

MÉMOIRE D'ORIENTATION

Des vies humaines en jeu :

Le projet de loi C-11 et la réforme touchant la détermination du statut de réfugié et ses impacts potentiels sur les lesbiennes, les gais, les bisexuels, les trans et les queers à titre de réfugiés



Speak Out!i

Date : 14 mai 2010

AGIR – Renseignements

Site Web : www.agir-qc.info

Courriel :

agir.qc@gmail.com

AGIR : Action Lesbienne, Gaie, Bisexuelle, Trans et Queer pour les Immigrants et Réfugiés



Qu'est-ce que AGIR?

AGIR est une association communautaire regroupant un réseau de réfugiés, d'immigrants, d'activistes communautaires et de fournisseurs de services dont l'objet principal est de créer et de fournir des services, des ressources et des moyens de défense pour les lesbiennes, gais, bisexuels, trans et queer (LGBTQ) à titre de réfugiés, d'immigrants et de nouveaux arrivants sans statut dans la région de Montréal. AGIR organise mensuellement un groupe d'information, de soutien et d'aiguillage des nouveaux arrivants LGBTQ le dernier mercredi soir de chaque mois; dans ce cadre, l'organisme offre un lieu de rencontre sûr où les nouveaux arrivants LGBTQ à Montréal peuvent établir des liens avec les services et obtenir du soutien tout en établissant des liens les uns avec les autres. AGIR est membre de la Coalition Multi-Mundo, coalition des organisations communautaires ethnoculturelles LGBTQ et de leurs alliés.

Projet Speak Out

Ce projet de recherche communautaire a pour objet de faire connaître les expériences des lesbiennes, gais, bisexuels, trans et queer (LGBTQ) réfugiés vivant à Toronto et à Montréal. Les résultats serviront à appuyer les efforts d'élaboration de travaux de recherche, de politiques et de pratiques dans les organisations servant les réfugiés en général et les organisations ethnoculturelles et LGBTQ, sans oublier le domaine plus large du droit canadien concernant les réfugiés.

Sommaire

Le présent document est présenté par AGIR avec l'appui du projet *Speak Out*. AGIR souhaite remercier le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de lui avoir offert l'occasion de déposer le présent mémoire afin de donner plus de détails sur l'impact potentiel du projet de loi C-11 sur les réfugiés LGBTQ (lesbiennes, gais, bisexuels, trans et queer). AGIR a dégagé un certain nombre de préoccupations portant sur les modalités par lesquelles certains aspects du projet de loi C-11 pourraient avoir spécifiquement des effets sur les demandes d'asile fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle (OSIS). Par conséquent, le présent mémoire comporte certains renseignements de base sur le contexte juridique des demandes fondées sur l'OSIS au Canada, en plus d'une analyse stratégique spécifique et de recommandations constructives visant à améliorer le projet de loi C-11.

De façon à continuer à être perçu par la collectivité internationale comme un meneur mondial en matière de protection des réfugiés, le Canada doit s'efforcer d'établir un processus de détermination du statut de réfugié plus juste et plus équitable. Améliorer le système de détermination du statut de réfugié exige d'établir un milieu adéquat pour amorcer des consultations communautaires et un dialogue avec tous les Canadiens. AGIR invite fortement les membres du comité permanent chargés de l'examen du projet de loi C-11 de réserver davantage de temps afin d'amorcer des consultations valables et approfondies avec les intervenants clés, notamment les organismes au service des réfugiés, les représentants/associations juridiques et les groupes/coalitions communautaires s'occupant des réfugiés.

Nous dégageons au présent mémoire les conséquences éventuelles, sur les réfugiés LGBTQ, des aspects suivants du projet de loi C-11 : **entrevue face à face dans les huit jours; audience dans les 60 jours; désignation des pays d'origine sûrs, Section d'appel des réfugiés (SAR) et motifs d'ordre humanitaire (MH).**

* Les noms des réfugiés dans les encarts du présent mémoire ont été modifiés pour protéger leur anonymat.



