

Bref mémoire présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration  
Sujet : Projet de loi C-11, *Loi sur des mesures de réforme équitables  
concernant les réfugiés*

Présenté par :

M<sup>e</sup> Naomi Minwalla\*  
Naomi Minwalla Law Corpo.  
207 – 744 West Hastings St.  
Vancouver (C.-B.) V6C 1A5

13 mai 2010

---

\* Je suis une avocate de la Colombie-Britannique spécialiste des questions d'immigration et de réfugiés et j'ai plus de dix ans d'expérience du système de détermination du statut de réfugié au Canada. J'ai également travaillé dans des camps de réfugiés à l'étranger, je me suis occupée du rétablissement des réfugiés et du parrainage par des églises de réfugiés à l'étranger. J'ai représenté une large gamme de clients dont un bon nombre sont des survivants de la torture, des femmes gravement traumatisées et des personnes souffrant de troubles mentaux.

## **i. Introduction**

Je demande au Parlement de rejeter le projet de loi C-11, *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*.

Le projet de loi C-11 propose des changements d'une portée considérable qui auront un effet négatif sur la vie des réfugiés et ne permettront pas d'atteindre l'objectif déclaré du gouvernement, à savoir créer un système de protection des réfugiés qui soit efficace, équitable et « équilibré ». Le projet de loi C-11 va alourdir les arriérés, encombrer les tribunaux de contestations, et amener un grand nombre de personnes à passer dans la clandestinité parce qu'elles n'auront pas été traitées de **façon** équitable. En fin de compte, le projet de loi ne servira ni aux demandeurs d'asile ni au gouvernement et la population canadienne sera choquée du gaspillage des ressources qu'aura entraîné une réforme manquée.

Malgré l'ampleur du projet de loi C-11, nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour faire connaître nos préoccupations à son sujet, pour l'examiner et en débattre de façon appropriée dans un processus démocratique. La Refugee Lawfield' Association of Ontario [RLA], dont je suis membre, a déposé un mémoire détaillé que j'appuie; je ne répéterai donc pas ce qui se trouve déjà dans ce mémoire. On trouvera ci-dessous quelques commentaires supplémentaires que je présente à titre d'intervenante indépendante.

## **ii. Fardeau de la preuve et délais impossibles à respecter**

Le paragraphe 11(1.1) du projet de loi C-11 énonce que la « charge de la preuve » incombe au demandeur, mais ne lui donne pratiquement pas de temps pour se préparer. Les délais de huit jours et deux mois proposés pour l'entrevue du paragraphe 100(4) et l'« audience » ultérieure ne sont pas réalistes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces délais ne sont pas mentionnés dans le projet de loi C-11, mais il ressort des déclarations publiques du ministre qu'ils seront introduits, c'est du moins ce que je pense, dans les Règles de la Section de la protection des réfugiés.

Une bonne partie des preuves que les demandeurs d'asile doivent réunir se trouvent à l'étranger; il faut donc du temps et des moyens pour les obtenir, et il faut ensuite les traduire. De plus, les demandeurs d'asile arrivent au Canada dans un état « brut » – fragiles émotivement et traumatisés; ils ne connaissent pas leurs droits ni le processus. Il faut énormément de temps et de patience pour leur faire passer une entrevue; cela est particulièrement vrai pour des survivants de la torture, les femmes gravement traumatisées et les personnes souffrant de troubles mentaux. Les faits sont relatés par bribes et de façon décousue et il faut du temps pour les obtenir et les présenter de façon cohérente. Les demandeurs d'asile particulièrement vulnérables sont réticents à faire connaître tous les faits de leur dossier tant qu'ils n'ont pas peu à peu établi une relation de confiance avec leur conseil.

Il faut parfois plus de temps pour obtenir les preuves et préparer certaines affaires. Dans d'autres systèmes judiciaires canadiens, la mise au rôle s'effectue en fonction de divers facteurs, notamment la complexité de l'affaire et la capacité d'obtenir les preuves et de se préparer. Un procès pour meurtre n'est pas entendu aussi rapidement qu'un procès pour le vol d'une friandise. Le système de protection des réfugiés n'est pas différent. Le fait de traiter tous les dossiers de façon « égale » ne veut pas dire qu'ils sont traités de façon « équitable ». De plus, la « rapidité » n'est pas nécessairement synonyme d'« efficacité ».

