

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS

Trois questions clé : octobre 2004

QUESTION : LES RETARDS SAPENT LE PROGRAMME DE PARRAINAGE PRIVÉ DE RÉFUGIÉS

Les réfugiés qui se trouvent à l'étranger et leurs répondants canadiens subissent des préjudices à cause des retards extraordinaires qu'accuse le traitement de leur demande de parrainage. Ces retards mettent en peril des vies ainsi que le bon fonctionnement du Programme de parrainage privé de réfugiés au Canada.

MESURE DEMANDÉE :

Que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration initie une étude sur les problèmes de traitement relatif au Programme de parrainage privé de réfugiés.

QUESTION : LES FAMILLES DES RÉFUGIÉS ATTENDENT TROP LONGTEMPS LEUR RÉUNIFICATION

Certaines familles des réfugiés attendent des années leur réunification au Canada. Les enfants et les conjoints qui attendent à l'étranger se trouvent souvent dans des situations précaires, confrontés à la guerre et la persécution. Les délais de traitement qui peuvent prendre plusieurs années font souffrir les familles, et ont provoqué de ruptures des ménages. Or, la solution est simple.

MESURE DEMANDÉE :

Que les époux(es) et les enfants des personnes reconnus réfugiés au Canada soient immédiatement amenés au Canada, pour que leurs dossiers soient traités sur place.

QUESTION : LES RÉFUGIÉS ONT BESOIN DU DROIT D'APPEL

Les défauts du système se manifestent par le rejet des demandes de certains réfugiés par erreur. Le plus grand défaut réside dans l'incapacité du système à corriger ses propres erreurs. Une fois qu'une mauvaise décision est prise, on ne peut presque rien faire pour la renverser, parce que le gouvernement n'a toujours pas mis en application la Section d'appel pour les réfugiés. Pourtant, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit un droit d'appel pour les demandeurs du statut de réfugié.

MESURE DEMANDÉE :

Mettre en application la Section d'appel des réfugiés prévue dans la *Loi sur l'Immigration et la Protection des réfugiés*.

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS

LES RETARDS SAPENT LE PROGRAMME DE PARRAINAGE PRIVÉ DE RÉFUGIÉS

Document d'information

MESURE DEMANDÉE : Que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration initie une étude sur les problèmes de traitement relatif au Programme de parrainage privé de réfugiés.

LE PROGRAMME DE PARRAINAGE PRIVÉ DE RÉFUGIÉS AU CANADA

Les réfugiés qui se trouvent à l'étranger et leurs répondants canadiens subissent des préjudices à cause des retards extraordinaires qu'accuse le traitement de leur demande de parrainage. Ces retards mettent en peril des vies ainsi que le bon fonctionnement du Programme de parrainage privé de réfugiés au Canada.

En 1979, les Canadiens ont fait preuve d'une grande compassion à l'égard des luttes que menaient les "boat people", ces réfugiés de la mer en provenance de l'Asie du Sud-Est. A travers leurs communautés religieuses, leurs groupes d'employés et leurs centres communautaires, les Canadiens se sont manifestés en très grand nombre afin de parrainer la venue des réfugiés de l'Asie du Sud-Est dans ce pays. Cet élan a évolué pour engendrer le Programme de parrainage privé de réfugiés, programme unique qui est internationalement acclamé et qui est toujours en vigueur. Durant les 25 ans qui ont suivi sa création, des milliers de répondants bénévoles canadiens, à travers le pays, ont consacré de leur temps et de leur argent afin d'accueillir et d'aider plus de 184 000 réfugiés.¹

Les réfugiés réinstallés au Canada conformément au Programme n'avaient pas de domicile permanent et avaient peu d'espoir de jamais retourner dans leur pays, à cause de la guerre ou de la persécution. Dans de nombreux cas, ce sont des réfugiés d'une extrême vulnérabilité – des femmes, des enfants, des personnes âgées, des démunis – ce sont des gens qui n'ont pas d'autre voie de trouver la sécurité.

Toutefois, le Programme est en danger à cause des retards excessifs de traitement.

RETARDS DE TRAITEMENT

Les délais de traitement abusivement longs causent de grandes difficultés aux réfugiés et les mettent en péril. Cela prend trop longtemps de déterminer si l'individu parrainé est un réfugié qui a besoin de réinstallation, incluant les vérifications requises en matière de santé, de sécurité et d'antécédents judiciaires.

Un réfugié à qui l'on demande d'attendre deux ou trois ans, en ayant peu de chance d'effectuer le suivi auprès du bureau des visas, envisage la perspective de venir au Canada avec peu d'espoir. Des délais d'attente aussi longs suscitent chez les répondants du secteur privé au Canada le sentiment que leurs efforts sont vains.