Droit canadien des réfugiés et demandes d'asile fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle

Nombre de demandeurs d'asile LGBTQ ont fui leurs pays à cause de diverses formes de persécution, notamment torture, arrestation, emprisonnement, extorsion, viol et menace de mort du fait de leur orientation sexuelle ou de leur identité sexuelle. En fait, d'après un rapport publié par Human Rights Watch en décembre 2008, plus de 80 pays, de par le monde, criminalisent encore les activités homosexuelles. Dans ces circonstances, vivre avec dignité et bénéficier des droits humains fondamentaux est parfois impossible, exigeant souvent des aptitudes de survie, à savoir notamment garder le silence ou rester caché et parfois, fuir son pays d'origine.

Au Canada, la protection des personnes qui font une demande d'asile fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle (demandes fondées sur l'OSIS) est en place depuis près de deux décennies. Le Canada a été en fait l'un des premiers pays occidentaux à accorder l'asile aux demandeurs de statut de réfugié pour OSIS et ce, depuis 1992. Cette décision historique a ouvert la voie à la décision de la Cour suprême dans *Canada c. Ward*, un an plus tard, qui a entraîné l'inclusion expresse de l'orientation sexuelle dans le droit canadien relatif aux réfugiés. Cela signifiait que toute personne demandant l'asile parce qu'elle fuyait la persécution due à son orientation sexuelle avait le droit de se prévaloir du processus canadien de détermination du statut de réfugié.

Récemment, soit en novembre 2008, le Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a publié une note d'orientation concernant les demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité sexuelle, ce qui en fait le premier document international officiel reconnaissant aux personnes LGBTQ le droit de demander l'asile pour persécution due à leur orientation sexuelle ou à leur identité sexuelle. Après avoir fait une demande officielle d'accès à l'information, le juriste Sean Rehaag a constaté qu'en 2004, 1 351 demandes d'asile fondées sur l'orientation sexuelle ont été tranchées, avec un taux d'acceptation d'environ 50 %, ce qui correspond approximativement au taux moyen d'octroi du statut de réfugié pour toutes les demandes d'asile cette année-là. Et qu'en aurait-il été si les personnes acceptées en 2004 (approximativement 645 demandeurs d'asile) étaient arrivées au Canada et que les réformes des politiques proposées dans le projet de loi C-11 avaient déjà été en place?

Vous voulez en savoir davantage sur le droit canadien relatif aux réfugiés et les demandes fondées sur l'OSIS?

LaViolette, N. (2009). The UNHCR's guidance note on refugee claims relating to sexual orientation and gender identity. *The American Society of International Law*, 13(10), 1-8.

LaViolette, N. (2007). Gender-related refugee claims: Expanding the scope of the Canadian guidelines. *International Journal of Refugee Law*, 19(2), 169-214.

Rehaag, S. (2008). Patrolling the borders of sexual orientation: Bisexual refugee claims in Canada. *Revue de droit de McGill*, 53(1), 59-102.



Entrevue face à face dans les huit jours

Dans le projet de loi C-11, on propose l'adoption d'une politique par laquelle tous les demandeurs d'asile doivent être interviewés par un agent canadien de la protection des réfugiés huit jours après le dépôt de la demande.

Nous sommes conscients que l'actuel processus de détermination du statut de réfugié, dans lequel certains demandeurs d'asile doivent attendre jusqu'à deux ans avant leur audience devant la CISR, est trop long et doit être amélioré. Toutefois, agir tout à l'opposé et obliger les demandeurs d'asile à subir leur première entrevue à la CISR après huit jours seulement pose un sérieux problème. N'avoir que huit jours avant de devoir parler d'histoires traumatisantes de persécution à un représentant du gouvernement peut faire en sorte que les demandeurs d'asile LGBTQ omettent certains renseignements essentiels à leur cas, par gêne ou embarras ou simplement parce qu'ils n'ont pas été encore capables de parler de leur histoire traumatisante avec un spécialiste de confiance (c.-à-d. psychologue ou travailleur social) ou un conseiller juridique.

