

Analyse critique du projet de loi C-11

Peter Showler, directeur du Forum des réfugiés, Faculté de droit de l'Université d'Ottawa

[Sommaire](#)

[Introduction](#)

[Une première décision fiable](#)

[Liste des pays d'origine sûrs \(POS\)](#)

[Nomination de décideurs de la fonction publique](#)

[Interdiction de présenter une demande pendant un an après un rejet](#)

SOMMAIRE

Le projet de loi C-11 représente une première étape constructive dans le sens de la création d'un système de demande d'asile à la fois rapide et équitable. Mais il comporte des défauts. S'il est adopté dans sa forme actuelle, il pourrait avoir des effets désastreux pour certains réfugiés et, au bout du compte, pour le Canada.

Décisions précipitées – Le système canadien de détermination du statut de réfugié repose essentiellement sur une première décision éclairée et judicieuse prise par un décideur indépendant. Toutefois, les limites de temps déraisonnables proposées par le gouvernement pour l'entrevue et la première audition empêcheront effectivement les demandeurs d'obtenir les conseils d'un avocat. Cela entraînera des décisions précipitées ou mauvaises, ou un nombre excessif d'ajournements inutiles et coûteux en temps.

Qualité et indépendance des décideurs – La mesure législative propose que la première décision soit prise par un fonctionnaire relevant de la CISR. Pour garantir la qualité et l'indépendance des décideurs, la loi devrait préciser que la CISR doit envisager de les recruter à l'extérieur de la fonction publique.

La liste des pays d'origine sûrs (POS) – Il s'agit, avec raison, de l'une des dispositions les plus sujettes à controverse du projet de loi. Les demandeurs provenant de pays inscrits sur la liste des POS auront toujours droit à une audition complète, mais ils ne pourront interjeter appel devant la Section d'appel des réfugiés. Le gouvernement affirme que la liste des POS a pour but d'empêcher les flux soudains et importants de demandes manifestement non fondées de submerger le système d'octroi de l'asile. Pour assurer l'atteinte de ces objectifs sans compromettre la sécurité des réfugiés légitimes, la loi devrait préciser que le ministre peut désigner un pays uniquement sur la recommandation d'un comité consultatif qui devrait comprendre des membres externes possédant une expertise en droits de la personne.

L'interdiction de présenter une demande fondée sur des motifs humanitaires pendant une année – Ce sera seulement après avoir reçu des conseils juridiques que certains demandeurs d'asile sauront qu'il serait plus opportun pour eux de présenter une demande de résidence permanente pour des motifs humanitaires. Néanmoins, la mesure législative ne contient aucune disposition leur permettant de retirer leur demande d'asile et de présenter une demande fondée sur des motifs humanitaires.

Le présent document examine ces questions et offre des recommandations concrètes.

[\[Haut de la page\]](#)

Introduction

Le projet de loi C-11 représente une première étape constructive dans le sens de la création d'un système de demande d'asile à la fois rapide et équitable. Il conserve la base du système canadien, soit l'octroi d'une audition complète et équitable à chaque demandeur d'asile admissible. Il prévoit par ailleurs un droit d'appel des décisions prises au premier niveau, chose qui n'existe pas dans le système actuel. Il élimine la plupart des étapes administratives inutiles et inefficaces du processus de renvoi qui ont causé la majeure partie du retard du système actuel. Et il comporte un élément intelligent et méconnu, le Programme d'aide au retour volontaire, qui constitue un moyen efficace de promouvoir le départ rapide et peu coûteux du Canada des demandeurs d'asile déboutés. Enfin, le gouvernement a affecté 540 millions \$ à l'ensemble de ces mesures, ce qui indique qu'il entend sérieusement mettre en œuvre des réformes efficaces.