D'aussi longs retards gâchent de précieuses ressources – les vies et l'avenir des réfugiés, ainsi que le temps et l'énergie des répondants canadiens.

Plus de 12 000 réfugiés attendent à l'étranger une décision concernant une demande de parrainage collectif. Les retards pris dans le traitement des demandes actuelles signifient que les réfugiés parrainés en 2004 ne seront peut-être même pas convoqués pour une entrevue avant 2006 ou 2007.

Le gouvernement compte réinstaller de 3 400 à 4 000 réfugiés parrainés par le secteur privé au Canada cette année, même si les groupes de parrainage sont prêts à accueillir un nombre beaucoup plus grand.

¹ Les répondants sont entièrement responsables sur les plans financier et social des réfugiés qu'ils parrainent pour une période minimale d'un an qui peut aller jusqu'à trois ans.

STATISTIQUES RÉCENTES (Juillet 2003 - Juin 2004)

Le tableau, ci-dessous, montre le nombre de mois nécessaires à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) afin de traiter 50 % des demandes de parrainage dans certains de ses bureaux de visas dont l'activité est la plus intense.² La moitié des demandes prennent un temps de traitement plus long.

<i>Bureau de visas canadien</i>	<i>Nombre de mois</i>
Nairobi (Kenya)	27
Le Caire (Égypte)	24
Islamabad (Pakistan)	18
Pretoria (Afrique du sud)	32

VIES EN PÉRIL

Les réfugiés admissibles à la réinstallation au Canada sont des personnes et des familles qui se retrouvent dans des conditions incertaines et parfois très dangereuses. Ils peuvent être exposés à l'arrestation, à l'emprisonnement et au retour forcé à la persécution dans leur pays d'origine. Souvent ils n'ont pas le droit de travailler. Les enfants sont peut-être privés d'accès à l'école. Les soins de santé sont aléatoires. Les réfugiés sont souvent confrontés à l'extorsion et aux abus commis par la police locale. Les réfugiés vivant dans des camps sont exposés à l'insécurité et aux pénuries alimentaires. Les femmes et les petites filles réfugiées sont particulièrement vulnérables, car on leur demande des faveurs sexuelles en échange de la nourriture et de l'abri, ou bien elles sont exposées au risque d'être violées.

Un réfugié qui vit à l'étranger et qui a de la famille au Canada, compte sur cette dernière pour gagner de l'argent et le lui envoyer afin qu'il puisse survivre, ce qui empêche ces parents de s'occuper proprement de leur vie au Canada. Les répondants d'un réfugié sont rongés par l'angoisse provoquée par les dangers qui guettent le réfugié, et ils se trouvent incapables de lui venir en aide. Certains bureaux de visas indiquent qu'ils sont trop occupés pour fournir le moindre renseignement, même le plus simple concernant l'état des demandes, ce qui contribue à accroître la confusion et le sentiment d'impuissance.

EXEMPLES DE CAS

Un groupe en Ontario attend depuis janvier 2002 le traitement de leur demande de parrainage d'une famille sierra-léonaise, réfugiée au Libéria. La famille réfugiée attend que le bureau des visas lui fixe la date de l'entrevue. Depuis le dépôt de la demande en 2002, le père de la famille a été tué au cours de violences qui ont eu lieu au Libéria. Les femmes se sont alors réfugiées en Côte-d'Ivoire et elles ont été violées quand des violences régionales se sont répandues dans ce pays. Malgré les demandes présentées par les répondants au bureau des visas afin d'accélérer le traitement à cause du danger qui guette la famille, aucune entrevue n'a été programmée.

Un groupe de parrainage à Saskatoon essaie depuis le mois de novembre 2000 de parrainer une mère soudanaise et ses deux enfants qui vivent en Égypte. Ils ont eu peu de communications de la part du bureau des visas canadien qui se trouve au Caire et jusqu'aujourd'hui, rien n'indique quand la famille sera convoquée pour l'entrevue. En janvier 2003 la police du Caire a arrêté la mère pour absence de papier d'identité. L'ambassade du Canada est intervenue pour sa libération, mais malgré cela elle n'a toujours pas fixé de date pour l'entrevue.

Les groupes de parrainage ont travaillé conjointement avec CIC afin de faire ce qu'ils peuvent pour accélérer le traitement de demandes et pour réduire les délais. Toutefois, il est désormais évident que le problème ne peut être résolu en bricolant avec les procédures.

Nous exhortons le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration à mener une étude sur les problèmes de traitement relatif au Programme de parrainage privé de réfugiés.

