

**PARKDALE COMMUNITY LEGAL SERVICES**  
**1266, RUE QUEEN OUEST, TORONTO (ONTARIO) M6K 1L3**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la  
Chambre des communes**

**Geraldine Sadoway, avocate-conseil à l'interne, professeur auxiliaire en droit,  
Osgoode Hall Law School, et  
Rathika Vasavithasan, étudiante en droit, Osgoode Hall Law School**

***Projet de loi C-11 : Restrictions discriminatoires, inutiles et dangereuses  
concernant les demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire***

Depuis près de 40 ans, Parkdale Community Legal Services (PCLS) travaille pour les gagne-petit de la communauté de Parkdale, à Toronto, servant de conseiller juridique et tentant de réformer la loi ainsi que d'éduquer et de sensibiliser le public, et ce, tout en demeurant axé sur la collectivité. Traditionnellement, de nombreux résidents de Parkdale sont de nouveaux immigrants et réfugiés, ce qui, au fil des ans, a fait des lois concernant l'immigration et les réfugiés un élément important du travail de nos étudiants en droit, auxiliaires juridiques communautaires et avocats. Nous travaillons aussi avec des députés afin de permettre aux nouveaux immigrants et réfugiés de se faire entendre et de faire comprendre les questions qui touchent ce groupe vulnérable de la communauté. Nous avons participé activement au processus préalable à la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), en vigueur depuis juin 2002. Au cours de notre travail avec nos clients et la communauté, nous avons eu nous-mêmes l'occasion de reconnaître les lacunes de la Loi.

Nous nous sommes sérieusement penchés sur les dispositions du projet de loi C-11 du ministre Kenney, lequel propose des changements importants au traitement des demandes de statut de réfugié au Canada et aussi la modification drastique des dispositions discrétionnaires du paragraphe 25 (1) de la LIPR, qui permettent de présenter des demandes de résidence permanente fondées sur des motifs d'ordre humanitaire. **Ces dispositions constituent depuis longtemps l'un de nos importants**

domaines de travail, car nous offrons des services d'aide juridique gratuits aux plus démunis de la communauté, qui souvent ne peuvent se payer de tels services. Au cours des années, nous avons su régulariser le statut de beaucoup d'immigrants qui vivaient au Canada sans avoir de documents d'immigration légaux, et ce, grâce aux dispositions relatives aux motifs d'ordre humanitaire. La demande de bon nombre de ces personnes avait été refusée. Nous travaillons en particulier avec des femmes victimes de violence familiale, des enfants séparés de leurs parents, des victimes de torture, des personnes âgées, des personnes ayant des troubles de santé mentale et des personnes ayant des problèmes de santé mettant leur vie en jeu. Nous sommes en solide position de pouvoir conseiller le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration quant aux éléments du projet de loi C-11 qui seront extrêmement nuisibles pour la communauté que nous desservons depuis tant d'années.

Nous sommes extrêmement préoccupés par les restrictions concernant les demandes de résidence permanente fondée sur des motifs humanitaire en vertu du paragraphe 25 (1) de la LIPR, conformément aux paragraphes 25 (1.1), (1.2) et (1.3). Nous croyons que ces changements sont tout à fait **inutiles, discriminatoires et dangereux** parce qu'ils mettent des vies en danger. Nous recommandons que ces paragraphes soient exclus du projet de loi C-11.

Selon les sous-alinéas 25 (1.2) (a) (b) et (c) du projet de loi C-11, une personne devra choisir entre revendiquer le statut de réfugié ou présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. En d'autres mots, si vous revendiquez le statut de réfugié, vous n'êtes pas **admissible** à présenter une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire pendant que vous êtes en attente de votre statut de réfugié et, en cas de refus, durant **un an** suivant le refus. En outre, il est stipulé au paragraphe 25 (1.3) du projet de loi C-11 qu'en cas de refus d'une revendication du statut de réfugié, la

demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présentée un an après le refus ne peut reposer sur les dangers ou les risques soulevés dans la revendication du statut de réfugié.