Mais le projet de loi comporte des défauts. À supposer qu'il soit adopté dans sa forme actuelle, il pourrait avoir des conséquences désastreuses pour certains réfugiés et, au bout du compte, pour le Canada si le système devient embourbé par suite de mauvaises décisions. Lorsqu'on suggère des améliorations, il faut examiner l'ensemble complet des réformes proposées par le gouvernement. Le projet de loi C-11 est une mesure législative cadre; nombre des détails importants relatifs au fonctionnement du système de demande d'asile se trouveront dans le Règlement, dans les règles de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et même dans le programme de financement que le gouvernement a annoncé en même temps que le projet de loi. Les parlementaires devraient être informés des éléments fondamentaux de l'ensemble des mesures et comprendre raisonnablement comment le système fonctionnera lorsqu'il sera appliqué pour pouvoir adopter le projet de loi en toute confiance.

Si l'on veut que le nouveau système de demande d'asile soit vraiment rapide et équitable, les améliorations suivantes sont nécessaires :

- 1. Il faut accorder plus de temps pour permettre aux demandeurs d'asile de se faire représenter efficacement par un avocat**
- 2. La liste des pays d'origine sûrs doit être abandonnée ou modifiée**
- 3. Il faut définir soigneusement le processus de recrutement de décideurs de la fonction publique**
- 4. Il faut apporter des modifications à l'interdiction faite aux demandeurs déboutés de présenter une demande de séjour fondée sur des motifs humanitaires.**

[\[Haut de la page\]](#)

1. Une première décision fiable prise par la Section de la protection des réfugiés

Question : Trois éléments distincts et connexes peuvent contribuer ou nuire à la prise d'une première décision fiable. La présente proposition de réforme maintient la base d'un système canadien de demande d'asile, soit une première décision éclairée et judicieuse prise par un décideur indépendant. Mais les limites de temps déraisonnables et le déni d'un rôle efficace pour l'avocat du demandeur entraîneront des décisions précipitées et mauvaises ou un nombre excessif d'ajournements inutiles et coûteux en temps. Les trois éléments interdépendants sont les suivants :

- le délai maximal de huit jours pour la première entrevue de la CISR
- la fixation à 60 jours de la date de l'audition
- l'absence de disposition permettant d'assurer la représentation efficace par un avocat

1) Le délai de huit jours pour l'entrevue

Recommandation :

A. Allouer 30 jours pour l'entrevue de triage.

Le **paragraphe 11(2) du projet de loi C-11** oblige le demandeur à se présenter à une entrevue à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'idée de remplacer le formulaire de renseignements personnels détaillé et déroutant par une entrevue est bonne. Le délai n'est pas mentionné dans la loi; il sera énoncé dans les règles de la CISR. L'intention du gouvernement est que l'entrevue ait lieu dans un délai de huit jours. Les demandeurs ont droit à un avocat, mais ce court délai ne leur permettra pas d'obtenir de l'aide juridique et de retenir les services d'un avocat à temps pour que celui-ci assiste à l'entrevue. Même la CISR aura de la difficulté à respecter le délai de huit jours.

La différence de 20 jours supplémentaires n'est pas fondamentale du point de vue du temps global de traitement des demandes. Un délai de trente jours permettra à la majorité des demandeurs de rencontrer un avocat qui pourra les conseiller au sujet de leur demande et peut-être assister à l'entrevue. Ils pourront aussi faire résoudre des problèmes particuliers, comme ceux des mineurs non accompagnés ou des demandeurs vulnérables incapables de témoigner efficacement.

2) La fixation à 60 jours de la date de l'audition

Recommandation :

A. Fixer la date de l'audition à 90 jours après celle de l'entrevue.

Le délai de 60 jours qui est proposé n'est pas suffisant pour permettre au demandeur de faire approuver une demande d'aide juridique, trouver et engager un avocat, faire analyser sa demande

par celui-ci et, par-dessus tout, obtenir les éléments de preuve pertinents et nécessaires pour mener l'audition à bien en une seule séance.

Le délai global nécessaire pour qu'un demandeur ait assez de temps pour se faire représenter efficacement par un avocat est de quatre mois (120 jours). Si l'entrevue de triage a lieu après 30 jours, la date de l'audition devrait être fixée à 90 jours après cela.

3) Absence de disposition permettant d'assurer la représentation efficace par un avocat

Recommandations :

A. Modifier l'article 23 du projet de loi pour établir qu'un demandeur peut seulement être représenté par un avocat ou un notaire.

