

L'efficacité et la justice peuvent-elles cohabiter dans le système d'octroi de l'asile du Canada?

Mémoire présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes – Ottawa, Canada

Projet de loi C-11 (Loi sur la réforme équilibrée du système d'octroi de l'asile)

31 mai 2010



Canadian Association of
Professional Immigration Consultants

L'Association Canadienne des
Conseillers Professionnels en Immigration



L'ACCPI est la plus grande association indépendante de consultants canadiens agréés en immigration. L'association compte plus de CHIFFRE membres au Canada et à l'étranger. Nous considérons qu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de protection des réfugiés qui permettront de répondre aux besoins des demandeurs du statut de réfugié de façon juste et équitable tout en protégeant l'intégrité du système de détermination du statut de réfugié.

Association Canadienne des Conseillers Professionnels en Immigration
245 Fairview Mall Drive, bureau 602, Toronto (Ontario) M2J 4T1 Canada
Tél. : (416) 483-7044 * Téléc. : (416) 483-0884
info@capic.ca * www.capic.ca

Introduction

Il s'avère nécessaire de remédier au système d'octroi de l'asile du Canada. L'arriéré est injuste pour les demandeurs du statut de réfugié et le nombre de revendications abusives nuit à la confiance du public envers la CISR et la capacité du gouvernement de surveiller ses frontières. Le projet de loi C-11, inspiré par une nouvelle façon de voir les choses, propose des mesures administratives importantes et des modifications au programme qui devraient permettre de régler ces problèmes.

Dans le présent mémoire, nous souhaitons développer cette nouvelle façon de voir les choses en formulant quelques recommandations modestes qui pourraient permettre d'améliorer encore plus l'efficacité et la célérité du nouveau processus de détermination du statut de réfugié ainsi que les mesures de protection offertes aux demandeurs d'asile.

Nous croyons que l'efficacité et la célérité ne sont pas incompatibles avec la justice. Un système d'octroi de l'asile qui fait preuve de souplesse est un système qui est à l'écoute des demandeurs, qui reconnaît que des erreurs peuvent être commises, qui accueille des appels et qui permet aux gens de réexaminer leurs décisions, tout en veillant à prendre des mesures rapides pour procéder au renvoi des faux demandeurs, notamment pour dissuader les demandes qui sont manifestement fausses.

Facteurs qui incitent les demandeurs du statut de réfugié à choisir le Canada

Les guerres, la répression, les injustices sociales et politiques, les catastrophes naturelles et économiques et les difficultés de toutes sortes ont entraîné le déplacement de millions de personnes à travers le monde. De nombreuses personnes fuient ou ont fui vers des pays limitrophes, vers des pays très loin de leur terre d'origine ou vers des zones plus sûres situées à l'intérieur même des frontières de leur pays. Certaines sont des réfugiés au sens strict de la définition des Nations Unies. D'autres se trouvent dans des situations semblables à celles des réfugiés. D'autres encore sont confrontées à des difficultés économiques. Le sort de ces millions de personnes n'est pas facile.

Chaque année, des milliers de personnes cherchant refuge se présentent aux frontières canadiennes. Et chaque année, le Canada doit déterminer celles qui sont des réfugiés ayant besoin de protection, et celles qui ne sont pas des réfugiés. Parmi toutes les options possibles de refuge dans le monde, comment se fait-il que tant de milliers de personnes choisissent le Canada? Dans la foulée des événements du 11 septembre, comment est-il possible qu'un si grand nombre de voyageurs sans papiers réussissent à se rendre jusqu'au Canada et à demander le statut de réfugié? Ces questions sont importantes puisque leurs réponses pourraient fort bien comporter des éléments de solution pour régler l'arriéré des revendications de statut du réfugié au Canada.

Nos membres, des consultants canadiens agréés en immigration (CCAI), ne représentent pas autant de demandeurs du statut de réfugié que les avocats spécialisés en droit de l'immigration ou des réfugiés pour la simple et bonne raison que l'aide juridique provinciale pour les revendications du statut de réfugié est seulement

offerte aux avocats qui représentent les demandeurs du statut de réfugié, pas aux CCAI. Or les CCAI traitent avec nombre de demandeurs du statut de réfugié déboutés. L'expérience des demandeurs d'asile déboutés est en mesure de nous renseigner sur les lacunes inhérentes du système d'octroi de l'asile en place et sur les facteurs qui incitent les demandeurs à choisir le Canada.

Premièrement, de nombreux demandeurs sont informés du système de détermination du statut de réfugié du Canada par des amis et des membres de la famille qui vivent déjà ici, ou par leurs propres communautés d'expatriés dans des pays tiers comme les États-Unis. En Floride, par exemple, une station de radio de langue créole/française très écoutée par la communauté haïtienne diffusait naguère encore un numéro sans frais à l'intention des personnes qui avaient épuisé leurs options aux États-Unis et qui souhaitaient tenter leur chance au Canada. En appelant à ce numéro sans frais, on leur disait ce qu'elles devaient faire lorsqu'elles atteignaient la frontière canadienne. Les personnes étaient dirigées vers un groupe de soutien travaillant du côté américain de la frontière lequel, si lesdites personnes répondaient aux critères de la *Safe Third Country Act*, les aidait à obtenir un rendez-vous avec un représentant de l'Agence des services frontaliers du Canada au point d'entrée. En règle générale, aucuns frais ne sont exigés pour cette information ou assistance.

Deuxièmement, de nombreux demandeurs se présentent à la frontière après avoir entendu des témoignages de consultants en immigration peu scrupuleux. À titre d'exemple, nous avons inclus dans le présent mémoire des annonces publiées au Mexique par un agent « fantôme » basé à Montréal qui, moyennant des frais de 150 \$, se propose d'indiquer aux demandeurs la démarche à suivre pour présenter une demande de statut de réfugié au Canada. Cet agent s'est rendu à plusieurs reprises en Amérique latine pour donner des séminaires sur l'immigration au Canada. On nous a dit que son site Web est maintenant fermé, mais nous croyons qu'il poursuit encore ses activités.

Troisièmement, les trafiquants et autres éléments criminels aident des gens à franchir illégalement les frontières internationales vers le Canada en utilisant de faux documents et passeports. Nombre de ces documents sont détruits un peu avant l'entrée de ces personnes au Canada, où elles présentent leur demande de statut de réfugié. Ces mouvements de personnes sont l'œuvre d'organisations criminelles locales et internationales qui exploitent toutes sortes de gens, dont certains sont des réfugiés véritables mais beaucoup n'en sont pas.

Sans égard à la manière dont une personne entre au Canada, le système doit être perçu comme protégeant ceux qui ont vraiment besoin de l'être.

Améliorations immédiates au système de détermination du statut de réfugié

Peu importe les raisons qui incitent les demandeurs du statut de réfugié à choisir le Canada comme destination, il est rare que les futurs demandeurs obtiennent un tableau complet du processus d'octroi de l'asile ou des autres options offertes pour entrer légalement au Canada. Ils prennent des décisions en se fondant sur des renseignements incomplets, lesquels sont parfois inexacts.

L'initiative du gouvernement d'offrir une aide au rétablissement à l'étranger aux

personnes qui abandonnent leur demande est louable. C'est un exemple de nouvelle mesure innovatrice. Nous croyons cependant qu'elle peut être améliorée. D'après l'expérience vécue par nos membres, nombre des personnes qui revendiquent le statut de réfugié ne présenteraient pas de demande si on leur expliquait en détail ce que le processus entraîne comme conséquences ou si on leur précisait qu'elles pourraient possiblement répondre aux critères exigés pour travailler et vivre au Canada dans le cadre d'un autre programme d'immigration.

Or les demandeurs ont rarement l'occasion de faire ce choix. Nous recommandons que tous les demandeurs du statut de réfugié obtiennent, dès le début du processus, une explication de toutes les options qui s'offrent à eux.

Le mécanisme d'entrevue préliminaire doit être modifié pour entreprendre cet exercice d'examen. À notre avis, les groupes de défense des réfugiés et les autres intervenants visés par cette disposition seraient davantage favorables à l'étape de l'entrevue si celle-ci était effectuée dans le cadre d'un examen officieux et confidentiel d'un dossier de demandeur en cherchant à accélérer le traitement de la demande ou en examinant d'autres options d'immigration, ou encore en encourageant les demandeurs à envisager la possibilité de retirer leur demande pour lesquelles l'exigence d'un minimum de fondement n'est pas satisfaite.

Le délai de huit jours pour l'entrevue devrait aussi être prolongé à 30 jours. Si cette recommandation était mise en œuvre, les demandeurs du statut de réfugié auraient le temps de réunir tous les documents requis et de consulter un professionnel qualifié et autorisé concernant l'éventail complet d'options offertes en vertu du processus concernant les immigrants et les réfugiés du Canada.