**Restrictions inutiles en ce qui concerne l'efficacité :**

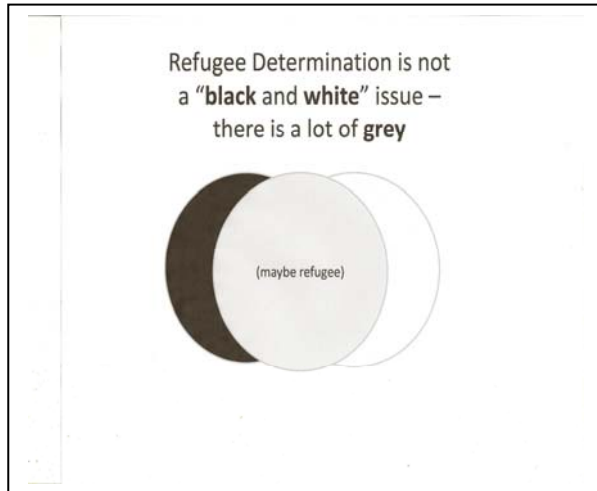
Ces changements n'offrent aucun **avantage** en matière d'efficacité. Si les demandeurs d'asile ne peuvent remplir une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire en vertu du paragraphe 25 (1) de la *LIPR* lorsque leur revendication du statut de réfugié est en traitement, il n'y a aucune économie de temps ou de ressources en ce qui a trait au processus de demande d'asile parce que selon le processus actuel la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire est traitée séparément par des agents d'immigration chevronnés (et non par la Commission de l'immigration). Cette demande se fait par écrit, à moins que l'agent souhaite interviewer le demandeur et, le plus important, le fait de remplir une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire ne retarde pas le renvoi du réfugié lorsque la revendication du statut de réfugié est refusée. La seule façon d'obtenir un report du renvoi en raison d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire en instance, c'est lorsque l'agent d'immigration accepte de reporter le renvoi, ou lorsque le demandeur obtient un sursis d'exécution d'une mesure de renvoi du tribunal fédéral. Le tribunal fédéral accorde un tel sursis d'exécution d'une mesure de renvoi seulement lorsque la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire présente des points en litige, et que le demandeur risque d'être victime de « préjudice irréparable » s'il était renvoyé avant l'annonce de la décision concernant la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Le tribunal fédéral hésite grandement à accorder un sursis d'exécution, et il ne le fait que lorsqu'il est persuadé de l'existence d'un « préjudice irréparable ».

Pour de nombreuses personnes demandant à bénéficier d'une protection au Canada, les restrictions proposées en ce qui concerne les demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire signifient un choix impossible. En tant qu'avocats-conseils d'une clinique d'aide juridique communautaire, il nous sera très difficile d'aider les personnes qui cherchent refuge au Canada à choisir entre une revendication du statut de réfugié et une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. La raison étant qu'il existe une **zone grise importante** par rapport à ce qui constitue une crainte légitime de persécution (le critère qui correspond à la description d'un réfugié au sens de la Convention), et ce qui ne répond pas à ce critère rigoureux, mais qui constitue tout de même un **préjudice très grave** (le critère d'acceptation d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire).

Le fait d'être accepté à titre de réfugié assure une protection beaucoup plus importante, soit le « *non-refoulement* » : vous ne pouvez être retourné dans le pays où vous craignez d'être persécuté. En outre, les réfugiés acceptés et les membres de leur famille bénéficient de **certaines exemptions en matière d'inadmissibilité** (comme l'inadmissibilité d'ordre financier ou médical).

Le fait de décider si quelqu'un est ou n'est pas un réfugié n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Le cas présente souvent des **zones grises importantes** : pour les mêmes faits, certains membres de la Commission accepteront d'accorder à une personne le statut de réfugié, tandis que d'autres refuseront, tout en reconnaissant que son cas présente des **motifs d'ordre humanitaire très valables**. Par exemple, nous avons été témoins de certains cas où un membre de la Commission était très sympathique à la cause, et admettait que la demanderesse était tout à fait crédible et, bien qu'elle ne fut pas une réfugiée au sens de la Convention, les motifs d'ordre humanitaire la concernant étaient assez importants pour qu'elle demeure au Canada.

Déterminer qui est un réfugié n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît – il existe des zones grises importantes (peut-être un réfugié)



En 2008, nous avons traité le cas d'une femme rom de Hongrie qui avait été victime de nombreuses attaques de la part de skinheads. Elle avait rapporté ces attaques à la police, qui les avait prises en note sans toutefois y donner suite. La Commission avait trouvée la femme crédible, et elle avait

des preuves manifestes des souffrances qu'elle avait subies. La Commission avait quand même conclu qu'il existait une protection offerte par l'État hongrois efficace et que, par conséquent, cette femme ne répondait pas à la définition de réfugié au sens de la Convention. La Commission a donc statué qu'elle avait été victime de **discrimination** et non de persécution, et que la discrimination ne suffisait pas à lui accorder l'asile. Toutefois, étant donné que la Commission avait jugé que la demanderesse disait la vérité et qu'elle avait de bonnes raisons d'être acceptée pour des motifs d'ordre humanitaire, nous avons fait une demande en ce sens en rapportant la décision de la Commission, et cette femme a reçu sa résidence permanente pour ces motifs.

Toutefois, en vertu des changements proposés aux dispositions du projet de loi C-11, si cette femme avait pu demeurer au Canada une année complète après le refus d'asile, et être admissible à une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire, **elle n'aurait pu faire reposer sa demande sur les faits mêmes de discrimination grave que la Commission avait décrite comme étant un motif d'ordre humanitaire important lui**

permettant de demeurer au Canada – soit le traitement que lui avait fait subir des skinheads.

En vertu du projet de loi C-11, il sera impossible pour un demandeur dont la demande de réfugié peut être acceptée ou refusée en raison de **zones grises importantes**, et dont la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire serait probablement acceptée, de faire un choix. Il aurait à choisir entre la revendication du statut de réfugié (ce qui lui donne une meilleure protection s'il gagne) ou la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Dans ce dernier cas, il n'aurait pas le droit d'avoir une entrevue personnelle avec l'agent d'immigration qui prend cette décision.

En outre, en droit, la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire est une décision complètement discrétionnaire; si elle est refusée, il n'y a pas d'appel. La chance de voir cette décision renversée par le tribunal fédéral parce qu'elle est déraisonnable est peu probable parce que le tribunal accorde plus d'égards au décideur dans les cas de décision discrétionnaire que dans les cas de décision judiciaire en matière d'asile.

Voilà pourquoi nous disons qu'il serait impossible de prendre cette décision – et qu'il serait aussi impossible pour l'avocat-conseil d'indiquer au demandeur quel processus suivre. Il faudrait toujours choisir le statut de réfugié, qui offre la meilleure protection, même si les décisions dans des cas semblables ne sont favorables qu'à 50 % seulement.

**Nouvelle question d'ordre humanitaire après le refus d'une revendication :**

Dans certains cas, le délai d'un an proposé avant qu'une personne dont la demande de réfugié ait été refusée soit admissible à une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire peut signifier que sa **vie est sérieusement en danger**. La vie est imprévisible et de nombreux événements peuvent survenir au cours de l'année suivant le refus d'une revendication du statut de réfugié. Par exemple, qu'arrive-t-il lorsque la personne dont la revendication est refusée est atteinte d'une affection virtuellement mortelle pour laquelle elle ne pourrait recevoir de traitements si on la retournait dans son pays d'origine? Dans ces circonstances, une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire est la meilleure façon de traiter le cas parce que le tribunal fédéral a statué que l'absence d'un traitement médical adéquat ne constitue pas un motif pour accorder la qualité de personne à protéger au Canada, et que la personne devrait suivre la procédure concernant les motifs d'ordre humanitaire aux termes du paragraphe 25 (1). [Voir *Covarrubias c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2006 CAF 365]. Cela ne serait toutefois pas possible si la maladie survenait au cours de l'année suivant le refus de la revendication du statut de réfugié.

Notre bureau a eu à s'occuper d'un cas réel (parmi tant d'autres) où notre cliente a reçu un diagnostic de diabète insulino-dépendant (type I) **après** le refus de sa revendication du statut de réfugié. Elle était menacée de renvoi en Angola où, selon ses médecins canadiens, **elle mourrait dans moins de trois semaines** si elle ne recevait pas d'injections quotidiennes d'insuline. Nous avons donc rempli une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire pour elle et ses deux filles adolescentes. Nous avons obtenu un sursis à la mesure de renvoi du tribunal fédéral parce que celui-ci a reconnu que le renvoi en Angola entraînerait son décès en peu de temps et que ses deux jeunes filles deviendraient orphelines. Éventuellement, sa demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire a été acceptée, et la demanderesse et ses deux filles sont désormais établies au Canada. Si elle n'avait pu faire une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire basée sur les circonstances médicales survenues après le refus de sa revendication du statut de réfugié, elle aurait été renvoyée en Angola où elle serait probablement décédée.

