée à l'unanimité par le Parlement, avec les modifications énoncées ci-dessous;
- élimine l'entrevue dans 15 jours qui, selon tous les partis et même le gouvernement, serait dispendieuse et inefficace;
- impose des délais raisonnables pour déposer l'information expliquant les raisons de la demande et l'application pour faire appel. Des délais de 30 jours, contrairement aux 15 jours proposés actuellement, n'auront pas d'impact majeur sur le traitement des demandes et permettra aux juges de la Cour fédérale, aux Canadiens et aux observateurs internationaux de voir que le système canadien de protection des réfugiés est en mesure de rendre des décisions fiables rapidement<sup>23</sup> ».

---

<sup>23</sup> Voir : <http://ccrweb.ca/fr/protoger-refugies-contre-c31-declaration>.