B. Prendre l'engagement ferme de fournir un financement fédéral permettant à tous les demandeurs de se faire représenter par un avocat de l'aide juridique.

Le projet de loi dans sa forme actuelle accorde aux demandeurs le droit de se faire représenter par un conseil et permet à toute personne d'agir à ce titre. Toutefois, il limite ensuite fortement le rôle sérieux que peut jouer le conseiller juridique. Il exclut la possibilité réelle qu'il assiste à l'entrevue de triage; il ne lui alloue pas assez de temps pour insérer l'audition dans son calendrier et s'y préparer. J'ai déjà abordé les problèmes de limites de temps, mais il faut examiner sérieusement le rôle du conseiller juridique.

De nombreux réfugiés ne comprennent pas la loi ou n'expliquent pas aisément leur situation. Les bons avocats prennent le temps et utilisent la relation de confiance avec leur client pour chercher à découvrir les détails de cette situation, en particulier dans le cas des demandeurs vulnérables; ils établissent une analyse juridique de la demande et réunissent ensuite les éléments de preuve pertinents pour l'étayer. Le rassemblement opportun des preuves clés avant la tenue de l'audition constitue leur plus importante contribution. À défaut de représentation par un avocat compétent, un nombre important d'affaires seront tranchées incorrectement, ou leur détermination nécessitera beaucoup plus de temps et suscitera un plus grand nombre d'ajournements. La règle fondamentale est que les bons avocats facilitent le traitement de la demande en remettant les éléments de preuve et les renseignements détaillés pertinents à la CISR avant l'audition. Les mauvais avocats et consultants entravent les demandes : ils n'obtiennent pas un exposé complet de la situation, ils encouragent parfois les clients à faire de faux témoignages, ils n'établissent pas une analyse juridique claire, ils ne communiquent pas les preuves pertinentes, et ils ne jouent aucun rôle utile lors de l'audition.

La qualité actuelle de la représentation juridique devant la CISR n'est pas encourageante. Il y a probablement autant de mauvais représentants juridiques que de bons. Ni les avocats ni les consultants ne sont réglementés convenablement par leurs sociétés professionnelles. La CISR a accompli certains progrès pour exclure les consultants non accrédités de la salle d'audition, mais les consultants fantômes continuent de fournir une représentation juridique abominable.

La solution ne consiste pas à restreindre le rôle du conseiller comme le fait la proposition. Les limites de temps restreignent non pas la mauvaise représentation juridique, mais la bonne, qui exige du temps et un effort. Et le délai très court imparti pour l'entrevue de triage peut avoir pour effet secondaire et non intentionnel de pousser les demandeurs vers les consultants sans scrupules qui sont plus proches de leur collectivité ethnique et seront immédiatement libres sans demande d'approbation d'aide juridique.

Outre les délais qu'il prévoit, on devrait modifier l'article 23 du projet de loi pour établir qu'un demandeur peut seulement être représenté par un avocat ou un notaire. La seule façon d'éliminer le grand nombre des mauvais représentants consiste à leur refuser l'accès à la salle d'audition à titre de représentants juridiques officiels. Il y aura toujours des consultants qui chercheront à assister à l'audition à titre d'amis ou de conseillers de demandeurs non représentés, mais ils ne pourront pas prétendre être reconnus comme représentants juridiques officiels.

Si on exclut les consultants de la salle d'audition, il faut offrir un financement au titre de l'aide juridique à la représentation. À ce jour, cinq provinces ont parfois financé une aide juridique à l'égard des demandes d'asile, mais ce financement a été en grande partie partiel ou insuffisant. Le gouvernement doit affecter une portion du financement de 540 millions \$ à l'aide juridique. Des fonds considérables ont été fournis aux fins de l'arbitrage et des renvois, mais rien n'a été prévu pour la représentation juridique. Cela reflète un déséquilibre fondamental dans le soutien financier d'un système de demande d'asile équitable et efficace.

Les certificats d'aide juridique délivrés aux avocats du secteur privé n'ont été qu'en partie efficaces. Les barreaux n'ont pas fait leur travail de réglementation de la représentation inadéquate par les avocats du secteur privé. Même si le financement de l'aide juridique est une matière qui fait l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, on devrait encourager celles-ci à financer les centres d'aide juridique pour les réfugiés, qui constituent la forme de représentation juridique la plus efficace, car ils assurent une norme de représentation uniforme.