### **iii. Décisions prises sur des preuves partielles**

Il découle de ce qui précède, que le projet de loi C-11 va placer les commissaires de la Section de la protection des réfugiés [SPR] dans une situation impossible, parce qu'ils seront obligés de rendre des décisions à partir de preuves incomplètes. Aucun commissaire sincère ne pourra prendre une décision en se basant uniquement sur des preuves incomplètes. Cela occasionnera toute une série de demandes de remise et si la remise n'est pas accordée, les commissaires risqueront de faire droit aux demandes d'asile dans les cas qui ne le méritent pas, parce qu'ils ne disposeront pas des renseignements négatifs et des dossiers qui méritent d'être acceptés seront rejetés parce que les demandeurs d'asile n'auront pas eu le temps ni les ressources de réunir et de présenter, de façon appropriée, tous les faits et les preuves pertinentes.

Comme un de mes collègues respectés l'a dit, ce sont les demandeurs d'asile les plus vulnérables et les plus méritants qui sont les moins capables de présenter leurs demandes et qui ont, par conséquent, besoin de davantage de temps et d'aide, sans quoi ils seront laissés de côté.

#### **iv. Suppression du FRP et augmentation de la durée des audiences**

Il semble que le projet de loi C-11 ait pour effet de supprimer le Formulaire de renseignements personnels [FRP], qui contient un exposé circonstancié des craintes du demandeur d'asile. À la lecture du projet de loi C-11, il semble que les commissaires devront tenir des audiences sans bien connaître le dossier de l'affaire, car ils n'auront peut-être que les notes de l'agent qui a fait passer l'entrevue du paragraphe 100(4). Cela veut dire que les commissaires seront obligés d'obtenir la plupart des faits oralement. Le FRP est un élément essentiel de la demande d'asile, parce que c'est sur lui que repose tout le dossier et qui donne au commissaire une bonne idée du dossier, ce qui lui permet d'utiliser le temps d'audience de façon efficace et utile. Sans le FRP, les audiences vont nécessairement s'étirer, ce qui va entraîner des coûts et des arriérés.

Du point de vue de l'efficacité, le projet de loi C-11 annule des mesures qui se sont avérées efficaces dans le passé parce qu'elles ont amélioré l'efficacité tout en préservant l'équité, devant la Section de la protection des réfugiés. En octobre 2003, la SPR a présenté les *Lignes directrices 7* qui avait pour effet de modifier l'ordre dans lequel les questions sont posées aux audiences relatives au statut de réfugié, ce qui a permis de réduire de près de moitié, je crois, un arriéré d'environ 50 000 dossiers. Les audiences ont été plus ciblées, écourtées et le processus en a été facilité.

Il y a ensuite le fait que le gouvernement conservateur n'a pas nommé de nouveaux commissaires et a abandonné le processus de nomination fondé sur le mérite, ce qui a entraîné une autre accumulation des dossiers. À un moment donné, à Vancouver, il n'y avait que trois ou quatre commissaires qui devaient tenir environ 2 000 audiences par année. L'arriéré actuel n'est pas dû à un « blocage du système », mais il découle en fait de l'irresponsabilité du gouvernement qui n'a pas accordé les ressources nécessaires au système d'examen des demandes d'asile pour qu'il puisse fonctionner efficacement.

**v. Conflit d'intérêts et « entrevue » du paragraphe 100(4)**

L'entrevue prévue au paragraphe 100(4) devant un agent de la SPR fait problème et devrait être abandonnée. Premièrement, il y a un conflit manifeste dans le rôle de la SPR qui doit à la fois rendre une décision et réunir les faits; l'agent de la SPR ne sera pas en mesure d'aider le demandeur sans lui donner des « conseils », ce qui est le rôle d'un conseil et non pas de la SPR. Deuxièmement, comme cela a été noté ci-dessus, il n'est pas possible d'obtenir grand-chose au cours d'une entrevue et les demandeurs d'asile sont réticents à parler aux personnes en situation d'autorité. Selon la complexité du dossier, il faut habituellement entre 15 et 30 heures d'entrevue avec un demandeur d'asile pour prendre connaissance des faits et préparer son dossier.

