

Le 7 mai 2010

Monsieur David Tilson
Président du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration
131, rue Queen, sixième étage
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

**Objet : Projet de loi C-11 - Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des
réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales
Notre dossier : 26450-D005 147391**

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec vous soumet ses principaux commentaires relativement au projet de loi C-11 - *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales*. La réforme proposée du système de détermination du statut de réfugié est importante puisqu'elle toucherait des dizaines de milliers de demandeurs d'asile tous les ans.

L'immense arriéré dans le traitement des demandes d'asile ainsi que le délai de 19 mois en moyenne avant l'instruction d'une demande d'asile par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont hautement problématiques. En ce qui concerne cet arriéré, il importe de souligner qu'il n'est pas dû seulement aux nombreuses demandes d'asile, mais au fait qu'il y a eu un manque d'effectifs au niveau des commissaires. En effet, tel que souligné par la vérificatrice générale du Canada dans son rapport de mars 2009, « [l]e grand nombre de postes de commissaire vacants à la Commission a considérablement nui à la capacité de cette dernière de traiter les cas en temps opportun »¹.

Le Barreau du Québec tient à souligner que ce projet de loi propose des mesures positives dans la perspective d'une réforme nécessaire du système de détermination du statut de réfugié en ce qu'il accélère le traitement des réfugiés et prévoit un mécanisme d'appel pour les demandes de statut de réfugié. Le Barreau se réjouit de l'effort important pour tenter d'atteindre un équilibre entre une plus grande rapidité de traitement et un traitement équitable de ces réfugiés. Par contre, ce projet de loi n'est pas sans soulever des préoccupations importantes. Certains éléments doivent être revus afin d'éviter que des effets néfastes se produisent à l'égard d'une population vulnérable.

¹ Rapport de la vérificatrice générale du Canada, mars 2009, paragraphe 2.102.
http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200903_02_f_32289.html#hd5p

- **Traitement accéléré**

Le Barreau du Québec est particulièrement préoccupé par certains délais proposés dans ce projet de loi. Dans la proposition du gouvernement, l'entrevue devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié se tiendrait dans les 8 jours et l'audience 60 jours plus tard.

Le Barreau propose quatre semaines au lieu de huit jours en ce qui concerne le processus de collecte de renseignements. Le délai de quatre semaines est le délai actuel pour le formulaire de renseignements personnels et cela permet d'avoir un délai plus raisonnable pour mandater un avocat et lui donner les instructions appropriées afin d'obtenir les conseils nécessaires. En effet, il faut un délai suffisant pour permettre aux réfugiés de trouver des avocats compétents, d'obtenir la preuve de leur pays d'origine, de faire les démarches auprès de l'aide juridique, etc. Les avocats doivent de leur côté se préparer pour bien conseiller et représenter leurs clients en prenant connaissance des dossiers et en rassemblant les éléments de preuve pertinents.

Le projet de loi édicte également que la première audition à la Section de la protection des réfugiés est prévue dans un délai de deux mois. Ce délai n'est certes pas une solution acceptable pour le Barreau qui préconise plutôt un délai de quatre mois. Ce délai permettrait une préparation et une représentation adéquates en plus d'utiliser judicieusement les ressources judiciaires en évitant de multiples remises. Si la première audience comporte des lacunes, l'ensemble du système risque de dérailler.

Le Barreau croit fermement que le système ne fonctionnera pas efficacement s'il n'y a pas d'avocats compétents au dossier dès le début et compte tenu de la situation des réfugiés, il est impératif qu'un certain temps soit accordé pour trouver et mandater un avocat compétent qui va faciliter le déroulement du dossier.

- **Décideurs**

Selon le projet de loi, les décisions en première instance seraient prises par des fonctionnaires. Le Barreau du Québec est d'avis que les décisions en première instance ne devraient en aucun temps être réservées seulement à des fonctionnaires. D'une part, le Barreau est d'avis que les nominations doivent être basées sur la compétence et le mérite uniquement, sans limiter le bassin des candidats potentiels aux personnes qui travaillent déjà au sein de la fonction publique et sans qu'il y ait d'interférence politique. Tout poste devrait donc être offert à tous, tant au public qu'aux gens travaillant dans les différents Ministères. D'autre part, il faut s'assurer d'une indépendance et d'une impartialité.