[\[Haut de la page\]](#)

2. Liste des pays d'origine sûrs (POS)

Question : Il s'agit de l'une des dispositions les plus sujettes à controverse du projet de loi. La controverse tourne autour du concept fondamental de pays sûr lorsque les demandes d'asile sont tranchées sur une base individuelle. Un pays peut être généralement sûr pour ses citoyens, mais une classe ou un groupe de citoyens peuvent quand même avoir une crainte bien fondée d'y être persécutés. De plus, les critiques se méfient du fait qu'une bonne partie de la substance du mécanisme de la liste des POS se trouvera dans le Règlement et que le ministre Kenney a été vague quant aux pays qui figureront peut-être sur la liste, particulièrement en ce qui concerne des États comme le Mexique, la République tchèque et la Hongrie.

Le gouvernement affirme que la liste des POS a pour but d'empêcher les flux soudains et importants de demandes manifestement non fondées de submerger le système d'octroi de l'asile. Les demandeurs provenant de pays inscrits sur la liste des POS auront droit à une audition complète, mais ils ne pourront interjeter appel devant la Section d'appel des réfugiés. Ils pourront solliciter un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, celui-ci constituant le recours limité dont disposent les demandeurs déboutés dans le système actuel.

Une solution consiste à abandonner simplement la liste des POS. On peut soutenir que les auteurs de demandes d'asile manifestement non fondées peuvent toujours être renvoyés dans un délai de 18 mois et que cela suffit pour décourager de grands afflux de demandes frauduleuses. Toutefois, le gouvernement hésite beaucoup à faire cela. Si l'on doit conserver la liste, les dispositions du projet de loi et du Règlement devront garantir que « sûr » signifie bien ce que dit ce mot. On se retrouvera avec un nombre très limité de pays qui seront des sources de volumes élevés de demandes et seront vraiment sûrs.

Recommandations :

A. Établir des critères clairs pour déterminer qu'un pays est sûr dans le Règlement, notamment :

- 1) le dossier des violations des droits de la personne**
- 2) la capacité du gouvernement de protéger ses citoyens**
- 3) le taux d'acceptation des demandes en provenance de ce pays au cours des six derniers mois**
- 4) un nombre important de demandes en provenance du pays désigné (5 % du flux annuel des demandes)**

B. Que le ministre puisse seulement faire une désignation sur réception d'une recommandation du comité consultatif. Comme cette disposition limite le pouvoir du ministre, elle devrait figurer dans le projet de loi C-11, et non pas dans le Règlement.

C. Accorder au comité consultatif le pouvoir de recommander la suspension d'une désignation lorsque la situation change dans le pays désigné. Ajouter également une disposition de temporisation selon laquelle la désignation de tout pays cesse automatiquement après deux années sauf si le comité consultatif recommande qu'elle soit prolongée pour une nouvelle période de deux ans.

D. Que le comité consultatif comprenne deux membres de l'extérieur de la fonction publique qui sont des experts reconnus en droits de la personne.

E. Supprimer le paragraphe de l'article 12 du projet de loi numéroté 109.1(3)b),

qui se lit comme suit : [texte reproduit plus loin]

F. Inclure le mot « sûr » à l'article 12 du projet de loi, par exemple dans le titre « désignation de pays d'origine sûrs »

A. Établir des critères clairs pour déterminer qu'un pays est sûr dans le Règlement, notamment :

1) le dossier de violations des droits de la personne

2) la capacité du gouvernement de protéger ses citoyens

3) le taux d'acceptation des demandes en provenance de ce pays au cours des six derniers mois

4) un nombre important de demandes en provenance du pays désigné (5 % du flux annuel des demandes)

Les trois premiers critères serviront à assurer que le pays est effectivement sûr. Le quatrième est un outil de gestion des demandes, mais on l'inclut ici afin de limiter l'utilisation de la liste des POS à l'égard d'un petit nombre de pays dans les cas où un afflux important de demandes manifestement non fondées risquerait d'entraîner un abus sérieux du système d'octroi de l'asile. Les quelques cas flagrants en provenance de pays comme l'Allemagne ou l'Afrique du Sud ne seraient pas touchés par la disposition relative à la liste des POS.