5 octobre 2004

² Le total (soit pour l'ensemble des bureaux de visas dans toutes les régions) est de 18 mois pour 50 % des cas finalisés.

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS

LES FAMILLES DES RÉFUGIÉS ATTENDENT TROP LONGTEMPS LEUR RÉUNIFICATION

Document d'information

MESURE DEMANDÉE :

Que les époux(ses) et les enfants des personnes reconnus réfugiés au Canada soient immédiatement amenés au Canada, pour que leurs dossiers soient traités sur place.

DELAIS EN MATIÈRE DE RÉUNIFICATION FAMILIALE

Les réfugiés fuyant des conditions répressives dans leurs pays d'origine pour chercher asile au Canada arrivent dans de nombreux cas sans leurs conjoint(es) et /ou leurs enfants. Ces personnes reconnues réfugiées au Canada ont le droit de faire venir les membres de leur famille, mais ça prend généralement trop de temps avant que leurs demandes ne soient traitées par le bureau canadien des visas. Le gouvernement du Canada a maintes fois soutenu que la réunification des familles constitue une priorité. En effet, deux des objectifs fixés dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés consistent à « veiller à la réunification des familles au Canada » et à « encourager l'autonomie et le bien-être socioéconomique des réfugiés en facilitant la réunification de leurs familles au Canada. »

Cependant, la triste réalité est que certaines familles des réfugiés attendent des années leur réunification au Canada.

Un enfant originaire de la République démocratique du Congo qui attend l'arrivée de son père : 'Vous savez, papa nous a abandonnés avec maman. Il ne reviendra plus. J'ai beaucoup prié pour qu'il vienne mais il ne vient pas. Je dois maintenant chercher un autre papa'

Les réfugiés provenant de la République démocratique du Congo ont 50 % des chances de devoir attendre plus de 27 MOIS l'arrivée de leurs familles au Canada.

STATISTIQUES RECENTES (juillet 2003-Juin 2004)

Le tableau ci-après indique le nombre des mois que certains bureaux de visa mettent pour le traitement des 50% des demandes de résidence permanente de la part des familles des réfugiés. Cela signifie que la moitié des demandes prennent plus que le nombre de mois indiqué.

<i>Bureau de visas du Canada</i>	<i>Mois</i>
Abidjan, Côte d'Ivoire	27
Accra, Ghana	24
Caire, Égypte	13
Islamabad, Pakistan	20

CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

Selon la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, les États ont l'obligation de considérer les demandes de réunification des familles introduites par les enfants ou leurs parents « dans un esprit positif, avec humanité et diligence. » (Article 10). Lors de deux dernières occasions où le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant a examiné la manière dont le Canada respecte la Convention, il avait exprimé sa préoccupation sur la lenteur dans le processus de réunification des familles des réfugiés. En 1995, le Comité avait recommandé au Canada « 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. » En octobre 2003, le Comité a noté que cette recommandation n'avait reçu qu'une attention insuffisante. Depuis lors, très peu de changements ont eu lieu.

CAS D'EXEMPLE

Mahmoud et sa femme, Samira, (noms fictifs) attendent depuis déjà plus de quatre ans la permission de faire venir leurs deux filles au Canada.

En juillet 2000, Samira, son mari, Mahmoud, et deux enfants fuient la persécution en Algérie. Dans cette fuite, ils ont dû laisser deux filles âgées de 13 et de 16 ans. En juin 2001 la famille est reconnue réfugiée à Montréal et introduit une demande de résidence permanente incluant leurs deux filles. La demande n'a pas encore été approuvée. Si l'histoire n'était pas si tragique, on dirait une vraie farce. En janvier 2002, les dossiers des membres de la famille au Canada étaient prêts, mais ils ont dû attendre le traitement des dossiers des filles restées à l'étranger. Au moment où les dossiers des filles étaient fin prêts, Mahmoud et sa femme devaient refaire les examens médicaux. La transmission des rapports médicaux fut retardée et dans l'entre-temps, le délai de validité de leur rapport de sécurité était dépassé. En septembre 2003, ils font l'objet d'une deuxième enquête de sécurité. Une fois de plus, il est apparu que les résultats étaient bloqués dans le système informatique: aux dernières nouvelles, Samira a elle au moins eu son feu vert de la sécurité. Cependant, en ce moment, leurs rapports médicaux ont encore expiré et devront être recommencés.

Aloys (nom fictif) a attendu pendant presque 2 ans l'arrivée de sa famille.