Les questions d'impartialité, d'indépendance et de compétence de ceux qui prendront les décisions sont fondamentales pour que le système proposé fonctionne. Par conséquent, pour ce qui est de la qualité des décisions en première instance, il est essentiel que le gouvernement fournisse des détails plus précis concernant les garanties d'indépendance, d'impartialité et de compétence des décideurs de première ligne proposés.

- Mécanisme d'appel

Le Barreau du Québec se réjouit grandement de la mise en place d'un mécanisme d'appel pour les réfugiés, grâce à une nouvelle Division d'appel des réfugiés. Les réfugiés auraient désormais accès à un véritable mécanisme d'appel fondé sur les mérites de la cause et la capacité d'entendre de la nouvelle preuve non disponible à l'audition originale, ce que le Barreau réclame depuis un certain temps. Il va de soi que cette Division d'appel devra respecter l'équité procédurale et la justice fondamentale.

Un grand avantage de la Division d'appel des réfugiés est qu'elle développerait une expertise que la Cour fédérale ne possède pas en matière de détermination du statut de réfugié. Une jurisprudence pourrait être établie assurant ainsi une uniformisation et une cohérence de la jurisprudence dans l'analyse des faits et dans l'interprétation des concepts juridiques en cette matière. Ceci constituerait certes une amélioration de la justice, un avancement au niveau du droit. On pourrait même envisager qu'en constituant un corpus jurisprudentiel, en donnant des balises et de la rigueur au processus, les décisions des premiers décideurs pourraient être plus rapidement prises et mieux fondées et il pourrait s'ensuivre une diminution des dossiers à la Division d'appel des réfugiés et peut-être même à la Cour fédérale puisque les demandeurs pourraient être moins tentés d'y recourir.

Le Barreau note que les nominations à la Division d'appel des réfugiés seraient faites par le Cabinet. Le Barreau réitère qu'il faut éviter toute nomination partisane et axer sur la compétence pour que la réforme proposée fonctionne. Le Barreau suggère un processus de nomination structuré de la façon suivante. Il faudrait inscrire dans la loi les habiletés et compétences requises. À cet égard, nous proposons qu'au moins 50% des commissaires soient des avocats membres d'un barreau depuis au moins 10 ans. Pour le reste, il faudrait au moins que les candidats puissent justifier d'une connaissance et d'une expérience pertinentes à la détermination du statut de réfugié.

Quant à la procédure de sélection et de nomination, elle pourrait être décrite de la manière suivante :

- a. Un avis public d'appel aux candidatures énumérant les qualités et qualifications requises;
- b. La formation d'un comité (un membre du gouvernement, le président de la CISR et un avocat du barreau de la province) qui étudie les dossiers des candidats et sélectionne les candidats pour une entrevue;
- c. Le comité dresse une liste de noms des personnes aptes à être nommées commissaires à la Section d'appel des réfugiés;
- d. Le Cabinet nomme les commissaires dont seuls les noms apparaissent sur la liste;
- e. Les commissaires sont nommés pour un mandat de 5 ans renouvelable;
- f. Le renouvellement des mandats est recommandé par un comité qui examine les dossiers des commissaires qui demandent le renouvellement;
- g. Si le comité s'apprête à ne pas recommander le renouvellement du mandat, il doit donner la chance au commissaire d'être entendu sur les motifs.

- Pays d'origine désignés

Le Barreau du Québec est grandement préoccupé concernant l'établissement de la liste de pays d'origine désignés, ses critères, son objectif et l'éventualité qu'elle compromette la protection des réfugiés légitimes. En effet, le projet de loi C-11 permet au ministre de désigner des pays dont les ressortissants n'auraient pas accès à l'appel. De prime abord, le critère rattaché au pays de nationalité choque au niveau de l'accès à la justice et de l'égalité de tous devant la loi et le Barreau est en désaccord avec ce double régime d'appel.

Le Barreau se questionne aussi sur le libellé de la disposition du projet de loi qui fait référence à la « désignation de pays d'origine » plutôt qu'aux « pays d'origine sûrs ». Le libellé actuel semble accorder au ministre un trop grand pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait à la désignation des pays.