De plus, certains réfugiés LGBTQ peuvent omettre certains renseignements au cours de cette entrevue en personne devant un représentant du gouvernement en raison d'expériences de violence et de persécution faites aux gais par des figures d'autorité de leurs pays d'origine (c.-à-d. policiers, fonctionnaires, etc.). Certains réfugiés LGBTQ ne savent même pas qu'ils peuvent présenter une demande d'asile fondée sur l'OSIS avant leur arrivée au Canada. En raison de ce traumatisme et de la crainte de l'autorité, les réfugiés LGBTQ ont besoin d'un délai adéquat pour établir des contacts avec des spécialistes aidants appropriés et des représentants juridiques afin de décrire précisément leurs expériences de persécution.

Audience dans les 60 jours

Dans le projet de loi C-11, on propose l'application d'une politique par laquelle tout demandeur d'asile doit être entendu en audience par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) dans les 60 jours suivant la demande initiale du statut de réfugié.

Les demandeurs d'asile LGBTQ doivent fournir des éléments de preuve garantissant au décideur président leur audience qu'ils font en fait partie d'une minorité fondée sur le sexe ou le genre. L'établissement de liens avec les collectivités LGBTQ et le fait qu'il y ait des groupes comme AGIR pour fournir une lettre d'appui aux réfugiés deviennent un moyen éventuel, pour les décideurs, de confirmer l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle du demandeur d'asile. En raison de l'isolement social, il peut falloir des mois avant que les réfugiés trouvent des groupes communautaires LGBTQ comme AGIR, de sorte que fixer une limite de 60 jours pour une audition devient hautement problématique pour les réfugiés LGBTQ. De plus, réunir la documentation nécessaire concernant une demande d'asile fondée sur l'OSIS peut être difficile à accomplir dans un délai de 60 jours, particulièrement pour les demandeurs d'asile LGBTQ qui, auparavant, vivaient dans la clandestinité dans leur pays d'origine.

De plus, dans une étude sur les réfugiés LGBTQ de Toronto et Montréal, les chercheurs ont dégagé les défis que les réfugiés LGBTQ doivent relever pour trouver un avocat compétent en matière de demande d'asile fondée sur l'OSIS. Il serait difficile aux demandeurs d'asile de trouver un représentant juridique adéquat dans ce court délai de huit jours avant la première entrevue et de 60 jours avant l'audition. Dans le cas des réfugiés LGBTQ, être représentés sur le plan juridique par une personne mal préparée et qui ne connaît pas bien les questions touchant les LGBTQ peut considérablement réduire la possibilité de succès de la demande d'asile.



L'histoire de Miguel

Miguel était journaliste de profession dans son pays d'origine. Après avoir subi des persécutions en raison de son orientation sexuelle, dans son pays d'origine, il s'enfuit au Canada, demandant la protection à titre de demandeur d'asile gai. Un mois (30 jours) après son arrivée au Canada, Miguel a trouvé un avocat pour le représenter à son audience. Au cours du mois et demi suivant (75^e jour), l'avocat de Miguel était rarement disponible et ne semblait pas avoir la moindre compétence dans les questions de protection des réfugiés LGBTQ. Cela inquiétait Miguel de sorte qu'il a commencé à chercher un nouvel avocat. Dans les quelques semaines suivantes (90^e jour), Miguel a pu trouver un avocat qualifié et compétent. Six mois plus tard, il a obtenu une décision favorable lors de l'audition de sa demande d'asile et est maintenant considéré comme étant un réfugié au sens de la Convention. Si la politique concernant l'audition dans les 60 jours telle que prévue dans le projet de loi C-11 avait été en vigueur lorsque Miguel demandait l'asile, il n'aurait pas eu de représentant juridique compétent pour son audience, ce qui aurait gravement compromis sa demande d'asile.

Désignation de pays d'origine

Si le projet de loi C-11 était adopté dans sa version actuelle, le pouvoir de désigner les pays serait laissé entre les mains du ministre, ce qui signifie que le ministre aurait le pouvoir de désigner n'importe quel pays, une partie d'un pays ou un groupe à l'intérieur d'un pays comme « pays d'origine sûr ».