Aloys est un jeune ressortissant burundais reconnu réfugié au Canada en décembre 2002. Sa femme et ses enfants restés au Burundi avaient été victimes de persécution de la part des personnes qui en voulaient au père. Aussi, devaient-ils se déplacer d'un endroit à un autre. Aloys souffrait à cause de sa famille, développant l'hypertension et des signes de dépression. Il devait travailler plusieurs nuits afin de trouver l'argent que réclamait la milice locale comme gage de protection de sa famille. Le député d'Aloys, qui a compris ce danger, est intervenue en août 2003 pour faire accélérer le traitement de sa demande de résidence permanente. Malgré cette intervention, il a fallu quasiment une année entière, soit en juillet 2004, avant que le bureau de visas du Canada à Nairobi émette des visas pour le Canada pour sa femme et ses enfants.

Même dans les cas où le processus fonctionne bien, les réfugiés font face à une longue séparation avec leurs familles :

- Du départ jusqu'à l'arrivée au Canada : des jours, des mois ou des années selon les obstacles rencontrés.
- De l'arrivée à la reconnaissance du statut de réfugié : 3 mois est le plus rapide qu'on peut envisager ; la moyenne est d'un an environ.
- De la reconnaissance à la demande de la résidence permanente : un mois ou plus (en fonction du temps que ça prend pour réunir l'argent pour les frais)
- De l'introduction de la demande à la réunification familiale : la moyenne est de 13 mois (c'est-à-dire, 50% des cases attendent plus longtemps).

Quelques raisons de retard de la réunification des familles :

- Retards dans le traitement de la demande du réfugié au Canada (la famille restée à l'étranger ne peut pas venir au Canada tant que le réfugié au Canada n'a pas encore obtenu la résidence permanente).
- Les bureaux des visas sont surchargés et traitent donc les dossiers avec une extrême lenteur
- Certaines familles doivent produire des documents additionnels comme preuve de leurs liens.
- Dans certains cas, des familles doivent subir des tests d'ADN (lesquels sont dispendieux, font intrusion dans la vie privée des gens et prennent trop de temps)
- Les résultats des examens médicaux doivent être communiqués et parfois prennent du retard. Ces rapports médicaux ne sont valides que pour une année et des fois, l'examen doit être refait par suite des retards connus dans le traitement.

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS

LES RÉFUGIÉS ONT BESOIN DU DROIT D'APPEL

Le Parlement l'a voté; le Ministre l'a promis; les réfugiés en ont besoin
Document d'information

MESURE DEMANDÉE : Mettre en application la Section d'appel des réfugiés prévue dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le système canadien de protection des réfugiés comporte plusieurs aspects positifs, notamment l'existence d'un tribunal indépendant, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), des services de recherche et de documentation de grande qualité, et la reconnaissance du besoin des femmes d'être protégées des persécutions fondées sur le sexe. Cependant, le système est loin d'être parfait et, comme tout système, il a des ratés.

LES DÉFAUTS DU SYSTÈME

Les défauts du système se manifestent par le rejet des demandes de certains réfugiés par erreur. Le plus grand défaut réside dans l'incapacité du système à corriger ses propres erreurs.¹ Une fois qu'une mauvaise décision est prise, on ne peut presque rien faire pour la renverser, parce que le gouvernement n'a toujours pas mis en application la Section d'appel pour les réfugiés. Pourtant, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit un droit d'appel pour les demandeurs du statut de réfugié.

Décideur unique

La réduction à un seul décideur dans la nouvelle loi devait être compensée par l'instauration de l'appel.

Mauvaise représentation

Les demandeurs sont vulnérables face à l'exploitation par des consultants ou des avocats incompetents et sans scrupule et leur cause est parfois mal défendue ou même sapée dès le départ.

Nomination politique des commissaires

Les décideurs de la CISR ont par le passé été nommés en partie en fonction de leurs liens politiques. Par conséquent, les niveaux de compétence varient de façon importante.

LE GOUVERNEMENT N'A PAS MIS EN APPLICATION LE DROIT D'APPEL

En 2001 le Parlement a approuvé la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* après de larges consultations auprès des Canadiens. La Loi comportait une Section d'appel des réfugiés, qui est un mécanisme de révision visant à identifier et à corriger les décisions erronées prises par la CISR concernant des réfugiés. Ce droit d'appel des demandeurs d'asile était attendu depuis longtemps. Le gouvernement canadien a été exhorté d'accorder un appel aux demandeurs du statut de réfugié, tant par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés que par la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme.