Cependant, pour atteindre l'équilibre tant recherché de rapidité et de justice, si la solution proposée doit être considérée, il faut à tout le moins s'assurer qu'il y ait des garanties en place.

Il est donc primordial de s'assurer de l'existence d'un processus juste et transparent pour désigner ces pays. Le comité conseillant le ministre sur la désignation des pays dont les ressortissants ne disposent pas d'un droit d'appel devant la Division d'appel des réfugiés doit minimalement comprendre des experts indépendants ayant une expertise considérable en droits de la personne et en droit humanitaire, ainsi que des représentants du public. De plus, il ne faudrait en aucun temps que des hauts fonctionnaires puissent avoir le dernier mot pour désigner un pays. Ces derniers pourraient cependant faire partie du comité, mais sans droit de décider malgré un avis contraire du comité. Le critère utilisé doit être basé uniquement sur les droits humains des réfugiés et dénué de toute considération politique.

Par ailleurs, il y aurait lieu de faire préciser clairement dans la mesure législative, et non pas par décret ou règlement, quels sont ces critères permettant d'encadrer le processus de désignation des pays sûrs. Le Barreau croit qu'une fois les critères connus, ils devront faire l'objet de commentaires puisqu'il s'agit d'une pièce maîtresse du processus.

- Demandes pour considérations humanitaires

Le Barreau du Québec a de grandes préoccupations à l'égard de l'interdiction d'un an visant les demandes fondées sur des motifs humanitaires.

En effet, en vertu du projet de loi, les demandeurs d'asile ne pourraient pas faire une demande pour considérations humanitaires pendant que la demande est en cours et les 12 mois suivants. De plus, on ne pourrait pas soulever, dans le cadre d'une demande pour considérations humanitaires, des facteurs liés aux risques dans le pays d'origine.

Le Barreau souhaite rappeler que les motifs humanitaires existent pour pallier à des situations non prévues par la loi. À titre d'exemple, un enfant orphelin arrive au Canada et sa demande d'asile est rejetée. Devrait-il attendre un an, suivant ce projet de loi, avant de faire sa demande? Ceci n'est certes pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous pouvons penser à un autre

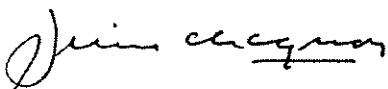
exemple, soit le cas d'un enfant qui est refusé et dont le parent est accepté et est déjà résident permanent. Dans l'état actuel du droit canadien, la seule façon pour l'enfant d'accéder à la résidence permanente est par le biais d'une demande de résidence permanente pour motifs humanitaires. Suivant le projet de loi, l'enfant devrait-il attendre un an avant de faire une demande pour motifs humanitaires alors que cela prend deux ans avant d'avoir une dispense et un an pour la résidence? Il n'est certes pas nécessaire d'avoir un délai additionnel d'un an suivant le projet de loi puisque le délai est déjà assez long comme cela. Encore une fois, il semble que l'intérêt supérieur de l'enfant soit ainsi bafoué. Par ailleurs, contrairement à ce que laisse entendre le gouvernement, les motifs humanitaires ne retardent pas le renvoi puisqu'il n'y a aucun sursis réglementaire. Le sursis arrive après la dispense de visa R233. Le Barreau se questionne donc fortement sur cette interdiction de déposer des demandes pour motifs humanitaires.

Le Barreau est d'avis que la demande pour considérations humanitaires est un recours nécessaire pour examiner les questions de droits humains, dont l'intérêt supérieur de l'enfant et les risques potentiels pour les personnes.

En conclusion, le Barreau se réjouit des améliorations importantes au système existant pour les réfugiés et du souci d'atteindre un équilibre entre un traitement plus rapide et équitable. Cependant, ce projet de loi n'est pas sans soulever de graves préoccupations.

Espérant que ces commentaires soient utiles à votre réflexion, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments respectueux.

Le bâtonnier du Québec,



Pierre Chagnon

/0209

cc : Hugues Langlais, président du Comité en droit de l'immigration et de la citoyenneté du Barreau du Québec
Andrew Bartholomew Chaplin, greffier du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes