



Nouveau système d'asile – un an après 9 décembre 2013

Le 15 décembre 2012, le système canadien de détermination du statut de réfugié a été soumis à d'importantes modifications. Elles ont suscité la controverse : le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) avait manifesté son inquiétude à l'égard de la capacité du nouveau système d'offrir aux réfugiés la protection dont ils ont besoin au Canada.

Un an après son application, qu'en est-il de la pratique de ce nouveau système?

Résumé

Les points suivants résument les principaux aspects du nouveau système d'asile selon le point de vue des membres du CCR.

- Les délais serrés occasionnent de sérieux problèmes en provoquant un stress élevé et en empêchant de nombreux demandeurs de se préparer à leur audience de manière adéquate.
- Les échéanciers trop courts s'avèrent particulièrement préjudiciables pour les demandeurs vulnérables, comme les victimes de torture ou encore, les personnes handicapées ou celles aux prises avec des problèmes de santé.
- Les nouvelles dispositions réglementaires sont extrêmement complexes et causent énormément de confusion. Certaines de ces dispositions ont été mal conçues et sont ambiguës ou tout simplement inapplicables.
- Le système à deux paliers dont nous disposons est discriminatoire envers certains demandeurs qui ont un accès réduit à la protection, en raison de motifs arbitraires, notamment selon leur pays d'origine.
- L'accès insuffisant ou inexistant aux soins de santé, résultat de compressions récentes effectuées au Programme fédéral de santé intérimaire, aggrave les difficultés auxquelles sont confrontés les demandeurs dans le nouveau système.
- Le système s'appuie en grande partie sur des organismes communautaires qui offrent un soutien considérable aux demandeurs. Ces organismes ne sont toutefois pas financés par le gouvernement pour donner ces services. En conséquence, une minorité de demandeurs seulement profite d'un soutien adéquat.

Certains réfugiés arrivent à tirer profit du nouveau système, en particulier ceux qui sont bien représentés sur le plan juridique et qui bénéficient du soutien de la collectivité. Parmi ces réfugiés, une femme, récemment acceptée avec son mari et son enfant, relate son expérience : « Nous avons été bien accueillis et nous avons obtenu la sécurité et la protection que notre pays n'était pas en mesure de nous assurer. »

Malheureusement, ce système laisse en plan de nombreux autres demandeurs, notamment les plus vulnérables. Si le Canada n'offre pas à ces demandeurs une chance équitable de présenter

les raisons de leur demande de protection, il y a alors un réel danger que ces réfugiés soient refusés à tort et qu'une fois déportés, ils subissent des persécutions. Il s'agit là d'une violation de leurs droits fondamentaux.

En tant que Canadiens, nous sommes fiers de nos traditions d'accueil des réfugiés. Or, en vertu du nouveau système, le Canada se fait moins accueillant. Pour que notre pays retrouve sa vocation de chef de file mondiale en matière de protection des réfugiés, il est impératif que des modifications importantes soient apportées au système actuel.

Échéances

Dans le cadre du nouveau système, les demandeurs d'asile sont soumis à des échéances très serrées pour soumettre les documents nécessaires et pour se préparer à leur audience. Bien qu'il soit important d'assurer la tenue d'une audience dans un délai raisonnable, il est encore plus important que les réfugiés aient suffisamment de temps pour se préparer et pour recueillir les éléments de preuve nécessaires. Le verdict dans le cadre d'une demande faite par un réfugié est parmi les plus importants du processus judiciaire canadien : il peut avoir pour conséquence la vie ou la mort.

Ce dont nous avons été témoins :

- Les échéances serrées font subir aux demandeurs d'asile un stress immense, dans certains cas provoquant un état de panique grave. Certains demandeurs d'asile ont été affectés par le stress de façon si sévère qu'ils ont dû avoir recours à des soins médicaux.
- Certaines demandes ne sont pas bien formulées puisque les demandeurs d'asile n'étaient pas préparés mentalement à fournir un compte rendu cohérent si tôt après leur arrivée.
- Certains demandeurs d'asile sont pris de panique lorsqu'ils voient arriver la date de leur audience, car ils ne sont pas encore en possession d'éléments de preuve importants qui leur ont été envoyés de leur pays d'origine.
- Les réfugiés qui sont détenus sont particulièrement désavantagés, car il leur est difficile de préparer leurs documents, trouver un avocat et de l'information, etc. Davantage de demandeurs d'asile sont détenus à des moments clés du traitement de leur cas (comme au moment de remplir le formulaire Fondement de la demande d'asile ou de se rendre à leur audience) à cause des échéances plus serrées.

Par exemple, un demandeur d'asile a passé un mois et demi en détention. Un membre de sa famille a dû mettre sa vie en danger afin de lui envoyer une pièce d'identité avec photo.

- Les demandeurs d'asile ont besoin d'un réseau de soutien important afin de réussir. Les demandeurs d'asile se tournent vers les ONG afin d'obtenir de l'aide pour remplir leur formulaire Fondement de la demande d'asile, traduire des documents et en faire des copies, et ainsi de suite. Ces demandes sont lourdes à traiter pour les ONG qui ne disposent pas des ressources nécessaires et ne sont pas financées par le gouvernement pour offrir de tels services. Les demandeurs d'asile profitent aussi grandement du soutien des ONG qui les orientent et les accompagnent. Cependant, seul un petit pourcentage bénéficie de ce soutien. Par exemple, un refuge de Toronto affirme n'avoir les moyens que d'aider dix familles par année.
- Les échéances serrées sont particulièrement stressantes pour les réfugiés qui ont vécu des traumatismes sérieux comme la guerre, la torture et des agressions sexuelles.

- Le manque de temps ne permet pas d'obtenir des rapports psychologiques pour les demandeurs d'asile ayant vécu un traumatisme à la suite de persécutions.
- La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) a émis des directives concernant les demandeurs d'asile vulnérables, dont ceux ayant survécu à la torture. Cependant, dans plusieurs cas, le temps manque pour que ces demandeurs d'asile vulnérables soient identifiés, particulièrement puisque les directives s'appuient surtout sur des rapports médicaux ou autres rapports experts, afin d'identifier les demandeurs d'asile vulnérables.
- Les délais courts sont particulièrement difficiles pour les femmes faisant une demande fondée sur le genre et les personnes faisant une demande fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre puisqu'il leur est souvent nécessaire de créer un lien de confiance avant d'arriver à raconter leur histoire.
- Les demandeurs d'asile qui craignent les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle sont confrontés à des problèmes particuliers lorsqu'ils doivent établir leur orientation sexuelle, surtout lorsqu'ils ont dû cacher leur identité toute leur vie. Certains commissaires demandent encore une preuve de leur participation à la culture gaie au Canada, même quand les demandeurs d'asile ne sont pas au Canada depuis assez longtemps pour cela.
- Les gens faisant leur demande de l'intérieur du Canada font face à un dilemme : ils peuvent reporter leur demande jusqu'à ce qu'ils aient eu suffisamment de temps pour se préparer, mais ils n'ont pas accès aux services pendant ce temps et s'ils sont sans statut ils peuvent craindre d'être arrêtés. D'un autre côté, s'ils font leur demande plus tôt, leur formulaire pourrait ne pas avoir été rempli adéquatement et ils pourraient ne pas avoir eu assez de temps pour recueillir tous les éléments de preuve avant leur audience. Dans certains cas, les demandeurs d'asile ont des problèmes de santé : ils ne peuvent remplir leurs formulaires adéquatement alors qu'ils sont malades; or, ils n'ont pas accès à des soins de santé avant que leurs formulaires ne soient remplis et déposés.
- On a dit à certains demandeurs d'asile qui sont déjà au Canada qu'ils ne peuvent faire leur demande avant que tous leurs documents n'aient été traduits. Sans moyens de payer pour la traduction, certains demandeurs doivent recourir à des services gratuits tels Google Traduction.

Une famille avait plus de quarante documents à faire traduire : ils ont eu la chance de pouvoir compter sur des traducteurs bénévoles dans un refuge. Cette démarche a causé un retard de plus d'un mois avant que la famille ne puisse déposer sa demande.

- Les gens faisant une demande de l'intérieur lors de leur arrestation ont rencontré des problèmes particuliers. Selon le règlement, le formulaire « Fondement de la demande d'asile » doit être remis le jour même. Il y a un manque d'uniformité dans la façon dont ces cas ont été traités à travers le pays. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a reconnu que cela pose problème.
- Tandis que les demandeurs d'asile déploient de grands efforts afin de respecter les échéances qui leur étaient imposées, le système n'arrive pas toujours à respecter les délais prévus par la loi. Certains demandeurs d'asile ont vu leur audience reportée indéfiniment sans explication claire. Souvent, c'est l'incapacité de finaliser à temps la vérification sécuritaire qui est en cause. D'autres demandeurs se présentent à leur audience au moment prévu par l'échéancier, mais attendent ensuite le verdict pendant des mois.

- Le gouvernement s'est donné comme priorité de traiter rapidement les demandes déposées après le 15 décembre 2012. Les demandeurs d'asile arrivés avant cette date se sont vus largement oubliés dans le processus et ne reçoivent qu'une faible priorité dans la mise au rôle, même s'ils attendaient une décision depuis des années.

Le gouvernement a fait de l'accélération du traitement des demandes d'asile une priorité, mais il a gardé le silence sur les délais d'une longueur intolérable en ce qui concerne la réunification des familles des réfugiés admis. Le temps moyen pour traiter la demande d'un membre de la famille immédiate se trouvant à l'étranger est de dix-sept mois. Les délais dans certains bureaux des visas sont pires encore : vingt-six mois à Nairobi et vingt-et-un mois à Colombo.

Les « pays d'origine désignés »

La loi établit dorénavant que certains pays d'origine sont désignés, à la discrétion du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Les ressortissants de ces pays font face à des échéances encore plus courtes. Dans de nombreux pays qui semblent paisibles et « sécuritaires », certaines personnes sont victimes de persécution, de discrimination et de violence, souvent avec la participation de représentants de l'État. Cela comprend en particulier les femmes subissant de la violence fondée sur le sexe, les lesbiennes, les hommes gais et les individus transgenres, ainsi que certains groupes minoritaires, comme les Roms.

Ce qui est advenu :

- Un grand nombre de pays ont été désignés, comprenant des pays d'où proviennent un nombre important de réfugiés arrivant au Canada : la Hongrie (297 Hongrois ont été admis entre janvier et septembre 2013) et le Mexique (154 Mexicains ont été admis entre janvier et septembre 2013). La Hongrie est au troisième rang des pays ayant eu le plus grand nombre de réfugiés admis entre janvier et septembre 2013; le Mexique est au neuvième rang. Ces pays ne sont clairement pas sécuritaires pour plusieurs de leurs citoyens.
- Le nombre des Hongrois a diminué de façon significative et on ignore pourquoi.
- Les gens provenant des pays désignés, dont les Mexicains et les Hongrois, n'ont pas accès à des soins de santé pendant le traitement de leur demande (sauf dans les cas mettant en jeu la santé publique ou un danger public). Toutefois, ces gens peuvent avoir des besoins médicaux importants, y compris à la suite des persécutions qu'ils ont subies.
- Des règlements différentiels et préjudiciables s'appliquant aux gens provenant des pays d'origine désignés provoquent la confusion et des problèmes lorsque des membres d'une même famille sont de nationalité différente. Il est particulièrement inquiétant de constater que les enfants accompagnant leurs parents n'ont pas accès à des soins de santé, uniquement à cause de leur lieu de naissance.

Appel

L'implantation de la Section d'appel des réfugiés (SAR) représente un important changement au système d'asile du Canada. Néanmoins, le droit d'appel reste inaccessible pour un nombre important de demandeurs d'asile, incluant les demandeurs des « pays d'origine désignés », « les étrangers désignés » et les personnes arrivant des États-Unis. Ainsi, des erreurs subsistent et mettent en danger la vie des réfugiés.

Dans les faits :

- C'est trop tôt pour commenter les décisions prises à la Section d'appel des réfugiés.
- Il est inquiétant de constater la possibilité qu'il y ait à la Section d'appel des réfugiés des commissaires ayant échoué à l'examen écrit pour la Section de protection des réfugiés. Il serait illogique que des individus qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour statuer sur les demandes à la première instance puissent siéger au tribunal d'appels.
- Les dispositions discriminatoires dans l'accès au droit d'appel qui visent les demandeurs d'asile en provenance des pays d'origine désignés sont l'objet d'un recours légal. Le dossier, qui soulève des questions liées à la persécution fondée sur l'orientation sexuelle, constitue une contestation globale de la désignation des pays d'origine. On attend une décision de la Cour fédérale sur la demande d'autorisation.
- Il y a confusion quant à savoir qui est admissible au droit d'appel. Dans son avis de décision, la Section de protection des réfugiés envoie aux demandeurs de l'information sur la SAR, et ce, même si le demandeur en question est inadmissible au droit d'appel. Ainsi, cette manière de procéder engendre de la frustration et de l'anxiété chez les demandeurs qui ne sont pas en droit d'interjeter appel.
- La législation concernant l'accessibilité au processus d'appel de la SAR n'est pas claire et laisse place à de questionnements sur son interprétation - on s'attend à ce que certaines dispositions soient contestées devant les tribunaux.
- Pour les demandeurs d'asile refusés qui ne sont pas admissibles à interjeter appel à la SAR, il n'y a plus de sursis automatique pendant la demande de contrôle judiciaire de la décision. Certaines personnes sont soumises aux mesures de renvoi même si leur dossier est déposé devant la cour fédérale. Il est possible de demander un sursis à la cour fédérale, mais cette procédure requiert les services d'un avocat et plusieurs demandeurs n'ont pas les ressources financières nécessaires pour en assumer les coûts.

Les étrangers désignés – 'arrivées irrégulières'

En vertu de la nouvelle loi, les groupes d'individus entrés au pays dans le cadre d'une arrivée désignée comme « irrégulière » par le ministre de la Sécurité publique font face à la détention obligatoire, et les recours pour contester cette détention sont limités. Même les enfants de 16 ans et de 17 ans font face à la détention obligatoire. Même s'ils sont acceptés comme réfugiés, les étrangers désignés ne peuvent faire une demande de résidence permanente pendant une période de cinq ans. Plusieurs autres conséquences sont liées à la désignation.

Dans les faits :

- Heureusement, peu d'étrangers ont été désignés.
- Néanmoins, on constate l'étendue du pouvoir du ministre quand, en décembre 2012, il désigne l'arrivée de petits groupes d'individus entrés au pays par la frontière terrestre, et ce, plusieurs mois après leur venue au pays.
- Les dispositions minent des droits fondamentaux des personnes touchées – il semble probable qu'elles seront contestées si d'autres groupes sont désignés.

Interdiction d'un an à l'examen des risques avant renvoi (ERAR) pour les demandeurs d'asile refusés

Depuis le 15 août 2012, les demandeurs d'asile, dont la demande a été rejetée, ne peuvent présenter une demande d'ERAR pendant un an. Dans les cas de ressortissants d'un pays d'origine désigné, l'interdiction est de trois ans. Ainsi, les demandeurs d'asile refusés ne peuvent soumettre de nouveaux éléments de preuves obtenus après le rejet de la demande d'asile et avant le renvoi.

Dans les faits :

- Il y a eu des cas où pendant la période d'interdiction de nouvelles informations ont été obtenues. Dans certains cas, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et l'ASFC improvisent des solutions pour certains demandeurs d'asile. Néanmoins, il est inquiétant de constater que les demandeurs d'asile qui obtiennent cette aide sont essentiellement ceux qui ont réussi à attirer l'attention du public par le biais des médias ou qui ont la chance d'avoir un bon avocat.

Exemple : Une femme d'origine iranienne a fait face à la déportation même si de nouvelles preuves indiquaient qu'elle serait accusée d'adultère – crime punissable par la lapidation – une fois déportée en Iran. Après que son histoire fut publiée par les médias (Toronto Star, 19 septembre 2012), la mesure de déportation a été suspendue à titre discrétionnaire.

Un autre exemple : Une femme du Burundi craignant d'être l'objet de persécutions parce qu'elle appartenait à une minorité a vu sa demande d'asile refusée. Suite au refus, de nouvelles informations ont confirmé ses craintes, mais elle n'a pu les présenter. Elle s'est vue dans l'obligation de faire appel à l'ONU, qui a pris des mesures provisoires afin de la protéger (c.-à-d. demander au Canada de ne pas la déporter tant que son cas était à l'examen)

Interdiction d'un an sur les demandes de considérations d'ordre humanitaire

Les demandeurs d'asile refusés ne peuvent plus faire une demande pour des motifs humanitaires pendant une période d'un an, à moins qu'ils invoquent l'intérêt supérieur de l'enfant ou une condition médicale potentiellement mortelle. La plupart des personnes n'ont donc aucune possibilité de présenter des facteurs humanitaires impérieux avant le renvoi.

Ce qui s'est passé :

- CIC et l'ASFC n'ont pas mis en place des mesures pour assurer l'examen avant la déportation des cas impliquant l'intérêt supérieur de l'enfant ou des conditions médicales graves, même si la loi prévoit une exemption dans de tels cas à l'interdiction générale imposée aux demandes de motifs humanitaires. Citant des modifications à la législation, les agents de renvoi sont de plus en plus réticents à utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour reporter l'expulsion. Le seul recours possible est donc de demander à la Cour fédérale d'imposer un sursis. Une telle demande exige les services d'un avocat – de nombreux demandeurs n'en ont pas un. En ne s'assurant pas de l'examen des cas répondant à ces deux exceptions prévues par la loi avant le renvoi, CIC et l'ASFC violent l'esprit de la loi, ainsi que les obligations internationales relatives aux droits humains.
- L'interdiction touche également l'accès à un permis de séjour temporaire pour les personnes ayant subi la traite. Les trafiquants forcent parfois leurs victimes à déposer une demande

d'asile – dans ces cas, leurs victimes ne peuvent plus demander un permis de séjour temporaire, qui est pourtant le mécanisme de protection prévu pour les victimes de la traite. CIC a reconnu qu'il y a un problème et est à la recherche d'une solution.

Perte de la résidence permanente en cas de cessation

Les modifications apportées à la loi signifient qu'une personne perd automatiquement sa résidence permanente si la CISR décide qu'elle n'est plus réfugiée, en raison des dispositions de cessation de la Convention sur les réfugiés.

Ce qui s'est passé:

- Le gouvernement dépose un plus grand nombre de demandes de cessation, y compris dans les cas où les résidents permanents demandent la citoyenneté et indiquent dans leur demande qu'ils sont retournés dans leur pays d'origine sur un passeport délivré par leur pays. Le retour au pays peut être à des fins limitées, par exemple pour rendre visite à un membre de la famille malade.

Par exemple, une femme iranienne reconnue réfugiée en raison de sa religion est maintenant aux prises avec une demande de cessation et donc la possibilité de perdre sa résidence permanente. Elle avait voyagé de façon temporaire à son pays d'origine pour soigner son père malade – elle croyait qu'il allait mourir sans son aide.

Un accès réduit aux services

Le resserrement des règles du système d'asile est accompagné d'une réduction de l'accès aux services, ce qui augmente la vulnérabilité de personnes déjà vulnérables.

- Les compressions effectuées dans le Programme fédéral de santé intérimaire en juin 2012 ont eu des effets dévastateurs sur plusieurs demandeurs d'asile et ajoutent aux pressions subies par les organismes communautaires qui peinent à répondre aux demandeurs en crise. Certains demandeurs se retrouvent sans accès aux soins de santé.

Par exemple, un couple iranien a été reconnu réfugiés, mais la demande d'asile de leur enfant de deux ans a été refusée, ce qui le laissait sans couverture pour les soins de santé.

- Le gouvernement de l'Ontario a commencé à arrêter les prestations d'aide sociale dès qu'il est informé par le gouvernement fédéral de la décision négative, même si les demandeurs n'ont pas encore été convoqués pour leur renvoi. Des familles se retrouvent donc sans moyens et sans abri en attendant leur renvoi.

Inquiétudes concernant le message

Le CCR s'inquiète au plus haut point à propos de la manière négative dont sont traités les demandeurs d'asile dans les propos du gouvernement. En regard aux lois canadiennes et internationales, toute personne a le droit de présenter une demande d'asile pour fuir des persécutions. Il n'est pas juste non plus de prétendre que les demandes refusées sont nécessairement frauduleuses ou abusives. La définition de réfugié est restrictive et technique. De nombreuses personnes, dont le cas ne correspond pas à la définition stricte de réfugié, ont pourtant besoin de protection. Des références négatives constantes déstabilisent l'indépendance du système canadien pour les réfugiés et affaiblissent le soutien des Canadiens pour des personnes qui viennent au pays à la recherche de la sécurité et de la liberté, et dans l'espoir d'être traitées avec dignité.

Un nombre très faible de demandes d’asile

Les chiffres des neuf premiers mois de 2013 laissent croire que le Canada ne recevra que quelque 10 000 demandes d’asile cette année, à moins d’un revirement majeur au cours du dernier trimestre. Ce serait un bas historique. Le nombre annuel moyen de demandes depuis la création en 1989 de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié est 27 660.

Le gouvernement a « réussi » dans son objectif apparent de décourager les réfugiés de demander la protection du Canada, rejoignant ainsi d’autres pays occidentaux en claquant la porte sur les réfugiés.

Il est à craindre que le Canada connaisse une croissance de la population sans-papiers, alors que plusieurs personnes concluent qu’il n’est pas utile de faire une demande d’asile parce que le système d’asile n’est pas juste.

Engagement d’augmenter le nombre de réfugiés réinstallés

L’ancien ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration Jason Kenney avait annoncé que la mise en vigueur des règles plus restrictives dans le domaine du processus de demande d’asile serait accompagnée par une augmentation du nombre de réfugiés réinstallés à partir de l’étranger.

Nous n’acceptons pas que les droits des réfugiés au Canada puissent être échangés contre les places pour les réfugiés se trouvant à l’étranger. Or, dans les faits, le nombre de réfugiés réinstallés au Canada à partir de l’étranger a connu une forte diminution en 2012 (26% de moins qu’en 2011) – voir *Le CCR dénonce la baisse importante du nombre de réfugiés réinstallés au Canada*, 7 mars 2013, <http://ccrweb.ca/fr/bulletin/13/03/07>.