« Dès que les faits d'une situation individuelle sont mis en cause, le cadre d'une procédure efficace devrait permettre leur révision. Puisque même les meilleurs des décideurs peuvent se tromper lorsqu'ils rendent leurs jugements, et compte tenu des risques potentiels pour la vie des personnes qui résultent de telles erreurs, un appel sur le bien-fondé d'une décision négative constitue un élément nécessaire de la protection internationale. »

(Traduit de l'anglais; Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Report on the situation of human rights of asylum seekers within the Canadian refugee determination system*, février 2000, alinéa 109.)

¹ Le Canada n'a aucun mécanisme d'appel d'une décision sur le statut de réfugié, si nous entendons par appel un mécanisme qui permet de réviser et de renverser une décision qui s'est avérée erronée. Les demandeurs peuvent demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale, mais ils doivent d'abord demander l'autorisation de la Cour. Par ailleurs, un juge ne peut intervenir que s'il y avait des erreurs légales ou des vices de procédures. Les autres recours à la disposition des demandeurs ne revoient pas la décision sur la demande de refuge.

Quelques mois avant l'entrée en vigueur de la Loi en 2002, le gouvernement libéral a annoncé qu'il ne mettrait pas en œuvre les articles de la loi qui accordaient aux demandeurs du statut de réfugié dont la demande a été rejetée le droit d'appel (même s'il mettait en application la partie relative à la réduction du nombre de décideurs, dans chaque cas, de deux à un seul). La décision était motivée par le trop grand nombre de demandes dans le système. Cet argument n'est pas acceptable : on ne peut priver quelqu'un de justice, sous prétexte que trop de gens en demandent.²

En mai 2002, le Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration avait promis que le droit d'appel serait mis en application dans un délai d'un an.

« *Je me suis déjà engagé devant le Conseil canadien des réfugiés que d'ici un an, il y aura un système d'appel.* » Denis Coderre, Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Chambre des communes, le 6 juin 2002. Cependant, après plus de deux ans, il n'y a toujours aucun système d'appel en place.

LA RÉFORME CONCERNANT LES RÉFUGIÉS

Le gouvernement s'est engagé à réformer le système de détermination du statut de réfugié. Avant de s'embarquer dans une énième réforme, le gouvernement doit mettre en application la section d'appel approuvée par le Parlement dans le cadre de la dernière réforme. Il y a aujourd'hui des réfugiés qui ont besoin d'une solution parce que leurs demandes ont été rejetées par erreur. Ils méritent un droit d'appel. Une fois le droit d'appel mis en application, on pourrait prendre le temps de songer à d'autres moyens d'améliorer le système.

CAS D'EXEMPLE

Sudabeh, ressortissante iranienne

Sudabeh (*nom fictif*) a demandé le statut de réfugié au Canada en raison de la violence conjugale et sa conversion au christianisme. Sa demande a été refusée et en juillet 2003 elle a été déportée vers l'Iran avec des conséquences désastreuses. De l'aéroport de Téhéran, on l'a amenée à la prison d'Evin. Sa famille est restée sans nouvelles d'elle pendant 8 jours. Au même moment, Zahra Kazemi, une citoyenne canadienne, était torturée dans la prison d'Evin (elle est morte de ses blessures). Sudabeh n'a pas voulu parler de tout ce qui lui est arrivé pendant sa détention, mais nous savons qu'elle a été battue et privée de ses médicaments et de l'accès au téléphone.

Sudabeh a été libérée sous caution, mais l'accusation d'avoir changé de religion pesait sur elle. En décembre 2003, elle est convoquée à la prison d'Evin. Sudabeh a fui le pays suite aux conseils de son avocat et de sa famille.

La famille Vega, originaire de la Colombie

La famille Vega se réfugie, depuis une année, dans une église de Montréal. En 2001, le père a été victime d'enlèvement et torturé après avoir parlé publiquement de droits de la personne. Il garde sur son corps les marques très visibles de la torture. La famille a demandé le refuge au Canada, et a sollicité l'aide d'un consultant en immigration. Malheureusement, le consultant a commis une erreur en rédigeant les renseignements soumis à la CISR et la famille a donc donné l'impression de se contredire, lorsqu'elle a témoigné à son audience. Le commissaire a rejeté leur demande. Si la famille Vega avait eu accès à un droit d'appel, ils auraient pu expliquer l'erreur du consultant et la décision négative aurait peut-être pu être renversée.

« *Nous voulons sauver notre vie* » dit Marcela Vega, 21 ans.

« *C'est tout ce que nous essayons de faire.* »

5 octobre 2004

² De toute façon, depuis cette date les dossiers en retard ainsi que le nombre de nouvelles demandes du statut de réfugié ont diminué de manière sensible. Cet argument a donc perdu tout son poids.