**vi. Les demandeurs d'asile seront pratiquement obligés d'aller en appel**

En raison des éléments ci-dessus, le projet de loi C-11 va pratiquement obliger les demandeurs d'asile à interjeter appel. Si l'audience de première instance n'est pas efficace, alors pratiquement tous les demandeurs d'asile déboutés vont déposer des appels recevables, ce qui va entraîner d'autres coûts, arriérés et iniquités. L'appel est normalement une mesure de dernier recours, réservée aux affaires où des erreurs ont véritablement été commises en première instance. L'audience de première instance soulève tellement de problèmes qu'elle *va inciter tous les demandeurs d'asile à interjeter appel*, qui vont devenir un élément « automatique » du processus de détermination du statut de réfugié – et entraîner des appels inutiles. Si les délais d'appel sont aussi courts que les délais d'audience, alors le processus sera fondamentalement inéquitable, ce qui va à son tour augmenter le nombre de demandes de contrôle judiciaire adressées à la Cour fédérale. Quel chaos! Pourquoi ne pas essayer de prendre dès le départ une bonne décision après une audience bien conçue qui donnerait aux demandeurs d'asile la possibilité de bien préparer et présenter leur dossier?

Étant donné qu'il est peu probable qu'un demandeur d'asile puisse fournir les preuves appropriées au cours de l'audience de première instance, il faudrait supprimer les paragraphes 110(4) et 110(6) du projet de loi C-11, qui reprennent les termes du régime actuel des demandes d'examen des risques avant renvoi. *Toutes* les preuves devraient être permises en appel et *tous* les appelants devraient avoir droit à une audience

d'appel. L'accès à un appel sur le fond est un élément essentiel de notre système de détermination du statut de réfugié qui est attendu depuis longtemps, mais l'appel proposé par le projet de loi C-11 n'est ni équitable ni efficace – voir le mémoire de la RLA pour plus de détails.

#### **vii. Contrôles judiciaires sans objet**

Les questions fondamentales que soulève la suppression du droit d'appel devant la Section d'appel des réfugiés pour les personnes « désignées » sont décrites dans le mémoire de la RLA.

Le projet de loi C-11 préserve la possibilité du contrôle judiciaire pour les demandeurs d'asile qui viennent de pays, régions ou catégories de personnes désignées, mais c'est une alternative sans objet. Premièrement, la portée du contrôle judiciaire est extrêmement réduite et ne peut remplacer un appel sur le fond; tous les demandeurs d'asile devraient avoir un droit d'appel – voir le mémoire de la RLA. Deuxièmement, pour déposer une demande de contrôle judiciaire, il faut disposer d'un dossier contenant les preuves pertinentes, ce qui ne sera pas possible avec le projet de loi C-11, parce que les délais accordés pour obtenir des preuves sont très courts.

#### **viii. Le projet de loi C-11 va à l'encontre de l'objectif recherché avec les demandes d'ordre humanitaire, les PST et les demandes d'ERAR**

Il faudrait supprimer les restrictions de 12 mois imposées aux demandes d'évaluation des risques avant renvoi [**ERAR**] (paragraphe 15(1)), aux demandes fondées sur des considérations d'ordre humanitaire (paragraphe 4(1)), et aux demandes de permis de séjour temporaire [**PST**] (article 3), tout comme la proposition mentionnée au paragraphe 4(1) consistant à supprimer la prise en compte des facteurs des articles 96 et 97 dans l'examen des demandes d'ordre humanitaire.

Outre les arguments exposés dans le mémoire de la RLA, les propositions relatives aux demandes d'ordre humanitaire, d'ERAR et de PST contenues dans le projet de loi C-11 *vont à l'encontre de l'objectif recherché avec ces demandes*, qui est d'autoriser des

exemptions dans les cas exceptionnels. Voici quelques exemples de cas réels tirés de mes dossiers :

(1) Un couple avec enfants mineurs dépose une demande d'asile. Toutes les demandes sont refusées. Après la demande d'asile, le mari est devenu violent, les policiers canadiens sont intervenus, des accusations ont été portées, la femme et les enfants ont été placés dans un foyer de transition. En raison de la domination du mari, la demande d'asile avait été fondée sur ses craintes, mais pas sur celles de sa femme. La femme et les enfants ont obtenu gain de cause dans une demande d'ERAR à cause des craintes de la femme. C'était un dossier mexicain.

(2) Une mère monoparentale avec ses enfants mineurs ont déposé des demandes d'asile conjointes, mais elle avait une double nationalité, dont une était celle d'un pays européen occidental « sûr », de sorte que les demandes ont été rejetées. La présence de circonstances atténuantes dans le pays européen de l'ouest rendait le retour dangereux. Le dossier de la famille ne correspondait pas à la définition de personne à protéger des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, mais le commissaire de la SPR et, dans le cas de la demande judiciaire présentée contre le rejet de la demande d'asile, la Cour fédérale ont noté qu'il existait des facteurs humanitaires convaincants pour que la famille demeure au Canada. La famille a obtenu gain de cause avec une demande d'ordre humanitaire.