**Des frais de 550 \$ par adulte pour le traitement de la demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire :**

Le paragraphe 25 (1.1) du projet de loi C-11 stipule qu'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire peut être prise en considération seulement après le paiement des frais de traitement de 550 \$. Notre travail dans les cliniques d'aide juridique nous a permis de constater que de nombreuses demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire ne peuvent être présentées parce que des demandeurs ne peuvent payer les frais de 550 \$, et nous avons même dû faire une collecte de fonds pour aider un client à payer ces frais. En mars de la présente année, des étudiants en droit de Parkdale Community Legal Services ont organisé un quille-o-thon pour collecter des fonds destinés à une organisation caritative (aussi mise sur pied par d'anciens étudiants en droit de PCLS) afin qu'elle puisse prêter de l'argent à des clients incapables de payer les frais de 550 \$ pour le traitement de leur demande de résidence permanente. (Les réfugiés acceptés doivent aussi payer ces frais pour devenir des résidents permanents après avoir reçu le statut de personne protégée au Canada.). Ce quille-o-thon nous a permis de recueillir près de 4000 \$, qui serviront à prêter de l'argent à environ **sept personnes** afin qu'elles puissent présenter une demande de résidence permanente.

Nous avons vu certains clients désespérés utiliser l'argent destiné à l'alimentation et au logement pour payer ces frais de 550 \$. Habituellement, ils doivent emprunter l'argent. Voilà pourquoi nous croyons qu'il est nécessaire de renoncer à ces frais pour des motifs d'ordre humanitaire. En fait, la Cour d'appel fédérale étudie actuellement si le fait de refuser aux personnes pauvres la renonciation de ces frais de 550 \$ viole le principe de droit commun de comparaître devant un tribunal et/ou la *Charte des droits et libertés du Canada* [Toussaint c. Canada (MCI) 2009 FC 873]. Il est bon de noter qu'après la