Nous recommandons également qu'à la suite de l'entrevue préliminaire, les demandeurs soient autorisés à retirer leur demande sans encourir de sanctions, et ce, à tout moment avant la tenue de l'audience subséquente, afin de présenter une demande pour des raisons d'ordre humanitaire ou de quitter tout bonnement le Canada afin de présenter une demande en vertu d'une autre catégorie. Le fait d'accorder aux demandeurs une période exempte de sanctions pour réviser leur demande aiderait nombre d'entre eux à s'extirper du système. À l'heure actuelle, les demandeurs ont tout intérêt à ce que leur demande soit traitée jusqu'au bout, ce qui mobilise beaucoup de ressources parce que le retrait ou l'abandon d'une demande entraîne le renvoi automatique du Canada. Un demandeur qui décide en dernier ressort de présenter une demande en vertu de la catégorie humanitaire devrait obtenir un délai de 60 jours pour présenter une demande pour des motifs d'ordre humanitaire.

Cette période tampon qui mène à l'audience de détermination du statut de réfugié donnerait le temps au demandeur de consulter un tiers autorisé qui l'aiderait à comprendre toutes ses options d'immigration (y compris celles qui exigent qu'un demandeur présente une demande à l'extérieur du Canada).

Pour encourager cet exercice d'examen, le gouvernement devrait assumer les frais de la consultation auprès du représentant autorisé. Le paiement de droits ou d'appointements de 100 \$ par cas, par exemple, pourrait permettre aux demandeurs

d'obtenir un document indiquant ses options en matière d'immigration et de protection qui pourraient être présentées à l'agent chargé de l'entrevue préliminaire dans le cadre des discussions initiales avec les demandeurs en mettant l'accent sur le bien-fondé de la demande.

Intégrité du programme

L'exploitation de migrants vulnérables par des agents sans scrupules et par des intermédiaires non qualifiés constitue un problème très important à l'échelle mondiale qui coûte des milliards de dollars aux sociétés concernées. Il y a deux ans, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration s'est attaqué à ce problème. Dans son rapport, le Comité a recommandé que des changements soient apportés aux règlements pour combler les lacunes qui permettent à des « agents fantômes » d'exercer leurs activités en toute impunité et pour assurer la mise en place de mesures d'application, de contrôle et de poursuite judiciaire visant à sévir contre de tels agents afin de mettre un terme à cette exploitation.

Le Comité permanent a également recommandé qu'on réduise progressivement les activités de l'organisme chargé de réglementer les consultants en immigration et qu'il soit reconstitué en lui donnant davantage de pouvoirs, notamment celui d'engager des poursuites judiciaires contre ceux qui corrompraient le système, notamment les soi-disant « profiteurs ou pique-assiette » qui incitent des gens à courir des risques énormes pour se rendre au Canada, souvent illégalement, et pour présenter une revendication du statut de réfugié. L'année dernière, le présent comité a de nouveau formulé ces recommandations.

Nous avons cru comprendre que le gouvernement prend enfin des mesures pour mettre en œuvre les recommandations de ce comité, et c'est sans réserve que nous appuyons cette initiative. Celle-ci aidera à réduire le nombre de fausses revendications. Mais nous aimerions faire remarquer au Comité que ce problème ne se limite pas aux consultants en immigration, habilités ou pas.

La plupart des demandeurs du statut de réfugié sont représentés par des avocats, pas par des consultants. En vertu de leurs règles de déontologie, les consultants habilités ne doivent pas présenter des demandes dont ils savent qu'elles ne sont pas bien fondées, et ce, afin de protéger l'intégrité du système. D'autre part, les avocats exercent en se fondant sur la prémisse que toute personne a droit à la représentation, et à juste titre d'ailleurs. Mais nous avons eu vent de nombreux exemples d'avocats qui facilitent la présentation de revendications du statut de réfugié contestables qui ne sont pour ainsi dire pas fondées, et qui travaillent parfois avec des ONG, exigeant des frais minimes au départ en sachant que le demandeur du statut de réfugié devra assumer des frais juridiques toujours croissants, notamment pour soumettre le Formulaire de renseignements personnels (FRP), présenter une demande de revendication du statut de réfugié, interjeter appel auprès de la Cour fédérale à la suite d'un refus, présenter une demande invoquant des considérations humanitaires, puis présenter une demande d'examen des risques avant renvoi, pour enfin se retrouver de nouveau devant la Cour fédérale qui devra trancher. Des années plus tard, une fois que les appels ont été épuisés et que des dizaines de milliers de dollars ont été dépensés, ils sont témoins du renvoi de leurs clients du Canada. Nous suggérons au présent comité de demander aux barreaux de revoir leurs lignes directrices en matière d'éthique avec leurs membres afin de mettre un terme à ce genre d'exploitation.

Un arriéré qui mène à un établissement de facto

Dans certains cas, des personnes coopèrent de bonne foi avec des agents dont les pratiques sont contraires à l'éthique, payant pour l'obtention de faux documents et la préparation de revendications qui ne sont pas fondées parce qu'elles savent qu'une fois au Canada, même dans le pire des scénarios, elles peuvent travailler pendant plusieurs années et gagner plus d'argent qu'elles pourraient jamais rêver d'en gagner dans leur pays d'origine. L'effet combiné de l'arriéré et de l'établissement de facto ne fait qu'aggraver le problème, ce qui entraîne un arriéré encore plus important et fait en sorte que le Canada a de plus en plus de difficulté à protéger l'intégrité de son système d'octroi de l'asile ou à procéder au renvoi des demandeurs déboutés.

La meilleure façon d'empêcher de telles situations est de mettre en place un processus de détermination du statut de réfugié rapide et efficace qui permettra de prendre promptement des décisions et de procéder au renvoi rapide des demandeurs déboutés. La célérité du processus est importante puisque le renvoi d'une personne vers son pays d'origine avant que celle-ci puisse récupérer les frais qu'elle a engagés pour entrer au Canada en premier lieu permettra, avec le temps, de dissuader cette pratique. Cela envoie le message que l'argent dépensé pour se rendre au Canada et les fausses revendications du statut de réfugié sont du pur gaspillage.

Pays d'origine sûrs

Des défenseurs des droits des réfugiés et d'autres intervenants ont soulevé des préoccupations par rapport à la désignation « pays d'origine sûr ». D'après nous, un mécanisme d'examen des pays d'origine sûrs s'impose et réduira manifestement le nombre de fausses revendications. Toutefois, pour éviter de politiser le processus, la désignation devrait seulement être établie après une consultation attentive avec les intervenants concernés. Le Ministre à lui seul ne doit pas être autorisé à prendre la décision au risque que l'indépendance du système de détermination du statut de réfugié ne soit remise en cause.

Nous recommandons que le concept de « population à risque » soit intégré dans le concept de pays d'origine sûr, puisque certaines populations au sein de tout pays, sans égard à la liberté et à la démocratie qui règnent dans celui-ci, peuvent fort bien être à risque d'être persécutées.

Examen des risques avant renvoi (ERAR)

Toutes les personnes faisant l'objet d'un renvoi devraient être assujetties au processus d'ERAR. À l'heure actuelle, le processus n'a pas d'incidence importante sur les échéanciers. L'ERAR représente une soupape de sécurité importante. Les erreurs survenant à toute étape du processus peuvent être désastreuses.

L'ERAR demeure un outil très utile pour prendre en compte d'autres facteurs importants hors de la portée immédiate du processus de détermination du statut de réfugié.

Le cas d'une Chinoise dont la revendication du statut de réfugié a été rejetée par la Section de la protection des réfugiés mais qui, durant ou après le traitement de cette revendication, est devenue enceinte d'un deuxième enfant, pourrait être une bonne illustration de cela. Le renvoi de la Chine pourrait avoir de graves conséquences pour la femme et son enfant à naître.

Catégorie des considérations d'ordre humanitaire

À l'heure actuelle, les demandes présentées pour des considérations d'ordre humanitaire (CH) sont souvent jugées en fonction de l'intégration du demandeur dans la société canadienne après un séjour prolongé dans le pays. Le projet de loi C-11 propose d'exclure les demandeurs du statut de réfugié du processus relatif aux considérations d'ordre humanitaire. Au lieu de cela, les demandeurs éventuels auraient besoin de choisir entre une demande devant la Section de la protection des réfugiés, et une demande pour des raisons d'ordre humanitaire. Ils ne pourraient pas faire les deux.

Nous recommandons que, jusqu'à la deuxième étape de l'audience devant la Section de la protection des réfugiés, les demandeurs soient autorisés à changer d'idée et à présenter une demande pour des raisons d'ordre humanitaire, et ce, sans encourir de sanctions. Cette façon de faire aidera à éliminer du système de détermination du statut de réfugié les demandeurs qui ne devraient pas faire partie de cette catégorie, mais qui ont des raisons d'ordre humanitaire légitimes. Le processus d'ERAR s'appliquerait aux demandeurs CH qui sont renvoyés du Canada avant qu'une décision soit prise concernant leur demande.

Règles relatives à la présentation de nouveaux éléments de preuve

Nous appuyons la proposition que de nouveaux éléments de preuve soient présentés à tout moment lors du processus aux fins d'examen, soit au cours de l'audience, des appels à la Section d'appel des réfugiés, de l'ERAR, etc. Le membre pourrait, à son gré, décider d'accepter ou pas les nouveaux éléments de preuve, et de telles décisions pourraient être contestées auprès de la Cour fédérale. Ce concept de nouveaux éléments de preuve pourrait aussi dissiper les préoccupations concernant les délais insuffisants qu'ont les demandeurs pour réunir les documents et les renseignements exigés.