(3) La mère et un enfant mineur ont déposé des demandes d'asile conjointes qui ont été rejetées. La mère est citoyenne d'un pays, vers lequel le Canada ne peut la renvoyer. L'enfant est également citoyen d'un autre pays et peut y être renvoyé. L'agent d'application de la loi de l'Agence des services frontaliers du Canada a refusé d'autoriser l'enfant à demeurer au Canada avec sa mère à moins qu'il n'obtienne un PST, ce qu'il a finalement obtenu.

(4) Les parents et leurs deux enfants mineurs ont déposé des demandes d'asile conjointes. La demande d'un des enfants mineurs a été acceptée, mais celles des parents et de l'enfant aîné ne l'ont pas été. La seule façon de réunir l'unité

familiale était que les parents et l'enfant aîné déposent des demandes d'ordre humanitaire. L'autre possibilité aurait été que l'enfant mineur soit placé dans un foyer d'accueil en Colombie-Britannique et ses parents et l'enfant aîné expulsés et séparés de l'enfant mineur pour le restant de leur vie.

(5) Une mère monoparentale avec des enfants mineurs ont déposé des demandes d'asile qui ont été rejetées. La mère n'agissait pas dans l'intérêt de ses enfants. L'enfant aîné souffrait de problèmes de santé mentale, a quitté la famille et a présenté lui-même une demande d'ERAR qui a été acceptée.

(6) Un survivant de la torture et demandeur d'asile gravement traumatisé était incapable de présenter, de façon cohérente, sa demande d'asile qui a été rejetée. Le demandeur a obtenu un traitement pour ses troubles mentaux et a eu le temps de se préparer avec un conseil; sa demande d'ordre humanitaire a été approuvée parce qu'elle était amplement justifiée par sa situation.

(7) Le mari et sa femme ont présenté des demandes d'asile qui ont été rejetées. Les deux ont collaboré au processus de renvoi qui a été retardé par l'Agence des services frontaliers du Canada. La femme est décédée soudainement au Canada et son mari âgé a commencé à souffrir de troubles cérébraux qui limitaient sa capacité physique de se déplacer et d'agir de façon coordonnée. Tous les frères et sœurs du mari âgé se trouvaient au Canada en situation régulière. La situation dans son pays d'origine s'est aggravée et personne dans ce pays ne pouvait prendre soin du mari âgé. La demande d'ordre humanitaire a été accueillie.

(8) Le mari et la femme ont déposé des demandes d'asile conjointes. La femme éprouvait des craintes, mais le mari s'est « occupé » de la demande d'asile et a axé le dossier sur les craintes du mari, sans mentionner celles de sa femme. Le mari avait retenu les services d'un avocat et la femme était trop craintive et honteuse pour parler de ses craintes à un conseil de sexe masculin. Les craintes et les difficultés qu'avait connues la femme ont été présentées dans une demande d'ERAR et d'ordre humanitaire, cette dernière étant accueillie. Je me suis occupée de nombreux dossiers similaires dans lesquels les femmes

seraient demeurées sans protection si elles n'avaient pas eu la possibilité de présenter une demande d'ordre humanitaire ou d'ERAR.

#### **ix. Conclusion**

Les propositions contenues dans le projet de loi C-11 sont tellement éloignées de la réalité du système de détermination du statut de réfugié qu'elles ne se justifient ni sur le plan de l'efficacité, ni sur celui de l'équité. Le ministre présente le système de détermination du statut de réfugié comme si c'était un programme informatique dans lequel il suffisait d'introduire quelques données brutes pour obtenir rapidement une décision.

Des ressources considérables vont être consacrées à la mise en œuvre du projet de loi C-11, ce qui va finalement occasionner des coûts énormes pour les fonds publics et pour la vie de nombreuses personnes. Il est irresponsable de faire adopter rapidement un projet de loi d'une telle ampleur sans tenir des consultations publiques approfondies, sans réfléchir et analyser la situation. Le projet de loi contient tellement de lacunes fondamentales qu'il ne peut être « réparé » ni « amélioré » en lui apportant des amendements mineurs.

#### **x. Recommandation**

Rejeter intégralement le projet de loi C-11 et entamer des consultations publiques au sujet des questions pressantes que pose la protection des réfugiés au Canada avant que des changements soient envisagés et proposés.

**LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS À VANCOUVER  
(COLOMBIE-BRITANNIQUE), LE 13 MAI 2010.**

M<sup>e</sup> Naomi Minwalla