Les demandeurs d'asile pourraient obtenir une audience, mais personne provenant de ce pays (ou groupe à l'intérieur de ce pays) ne pourrait être admis au processus d'appel des réfugiés au Canada. Fait encore plus troublant, on ne précise au texte du projet de loi C-11 aucun critère permettant de savoir de quelle façon le ministre prendrait la décision et désignerait tel ou tel pays comme « sûr ». AGIR soutient que cette politique est à deux niveaux et, par conséquent, discriminatoire, offrant un processus d'appel à certains mais pas à d'autres. La détermination du statut de réfugié au Canada a toujours reposé sur les cas, individuellement. Le déni d'un processus équitable pour les demandeurs d'asile provenant de pays supposément « sûrs » pourrait entraîner leur retour forcé vers l'endroit où ils sont persécutés, ce qui est à l'encontre des normes internationales concernant les droits de la personne.

Dans le cas des réfugiés LGBTQ, cela est manifestement une préoccupation. Même si on observe de plus en plus de mesures législatives, de par le monde, prises pour protéger les droits humains spécifiques aux LGBTQ, ces mesures législatives, par elles-mêmes, ne protègent pas totalement toutes les personnes LGBT dans tel ou tel pays. Un peu comme la persécution fondée sur le genre (et parfois chevauchant celle-ci), bien souvent, la violence et la persécution auxquelles font face les réfugiés LGBTQ proviennent de personnes et groupes puissants qu'ils rencontrent dans leur vie quotidienne. Cela comprend les amis, les membres de la famille, les collègues de travail, etc. Cela signifie que toute demande d'asile fondée sur l'orientation sexuelle doit être contextuelle et tenir compte d'un ensemble complexe de facteurs, de façon à établir si le demandeur fait l'objet de persécutions en raison de son orientation sexuelle ou de son identité sexuelle.



Section d'appel des réfugiés (SAR)

On propose au projet de loi C-11 de créer enfin la Section d'appel de réfugiés (SAR), disposition qui figure à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) depuis son adoption en 2001, mais appliquée sous une forme considérablement revue. De plus, le projet de loi C-11 comporte une disposition selon laquelle les demandeurs d'asile des pays d'origine désignés n'auraient pas accès à la SAR.

AGIR croit que l'inclusion de la SAR au projet de loi C-11 est un aspect positif, car cela permettrait de corriger de façon opportune et efficiente les erreurs éventuellement commises lors de la première audience de la CISR et atténuer le recours à l'examen des risques avant renvoi (ERAR) et son inefficacité. Toutefois, il est important de reconnaître l'effet cumulatif des trois premiers grands changements de politique au projet de loi C-11 concernant les réfugiés LGBTQ, pour ensuite envisager l'effet de la SAR. Si sont appliquées les dispositions concernant a) les limites concernant la première entrevue dans les huit jours et l'audience dans les 60 jours et b) la désignation des pays d'origine, un nombre important de demandes d'asile fondées sur l'OSIS seraient rejetées du processus de détermination du statut de réfugié à un point ou à un autre et, par conséquent, ces personnes n'auraient jamais accès à l'éventuel mécanisme d'appel des réfugiés décrit au projet de loi C-11.

De plus, les réfugiés LGBTQ identifiés comme provenant de pays d'origine auparavant désignés « sûrs » seraient traités de façon discriminatoire, car ils n'auraient pas accès au processus d'appel. La politique, telle qu'énoncée au projet de loi C-11, fermerait la porte à certains demandeurs d'asile LGBTQ dont le cas pourrait ne pas avoir été évalué de façon équitable par le décideur en première instance. AGIR croit fermement à un processus égal de détermination du statut de réfugié pour tous les demandeurs d'asile.