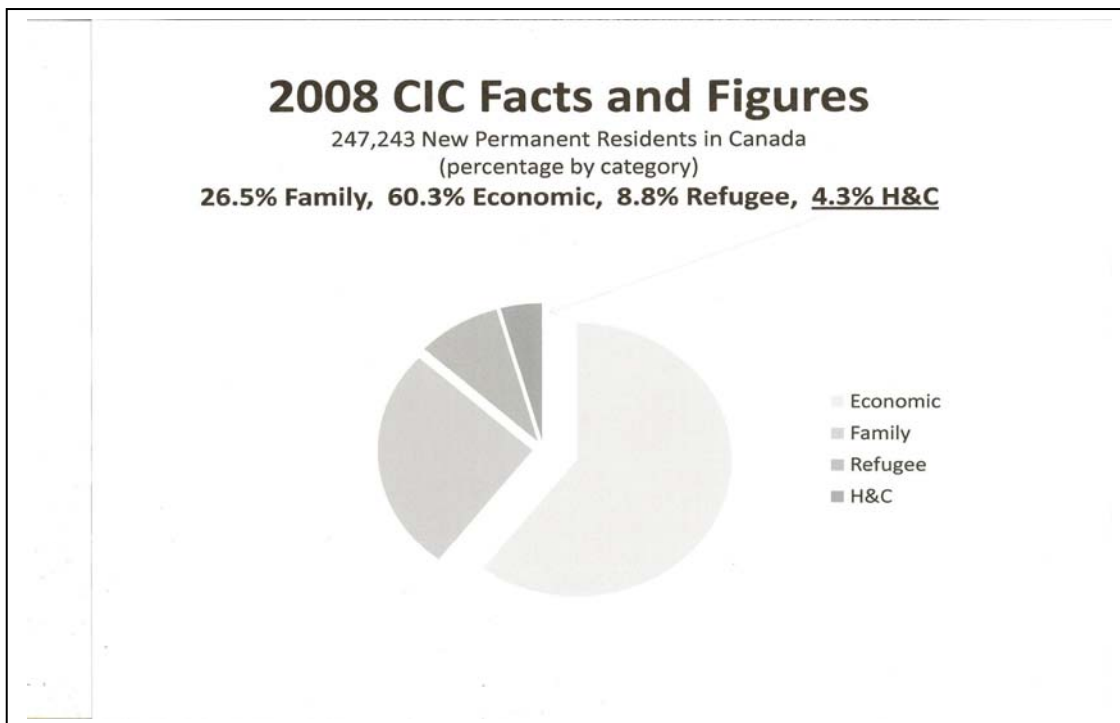


victoire des cliniques d'aide juridique dans la cause *Polewsky c. Home Hardware* [66 O.R. (3d) 600] concernant les frais de traitement de la Cour des petites créances, le gouvernement de l'Ontario a adopté un projet de loi omnibus dans lequel la **renonciation des frais** s'applique dans des situations de difficultés économiques, et ce pour tous les tribunaux de l'Ontario et toutes les procédures s'y déroulant. Par conséquent, nous recommandons que le paragraphe 25 (1.1) soit modifié pour permettre aux demandeurs n'ayant pas les moyens de payer de renoncer à ces frais de 550 \$.

### **Les restrictions concernant les demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire du paragraphe 25 (1) punissent les réfugiés**

En bloc, les modifications proposées au paragraphe 25 (1) **punissent** le demandeur lorsqu'il présente une revendication qui lui est ensuite refusée, et cela semble refléter les déclarations du ministre Kenney voulant qu'un réfugié refusé est un « pseudo-réfugié » – la personne a probablement fait une fausse réclamation sachant qu'elle n'était pas un vrai réfugié. En fait, dans de nombreux cas, une décision négative ne signifie pas pour autant que la revendication était fausse ou sans mérite, mais que les faits n'étaient pas assez graves aux yeux des membres de la Commission pour considérer la personne comme un réfugié. Des décisions négatives sont souvent rendues pour des motifs qui n'ont rien à voir avec la crédibilité du demandeur. La crédibilité d'un demandeur peut être mise en doute pour la simple et bonne raison qu'il est incapable de faire valoir son point de vue en raison des effets d'un traumatisme, de la maladie mentale ou même d'un plaidoyer maladroit. Notre bureau a été maintes fois témoin de ces situations, qui ont été rectifiées grâce aux procédures d'ordre humanitaire.

L'idée voulant que certaines revendications du statut de réfugié soient légitimes et d'autres non lèse tous les immigrants et les réfugiées en donnant l'impression au public que ces derniers sont des fraudeurs et des tricheurs. Cela tourne même les immigrants et les réfugiés les uns contre les autres parce qu'ils ne veulent pas être associés aux réfugiés « mauvais » ou « faux ». De nombreux Canadiens s'inquiètent également du fait que les demandes d'asile ou fondées sur des motifs d'ordre humanitaire interfèrent avec d'autres groupes d'immigrants – les immigrants de la composante économique, les immigrants de catégorie « travailleur qualifié » et les immigrants de catégorie « regroupement familial ». Cela n'est pas le cas puisque les demandeurs d'asile ou les personnes acceptées pour motifs d'ordre humanitaire forment un très faible pourcentage de nos nouveaux immigrants chaque année.



**CIC – Faits et chiffres 2008**

**247 243 nouveaux résidents permanents au Canada**

**(Pourcentage par catégorie)**

**Regroupement familial : 26,5 %; immigrants économiques : 60,3 %; réfugiés : 8,8 %;**

**motifs d'ordre humanitaire : 4,3 %**

**Immigrants économiques**

**Regroupement familial**

**Réfugiés**

**Motifs d'ordre humanitaire**

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les changements aux dispositions relatives aux motifs d'ordre humanitaire du projet de loi C-11 sont très radicaux et potentiellement dangereux pour les personnes ayant vraiment besoin de protection pour des motifs d'ordre humanitaire et fuyant des conditions de vie très difficiles. Le langage utilisé pour justifier ces changements radicaux est négatif, et il incite au racisme et à la xénophobie envers les immigrants en laissant entendre que de faux réfugiés exploitent et envahissent le Canada. La vérité est que **40 % des revendications du statut de réfugiés entendues au Canada sont acceptées par la Commission**, et un pourcentage important de ces demandeurs déboutés (sans droit d'appel) obtiennent ensuite un statut de résident permanent pour des motifs d'ordre humanitaire. **Dans les bureaux de PCLS, environ 90 % des cas de demandeurs déboutés dont nous nous sommes occupé ont été acceptés à titre d'immigrants pour motifs d'ordre humanitaire.**

