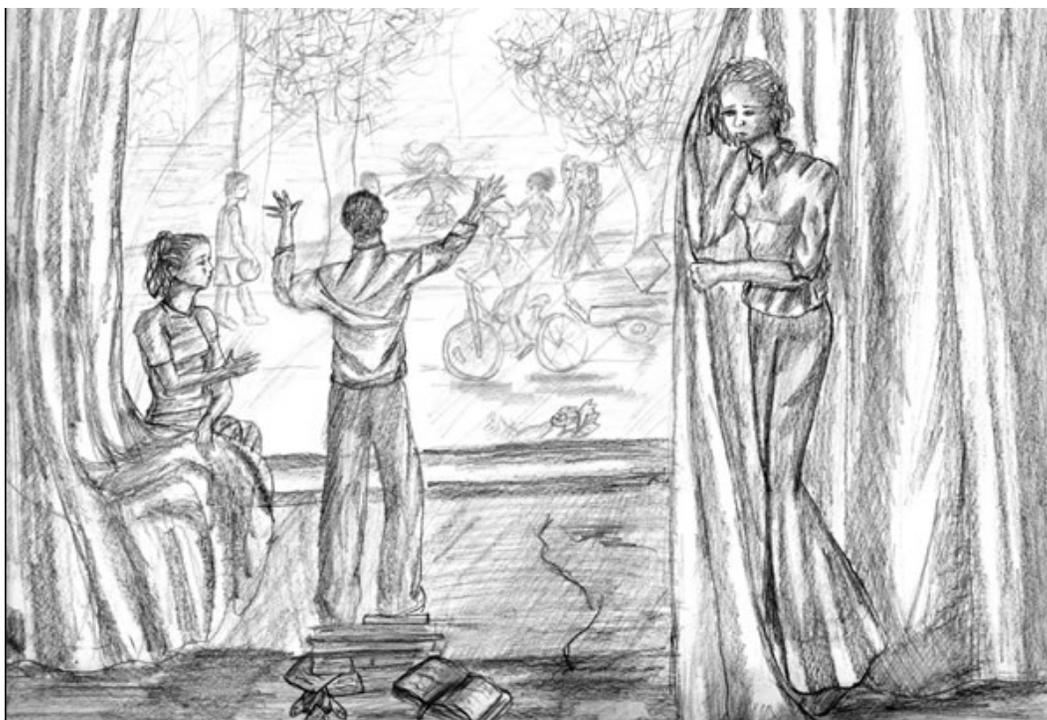




CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS



Dessin fait par l'une d'un groupe de trois enfants réfugiés dans une église au Canada

Impact de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sur les enfants

Novembre 2004

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS

Impact de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sur les enfants

Novembre 2004

Table de matières

1. INTRODUCTION	2
2. INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT	2
3. RÉUNIFICATION FAMILIALE / SÉPARATION FAMILIALE.....	5
a) <i>Incapacité de l'enfant ayant le statut de personne protégée de se réunir avec ses parents/frères et sœurs.....</i>	6
b) <i>Familles séparées lorsqu'un parent est déporté du Canada</i>	8
c) <i>Interdiction de parrainage si bénéficiaire de l'assistance sociale ou débiteur du gouvernement.....</i>	9
d) <i>Restrictions dans la définition de la famille.....</i>	10
e) <i>Test d'ADN et enfants « biologiques »</i>	12
f) <i>Retard de traitement</i>	15
g) <i>Durée de l'engagement de parrainage</i>	19
4. ENFANTS RÉFUGIÉS SÉPARÉS	19
a) <i>Les représentants désignés des enfants séparés</i>	21
b) <i>Absence de politique nationale pour les enfants séparés</i>	22
c) <i>Réinstallation</i>	23
d) <i>Réinstallation – lenteur des procédures.....</i>	23
5. DÉTENTION	24
6. ÉDUCATION	27
7. FRAIS DE DEMANDE DE RÉSIDENCE PERMANENTE.....	28
8. CARTE DE RÉSIDENT PERMANENT	29
9. ENFANTS VICTIMES DE TRAITE	30
10. CONCLUSION.....	31

1. INTRODUCTION

Le 28 juin 2002, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) est entrée en vigueur, remplaçant l'ancienne Loi sur l'immigration – qui datait de 1978. Cette nouvelle loi comprend un certain nombre de dispositions nouvelles qui sont les bienvenues, entre autres celles qui demandent que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte à certaines étapes du processus d'immigration. De plus, cette loi dispose que « [son] interprétation et [sa] mise en œuvre [...] doivent avoir pour effet [...] (f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire ». La *Convention relative aux Droits de l'Enfant* fait, sans aucun doute, partie intégrante de ces instruments internationaux.

Cependant, cette loi ne résout pas tous les problèmes menaçant les droits des enfants, et ce à plusieurs égards; en fait, elle contribue même à en créer de nouveaux.

Le présent rapport aborde et illustre certains de ces problèmes, qui ont attiré l'attention à l'échelle internationale. Comme nous le verrons, le Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, dans son examen du second rapport du Canada effectué en octobre 2003, s'est inquiété d'un certain nombre d'éléments relatifs aux enfants déplacés et aux enfants réfugiés.¹

2. INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

CE QUE DIT LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT :

Art. 3 (1): Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est un élément primordial de la *Convention relative aux Droits de l'Enfant* et peut être perçu comme un résumé de l'intégralité de la Convention. Il articule l'obligation de s'assurer que toute décision concernant des enfants tienne dûment compte de leur intérêt supérieur.

À cet égard, la *Loi sur l'Immigration et la Protection des Réfugiés* est un pas dans la bonne direction, car elle inclut des références à l'intérêt supérieur de l'enfant. Malheureusement, cette loi est encore, d'une certaine façon, en violation de la Convention. La Loi demande qu'on tienne compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans certaines situations spécifiques, contrairement à la Convention qui demande que ce soit le cas « dans toutes les décisions qui concernent les enfants ». De plus, alors que la Convention dispose que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une « considération primordiale », la loi demande seulement qu'il soit « pris en considération ».

¹ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Canada. 27/10/2003. CRC/C/15/Add.215

CE QUE DIT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS :

L'article 25 1) de la LIPR exige du ministre, quand il considère les demandes pour motifs humanitaires, de prendre en compte l' « intérêt supérieur de l'enfant directement touché ».

L'article 28 2) c) de la LIPR permet au résident permanent de conserver son statut au-delà de l'exigence de la présence physique si un agent détermine que cela se justifie par « des circonstances d'ordre humanitaire [...] compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché ».

L'article 60 de la LIPR affirme le principe que la détention des enfants doit être une mesure de dernier recours, en tenant compte d'« autres motifs et critères applicables, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant ».

L'article LIPR 67 1) c) donne le droit à la Section d'appel de l'immigration d'accorder un appel si des motifs d'ordre humanitaire justifient la prise de mesures spéciales « compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché ».

Les références à l'intérêt supérieur de l'Enfant dans la LIPR étant limitées à des situations précises, le gouvernement a soutenu devant les tribunaux qu'il ne doit pas être pris en considération dans d'autres situations. Cela s'est produit quand la Cour a dû statuer sur l'ordre d'expulsion d'une personne afin que sa demande invoquant des circonstances d'ordre humanitaire puisse être étudiée. Le gouvernement soutient que la loi n'exige pas la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'exécution d'un ordre d'expulsion. Dans la demande invoquant des circonstances d'ordre humanitaire, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être examiné. Cependant, si la personne est expulsée avant que la décision ne soit rendue, il sera trop tard pour déterminer si l'expulsion serait contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La Cour fédérale a maintenu une position semblable lorsqu'elle a statué qu'un agent de renvoi n'est pas tenu à considérer la situation des enfants touchés par une décision de procéder au renvoi, s'il y a une demande de motifs humanitaires en cours, arguant que ceci permettrait à l'agent de renvoi de devancer l'agent responsable des motifs humanitaires.²

Même quand l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en compte, il y a un risque que ce ne soit pas fait de manière adéquate.

Dans la décision Baker, la Cour suprême du Canada a donné des directives concernant les principes à appliquer quand on doit prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans une demande fondée sur des raisons d'ordre humanitaire :

Les principes susmentionnés montrent que, pour que l'exercice du pouvoir discrétionnaire respecte la norme du caractère raisonnable, le décideur devrait considérer l'intérêt supérieur des enfants comme un facteur important, lui accorder un poids considérable, et être réceptif, attentif et sensible à cet intérêt.

² *Simoès v. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, IMM-2664-00, 16 juin 2000. Il s'agit d'un cas traité sous l'ancienne *Loi sur l'Immigration*.

Cela ne veut pas dire que l'intérêt supérieur des enfants l'emportera toujours sur d'autres considérations, ni qu'il n'y aura pas d'autres raisons de rejeter une demande d'ordre humanitaire même en tenant compte de l'intérêt des enfants. Toutefois, quand l'intérêt des enfants est minimisé, d'une manière incompatible avec la tradition humanitaire du Canada et les directives du ministre, la décision est déraisonnable.³

Depuis lors, d'autres tribunaux ont fait de nouveaux commentaires sur la manière dont l'intérêt supérieur des enfants directement touchés par une décision doit être pris en considération. Par exemple, la Cour d'appel fédérale préconise ce qui suit :

On détermine l' « intérêt supérieur de l'enfant » en considérant le bénéfice que retirerait l'enfant si son parent n'était pas renvoyé du Canada ainsi que les difficultés que vivrait l'enfant, soit advenant le renvoi de l'un de ses parents du Canada, soit advenant qu'elle quitte le Canada volontairement si elle souhaite accompagner son parent à l'étranger. Ces bénéfices et difficultés constituent les deux côtés d'une même médaille, celle-ci étant l'intérêt supérieur de l'enfant.⁴

Ces consignes des tribunaux ne sont pas suivies de manière uniforme par les décideurs appelés à statuer sur les demandes d'ordre humanitaire, qui, dans certains cas, rejettent la demande après seulement un examen sommaire de l'intérêt supérieur des enfants concernés. Selon un défenseur des droits des réfugiés expérimenté : « Plusieurs agents d'immigration écartent la problématique de "l'intérêt supérieur de l'enfant" avec une phrase superficielle disant que, si les enfants sont jeunes, ils iront bien tant que la famille reste unie. »⁵

La famille Ayele a trouvé refuge dans une église de Montréal depuis plus d'un an. Menen Ayele et ses deux filles viennent d'Éthiopie; un enfant plus jeune est né citoyen canadien.