L'histoire de Miguel

Miguel vit maintenant au Canada à titre de réfugié et est un membre productif de la société canadienne. Par contre, que se serait-il passé si la politique sur la tenue de l'audience dans les 60 jours prévue au projet de loi C-11 avait été en place au cours de son processus de demande d'asile? Que se serait-il passé si, parce qu'il était mal représenté sur le plan juridique, la demande avait été rejetée à la première audience? Aurait-il eu accès au processus d'appel? Et si Miguel était originaire d'un pays désigné comme « sûr »? En pareil cas, il aurait été refusé à la première audience, se serait vu refuser l'accès non seulement à l'appel, mais également à la possibilité de demander un examen des risques avant renvoi (ERAR) et un permis de séjour pour motifs d'ordre humanitaire (MH). Les répercussions éventuelles du projet de loi C-11, pour Miguel, auraient été en fait une question de vie ou de mort.

Motifs d'ordre humanitaire (MH)

Selon le projet de loi C-11, les demandeurs d'asile ne devraient pas pouvoir se prévaloir du processus de demande pour des motifs d'ordre humanitaire pendant toute la période de traitement de leur demande, plus 12 mois suivant la fin de la demande.

Les motifs d'ordre humanitaire constituent un recours essentiel pour tous les demandeurs d'asile, y compris les réfugiés LGBTQ. De la sorte, certains demandeurs d'asile qui pourraient ne pas être acceptés à titre de *réfugié au sens de la Convention* ou de *personne à protéger* demeureraient admissibles pour des motifs d'ordre humanitaire. À titre d'exemple, le Canadian Centre for Victims of Torture craint qu'une interdiction d'un an oblige certains demandeurs d'asile à retourner dans leur pays d'origine où ils risqueraient fortement d'être persécutés, voire de perdre la vie. Les demandeurs d'asile LGBTQ qui n'auraient pas été acceptés à titre de réfugiés au sens de la Convention pourraient quand même devoir avoir accès au processus des motifs d'ordre humanitaire.



Recommandations finales

AGIR souhaiterait formuler les recommandations stratégiques suivantes, afin que le projet de loi C-11 soit juste et équitable pour tous les réfugiés, y compris les demandeurs d'asile LGBTQ. Ces recommandations de politique figurent par ordre de priorité et découlent des connaissances de nombre d'organismes au service des réfugiés, groupes de défense, associations de juristes, projets communautaires de recherche sur les réfugiés et réfugiés LGBTQ eux-mêmes.

Entrevue dans les huit jours et audience après 60 jours

Autre solution : Le gouvernement doit, pour tous les demandeurs d'asile, **conserver le délai de 30 jours** avant de présenter le formulaire de renseignements personnels (FRP), comparativement à une entrevue par un fonctionnaire. Un délai raisonnable pour l'audience de première instance serait dans les **neuf mois** suivant le dépôt d'une demande d'asile. Cette politique devrait être assortie de la possibilité, pour certains demandeurs d'asile, de demander officiellement un délai supplémentaire pour pouvoir obtenir les documents nécessaires avant leur audience.

Désignation de pays d'origine

Autre solution : Il **ne devrait pas y avoir de désignation de pays d'origine « sûr »** et tous les demandeurs d'asile devraient avoir le droit de se prévaloir du processus d'appel des réfugiés.

Section d'appel des réfugiés (SAR)

Autre solution : AGIR convient que **la Section d'appel des réfugiés (SAR) devrait être créée** (sans les politiques concernant la désignation de pays d'origine).

Motifs d'ordre humanitaire (HM)

Autre solution : Le processus devrait être conservé tel qu'il est formulé.