B. Que le ministre puisse seulement faire une désignation sur réception d'une recommandation du comité consultatif. Comme cette disposition limite le pouvoir du ministre, elle devrait figurer dans le projet de loi C-11, et non pas dans le Règlement.

On devrait modifier l'article 12 du projet de loi pour préciser que le ministre pourra seulement désigner un pays sur réception d'une recommandation d'un comité consultatif qui sera établi par règlement. Cette disposition instaure une petite sauvegarde contre les désignations arbitraires par un ministre. Elle met en outre celui-ci à l'abri des demandes directes d'inscription sur la liste des POS.

C. Accorder au comité consultatif le pouvoir de recommander la suspension d'une désignation lorsque la situation change dans le pays désigné. Ajouter également une disposition de temporisation selon laquelle la désignation de tout pays cesse automatiquement après deux années sauf si le comité consultatif recommande qu'elle soit prolongée pour une nouvelle période de deux ans.

La désignation est fondée sur la fréquence des violations des droits de la personne dans un pays particulier et sur la capacité du gouvernement de protéger ses citoyens. Or, ces deux conditions peuvent changer. Le comité devrait donc avoir la responsabilité de suivre les événements dans les pays désignés. Lorsqu'il constaterait qu'un pays n'est plus sûr, il aurait le pouvoir de recommander la suspension de la désignation. Le ministre conserverait le pouvoir de donner suite ou non à la recommandation. Cette disposition devrait figurer dans le projet de loi, et non dans le Règlement.

Pour éviter l'accumulation sur la liste des POS de pays ne répondant plus aux critères de la recommandation initiale, la désignation prendrait fin automatiquement après deux années sauf si le comité en recommandait la prolongation et si le ministre la renouvelait.

D. Que le comité consultatif comprenne deux membres de l'extérieur de la fonction publique qui sont des experts reconnus en droits de la personne.

Le gouvernement a indiqué que le comité consultatif se composerait seulement de fonctionnaires de CIC et d'un représentant du HCR. Le Règlement devrait préciser que le comité doit comprendre deux membres externes non fonctionnaires possédant une expertise en droits de la personne.

Le HCR doit souvent solliciter diverses formes de financement ou d'autre aide à l'égard de projets internationaux. Le Canada est l'un des plus généreux soutiens du HCR; c'est pourquoi celui-ci ne devrait pas être la seule voix de l'indépendance au sein du comité consultatif.

E. Supprimer le paragraphe de l'article 12 du projet de loi numéroté 109.1(3)b), qui se lit comme suit :

(3) Ni la personne en cause ni le ministre ne peut porter en appel la décision de la Section de la protection des réfugiés devant la Section d'appel des réfugiés si, selon le cas :

b) elle est le ressortissant d'un pays et, avant son départ de celui-ci, en habitait une partie qui faisait l'objet d'une telle désignation à la date de la décision;

Même s'il est possible de définir des groupes particuliers qui ne sont pas à risque dans un pays (par exemple les non-Roms en République tchèque ou les hommes dans certains pays où les femmes pourraient être victimes de violence familiale), il est particulièrement problématique et

inutilement précis de définir des groupes à risque d'un point de vue géographique. La logique fondamentale de la définition de réfugié selon la Convention de 1951 est que l'État d'origine a la responsabilité d'assurer la protection partout au pays et le réfugié a l'obligation de la rechercher. Cette disposition est lourde et superflue.

F. Inclure le mot « sûr » à l'article 12 du projet de loi, par exemple dans le titre « désignation de pays d'origine sûrs »

Seuls les pays sûrs seront désignés. Aucun pays non sûr ne sera désigné. L'inclusion de ce mot dans le projet de loi rassurera les critiques. L'omission de mots dans des lois suscite souvent des interprétations imprévues de la part des juges. Il n'existe aucune bonne raison de ne pas inclure ce mot.

[\[Haut de la page\]](#)

3. La nomination de décideurs de la fonction publique

Question : La nomination de décideurs de la fonction publique modifie considérablement la relation institutionnelle entre le décideur et la CISR. Elle présente la possibilité de créer un corps supérieur de décideurs plutôt que des postes pourvus à court terme par nomination du gouverneur en conseil. Elle comporte en outre certains risques du point de vue de la perte d'indépendance des membres individuels ainsi que de la gestion efficace d'employés à long terme. Le projet de loi est particulièrement vague sur ce point : il y est simplement dit que les commissaires de la Section de la protection des réfugiés (SPR) seront nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (article 26)*.

Recommandations :

A. Établir un processus de recrutement ouvert assurant aux candidats de l'extérieur de la fonction publique une chance égale de poser leur candidature aux postes de décideur.

B. Le projet de loi ou le Règlement devrait préciser que la CISR a le pouvoir et l'obligation d'inclure des candidats de l'extérieur de la fonction publique dans le processus de nomination.

L'un des avantages du modèle de la fonction publique est que le mérite est le seul critère de recrutement. La CISR possède une expérience considérable pour ce qui est de définir les compétences d'un décideur de la SPR. Étant donné l'échelle de traitement d'environ 100 000 \$, le bassin de candidats tant de la fonction publique que de l'extérieur sera important. C'est là une occasion exceptionnelle de recruter les éléments les plus doués et de jeter les bases d'un excellent corps de décideurs. Mais cette occasion sera perdue si le bassin de candidats est limité à la CISR ou même à la fonction publique, en particulier du fait que les possibilités de roulement au sein du corps des décideurs seront très limitées une fois que ceux-ci auront été recrutés (voir plus loin).

Une deuxième raison militant pour un processus de recrutement ouvert a trait au préjugé institutionnel. Bien sûr, les fonctionnaires d'expérience de CIC et de l'ASFC devraient être candidats aux postes de décideur de la SPR, mais on devrait reconnaître franchement que certains fonctionnaires ont formé des opinions au sujet des réfugiés en général ou de réfugiés de pays particuliers. Le préjugé constitue un défi personnel pour tous les décideurs d'organismes quasi judiciaires et pour leur institution. Il est fondamentalement malsain de recruter tous les décideurs parmi un groupe limité de professionnels habitués à traiter avec les immigrants et les réfugiés. Il serait également inopportun de recruter principalement des avocats spécialistes de l'immigration ou des agents d'établissement des réfugiés.

Le mode de fonctionnement des ministères diffère de celui des institutions quasi judiciaires. Les décisions administratives des ministères se fondent sur les politiques. Les fonctionnaires reçoivent une formation selon laquelle ils agissent conformément à des politiques et procédures pouvant être modifiées par ordre du ministre. Les décideurs de la SPR sont indépendants; ils rendent leurs décisions d'après la loi et les faits propres à chaque dossier. Les décisions relatives aux demandes d'asile ne se fondent pas sur les politiques. Beaucoup de fonctionnaires s'adapteront facilement à ce nouveau rôle, mais d'autres n'y réussiront pas. C'est là encore un argument en faveur du plus grand bassin possible de candidats ayant des antécédents professionnels divers.

Le président de la Commission conserve le pouvoir de gérer les décideurs de la SPR, mais ce pouvoir sera désormais limité par les exigences de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La classification du poste de décideur de la SPR se situera au sommet de la catégorie d'emploi de la fonction publique. À part quelques-uns qui pourraient se qualifier pour des postes de direction, nombre de décideurs se trouveront au sommet de leur carrière de fonctionnaire. Il faut dire franchement que, si la fonction publique a mis l'accent sur les processus de recrutement fondés sur le mérite, elle n'a pas fait un bon travail lorsqu'il s'est agi de gérer les procédures de mesures disciplinaires et de renvoi dans le cas des employés dont le rendement est insuffisant. L'avantage de disposer d'un corps de décideurs expérimentés employés à long terme comporte l'inconvénient de ne pouvoir révoquer ceux dont le rendement est insuffisant. Le recours traditionnel consistant à transférer un employé-problème à un autre ministère sera difficile dans le cas des décideurs classés à un si haut niveau. Ce défi incombera finalement à la direction de la CISR, mais c'est là une autre raison importante de veiller à ce que le processus de recrutement soit ouvert et bien conçu de manière à attirer les meilleurs candidats disponibles au départ.

[\[Haut de la page\]](#)

4. L'interdiction de présenter une demande pendant un an après un rejet

Recommandations :

A. Modifier le paragraphe 4(1) du projet de loi pour permettre aux demandeurs d'asile de présenter une demande de résidence permanente s'ils retirent leur demande d'asile avant leur audition devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

B. Supprimer, au paragraphe 4(1), le paragraphe qui limite le pouvoir du ministre de tenir compte de preuves liées à la persécution au moment de rendre une décision à l'égard des demandes de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire.

C. Ajouter au projet de loi une disposition permettant à un demandeur débouté de demander à la Section d'appel des réfugiés (SAR) de rouvrir le dossier au cours de la période d'interdiction d'une année lorsque de nouveaux éléments de preuve pourraient raisonnablement mener à la réforme de la décision initiale.

A. Modifier le paragraphe 4(1) du projet de loi pour permettre aux demandeurs d'asile de présenter une demande de résidence permanente s'ils retirent leur demande d'asile avant leur audition devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le paragraphe 4(1) du projet de loi empêche les demandeurs d'asile de présenter une demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire à moins qu'une année ne se soit écoulée depuis qu'ils se sont vu refuser le statut de réfugié. Voir en particulier, à l'article 4, la modification du paragraphe 25(1.2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Après avoir présenté leur demande d'asile et reçu des conseils juridiques, certains demandeurs se rendront compte que leur demande n'est pas bien fondée, mais ils auront des motifs de rester au Canada pour des considérations d'ordre humanitaire. Il est plus facile, plus rapide et moins coûteux de trancher une demande de séjour pour motifs d'ordre humanitaire et, dans le cas de certains demandeurs, c'est le recours approprié. Si les demandeurs retirent leur demande avant leur première audition, on devrait leur permettre de présenter une demande de résidence permanente en ayant l'assurance qu'elle sera traitée rapidement, avant toute tentative de les renvoyer du Canada.

Si le gouvernement veut maintenir l'interdiction de présenter une demande de séjour pour motifs d'ordre humanitaire *après* le rejet d'une demande d'asile à titre de réfugié, il devrait offrir la possibilité de faire cette demande de séjour *avant* l'audition de la demande d'asile.

B. Supprimer, au paragraphe 4(1), le paragraphe qui limite le pouvoir du ministre de tenir compte de preuves liées à la persécution au moment de rendre une décision à l'égard des demandes de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire.

À l'article 4 du projet de loi, la modification numérotée 25(1.3) établit que, au moment d'étudier une demande de séjour pour motifs d'ordre humanitaire, le ministre ne peut tenir compte des « facteurs » servant à établir la qualité de réfugié aux termes de l'article 96 ou de l'article 97. C'est là une disposition superflue qui pourrait avoir pour effet d'éliminer des preuves pertinentes touchant la crainte d'une personne de se voir faire du mal, au moment de rendre une décision sur une demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire.

Cette disposition tend à faire une distinction artificielle entre le mal personnel qui est pertinent à une demande d'asile à titre de réfugié et le mal pertinent à une demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire. Souvent, il s'agit du même mal, qui peut ou non satisfaire à la définition de réfugié. Par exemple, une personne peut avoir subi un traitement physique abusif, des dommages à la propriété, une perte d'emploi, un handicap physique ou d'autres formes de mal pouvant ou non être qualifiées de persécution selon la définition de réfugié. Ces formes de mal pourraient être pertinentes à la prise en compte de motifs d'ordre humanitaire pour accorder la résidence permanente.

Le projet de loi exige qu'une personne procède seulement de l'une de deux manières, soit en faisant une demande de protection en vertu de l'article 96 ou de l'article 97, soit en présentant une demande de résidence permanente fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Les demandes concomitantes ne sont pas permises. Si la personne choisit de présenter une demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire, il n'est pas nécessaire de limiter les preuves pouvant appuyer sa demande. Celle-ci sera convenablement évaluée en fonction de facteurs humanitaires plutôt que conformément aux définitions des articles 96 et 97. Les demandes de séjour pour des motifs d'ordre humanitaire sont évaluées à la lumière de toutes les circonstances propres à chaque cas, et il serait tout à fait injuste de les limiter uniquement aux formes de mal mineures. De plus, une personne hésiterait sérieusement à présenter une demande de séjour pour des motifs d'ordre humanitaire si elle ne pouvait inclure toutes ses raisons de chercher à rester au Canada.

C. Ajouter au projet de loi une disposition permettant à un demandeur débouté de demander à la Section d'appel des réfugiés (SAR) de rouvrir le dossier au cours de la période d'interdiction d'une année lorsque de nouveaux éléments de preuve pourraient raisonnablement mener à la réforme de la décision initiale.

L'interdiction d'une année a pour but de permettre de renvoyer rapidement les demandeurs déboutés sans recours continuels à d'autres litiges pour entraver le processus de renvoi. Ce but est raisonnable si le demandeur a déjà reçu une première décision judiciaire qui a été réexaminée sérieusement par la Section d'appel des réfugiés. Mais il reste toujours que les circonstances peuvent changer au cours de la période d'un an.

Le paragraphe 15(2) du projet de loi confère au ministre le pouvoir de redresser la situation générale lorsque les circonstances changent dans tout un pays, par exemple par suite d'un coup d'État militaire. Le ministre peut alors soustraire les ressortissants du pays à l'interdiction d'une année. Aucune disposition comparable n'est prévue en cas de modification sérieuse de la situation d'une personne. Le ministre conserve le pouvoir général de faire une exception d'ordre humanitaire en vertu de **l'article 5** du projet de loi, mais il exerce ce pouvoir de sa propre initiative, et il n'existe aucune procédure permettant de solliciter une exception d'ordre humanitaire. Une personne pourrait adresser une demande de réouverture à la SAR seulement en cas de modification importante de sa situation *depuis* le rejet final de sa demande d'asile à titre de réfugié, par exemple si des membres de sa famille avaient été tués. Il s'agirait d'une disposition de dernière chance dans les seuls cas où il existerait de nouvelles preuves révélant que la crainte de persécution est désormais bien fondée.

Cette proposition tend à réaliser un équilibre entre le besoin légitime de mettre un terme au processus de demande d'asile et l'impératif humanitaire de ne pas renvoyer une personne à la persécution. La réouverture du dossier n'est pas un autre niveau d'appel. Les demandeurs ont déjà eu droit à une audition complète, à un appel (sauf ceux qui proviennent de pays inscrits sur la liste des POS) et à un contrôle judiciaire par la Cour fédérale. Si la SAR conclut que les preuves présentées ne sont pas nouvelles ou pertinentes, elle pourra rejeter la demande sommairement sans motiver sa décision. Si, par contre, elle conclut que les preuves sont nouvelles et pertinentes, elle pourra rouvrir le dossier, aviser le ministre et réexaminer si, à la lumière de ces nouvelles preuves, un réfugié ou une personne a besoin de protection. Dans les cas où elle rouvrira le dossier, elle devra motiver sa décision, que celle-ci soit positive ou négative.

Le gouvernement craindra naturellement que cela n'entraîne un surcroît de demandes de réouverture de dossiers qui pourraient retarder le processus de renvoi, saigner les ressources de la SAR et mener à une autre série de demandes de contrôle judiciaire par la Cour fédérale. Toutefois, le processus pourrait être contrôlé rigoureusement au moyen d'une norme stricte de détermination des preuves nouvelles et pertinentes. La très grande majorité des demandes se solderait par un rejet sommaire. La loi devrait préciser que la procédure de réouverture est destinée uniquement aux cas exceptionnels où de nouvelles preuves concluantes sont produites, et qu'elle exclut tout contrôle judiciaire. À défaut d'une clause privative, la disposition permettant la réouverture d'un dossier échouerait et pourrait entraîner une quatrième période de retard avant le renvoi.