Menen Ayele a soumis une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, qui soulignait le risque objectif et considérable pour elle et ses enfants de retourner en Éthiopie, au vu de la violence intercommunale à grande échelle appuyée par le gouvernement. De plus, elle a soumis un rapport médical concluant qu'elle souffre d'un stress post traumatique dû à la violence dont elle a été victime dans son pays d'origine. Menen Ayele a souligné qu'elle a trois frères et une sœur qui sont citoyens canadiens et qui constituent un réseau de soutien important pour elle et ses enfants. Elle a fourni une évaluation d'une travailleuse sociale qui a constaté que les trois enfants étaient bien intégrés ici et qu'un retour éventuel en Éthiopie serait nuisible à leur épanouissement. Enfin, forcer Madame Ayele à partir lui demanderait de choisir entre laisser son plus jeune enfant au Canada (il a le droit d'y rester parce qu'il est citoyen canadien) ou le ramener avec elle en Éthiopie, où ses chances de mener une vie sécuritaire et saine seraient considérablement inférieures à celles qu'il a au Canada.

La demande fondée sur des motifs humanitaires de Madame Ayele semble être une illustration parfaite des cas où contraindre une personne à quitter le Canada entraînerait des difficultés

³ [1999] 2 R.C.S. 817, paragraphe 75.

⁴ *Hawthorne v. Canada* 2002 CAF 475, paragraphe 4.

⁵ *The Gazette*, "Hardening attitudes toward refugees", de Richard Goldman, 6 juillet 2004

démessurées, une rupture de liens établis au Canada et une entrave à l'intérêt supérieur de l'enfant. Cependant, sa demande a été rejetée.

Le « poids considérable » qu'il faut accorder, selon la Cour suprême, à l'intérêt supérieur des enfants a été supplanté par le raisonnement suivant : les enfants peuvent s'épanouir dans n'importe quel environnement tant et aussi longtemps qu'ils ont un parent avec eux, les enfants ont été au Canada pendant seulement deux années et ils ne donnent pas l'impression d'avoir souffert de dommages irréversibles des suites de la disparition de leur père et des vingt jours de détention de leur mère. Les risques liés à la vie en Éthiopie n'ont pas été pris en considération.

Quand il a été question de la détresse psychologique des enfants, le décideur a dit ceci : « Je note que leurs inquiétudes dépendent directement de leur attachement pour leur mère, ce qui me laisse croire que peu importe où ils se trouvent, s'ils voient que leur mère retrouve sa stabilité psychologique, ils retrouveront leur bonheur. »

Recommandation : Que le gouvernement adopte comme politique, conformément aux obligations du Canada en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, que dans toutes les décisions prises en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui touchent un enfant, que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale.

Recommandation : Que le gouvernement modifie ses directives afin de demander aux agents qui considèrent l'intérêt supérieur de l'enfant qu'ils s'assurent que les notes ou motifs écrits démontrent qu'ils ont respecté toutes les exigences de la jurisprudence pertinente et des directives ministérielles dans leur processus de prise de décision.

3. RÉUNIFICATION FAMILIALE / SÉPARATION FAMILIALE

CE QUE DIT LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT :

Article 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.

Article 10 (1) : Conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence.

CE QUE DIT LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT AU SUJET DU CANADA :

47. [...] le Comité recommande à l'État partie : [...]
(f) de veiller à la rapidité des procédures en matière de regroupement familial.

Observations finales : Canada. 27 octobre 2003⁶

⁶ http://www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/co_f.cfm

Certains des problèmes :**a) Incapacité de l'enfant ayant le statut de personne protégée de se réunir avec ses parents/frères et sœurs**

La LIPR ne permet pas aux enfants réfugiés au Canada de demander d'être réunis avec leurs parents et leurs frères et sœurs qui sont à l'extérieur du Canada. Les réfugiés adultes peuvent faire une demande pour être réunis aux membres de leur famille en faisant leur demande de résidence permanente et en incluant leur conjoint et leurs enfants à charge dans leur demande. À l'opposé, les mineurs obtenant le statut de réfugiés au Canada ne peuvent demander le statut de résident permanent qu'en leur nom propre, et ne peuvent y inclure les membres de leur famille.⁷ Cela signifie que la loi n'offre aucune possibilité aux enfants séparés au Canada d'être réunis à leur famille.⁸

Trois sœurs séparées de leur mère :

Après l'arrestation et le meurtre de leur père, trois sœurs angolaises, Claudia, Yara et Elisangela (treize, seize et dix-huit ans) ont été envoyées par leur mère au Canada afin de faire une demande de statut de réfugié; en effet, après sa propre arrestation, elle a eu une attaque et, clouée à une chaise roulante, elle ne pouvait plus s'occuper de ses filles. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) n'a eu besoin que de deux heures pour statuer qu'elles avaient besoin de la protection du Canada. Elisangela dit : « J'étais confiante que notre cas serait accepté. Nous avons également beaucoup prié. » Le paradoxe ici est que leur mère, qui est toujours en danger en Angola, ne peut pas les rejoindre au Canada.⁹

Pourquoi garder les enfants réfugiés séparés de leurs parents ?

Il est difficile de comprendre pourquoi un pays attaché à la protection des réfugiés, aux droits des enfants et au principe de la réunification familiale aurait une loi qui ne permet pas aux enfants réfugiés d'être réunis aux membres de leur famille.

Un argument possible est que le gouvernement canadien voulait décourager les familles d'envoyer leurs enfants faire seuls une demande de statut de réfugié au Canada pour ensuite servir « d'ancre » aux autres membres.

Certains avocats ont contesté l'exclusion des parents des réfugiés mineurs de la définition de « membre de la famille », au motif que cette exclusion viole le droit de l'enfant à la « sécurité de la personne » en vertu de l'article 7 de la *Charte*, et est discriminatoire à leur endroit en raison de leur âge, contrairement à l'article 15 de la *Charte*. Les avocats du Ministère de la Justice ont maintenu que cette exclusion est nécessaire afin que des parents peu scrupuleux n'envoient pas leurs enfants seuls au Canada pour faire une demande du statut de réfugié dans le but d'établir une « tête de pont » au Canada.

⁷ Voir *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, 176(1) et 1(3) (définition du « membre de la famille »)

⁸ Le parrainage de la catégorie du regroupement familial, qui est l'avenue de réunification pour la plupart des réunifications familiales sous la LIPR, n'est pas disponible pour les mineurs, puisque les répondants doivent avoir au moins 18 ans. Même quand ils atteignent l'âge de 18 ans, peu de jeunes sont capables de parrainer leurs parents puisque les répondants doivent satisfaire à certaines exigences de revenus.

⁹ Voir *Globe and Mail*, "Angolan Sisters Celebrate Asylum", article de Marina Jiménez, 13 avril 2004

Cependant, le gouvernement n'a pas démontré que cela se produit ou risque de se produire. Souvent, quand les enfants obtiennent le statut de réfugiés, c'est à cause de persécutions auxquelles leurs parents, eux aussi, ont dû faire face (comme dans le cas de ces sœurs angolaises). Si les parents avaient eu la possibilité d'accompagner leurs enfants au Canada, ils auraient très probablement été acceptés en tant que réfugiés, alors il n'y a aucun avantage à être devancés par ses enfants.

Même s'il existait un problème à résoudre à ce niveau, des enfants innocents ne peuvent être privés du droit à la réunification familiale en guise de dissuasion. Ni l'humanité ni la *Convention relative aux droits de l'enfant* ne permet au gouvernement de sacrifier les droits de certains enfants pour prévenir d'hypothétiques mauvais traitements à l'encontre d'autres enfants.

On peut également avancer l'argument que les enfants réfugiés devraient peut-être être réunis avec leurs parents où ils sont, et non pas nécessairement faire venir les parents au Canada. Certes, il pourrait avoir des cas où il serait sensé pour les enfants d'aller rejoindre leurs parents. Cependant, le gouvernement canadien ne dispose d'aucun processus pour déterminer si cette approche irait dans l'intérêt supérieur de l'enfant ou si elle serait même applicable. Il n'y a pas non plus de processus pour aider les enfants à voyager vers le pays où se trouvent leurs parents, quand il s'agit de la meilleure solution. Dans de nombreux cas, c'est tout simplement impossible ou ce n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Par exemple, la mère des sœurs angolaises est encore dans son pays natal, où elles ont une peur justifiée d'être persécutées.

Un adolescent seul

Un adolescent soudanais de quatorze ans s'est vu accorder le statut de réfugié au Canada. Il souffre de stress post traumatique et de dépression par suite des expériences traumatisantes qu'il a vécues dans son pays d'origine; il est actuellement sous traitement. Malgré des recherches acharnées pour retrouver sa famille, la seule personne qu'il est parvenu à retracer est un frère vivant au Kenya; c'est la seule famille qui lui reste. Les autorités médicales sont unanimes sur le fait qu'être réuni à son frère serait un élément capital de son rétablissement. Cependant, il est impossible pour lui de parrainer son frère en invoquant la LIPR.¹⁰

En réaction à des cas comme ceux évoqués plus haut, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), par habitude, souligne le fait qu'il est toujours possible de faire une demande d'immigration pour des motifs humanitaires. Cependant, la décision d'acceptation ou de rejet d'une demande a un caractère discrétionnaire car elle dépend d'un seul et même fonctionnaire. De plus, faire ce type de demande n'est ni évident ni direct. Les enfants réfugiés séparés font partie des personnes les plus vulnérables qui côtoient CIC : ils ont besoin qu'on leur facilite les choses, non qu'on les complique. Le droit des enfants réfugiés à être réunis à leurs familles ne devrait pas dépendre du fait qu'ils ont des conseillers ou des avocats diligents et bien informés pour les aider.

L'effet de ces dispositions de la loi est de maintenir les enfants réfugiés séparés de leurs familles, en violation de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

¹⁰ Un groupe de parrainage essaie actuellement de parrainer le frère de ce garçon en tant que réfugié, et ce même si l'issue des procédures est incertaine et ne dépend pas des besoins du garçon au Canada. Même si elle est positive, la réponse pourrait prendre plusieurs années.

Recommandation : Modifier le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour permettre aux enfants réfugiés d'inclure leurs parents et leurs frères et sœurs dans leur demande de résidence permanente.

b) Familles séparées lorsqu'un parent est déporté du Canada

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ne comporte aucune disposition empêchant les parents au Canada d'être déportés, même si cela entraînerait la séparation de l'enfant et du parent, parce que l'enfant a obtenu le statut de réfugié ou est citoyen canadien.

En théorie, un parent qui risque d'être déporté du Canada peut faire une demande d'immigration pour motifs humanitaires et souligner le mal qui pourrait être causé à l'enfant, y compris la séparation de son parent. Comme nous l'avons noté plus haut, (page 3), l'article 25 de la Loi demande au Ministre de prendre en compte « l'intérêt supérieur de l'enfant » dans l'examen de ces demandes.

Toutefois, dans la pratique, une personne peut être expulsée du Canada avant même que sa demande ne soit examinée. Même si la demande est enfin examinée, elle est souvent rejetée bien que cela signifie qu'un enfant sera séparé de son parent.