Conclusion

AGIR affirme le droit de tous les réfugiés, y compris des minorités fondées sur le sexe et le genre, à un processus juste et humanitaire de détermination du statut de réfugié au Canada, processus dans lequel ils seront traités de façon équitable. Les réformes de la politique relative aux réfugiés ne peuvent faire primer l'efficacité, mais doivent plutôt viser à améliorer le système de détermination du statut de réfugié de façon à continuer à sauver des vies, à maintenir les normes concernant les droits de la personne et à rendre compte de nos obligations internationales, particulièrement si le Canada doit continuer à être perçu comme un meneur mondial dans les questions relatives aux réfugiés. Il ne faut pas oublier que le projet de loi C-11 n'est pas simplement un projet de loi concernant des réformes politiques, car des vies humaines sont en jeu. Par conséquent, **AGIR invite fortement le Parlement du Canada à consacrer davantage de temps à son étude pour amorcer des consultations publiques et à œuvrer dans le sens de l'amélioration de certains aspects clés du projet de loi C-11.**

« Parfois, j'ai l'impression que ma mère vient me voir et me dit « Allons, allons, n'abandonne pas. Va, va, va! » Parce que, parfois, je me sens totalement au bout du rouleau, prête à abandonner, à jeter l'éponge. Vous savez ce que je veux dire? Et des anges, venus de je ne sais où, viennent et me donnent la force de continuer. »

Sources consultées ou recommandées

- Brotman, S. et E. Lee, (2009). Research report. The experiences of refugees in Canada: Exploring intersections of sexual, gender and cultural diversity. Montréal : École de service social de McGill.
- Brotman, S. et E. Lee, (2009). Community fact sheets. The experiences of refugees in Canada: Exploring intersections of sexual, gender and cultural diversity. Montréal : École de service social de McGill.
- Dauvergne, C, et J. Millbank, (2003). Gender, sex and visibility in refugee claims on the basis of sexual orientation. *Georgetown Immigration Law Journal*, 18, 71-110.
- Gupta, A. (2008). This alien legacy: The origins of “sodomy” laws in British colonialism. *Human Rights Watch*. New York: New York.
- Jenick, A., E. Lee et A. Wong, (2009). “Dangerous Shortcuts”: Representations of LGBT Refugees in the Post 9/11 Canadian Press. *Canadian Journal of Communications: Special Issue – Race, Ethnicity and Intercultural Communication*. Vol 34 (4).
- Lacroix, M. (2004). Canadian refugee policy and the social construction of the refugee claimant subjectivity: Understanding refugee-ness. *Journal of Refugee Studies*, 17(2), 147-166.
- LaViolette, N. (1997). The immutable refugees: Sexual orientation in *Canada (A.G.) v. Ward*. *University of Toronto Faculty of Law Review*, 55(1), 1-41.
- LaViolette, N. (2003). Les identités multiples et le droit des réfugiés : Catégories juridiques fixées et rigides? *Études ethniques au Canada*, 35(3), 39-54.
- LaViolette, N. (2007). Gender-related refugee claims: Expanding the scope of the Canadian guidelines. *International Journal of Refugee Law*, 19(2), 169-214.
- LaViolette, N. (2009). The UNHCR’s guidance note on refugee claims relating to sexual orientation and gender identity. *The American Society of International Law*, 13(10), 1-8.
- Millbank, J. (2002). Imagining otherness: Refugee claims on the basis of sexuality in Canada and Australia. *Melbourne University Law Review*, 26, 144-177.
- Miller, A. (2005). Gay enough: Some tensions in seeking the grant of asylum and protecting global sexual diversity. In Brad Epps, Keja Valens, & Bill Johnson Gonzalez (Eds.), *Passing lines: Sexuality and immigration* (pp. 137-188). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O’Brien, Carol-Anne, Suhail Abualsameed, Humberto Carolo, Florence Heung, Andrea Ridgley et Kyle Scanlon, (2004). International migration: Newcomer and refugee youth. In *Youth migration project*. Toronto, ON: AIDS Committee of Toronto.
- Rehaag, S. (2008). Patrolling the borders of sexual orientation: Bisexual refugee claims in Canada. *Revue de droit de McGill*, 53(1), 59-102.

Dans l’encadré :

Le projet Speak Out a bénéficié d’un appui financier sous forme de subvention de l’Institut de la santé des femmes et des hommes (ISFH) des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC 2005-11-HOA-1988721) et d’une subvention du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC 111796) attribuée à l’équipe de recherche SVR www.svr.uqam.ca.