Nous demandons avec instance d'exclure les **restrictions du paragraphe 25 (1)** tel qu'il a été proposé dans le projet de loi C-11. Tous ces changements doivent être exclus. L'option pour motifs d'ordre humanitaire doit demeurer une mesure de protection pour les personnes qui ne peuvent être admises comme réfugiées, mais qui subiraient néanmoins des préjudices disproportionnés si elles devaient retourner dans leur pays d'origine. Le fait de ne pas modifier les dispositions actuelles ne nuit en rien à l'efficacité du processus relatif à la demande d'asile. En demeurant tel quel, le paragraphe 25 (1) continuera à offrir une protection nécessaire aux personnes qui ne répondent pas aux critères du statut de réfugiés, mais qui présentent de réels motifs d'ordre humanitaire.

Recommandations au Comité permanent :

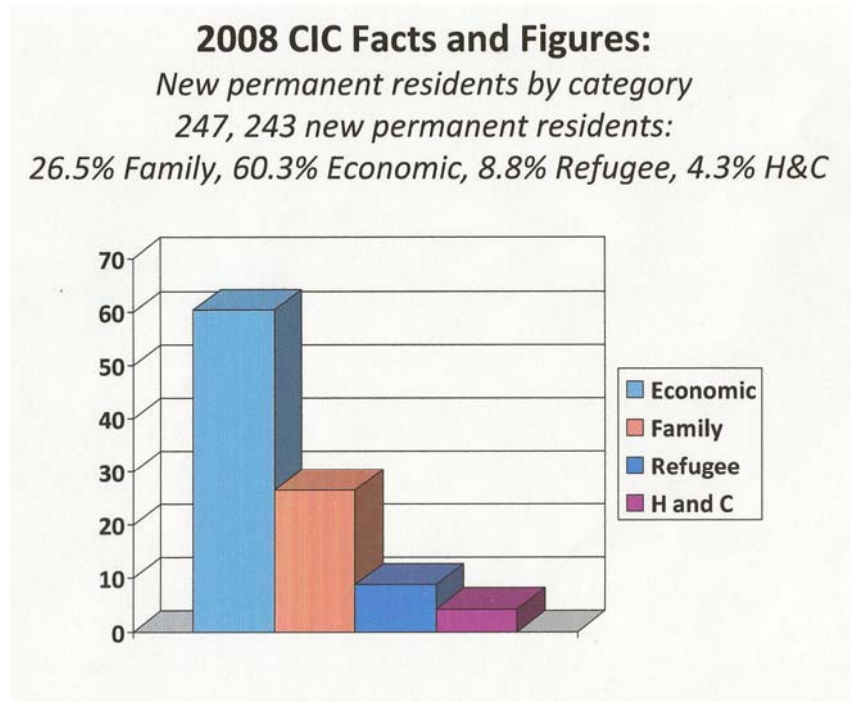
1. Annulez les paragraphes 25 (1.2) et (1.3) proposés.

2. (a) Modifier le paragraphe 25 (1.1) comme suit :

« Le ministre est saisi d'une demande dont il est fait mention à la sous-section (1) seulement si les frais applicables concernant cette demande ont été payés, *à moins d'accorder une renonciation de ces frais fondée sur des motifs d'ordre humanitaire.* »

ou

(b) Annulez le paragraphe 25 (1.1) proposé.



CIC – Faits et chiffres 2008

Nouveaux résidents permanents par catégorie

247 243 nouveaux résidents permanents

Regroupement familial : 26,5 %; immigrants économiques : 60,3 %; réfugiés : 8,8 %;  
 motifs d'ordre humanitaire : 4,3 %;

Immigrants économiques

Regroupement familial

Réfugiés

Motifs d'ordre humanitaire