Dans certains cas, le problème se pose lorsqu'une famille demande le statut de réfugié et les enfants sont acceptés, tandis que leurs parents sont refusés. Les parents font ensuite face à la déportation.¹¹ Parmi les nombreux inconvénients d'une demande fondée sur les motifs humanitaires est la possibilité que les parents puissent être rejetés en raison d'une inadmissibilité médicale.¹² Ceci s'est produit dans le cas d'une mère en dialyse et qui était donc menacée de déportation du Canada malgré le fait que ses enfants avaient été reconnus réfugiés. La Cour fédérale a refusé une demande de sursis. Elle est décédée avant qu'on puisse interjeter appel de cette décision.

À l'hiver 2004, de nombreux Canadiens ont été surpris d'apprendre que le système d'immigration et d'accueil des réfugiés envisageait la déportation d'un réfugié nord-coréen alors qu'on avait accordé à son fils le statut de réfugié. La demande de refuge de Song Dae Ri a été rejetée parce qu'il avait travaillé pour le gouvernement nord-coréen. Dans sa décision, la commissaire de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) a écrit : « Même si je constate que, selon la prépondérance des probabilités, il ferait face à une exécution à son retour en Corée du Nord – pour trahison ou de façon extrajudiciaire –, j'estime que le demandeur principal ne mérite pas la protection du Canada selon la LIPR » [traduction]. Son jeune fils, Chang Il Ri, risquait donc de devenir orphelin, étant donné que sa mère a déjà été assassinée en Corée du Nord. Song Dae Ri s'est confié au *Globe and Mail* : « Quand je suis arrivé au Canada, j'étais soulagé d'avoir pu m'enfuir à temps. Maintenant, j'ai peur que je meure et que mon fils soit orphelin ici. C'est tellement terrible ».¹³

Suite à un battage médiatique considérable, le gouvernement a accordé à Song Dae Ri un sursis à la mesure de renvoi.

¹¹ La recommandation qui se trouve dans la section ci-dessus réglerait également ce problème.

¹² Les catégories d'inadmissibilité médicale pour les réfugiés qui demandent la résidence permanente sont beaucoup plus restreintes.

¹³ *Globe and Mail*, "Faces Death at Home, North Korean Can't Stay", Marina Jiménez, 4 février 2004.

La menace de la déportation d'un parent touche également les enfants nés au Canada.

En octobre 2004, Ammar Khatib risquait la déportation en Syrie après que sa demande de suspension de déportation pour motifs humanitaires ait été rejetée. Khatib croit qu'il risque d'être torturé ou de mourir s'il est contraint de retourner en Syrie parce que son père était un membre d'un groupe opposé au gouvernement. De plus, il est marié à une citoyenne canadienne et a une petite fille. Sa femme peut le parrainer mais il doit faire sa demande de l'extérieur du Canada. Khatib a confié à CBC : « Tu ne sais pas ce que demain te réserve. Tu ne sais pas si tu seras avec ta femme et ta fille. C'est très dur. C'est très pénible pour nous tous »¹⁴

Une Éthiopienne a reçu une réponse négative à sa demande pour motifs humanitaires, même si cela signifierait son expulsion du Canada et sa séparation de son mari et de son nouveau-né. L'agent chargé d'examiner sa demande a fait peu de cas de l'intérêt supérieur de l'enfant et a déclaré : « Je note que la sœur de la demanderesse est une amie proche de son mari. Je suis convaincu que le mari recevra l'aide de la sœur de sa femme pour s'occuper de l'enfant ». [traduction]

c) **Interdiction de parrainage si bénéficiaire de l'assistance sociale ou débiteur du gouvernement**

La *Déclaration universelle des droits de l'Homme* dispose que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment [...] de fortune ». Un de ces droits énoncés dans la Déclaration est le droit de la famille, en tant qu'« élément naturel et fondamental de la société », à « la protection de la société et de l'État ».¹⁵

Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR)* empêche cependant les mères et les pères de parrainer leurs enfants s'ils vivent des prestations de sécurité sociale, privant ainsi leurs enfants de leur droit à l'unité familiale.¹⁶

Ce règlement prive également de parrainage les personnes qui ont des difficultés à rembourser une dette contractée envers le gouvernement.¹⁷ De nombreux réfugiés qui sont réinstallés au Canada ont une dette envers le gouvernement, afin de couvrir leurs frais de voyage et le coût des examens médicaux. Malheureusement, les réfugiés sont considérés comme en défaut de paiement non seulement quand ils n'arrivent pas à payer leurs dettes, mais aussi quand ils demandent la révision de l'échelonnement des paiements de manière à tenir compte de leur revenu limité quand ils arrivent au Canada.

¹⁴ CBC, *Deportation Looms for Syrian Man*, 29 octobre 2004.

http://winnipeg.cbc.ca/regionalnews/caches/mb_khatib20041029.html

¹⁵ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, articles 2 et 16(3) respectivement.

¹⁶ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, article 133(1)(k) : un répondant ne doit pas être « bénéficiaire d'assistance sociale, sauf pour cause d'invalidité ».

¹⁷ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, 133(1)(h) : un répondant ne peut pas être « en défaut quant au remboursement d'une créance visée au paragraphe 145(1) de la Loi dont il est redevable à Sa Majesté du chef du Canada ».

Le dilemme de Gisèle

L'assassinat du président congolais Laurent Désiré Kabila a entraîné une flambée de violence qui a causé la désintégration de la vie de Gisèle.¹⁸ Un jour, à son retour de l'église, elle a trouvé son mari décapité, et sa mère avait elle aussi été assassinée. Gisèle s'est évanouie et à son éveil, elle était en prison, où elle a été horriblement torturée. Elle a contracté le VIH durant son séjour en prison. Au cours de son hospitalisation des suites des mauvais traitements qu'elle a subis, un prêtre l'a aidée à s'enfuir. Ne sachant pas où se trouvaient ses quatre enfants, elle s'enfuit pour le Canada où elle obtient rapidement le statut de réfugiée en novembre 2002.

Elle est récemment parvenue à retracer ses enfants, qui sont avec sa sœur en Zambie. Ils sont âgés de 18 à 13 ans. Leur situation est très précaire, parce qu'ils sont persécutés en République Démocratique du Congo et sont sans statut en Zambie. Une des filles de Gisèle a été violée et a eu un enfant en 2003.

Bien entendu, Gisèle est profondément soulagée d'avoir retrouvé ses enfants, mais aussi très anxieuse pour leur survie; elle se demande comment elle peut les faire venir au Canada le plus rapidement possible. Il est maintenant trop tard pour inclure les enfants de Gisèle sur sa demande de résidence permanente, l'avenue utilisée par la plupart des réfugiés acceptés au Canada. Il y a toujours celle du parrainage de la catégorie du regroupement familial mais, à cause de sa condition physique et de sa fragilité psychologique, elle ne travaille pas et pourrait donc être jugée non admissible à cette forme de parrainage en tant que bénéficiaire de l'aide sociale. Si elle est jugée physiquement inapte à travailler, elle pourra être autorisée à les parrainer (même si cela l'obligerait à assumer leur responsabilité financière, ce qu'elle ne peut pas se permettre).

d) Restrictions dans la définition de la famille

Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte une disposition intitulée « Restrictions » qui interdit aux membres d'une famille, y compris des enfants, d'être parrainés dans la catégorie du regroupement familial. Si un enfant n'accompagnait pas un membre de sa famille à son arrivée au Canada et n'a pas été examiné avec son parent au moment où ce dernier est devenu résident permanent, ce parent ne peut jamais parrainer son propre enfant.¹⁹

Supposons, par exemple, que, dans un pays autre que le Canada, un couple avec un enfant se sépare. Le père, qui n'a pas obtenu la garde de l'enfant, immigré au Canada. Il déclare l'existence de son enfant comme un membre de sa famille qui ne l'accompagne pas, et les agents d'immigration n'examinent pas l'enfant. Plus tard, la situation change (la mère décède ou, d'une façon ou d'une autre, est incapable de continuer à prendre soin de l'enfant) et le père souhaite parrainer son enfant. En vertu de ce règlement, le père ne peut pas le parrainer.

Dans la mesure où ce règlement définit ces enfants comme n'étant pas des membres de la famille, il est impossible de faire appel d'un refus devant la Section d'appel de l'immigration (SAI), où les demandes pour des motifs humanitaires et l'intérêt supérieur de l'enfant pourraient être pris en compte.

¹⁸ Nom fictif.

¹⁹ Voir le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, article 117(9)(d)

En mars 2000, B.H. ainsi que sa femme et son fils obtiennent leur résidence permanente au Canada. Ils sont venus sans leur deuxième enfant, Z., dont la naissance n'a pas été déclarée aux autorités chinoises à cause de la politique de l'enfant unique. Craignant d'être pénalisé s'il avouait en Chine qu'il avait un deuxième enfant, B.H. attend son arrivée au Canada pour signaler l'existence de Z., qui n'avait alors même pas cinq ans.

Citoyenneté et Immigration Canada décide de ne pas poursuivre B.H. pour fausse déclaration et il est autorisé à parrainer son deuxième fils. Les procédures ont traîné en longueur et n'ont pas été achevées avant le 28 juin 2002, date de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)*. En novembre 2002, B.H. reçoit une lettre de refus disant que conformément à la nouvelle loi, Z. est refusé parce qu'il n'a pas fait l'objet d'un contrôle lorsque sa famille est venue au Canada.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la LIPR, le 28 juin 2004, la Section d'appel de l'immigration (SAI) juge que la demande de Z. devait être étudiée. Cependant, le jugement a été favorable à Z. seulement parce que sa demande avait été faite avant la LIPR et que son traitement avait continué après la mise en place de la LIPR.²⁰

Z. avait alors neuf ans. Il avait été séparé de ses parents pendant plus de quatre ans.

L'histoire de Z. semble avoir une fin heureuse, même si son dénouement est survenu tard. Cependant, dans le futur, les enfants comme Z. ne seront pas exemptés des effets de la LIPR. Z. a été épargné uniquement parce que le traitement de son dossier était presque terminé avant l'entrée en vigueur de la LIPR. La sévérité de la loi s'appliquera à des enfants comme Z. qui seront parrainés après le 28 juin 2002.

En juillet 2004, le gouvernement a publié une modification au Règlement qui permet une exception si l'agent de visas avait décidé que le membre de la famille n'avait pas besoin d'être examiné.²¹ Cette modification est bienvenue dans la mesure où elle permettra aux familles d'être réunies aux membres qui n'étaient pas disponibles pour subir les examens. Il s'agit là d'une situation fréquente pour les familles de réfugiés qui ont été séparées par des emprisonnements et des déplacements.

Malgré tout, l'exception n'est pas assez poussée dans la mesure où certains membres de la famille n'accompagnant pas leurs parents au Canada continueront à être exclus de la catégorie du regroupement familial. La conséquence de cette exclusion est qu'il n'y a aucune possibilité d'appel devant la Section d'Appel de l'Immigration, où les motifs humanitaires pourraient être pris en compte.

Recommandation : Modifier le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés afin de s'assurer que les demandes de parrainage puissent être incluses dans la catégorie du regroupement familial quand ce parrainage réunirait un enfant à son parent, malgré le fait que ce membre de la famille n'a pas été examiné.

²⁰ *Motifs et décision*, parrainage, dossier : VA3-00412, 28 juin 2004

²¹ *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 138, no. 16, 22 juillet 2004, 41(4) modifiant l'article 117 du Règlement.

e) Test d'ADN et enfants « biologiques »

Toute personne voulant être réunie avec les membres de sa famille par le biais du processus d'immigration canadien doit prouver à l'agent d'immigration que ce lien familial existe. Parce que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) s'appuie principalement sur des documents officiels, cette étape est généralement très facile pour des personnes venant de pays qui délivrent des documents fiables, mais beaucoup plus difficile pour ceux venant de pays où les autorités produisent des documents jugés peu fiables par le gouvernement canadien. Les réfugiés font face à des défis particuliers : leurs documents peuvent avoir été détruits pendant une guerre ou suite à des persécutions; ils ne peuvent demander des documents officiels aux autorités qui les persécutent; naissances, mariages et décès risquent de ne pas être enregistrés alors que ces réfugiés sont déplacés.

Dans certains cas, CIC propose aux demandeurs de subir un test d'ADN de manière à établir le lien familial unissant les enfants aux parents. La politique de CIC est de demander ces tests ADN en mesure de dernier ressort, mais cela n'a pas toujours été le cas dans la pratique. Dans certains cas, un test d'ADN est demandé même s'il y a des preuves de la relation parent-enfant et qu'il n'y a aucune cause raisonnable d'en douter.

Les tests d'ADN sont coûteux, longs et intrusifs. Le coût, qui doit être assumé par les demandeurs, est souvent un obstacle pour ceux qui viennent d'arriver au Canada et qui, dans de nombreux cas, doivent envoyer de l'argent à leur famille outre-mer.

Pour les enfants en attente de réunification avec un de leurs parents, ou les deux, les tests d'ADN sont synonymes de retards supplémentaires.

Ngadiadia²² est arrivé au Canada en août 2000, ayant été forcé de laisser ses quatre enfants et sa femme en République démocratique du Congo. On lui a accordé le statut de réfugié et il a fait sa demande de résidence permanente en son nom et celui de sa famille. La famille a reçu une lettre du bureau de visas d'Abidjan disant que des tests d'ADN étaient requis afin de prouver la relation de trois des enfants avec Ngadiadia. Le bureau de visas déclare que les certificats de naissance fournis sont des faux et menace de fermer le dossier dans un délai de trois mois si les résultats de tests d'ADN ne sont pas fournis. Aucune justification n'a été fournie pour expliquer pourquoi on jugeait que les certificats étaient faux, ni pourquoi un test n'était pas demandé pour le quatrième enfant.

Dans ce cas, la demande de tests d'ADN n'a pas été effectuée en dernier ressort. Ngadiadia n'a jamais eu la chance de fournir d'autres documents. Après avoir reçu les lettres de décembre 2002, lui et sa femme ont envoyé de nouveaux documents. N'ayant reçu aucune réponse, Ngadiadia et trois de ses enfants ont subi des tests d'ADN, après avoir réuni la somme nécessaire pour les payer. Les résultats étaient positifs et la famille a enfin pu être réunie, trois ans après que Ngadiadia a été reconnu réfugié.

²²

Nom fictif.

Fazel Salimi et Runek Oahramani étaient des réfugiés en Irak et ont obtenu l'autorisation de se réinstaller au Canada. Malheureusement, leur nouveau-né n'a pas été inclus sur leur visa, les mettant face à un choix douloureux : fuir l'Irak déchiré par la guerre sans leur bébé ou risquer de perdre la chance pour leur famille de commencer une nouvelle vie au Canada. En octobre 2003, ils ont laissé leur bébé Mohamed avec ses grands-parents en Irak et sont venus au Canada, croyant que Mohamed pourrait les y rejoindre peu après. Mais le processus n'était pas rapide et Citoyenneté et Immigration Canada a demandé un test d'ADN.

Fazel a expliqué : « J'avais peur que si je restais en Irak avec mon bébé, je serais tué dans le camp de réfugiés de Ramadi, où nous vivions, ou que je perdrais mon visa pour le Canada. Mais maintenant j'ai peur d'avoir pris la mauvaise décision ».

Pour faire ce test d'ADN, Fazel aura besoin de documents de voyage et de visas pour retourner en Irak, d'amener le bébé en Jordanie pour le test et ensuite en Syrie, où se trouve le bureau de visas. Un organisme communautaire a aidé la famille à réunir la somme de 2 700 \$ nécessaire pour le voyage. Le test d'ADN lui-même coûtera 900 \$ supplémentaires.²³

Citoyenneté et Immigration Canada soutient que les retards dans la réunification des familles sont nécessaires afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant. Selon un porte-parole de CIC : « Notre objectif est de réunir des membres de la famille proche aussi rapidement que possible. Mais nous avons également la responsabilité de nous assurer que les liens sont véritables. Nous ne voulons certainement pas prendre part à la traite d'enfants, alors nous nous devons d'être extrêmement prudents ».²⁴

À moins qu'il n'y ait des preuves qu'un enfant est victime de trafic, il s'agit d'un danger hypothétique qui ne peut outrepasser le mal connu d'une séparation des parents et de la vie dans une zone de conflit. La *Convention relative aux droits de l'enfant* demande que Citoyenneté et Immigration Canada considère en priorité l'intérêt supérieur de l'enfant, en prenant en compte *tous* les faits pertinents. Il n'y a aucune indication que CIC le fasse en demandant les tests d'ADN.

En fait, les demandes de tests d'ADN et autres retards risquent d'exposer les enfants à des risques plus élevés d'être victimes de la traite et autres formes d'exploitation. Par exemple, Charles²⁵, Libérien vivant dans un camp de réfugiés au Ghana, s'est vu demander de passer un test d'ADN pour prouver son lien avec ses deux filles, alors qu'on n'avait aucune trace de leur mère. Comme Charles n'avait pas les moyens de subir ces tests, il a laissé ses filles aux soins de ses proches et est venu au Canada, où il a pu réunir la somme nécessaire. Les tests ont montré qu'il s'agissait bien de ses filles. Le bureau de visas a cependant exigé que la mère des filles signe certains documents, même s'il avait été dit depuis le début que la famille ignorait où se trouvait la mère. Résultat de ces retards, ces adolescentes sont restées sans supervision, vulnérables face à la prostitution forcée et autres formes d'exploitation. Cette situation dure depuis deux ans.

²³ "Tough refugee rules create agony for parents: DNA tests to prove paternity is hurdle for those wanting to reunite families," *Globe and Mail*, Marina Jiménez, 16 octobre 2004. Les informations de l'article sont appuyées d'informations fournies par l'organisme communautaire.

²⁴ Cité dans l'article susmentionné : "Tough refugee rules create agony for parents"

²⁵ Nom fictif

Le recours aux tests d'ADN cause aussi des problèmes dans les situations où l'on découvre qu'en réalité, l'enfant n'a pas de filiation biologique avec son père. Cela peut se produire assez fréquemment : des études ont montré que le pourcentage de fausses paternités est considérable au sein des populations qui ont été testées.²⁶ L'effet psychologique sur l'enfant peut être énorme, surtout si le père et d'autres membres de la famille le rejettent.

Même quand le père décide de continuer à traiter l'enfant comme le sien, le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* fait barrage à la réunification familiale. Ce Règlement dit qu'un enfant doit être l'enfant « biologique » du parent ou son enfant adoptif.²⁷ Par conséquent, un enfant peut être séparé de son unique famille si le test d'ADN révèle qu'il n'est pas l'enfant biologique de son père.

Une affaire jugée au niveau de la Cour fédérale montre les effets dévastateurs de l'accent mis sur le lien biologique. En décembre 1998, M.A.O. remplit une demande de parrainage de ses trois enfants, nés de son premier mariage (sa première femme est morte en couches). Les enfants étaient encore dans leur pays natal, la Somalie. À cause de la guerre civile, M.A.O. n'a pas pu obtenir de certificats de naissance pour ses enfants et CIC lui a demandé de subir un test d'ADN pour prouver la relation familiale. Ce test a révélé que l'un de ses fils (A.O.) n'était pas son enfant biologique. Malgré ce résultat, M.A.O. a quand même considéré A.O. comme son fils. En tant que musulman, il a consulté un dirigeant religieux qui lui a dit que selon la loi islamique, A.O. est considéré comme son fils. Étant donné que la loi canadienne sur l'immigration ne considère pas A.O. comme le fils de M.A.O., A.O. a donc dû rester, tandis que ses frères et sœurs sont venus au Canada et terminent maintenant leurs études secondaires. Âgé de 12 ans au début du processus d'appel, A.O. a maintenant 17 ans. Il reste chez des amis de la famille au Kenya, où il n'a aucun statut legal. Son père continue de l'appuyer financièrement mais la longue séparation et le litige interminable ont provoqué la confusion et la gêne pour l'enfant et sa famille.²⁸

Cette affaire traite de l'ancienne *Loi sur l'immigration*. L'actuelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) affirme de manière encore plus claire qu'une personne comme A.O. n'est pas considérée un membre de la famille parce qu'elle ajoute le mot « biologique » à la définition de l'enfant.

S'il s'avère, par le biais d'un test d'ADN, qu'un enfant n'est pas l'enfant biologique de son père, il peut être possible qu'il se fasse adopter et qu'il soit par la suite inclus dans la demande de sa famille. Cependant, l'adoption est souvent longue et compliquée, ce qui entraîne une séparation prolongée pour l'enfant. De plus, dans certaines circonstances, une adoption légale n'est pas une option pour résoudre la situation parce qu'elle n'est pas reconnue, notamment dans la loi

²⁶ «Le taux de fausse paternité aux États-Unis est estimé entre 2 et 5%», John Seabrook, *The Tree of Me*, New Yorker, 26 mars 2001, <http://www.booknoise.net/johnseabrook/stories/self/tree/>. Pour des sources sur les taux de fausse paternité, voir aussi

http://www.childsupportanalysis.co.uk/analysis_and_opinion/choices_and_behaviours/misattributed_paternity.htm

²⁷ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, 2.

²⁸ Cour fédérale du Canada, 2003 CF 1406. IMM-459-02, 12 décembre 2003 entre M.A.O. et le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. C:\MyFiles\children\childrenunderirpafinalFR.doc Selon la cour, le test ADN est « différente dans son essence » des preuves documentaires d'un lien familial et qu'il s'agit d'une procédure qui constitue une violation de la vie privée.

islamique. Une autre option est de faire une demande pour des motifs humanitaires basée sur un lien familial de facto. Cependant, cette approche retarde encore davantage la réunification familiale, et l'issue de la procédure est à la discrétion de l'agent de visas. Dans un cas où cette avenue a été empruntée, l'agent de visas a simplement renvoyé la demande, disant qu'une demande de parrainage de la catégorie du regroupement familial devrait être soumise (et ce même si les enfants ne sont pas considérés comme des membres de la famille parce qu'ils ne sont pas les enfants biologiques de leur père).

Il est important de souligner que les problèmes causés par l'inclusion du lien biologique dans la définition de l'enfant n'affecte pas tout le monde de la même façon. Les citoyens de pays du Nord, qui sont majoritairement blancs, ont rarement à passer des tests d'ADN parce qu'ils sont capables de fournir des documents adéquats. Résultat, les cas de fausse paternité ne sont pas découverts. D'autre part, la majorité des personnes dont on requiert les tests d'ADN sont des personnes de couleur.

Recommandation : En l'absence de certificats de naissance, que CIC accepte les déclarations sous serment non contestées de parents et de tierces parties comme preuves du lien parental avant de demander les tests d'ADN.

f) Retard de traitement

Le traitement des demandes de réunification familiale (autant de la catégorie du regroupement familial que dans le cas de membres de la famille à l'étranger inclus dans les demandes de réfugiés au Canada) est souvent très lent, entraînant une séparation prolongée des familles. C'est particulièrement le cas dans certaines régions du monde, comme l'indique le tableau ci-après :

Regroupement familial : Enfants à charge				
Juillet 2003 - Juin 2004, Délais de traitement par régions				
	# de mois pour traiter 30% des cas	# de mois pour traiter 50% des cas	# de mois pour traiter 70% des cas	# de mois pour traiter 80% des cas
Bureaux de visas dans toutes les régions	5	7	12	16
Afrique et Moyen-Orient	9	18	24	29
Asie et Pacifique	3	6	9	12
Europe	4	6	9	11
Hémisphère occidental	5	8	13	16

Ces statistiques²⁹ sur les délais de traitement pour les enfants à charge parrainés dans la catégorie du regroupement familial montre que les enfants d'Afrique et du Moyen-Orient subissent des attentes en moyenne plus longues que les enfants d'autres régions du monde. Au sein même de la région Afrique et Moyen-Orient, il y a également des anomalies saisissantes, avec trois bureaux de visas – Abidjan, Accra et Nairobi – où l'on rapporte des attentes particulièrement longues.

²⁹ Ces statistiques sont extraites du site internet de CIC : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/delais-int/index.html>

Regroupement familial : Enfants à charge				
Juillet 2003 - Juin 2004, Délais de traitement en Afrique et au Moyen-Orient				
	# de mois pour traiter 30% des cas	# de mois pour traiter 50% des cas	# de mois pour traiter 70% des cas	# de mois pour traiter 80% des cas
Bureaux de visas dans toutes les régions	5	7	12	16
Afrique et Moyen-Orient	9	18	24	29
Abidjan	18	22	31	36
Accra	18	22	28	32
Caire	2	5	12	14
Damas	5	8	13	16
Nairobi	11	15	22	26
Pretoria	4	6	7	11
Tel Aviv	4	5	6	8

Un enfant dont la demande est traitée à Abidjan ou à Accra a une chance sur deux d'attendre plus de vingt-deux mois. Dans les bureaux les plus rapides (Beijing et Ankara), la demande de la moitié des enfants est traitée en seulement deux mois.

Les enfants de réfugiés au Canada doivent eux aussi attendre de longues périodes pour être réunis avec leurs parents au Canada.³⁰

Personnes à charge des réfugiés				
Juillet 2003 - Juin 2004, Délais de traitement par régions				
	# de mois pour traiter 30% des cas	# de mois pour traiter 50% des cas	# de mois pour traiter 70% des cas	# de mois pour traiter 80% des cas
Bureaux de visas dans toutes les régions	8	13	21	26
Afrique et Moyen-Orient	10	16	25	29
Asie et Pacifique	8	13	22	26
Europe	8	11	18	23
Hémisphère occidental	8	11	17	21

³⁰ Le problème des longs délais de traitement des demandes de réunification familiale a été abordé dans un récent rapport du CCR, *Plus qu'un cauchemar : Les retards dans la réunification des familles de réfugiés*, novembre 2004.

Encore une fois, certains bureaux de visas sont particulièrement lents.

Personnes à charge des réfugiés				
Juillet 2003 - Juin 2004, Délais de traitement pour certains bureaux sélectionnés				
	# de mois pour traiter 30% des cas	# de mois pour traiter 50% des cas	# de mois pour traiter 70% des cas	# de mois pour traiter 80% des cas
Tous les bureaux de visas	8	13	21	26
Abidjan	23	27	32	36
Accra	17	24	32	44
Caire	11	13	21	24
Damas	13	18	27	32
Nairobi	14	19	25	29
Beijing	9	18	25	28
Colombo	9	13	19	24
Islamabad	15	20	25	29
New Delhi	11	20	27	31
Singapour	16	20	28	31

Les retards sont principalement imputables au manque de ressources des bureaux de visas, combinés à des problèmes de communication. L'effet de ces retards sur les enfants est profond, parce qu'ils signifient une séparation d'un ou des deux parents. Dans le cas des familles de réfugiés, les risques pour les enfants sont encore plus élevés : ils peuvent être vulnérables face à la violence, à la pauvreté extrême, l'exploitation et les problèmes de santé. Les filles sont particulièrement exposées à des risques de viol et d'exploitation sexuelle.

Plus l'attente des familles perdure, plus leur réunification est difficile. Les membres de la famille ont le temps de devenir étrangers les uns aux autres. Le ressentiment apparaît, particulièrement quand les enfants ont le sentiment qu'ils ont été abandonnés par leurs parents.

Même quand les enfants sont séparés de leurs deux parents, même s'ils sont dans une zone de guerre ou courent une forme quelconque de danger, Citoyenneté et Immigration Canada ne dispose d'aucune mesure pour accélérer le traitement des demandes.³¹

Mindondo (nom fictif) est venue au Canada en août 2000, ayant laissé ses deux enfants avec un ami en République démocratique du Congo. Son mari s'est enfui séparément et a ensuite pu la rejoindre au Canada. En janvier 2002, Mindondo a été acceptée comme réfugiée. En décembre 2002, son fils de 13 ans a été assassiné, ayant été ciblé comme membre d'une famille persécutée, raison qui avait permis à Mindondo d'être acceptée en tant que réfugiée. Malgré ce décès dans la famille, le traitement de la demande de la fille de Mindondo n'a pas l'air d'avoir été accéléré. Elle est encore en République démocratique du Congo, courant de village en village pour se cacher des rebelles, des fois incapable de joindre sa mère.

³¹ En septembre 2004, Citoyenneté et Immigration Canada a informé le Conseil canadien pour les réfugiés qu'il étudierait une telle politique.

Shirin (nom fictif) a été acceptée comme réfugiée de l'Afghanistan en avril 1998. Elle a fait une demande de statut de résident permanent et a inclus son mari et ses cinq enfants dans sa demande. À ce moment-là, l'aîné de ses enfants avait dix ans et le benjamin en avait deux. Durant les cinq années suivantes, elle a reçu peu de nouvelles de la part de CIC.

Enfin, en mai 2003, Shirin a été informée que son dossier était retardé parce que son mari était inadmissible. CIC a suggéré qu'elle retire son mari de sa demande, ce qui lui permettrait d'être réunie prochainement avec ses enfants. En juillet 2003, elle a retiré son mari de sa demande, se rendant compte qu'elle ne le reverrait probablement jamais.

En septembre 2003, CIC a remis en question le fait que Shirin était bien la mère de ses cinq enfants et a exigé des tests d'ADN. Shirin s'est pliée à cette demande et les examens ont été réalisés en février 2004 (au coût de 1800\$).

Six mois plus tard, elle attend encore d'être réunie avec ses enfants. Cela fait maintenant six ans et demi que Shirin a fait sa demande de réunification.

Un enfant de la République démocratique du Congo, attendant de rejoindre son père au Canada, a dit aux élèves de sa classe : « Vous savez, Papa nous a laissés avec Maman. Il ne reviendra pas. J'ai beaucoup prié pour qu'il vienne, mais il ne viendra pas. Maintenant je dois chercher un autre papa ».

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* n'est pas en soi à l'origine de ces retards de traitement et il devrait être possible, dans le cadre de cette loi, de s'assurer que les demandes sont traitées « dans un esprit positif, avec humanité et diligence », comme le demande la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Cependant, l'expérience a montré que CIC n'est pas en mesure de satisfaire aux normes de la Convention en ce qui concerne le traitement diligent des demandes. Le problème est chronique : le Canada a été critiqué par le Comité des droits de l'enfant à ce propos en 1995. À cette époque, le Comité avait recommandé « de prendre toutes les mesures possibles pour faciliter et accélérer la réunification familiale lorsque le statut de réfugié au Canada a été octroyé à un ou plusieurs membres d'une famille ». ³² Dans son rapport suivant, en octobre 2003, le Comité observe « qu'il n'a pas été donné une suite suffisante » à ce problème. ³³

Le Conseil canadien pour les réfugiés juge donc nécessaire de modifier l'ensemble des procédures relatives à la réunification familiale de manière à donner suite aux inquiétudes formulées par le Comité.

Recommandation : Permettre aux conjoints et aux enfants des personnes reconnues comme réfugiés au Canada de venir immédiatement au Canada pour le traitement de leur demande.

³² Observations finales du Comité des droits de l'enfant – Canada. 20/06/95. CRC/C/15/Add.37, para. 21.

³³ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Canada. 27/10/2003. CRC/C/15/Add.215, para. 46.

g) Durée de l'engagement de parrainage

Alors que la durée du parrainage par un(e) conjoint(e) a été ramenée à trois ans afin de réduire la vulnérabilité des femmes face à tout abus éventuel, dans le cas d'un enfant le parrainage est maintenu jusqu'à l'expiration d'un délai de dix ans ou jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 25 ans – selon l'événement qui se produit le premier.³⁴ Cela rend les enfants vulnérables, dans la mesure où un enfant de 15 ans qui vit une situation d'abus peut être forcé de demeurer dans la relation de parrainage jusqu'à l'âge de 25 ans et être incapable d'accéder au programme d'aide sociale.

Recommandation : Réduire la durée de l'engagement de parrainage pour les enfants de manière à les rendre moins vulnérables face à des abus.

4. ENFANTS RÉFUGIÉS SÉPARÉS

« Commencez à percevoir les enfants séparés comme des enfants qui ont avant tout besoin de soins et de protection et non comme des personnes sans statut légal au Canada. » Deborah Isaacs, SCION, un projet pour les enfants séparés en Colombie-Britannique.

CE QUE DIT LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT :

Article 20 (1): Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.

Article 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...

(2) ... Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit.

CE QUE DIT LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT AU SUJET DU CANADA :

46. [...] Le Comité note avec une préoccupation particulière l'absence:

- a) De politique nationale touchant les enfants non accompagnés demandeurs d'asile;
- b) De procédure standard pour la désignation d'un représentant légal de ces enfants;
- c) De définition des «enfants séparés» et de données fiables sur les enfants demandeurs d'asile;
- d) De formation adaptée et d'approche cohérente des autorités fédérales dans la remise des enfants vulnérables aux services sociaux.

³⁴ Voir le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR)*, article 133.

47. Conformément aux principes et aux dispositions de la Convention, en particulier à ses articles 2, 3, 22 et 37, et en ce qui concerne les enfants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, le Comité recommande à l'État partie:

- a) D'adopter et de mettre en œuvre une politique nationale sur les enfants séparés demandant l'asile au Canada;
- b) D'appliquer une procédure qui permette de désigner des représentants légaux et qui définisse aussi, clairement, la nature et l'étendue de la responsabilité de ces représentants; [...]
- c) D'élaborer de meilleures lignes directrices opérationnelles et de politique générale en matière de retour dans le pays d'origine des enfants séparés qui n'ont pas besoin de protection internationale.

Observations finales : Canada. 27 octobre 2003

Les « enfants séparés » sont les enfants qui sont séparés de leurs deux parents ou de leur tuteur.³⁵ Il s'agit d'une catégorie plus vaste que celle des « mineurs non accompagnés » puisque les enfants séparés peuvent être accompagnés par un adulte, y compris un membre de leur famille. Même s'ils sont accompagnés par un adulte, les enfants séparés requièrent une attention particulière, parce que l'adulte pourrait ne pas être en mesure d'assumer le rôle parental (par exemple, on ne devrait pas attendre d'un frère ou d'une sœur de 19 ans qu'il (ou elle) assume ce rôle) ou pourrait même ne pas avoir l'intérêt supérieur de l'enfant à cœur (il existe des cas où l'intention est d'exploiter l'enfant).

Même si les enfants réfugiés séparés représentent une très petite proportion de toutes les réfugiés à l'échelle mondiale, une attention particulière doit leur être portée parce qu'ils sont les plus vulnérables de tous.



Oeuvre d'art de T., réfugié de 14 ans, originaire d'Asie Centrale, arrivé au Canada comme enfant séparé. Il vivait une situation d'abus et de négligence dans son pays: objet de sévices physiques infligés d'abord par sa mère, puis par sa grand-mère maternelle et par les amants de sa mère, il craignait de mourir assassiné par ces derniers comme son père. Il est référé en arthérapie parce qu'il souffre de symptômes traumatiques (insomnie, cauchemars, concentration perturbée) dans lesquels dominent les somatisations (douleurs thoraciques et lombaires sans cause organique) et les manifestations d'évitement. L'image présentée ici, intitulée « Volcan », reflète sa perception des séquelles traumatiques issues de son passé familial et de son vécu au pays d'accueil. Avec la permission de Nicole Heusch, arthérapeute qui travaille auprès des familles et des enfants réfugiés depuis 14 ans.

³⁵ Le document *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children* définit les enfants séparés comme « ceux séparés de leurs deux parents, ou de leur tuteur, désigné par la coutume ou par la loi, mais pas nécessairement d'autres membres de la famille. Ils peuvent donc comprendre des enfants accompagnés par d'autres membres de la famille d'âge adulte ». [traduction] 2004. ICRC Publication 2004 ref. 1101. Disponible sur <http://www.icrc.org>.

Dans de nombreux cas, ils ont traversé des épreuves traumatisantes, comme le fait d'être témoins de la mort violente de membres de leur famille, d'être visés ou recrutés dans des conflits armés, d'être victimes d'agression sexuelle, de la traite ou de persécution, de s'être vu nier le droit à l'éducation, etc. Leurs parents manquent à l'appel, sont morts, malades, en prison, ou ont été forcés de se séparer d'eux alors qu'ils cherchaient un moyen de les protéger de la persécution.³⁶

En juillet 2004, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a publié "*Trends in separated and unaccompanied children seeking asylum in industrialized countries, 2001-2003*", un document qui aurait pu aider à connaître la situation au Canada.³⁷ Cependant, le Canada n'a pas été inclus dans cette étude parce que « l'information n'était pas disponible, était incomplète ou pas assez comparable pour être incluse » [traduction].³⁸

Il se peut que la proportion des enfants séparés parmi les demandeurs du statut de réfugié au Canada va augmenter prochainement, en conséquence de l'entente du tiers pays sûr entre les É.U. et le Canada.³⁹ Selon l'entente, la majorité des personnes qui demandent le statut de réfugié à la frontière É.U. et le Canada seront refoulées, mais il y a une exception pour les mineurs non-accompagnés, qui dans la plupart des cas pourront poursuivre leur demande au Canada. L'entente n'est pas encore en vigueur, mais les deux gouvernements y travaillent. Il sera nécessaire de surveiller de près l'impact sur les enfants.

a) Les représentants désignés des enfants séparés

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* demande qu'un représentant spécial soit désigné afin de représenter un mineur dans ses procédures devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (procédures incluant les demandes de statut de réfugié et celles de révision de détention).

« Est commis d'office un représentant à l'intéressé qui n'a pas dix-huit ans ou n'est pas, selon la section, en mesure de comprendre la nature de la procédure ». LIPR, 167(2)

Il s'agit là d'une protection importante pour les mineurs, en particulier pour les enfants séparés. Cependant, la Loi n'exige malheureusement pas que ce représentant soit désigné dès le début du processus de demande de statut de réfugié. Étant donné que de nombreuses étapes cruciales, dont la préparation du Formulaire de renseignements personnels, ont lieu avant l'audience, le fait que le représentant soit désigné seulement lors de l'audience réduit ses chances de défendre efficacement les droits du mineur.

De plus, le rôle que le représentant est autorisé à jouer par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est parfois assez limité. La Loi ne définit pas ce rôle, laissant la possibilité aux commissaires de prendre leurs propres décisions sur la manière et le moment où

³⁶ *Separated children seeking asylum in Canada*, document de travail du HCR, October 2001. Disponible au <http://www.web.ca/~ccr/separated.PDF>

³⁷ Disponible au <http://www.unhcr.ch/statistics>

³⁸ D'autres pays tels que la France, l'Australie et les États-Unis ne sont pas inclus dans ce rapport pour les mêmes raisons, même s'ils sont d'importants pays d'accueil.

³⁹ Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers, signé le 5 décembre 2002.

le représentant peut intervenir. Cette omission limite la capacité du représentant désigné à protéger les droits de l'enfant.

La Loi ne force ni n'autorise Citoyenneté et Immigration Canada (ni l'Agence des services frontaliers du Canada) à désigner un représentant pour des mineurs. Ces mineurs peuvent donc être interrogés par des agents d'immigration sans la présence d'un adulte pour protéger leurs intérêts (comme s'est passé dans le cas d'une mineure détenue, Safia, cité ci-dessous).

En juillet 2004, le gouvernement a adopté des amendements au Règlement qui exigent que les cas des mineurs non-accompagnés et des personnes qui ne sont pas en mesure de comprendre la nature de la procédure soient déferés à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avant d'émettre une mesure de renvoi.⁴⁰ Ceci offrira une meilleure protection des droits des enfants vulnérables, puisqu'un représentant sera désigné pour les défendre. Cependant, la protection est limitée, étant donné que rien oblige Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada d'impliquer le représentant désigné lors des entrevues avec l'enfant.

b) Absence de politique nationale pour réagir aux demandes de statut de réfugié faites par des enfants séparés

Malgré l'extrême vulnérabilité des enfants séparés demandant le statut de réfugié, il n'existe aucune politique nationale pour s'assurer que leurs droits sont convenablement défendus. Les enfants séparés semblent être pris dans un gouffre entre la responsabilité fédérale en matière d'immigration et la responsabilité provinciale en matière de protection de la jeunesse.

En fait, il n'existe même pas une définition conséquente du terme « enfants séparés ». Les pratiques dans ce domaine diffèrent énormément à l'échelle nationale, alors que certains enfants n'ont personne à leurs côtés pour jouer le rôle de gardien de leur intérêt supérieur.

Pour élaborer une politique nationale sur les enfants séparés, le gouvernement dispose de conseils avisés dans la « Déclaration de meilleure pratique : les enfants séparés au Canada ».⁴¹

En novembre 2004 CIC a ajouté une section sur les procédures pour « enfants mineurs » au guide sur le *Traitement des demandes de protection au Canada*.⁴² Ces nouvelles procédures constituent une avancée dans les efforts visant à préciser des obligations envers les enfants séparés et de rendre les procédures plus uniformes. Les amendements fournissent également une définition d'« enfant séparé »: « enfant qui n'est pas accompagné par une personne ayant des droits légaux sur cette personne. » Cependant, des préoccupations demeurent. Par exemple, les procédures maintiennent que le fardeau de la preuve quant à l'âge incombe au mineur et le degré de preuve est « la prépondérance des probabilités ».⁴³ Cela signifie qu'on traiterait un mineur comme un adulte, plutôt que de lui accorder le bénéfice du doute, s'il n'est pas en mesure de satisfaire à un agent d'immigration qu'il est plus que probable qu'il a moins de 18 ans.

⁴⁰ DORS/2004-167, paragraphe 63(2) qui modifie l'article 228 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

⁴¹ Document publié par le Bureau international des droits des enfants (BIDE) de Montréal en février 2003

⁴² PP1, section 14.

⁴³ Section 14.3, Questions relatives à l'identité et à l'âge.

Recommandation: Que le gouvernement mette en place une politique nationale qui est conforme à la *Déclaration des Meilleures Pratiques*, et que cette politique soit élaborée en consultation avec le CCR, ONG et le HCR.

c) Réinstallation

Dans le contexte des réfugiés, les orphelins ou enfants séparés sont souvent intégrés (sans être pour autant adoptés légalement) dans une autre famille. Si la famille de l'enfant va être installée au Canada, la question du sort de cet enfant pris en charge se pose. Le programme pour les réfugiés du Canada préconise qu'ils soient acceptés pour leur installation en qualité de « membres de la famille *de fait* ». Toutefois, dans certains cas, des difficultés relationnelles avec la famille de substitution peuvent surgir et, à l'occasion, il y a même des allégations d'exploitation. Il est donc inquiétant qu'il n'existe pas de mécanisme pour établir la garde de l'enfant membre de la « famille de fait » et pour prendre les mesures appropriées afin de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en charge au Canada.⁴⁴

d) Réinstallation – lenteur des procédures

La lenteur de l'examen des dossiers est un sérieux problème pour les réfugiés parrainés par le secteur privé.⁴⁵ Les réfugiés, y compris des enfants, doivent en général attendre deux ou trois ans, souvent dans des situations très précaires, avant d'être réinstallés au Canada. Les enfants peuvent courir des risques accrus à cause du manque de ressources alimentaires, des soins de santé inadéquats, du manque d'accès à l'éducation, du recrutement forcé d'enfants soldats et, pour les filles, de l'exploitation sexuelle et des viols. Les enfants séparés sont parmi les plus vulnérables. Malgré tout, on ne leur accorde pas nécessairement la priorité afin d'accélérer le traitement de leurs dossiers.

Une demande de parrainage a été soumise en novembre 2001 pour une famille de quatre frères et sœurs éthiopiens, dont le plus âgé avait dix-neuf ans et le plus jeune en avait huit. La famille vivait sans statut légal à Nairobi, dans la crainte perpétuelle d'être arrêtée par la police, de se faire extorquer de l'argent ou d'être jetée en prison. Afin de réduire ces risques, les frères et sœurs évitaient de quitter leur logement à moins d'une nécessité extrême. Le frère aîné, accablé de la responsabilité de s'occuper de ses frères et sœurs, était désespéré et craignait pour leur sécurité. Les enfants ne pouvaient pas aller à l'école : le frère payait un tuteur qui venait leur donner des leçons à domicile.

Étant donné l'absence d'un adulte d'âge mûr pour assumer ces responsabilités, le groupe de parrainage a suggéré que ce dossier soit traité comme un cas vulnérable. Il a cependant vu les dossiers d'autres réfugiés, dans des situations de vulnérabilité moindre, être traités plus rapidement.

Finalement, après de nombreuses demandes, dont la plupart sont restées sans réponse, la famille est arrivée en septembre 2004, presque trois ans après la demande de parrainage.

Alors qu'on lui proposait un petit-déjeuner à son arrivée au Canada, un des enfants a dit à une représentante du groupe de parrainage : « J'ai l'habitude de ne manger qu'un repas par jour ».

⁴⁴ CIC est en train d'élaborer une politique sur la réinstallation et la tutelle des mineurs à charge de facto et de mineurs consanguins.

⁴⁵ Le CCR a examiné ce problème dans *Y a-t-il un moyen plus rapide? Parrainage privé de réfugiés : Retards de traitement des demandes à l'étranger*, octobre 2004

5. DÉTENTION

CE QUE DIT LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT :

Art. 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.

CE QUE DIT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS :

Article 60 de la LIPR : Pour l'application de la présente section, et compte tenu des autres motifs et critères applicables, y compris l'intérêt supérieur de l'enfant, est affirmé le principe que la détention des mineurs doit n'être qu'une mesure de dernier recours.

Article 247(2) du RIPR : La prise en considération du critère prévu à l'alinéa (1)a) [c'est-à-dire collaboration quant aux preuves de l'identité] ne peut avoir d'incidence défavorable à l'égard des mineurs visés à l'article 249.

Article 249 du RIPR : Pour l'application du principe affirmé à l'article 60 de la Loi selon lequel la détention des mineurs doit n'être qu'une mesure de dernier recours, les éléments particuliers à prendre en considération pour la détention d'un mineur de moins de dix-huit ans sont les suivants :

- a) au lieu du recours à la détention, la possibilité d'un arrangement avec des organismes d'aide à l'enfance ou des services de protection de l'enfance afin qu'ils s'occupent de l'enfant et le protègent;
- b) la durée de détention prévue;
- c) le risque que le mineur demeure sous l'emprise des passeurs ou des trafiquants qui l'ont amené au Canada;
- d) le genre d'établissement de détention prévu et les conditions de détention;
- e) la disponibilité de locaux permettant la séparation des mineurs et des détenus adultes autres que leurs parents ou les adultes qui en sont légalement responsables;
- f) la disponibilité de services dans l'établissement de détention, tels que des services d'éducation, d'orientation ou de loisirs.

CE QUE DIT LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT AU SUJET DU CANADA :

47. [...] Le Comité recommande à l'État partie : [...]

(c) D'éviter, par principe, de placer des mineurs non accompagnés en détention et de rendre plus clair que, dans l'intention du législateur, ce type de détention est une mesure de «dernier ressort», le droit de contester rapidement la légalité de toute détention étant garanti conformément à l'article 37 de la Convention.

Observations finales : Canada. 27 octobre 2003

De la mi-juin 2003 à la fin décembre 2003, il y avait en moyenne 20 mineurs détenus en vertu de la loi sur l'immigration chaque semaine. La plupart étaient des mineurs accompagnant un adulte (une moyenne de 15 par semaine), mais certains étaient des mineurs non accompagnés (une moyenne de 5 par semaine). En 2004 (de janvier en octobre), le nombre total en moyenne d'enfants en détention a diminué à 15 par semaine, mais le nombre de mineurs non-accompagnés est demeuré stable à 5 en moyenne par semaine.⁴⁶ La réduction dans les chiffres pourrait être tributaire en grande partie à la réduction du nombre des demandes du statut de réfugié faites en 2004, par rapport aux années précédentes.

Safia (nom fictif) est arrivée au Canada en août 2004. Elle est originaire de Somalie et ignore son âge. À cause de la guerre et de l'absence de gouvernement en Somalie, elle a été scolarisée pendant seulement trois ans. Elle a été mise en détention à son arrivée parce que son identité n'était pas prouvée. La CISR a décidé de la considérer comme une mineure, étant donné l'incertitude vis-à-vis de son âge, et un représentant a été désigné. Grâce aux recherches menées par le représentant désigné et l'avocat de Safia, une cousine de son père a été retracée à Toronto. Cette personne a signé une déclaration sous serment disant qu'elle avait rendu visite à la famille en 1990 alors que Safia avait un ou deux ans.

Pendant ce temps, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a poursuivi ses enquêtes. Elle a convoqué Safia à des entrevues, mais sans entrer en contact avec son représentant. Safia était bouleversée par la manière dont elle était interrogée pendant ces entrevues. Selon elle, l'agent lui a dit qu'elle passerait le reste de sa vie en détention et que « tous les ressortissants de votre pays mentent ».

Safia ayant mentionné qu'elle avait séjourné dans un camp de réfugiés au Kenya, l'ASFC a décidé de voir si sa présence dans ce camp pouvait être confirmée. Elle a envoyé un questionnaire d'enquête, mais on lui a répondu que le nom ne suffisait pas pour retracer quelqu'un. Les empreintes digitales de Safia ont donc été envoyées au Kenya.

Pendant ce temps, la santé de Safia se détériorait en détention : elle ne dormait pas, avait des maux de tête et vomissait. Elle a vu un médecin au centre de détention, mais aucun interprète n'a pas convoqué, de sorte que la communication était minimale. Le médecin lui a prescrit des médicaments, mais elle ne savait pas de quels médicaments il s'agissait.

Environ un mois après son entrée en détention, Safia s'est présentée devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) pour un contrôle de sa détention. Le membre de la Commission a décidé de prolonger sa détention. Il a expliqué sa décision en ces termes : « Le législateur a mentionné que si le Ministre faisait des efforts raisonnables pour enquêter sur l'identité on ne fait pas de différence de l'identité d'un mineur ou l'identité d'une personne qui est majeure. Lorsque ces efforts-là sont raisonnables il ne m'est pas légalement ouvert d'examiner d'alternatives à la détention. »

Safia a finalement été libérée après avoir passé six semaines en détention.

⁴⁶ La moyenne a été calculée par le CCR à partir des statistiques fournies par CIC/ASFC sur les activités hebdomadaires en détention. Les statistiques couvrent toutes les personnes détenues pour une partie ou pour la totalité de la semaine. C'est à partir de la semaine du 22 juin 2003 que CIC a commencé à produire des statistiques sous cette forme.

Comme l'a laissé entendre le Comité des droits de l'enfant à propos de la disposition de la LIPR faisant de la détention des mineurs une mesure de dernier recours, la manière dont le gouvernement l'applique n'est pas tout à fait claire. Même si les agents d'immigration semblent plus sensibles au sujet de la détention des mineurs, il n'y a pas d'application cohérente ou constante du principe de dernier ressort. De plus, la Loi n'est pas nécessairement interprétée de manière à donner priorité aux droits des enfants. Selon la CISR, la Loi accord peu de latitude à la Commission pour libérer un mineur si ce dernier est en détention parce que son identité n'a pas pu être prouvée. La Commission s'est dit d'avis que si la ministre n'est pas convaincue de l'identité de l'enfant, la seule question que la Commission peut poser est de savoir si les agents font des « efforts raisonnables » pour établir cette identité.⁴⁷

Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* fait la promotion de la détention comme réponse aux mineurs vulnérables face à l'exploitation par des passeurs ou des trafiquants, parce qu'il en fait un facteur qui plaide en faveur de la détention d'un mineur.⁴⁸ Un enfant dans cette situation devrait recevoir la protection de l'État, et non être puni en étant privé de sa liberté. La détention est néanmoins la *seule* réponse de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), ce qui montre bien à quel point cette Loi ne s'intéresse pas à la protection des enfants, mais vise uniquement à garantir que les enfants soient disponibles pour l'application de ses dispositions.

En octobre 2003, la Section de l'Immigration a décidé de garder un jeune en détention parce que des preuves le reliaient à une organisation de passeurs. Il avait voyagé avec un groupe de 15 personnes durant une longue période pendant laquelle il avait sillonné plusieurs pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Sud. Dans ses motifs, l'arbitre a déclaré ce qui suit : « On doit se souvenir qu'il est certainement très coûteux pour votre famille de financer l'organisation de ce genre de voyage et, selon toute vraisemblance, votre famille est endettée pour de nombreuses années à venir et je pense que, si j'ordonnais votre libération, de votre part vous vous sentiriez obligé de remplir votre part du contrat, pour que votre famille ne perde pas tout cet argent. Je suis également d'avis que l'organisation de passeurs continuera à évoluer dans votre milieu, de manière à vous contrôler et à influencer vos décisions ».

Recommandation: Que le gouvernement adopte comme politique qu'aucun mineur ne devrait être détenu en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

⁴⁷ Selon LIPR 58(1)(d), la personne demeure en détention si « le Ministre estime que l'identité de l'étranger n'a pas été prouvée mais peut l'être, soit l'étranger n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant au ministre des renseignements utiles à cette fin, soit ce dernier fait des efforts valables pour établir l'identité de l'étranger. »

⁴⁸ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, article 249(c)

6. ÉDUCATION

CE QUE DIT LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT :

Art. 28: 1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

(a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous...

CE QUE DIT LE RÉGLEMENT SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS :

Article 30 (2) du RIPR : L'enfant mineur qui se trouve au Canada est autorisé à y étudier au niveau préscolaire, au primaire et au secondaire, à l'exception de celui du résident temporaire non autorisé à y exercer un emploi ou à y étudier.

Au lieu d'accorder un droit absolu à l'éducation gratuite pour les enfants, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte des exceptions pour les enfants de certains résidents temporaires. L'intention était de s'assurer que les enfants demandeurs d'asile et les enfants de personnes sans statut légal puissent être autorisés à étudier, alors que les touristes ne pourraient pas inscrire leurs enfants sans frais dans les écoles canadiennes. Cependant, cette exception prive certains enfants de leur droit fondamental à l'éducation. Le problème se pose en partie parce que cette exception pousse les écoles à se renseigner sur le statut d'immigrant des étudiants ou de leurs parents, ce qui fait fuir les parents sans statut légal au Canada. Résultat : les parents sans statut peuvent être effrayés d'inscrire leurs enfants. De plus, certains enfants demandeurs d'asile sont pris au piège parce qu'ils arrivent avec un visa de visiteur et doivent attendre son expiration afin de profiter de cette disposition. Dans certains cas, les écoles refusent d'admettre les enfants de personnes sans statut (qui auraient le droit, selon la loi, d'étudier) parce que les enfants ont eux-mêmes un visa de visiteur valide.

Anna Tcherkasski et ses parents sont venus au Canada en tant que visiteurs, ayant été induits en erreur et croyant qu'ils pourraient immigrer au Canada. Ils sont parvenus à faire une demande d'immigration auprès d'Immigration Québec, mais le processus était long. Pendant ce laps de temps, Citoyenneté et Immigration Canada continuait à renouveler leur visa de visiteur. À cause du statut de cette famille, le gouvernement du Québec a décidé que la fillette devait payer des frais de scolarité pour aller à l'école, frais que la famille ne pouvait pas assumer. Elle a donc passé trois ans sans aller à l'école. Quand elle a eu dix ans, son cas a finalement été rapporté par les médias et elle a pu s'inscrire à l'école.⁴⁹

⁴⁹ "Otage de la bureaucratie de l'Immigration", Laura-Julie Perreault, La Presse, septembre 2003

CE QUE DIT LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT AU SUJET DU CANADA :

44. [...] Le Comité n'en réitère pas moins la préoccupation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (A/57/18, par. 337) face aux allégations selon lesquelles les enfants de migrants sans statut reconnu seraient exclus du système scolaire dans certaines provinces...

45. Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer encore la qualité de l'éducation d'un bout à l'autre de son territoire afin d'atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention et dans l'Observation générale no 1 du Comité sur les buts de l'éducation, et notamment:

(a) En faisant en sorte qu'un enseignement primaire de qualité gratuit respectueux de l'identité culturelle de chacun des enfants soit disponible et accessible à tous, en accordant une attention particulière aux enfants des communautés rurales, aux autochtones et aux réfugiés ou demandeurs d'asile ainsi qu'aux enfants d'autres groupes défavorisés et à ceux qui ont des besoins particuliers, y compris dans le cadre d'un enseignement suivi dans leur propre langue...

Observations finales : Canada. 27 octobre 2003

7. FRAIS DE DEMANDE DE RÉSIDENCE PERMANENTE

Les personnes protégées doivent faire leur demande de résidence permanente dans un délai de 180 jours.⁵⁰ Pour faire examiner leur demande, elles doivent payer à l'avance des frais qui s'élèvent à 550 \$ par adulte et 150 \$ par enfant. Toutefois, un enfant séparé doit déboursier une somme de 550 \$ en tant que demandeur principal.⁵¹ S'il y a plusieurs frères et sœurs non accompagnés d'un parent, ils doivent faire des demandes individuelles et déboursier *chacun* la somme de 550 \$. Ainsi, trois frères et sœurs étant des enfants séparés doivent payer la somme de 1 650 \$ pour leurs demandes, alors que s'ils étaient accompagnés d'un de leurs parents, ils paieraient un montant total de 1 000 \$, *y compris le parent*. La structure de frais a donc l'effet pervers d'imposer des frais plus élevés aux enfants, précisément parce qu'ils sont séparés de leurs parents.

Bien sur, la majorité des enfants séparés ont des ressources financières très limitées. Ils poursuivent généralement leurs études et dépendent d'une forme d'assistance sociale. Cela signifie que, à moins que les fonds nécessaires ne soient fournis par un organisme de charité, l'enfant risque de ne pas pouvoir faire sa demande de résidence permanente à titre de personne protégée. Sans cette résidence permanente, l'enfant se trouve dans une situation que l'on pourrait qualifier de « vide juridique ».

⁵⁰ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, article 175.

⁵¹ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, article 301(b).

Rose est une réfugiée rwandaise de seize ans. Elle est venue au Canada avec sa sœur aînée, mais elle vit présentement dans un centre d'hébergement pour réfugiés. Elle est en secondaire 5 et reçoit un revenu de la Société d'aide à l'enfance – l'équivalent du bien-être social. Elle a été acceptée comme réfugiée il y a deux mois mais n'a pas encore fait sa demande de résidence permanente parce qu'elle ne sait pas comment obtenir la somme de 550 \$ nécessaire. L'équipe du centre d'hébergement demande la participation de la Société d'aide à l'enfance, mais celle-ci répond que ce n'est pas sa mission. L'équipe hésite à demander à Rose de travailler en plus de ses obligations scolaires.

Recommandation: Que toutes les personnes protégées (réfugiés), mais tout particulièrement les enfants séparés, soient exemptées des frais de traitement liés aux demandes de résidence permanente.

8. CARTE DE RÉSIDENT PERMANENT

Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* crée un problème pour certains mineurs séparés de leurs familles qui demandent une carte de résident permanent. Ce Règlement exige, pour les enfants ayant un parent en vie, que leur demande soit signée par un parent ou une personne à qui un tribunal canadien a confié leur garde. Cependant, les enfants séparés ont souvent un parent en vie mais qui ne vit pas avec eux (ou ils ignorent si leurs parents sont vivants ou non) et aucun tribunal canadien ne leur a encore désigné de tuteur légal. Or, le Règlement n'autorise pas ces mineurs à signer en leur nom propre, pas plus qu'il n'autorise une tierce personne à signer en leur nom.

Ce règlement enlève donc à certains enfants la possibilité de demander un document attestant de leur statut, situation qui peut difficilement servir l'intérêt supérieur de ces enfants.

L'article 22 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* oblige le Canada à s'assurer que les enfants réfugiés, catégorie incluant les enfants réfugiés non accompagnés, jouissent de tous les droits inscrits dans les instruments internationaux en matière de droits humains. Cela confère aux réfugiés, en vertu de la Convention pour les réfugiés de 1951, le droit à une assistance administrative (article 25) et à des documents de voyage (article 28).

Le Conseil canadien pour les réfugiés a recommandé à Citoyenneté et Immigration Canada de modifier le RIPR pour tenir compte de la situation des enfants séparés. CIC s'y est opposé. Dans le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, le ministère s'est expliqué en ces termes :

Après avoir pris connaissance de ces commentaires, le ministère est d'avis que cette situation n'a pas jusqu'à maintenant présenté de problème puisque chaque cas a été traité avec la souplesse voulue.⁵²

⁵² *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 138, n°. 16, 22 juillet 2004, p. 1117.

9. ENFANTS VICTIMES DE TRAITE

CE QUE DIT LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT :

Art. 35 : Les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.

Art. 36 : Les États parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être.

Le Canada ne dispose d'aucun mécanisme particulier afin d'offrir sa protection aux enfants que l'on soupçonne d'être victimes de trafic. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les seules dispositions spéciales les rendent plus susceptibles d'être détenus : selon le règlement, parmi les circonstances particulières justifiant la détention de mineurs, figure « le risque que le mineur demeure sous l'emprise des passeurs ou des trafiquants qui l'ont amené au Canada ». ⁵³ Les enfants qui risquent d'être les cibles de trafiquants attirent une attention particulière quand il s'agit de l'exécution de la loi, mais n'ont droit à aucune attention quand il s'agit de protection.

CE QUE DIT LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT AU SUJET DU CANADA :

52. Le Comité s'inquiète [...] de l'accroissement du nombre des femmes et des enfants étrangers faisant l'objet de la traite qui entrent sur le sol canadien.

53. Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer encore la protection et l'assistance fournies aux victimes d'exploitation sexuelle et de traite, y compris sur le plan de la prévention, de la réinsertion sociale, de l'accès aux soins de santé et à une assistance psychologique, toutes mesures qui doivent être prises dans le respect des spécificités culturelles et de manière coordonnée, ce qui passe notamment par une coopération plus étroite avec les organisations non gouvernementales et les pays d'origine.

Observations finales : Canada. 27 octobre 2003

Les enfants subissent un impact négatif additionnel de la traite en conséquence de l'utilisation par des représentants du gouvernement des références à un risque hypothétique de traite pour justifier des actions à l'encontre de l'intérêt d'un enfant (par exemple, la séparation prolongée d'un enfant de ses parents). ⁵⁴ Il s'agit là d'une façon dont le gouvernement utilise la traite pour punir les enfants, et non pour les protéger. En l'absence de mesures concrètes visant à protéger les enfants victimes de la traite au Canada, les soucis exprimés par les fonctionnaires qui utilisent ces justifications peuvent avoir l'air plus expédients que sincères.

⁵³ Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, article 249 c) concernant les motifs de la détention.

⁵⁴ Voir ci-dessus, page 13.

En janvier 2003, deux garçons chinois âgés de dix et quinze ans sont arrivés à l'aéroport de Vancouver en compagnie de deux adultes. Il a vite été évident pour les agents d'immigration que les adultes n'étaient pas leurs parents et qu'ils voyageaient avec des faux documents. Pendant une entrevue, le garçon le plus âgé a dit venir au Canada pour travailler et le plus jeune a dit qu'il n'était que de passage. Comme ils n'ont pas mentionné une peur d'un danger quelconque s'ils retournaient en Chine, ils n'ont pas été autorisés à faire de demande de statut de réfugié et ont été immédiatement déportés en Chine. À leur arrivée, les autorités chinoises les ont refusés parce qu'ils n'avaient pas de pièces d'identité et les ont renvoyés au Canada.

Il n'est pas possible d'affirmer, à partir de ces informations, que ces enfants étaient victimes de la traite, mais ce scénario soulève certaines inquiétudes. Au lieu d'enquêter sur d'éventuels besoins de protection de ces garçons, la réponse des autorités d'immigration a été d'exécuter la Loi en les déportant sur le champ, sans même s'assurer que les autorités chinoises les accepteraient ou que quelqu'un pourrait les accueillir à leur arrivée.

Recommandation: Que le gouvernement s'engage à s'abstenir d'utiliser le risque de la traite comme justification pour ne pas respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et pour violer les droits des enfants, par exemple par la détention ou par la séparation de famille prolongée.

10. CONCLUSION

En signant la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Canada a reconnu la responsabilité des gouvernements au regard de la protection des enfants. Le gouvernement canadien a pris l'engagement fondamental de faire de l'intérêt supérieur des enfants une considération primordiale dans toutes les décisions les affectant. Comme nous l'avons souligné dans ce rapport, le Canada est loin de tenir cet engagement de manière constante quand il s'agit des enfants immigrants et réfugiés. Pour combler les lacunes dans la protection de ces enfants, le gouvernement canadien doit revoir la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son application du point de vue de l'enfant. Par le présent rapport, le Conseil canadien pour les réfugiés invite le gouvernement canadien à effectuer cette révision et à apporter les changements nécessaires pour s'assurer que le Canada applique intégralement les dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.