



HCR  
Agence des Nations Unies  
pour les réfugiés

---

Commentaires du HCR sur le projet de loi C-31

*Loi visant à protéger le système d'Immigration  
au Canada*

Mai 2012

---

## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Désignation de groupes d'étrangers dans la catégorie arrivées irrégulières.....</b>	<b>3</b>
1.1 Traitement différencié des demandeurs d'asile considérés étrangers désignés....	4
1.2 Détention obligatoire sans contrôle des motifs de détention avant 12 mois .....	4
1.3 Détention relative à l'inadmissibilité pour des raisons de grande criminalité, criminalité, ou activités de criminalité organisée .....	8
1.4 Obligation de se rapporter pour un étranger désigné malgré l'octroi du statut de réfugié selon la Convention .....	9
1.5 Impossibilité de régularisation de statut avant une période de cinq ans et les implications sur l'unité familiale .....	9
1.6 Restriction sur la délivrance de titres de voyage selon la Convention .....	10
<b>2. Pays d'origine désigné (POD) .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Irrecevabilité pour des motifs de criminalité .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Délais réduits en vertu du nouveau processus d'asile.....</b>	<b>16</b>
<b>5. Section d'appel des réfugiés (SAR).....</b>	<b>18</b>
<b>6. Demandes fondées sur des considérations d'ordre humanitaire ("H&amp;Cs") .....</b>	<b>19</b>
<b>7. Examens des risques avant renvoi (ERAR) .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Réouverture d'une demande d'asile sur la base de nouvelle preuve.....</b>	<b>22</b>
<b>9. Perte du statut de réfugié sans égard aux garanties procédurales relatives au besoin de protection toujours existant.....</b>	<b>23</b>
<b>10. Communication de renseignements.....</b>	<b>23</b>
<b>11. Rôle du HCR .....</b>	<b>25</b>
<b>Recommandations du HCR.....</b>	<b>27</b>

## Introduction

1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après nommé le « HCR ») apprécie cette opportunité de présenter ses commentaires sur le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés (LIPR), la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés (LMRER), la Loi sur la Sûreté du transport Maritime (LSTM) et la Loi du ministère de la Cioyenneté et de l'Immigration– *Loi visant à protéger le système d'Immigration au Canada*. Le projet de loi C-31 a une incidence sur les obligations internationales du Canada à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés selon la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (« la Convention de 1951 ») et son Protocole de 1967 (« le Protocole de 1967 »), desquels le Canada est une partie signataire, et soulève des questions relatives à la mise en oeuvre de ces instruments.
2. Le projet de loi C-31 introduit plusieurs mesures qui auront un impact important sur les procédures de demande d'asile au Canada. Plusieurs dispositions intéressent particulièrement le HCR, notamment : la recevabilité et l'accès aux procédures d'asile, la création de catégories séparées de demandeurs d'asile et le traitement différencié qui en découle, la détention obligatoire sans contrôle pour une durée maximale de 12 mois et la séparation de la famille d'une durée minimale de 5 ans pour certains demandeurs d'asile. Le HCR est heureux d'apprendre que la Section d'Appel des Réfugiés (SAR) a été maintenue et qu'elle sera effective. En même temps, le HCR s'inquiète de l'accès restrictif au recours en appel pour plusieurs catégories de demandeurs, ainsi que des indications à l'effet que les renvois n'auront pas de caractère suspensif pendant le contrôle judiciaire. De plus, le HCR se réjouit de la création de délais plus efficaces pour déposer les dossiers de demande d'asile et pour les audiences, visant à atteindre l'objectif d'améliorer l'efficacité du processus de détermination du statut de réfugié. Cependant, le HCR constate que ces mesures doivent être prises en toute équité dans les procédures d'asile.
3. Le HCR présente ces commentaires dans le cadre de son rôle d'Agence à laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a confié la responsabilité de fournir la protection internationale aux réfugiés et à d'autres personnes à l'intérieur de son mandat, et d'aider des gouvernements dans la recherche de solutions permanentes au problème des réfugiés. Tel qu'établi dans son Statut, le HCR remplit son mandat international de protection, inter alia, soit « en poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications ».<sup>1</sup> La responsabilité de surveillance du HCR en vertu de son Statut est réitérée à l'article 35 de la Convention de 1951, aux termes duquel les États parties s'engagent à « coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [...] dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application

---

<sup>1</sup> Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Résolution 428 de l'Assemblée générale (V), 14 décembre 1950, 8(a).

des dispositions de cette Convention. » Le même engagement est inclus à l'article II du Protocole de 1967.

4. Le HCR espère que les commentaires et recommandations énoncés dans le présent document fourniront une contribution importante à l'élaboration de la législation concernant les réfugiés, en conformité avec les normes et pratiques internationales, qui refléteront le rôle de premier plan du Canada en matière de protection des réfugiés.

## **1. Désignation de groupes d'étrangers dans la catégorie arrivées irrégulières**

5. Aux termes de l'article 20.1 (1) du projet de loi C-31, le Ministre peut, par arrêté et compte tenu de l'intérêt public, désigner un groupe de personnes comme des « arrivées irrégulières » dans l'une ou l'autre des situations suivantes : a) il est d'avis que le contrôle des personnes faisant partie du groupe, notamment en vue de l'établissement de leur identité ou la constatation de leur interdiction de territoire, ne pourront avoir lieu en temps opportun; ou b) parce qu'il a des motifs raisonnables de soupçonner que, relativement à l'arrivée du groupe au Canada, il y a eu, ou il y aura, contravention au paragraphe 117 (1) [passage de clandestins ou traite de personnes] au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou d'un groupe terroriste ou en association avec l'un ou l'autre de ceux-ci.
6. Le HCR comprend et partage les préoccupations du gouvernement du Canada, de même que ceux de nombreux autres États visant à combattre le trafic illicite de migrants. L'organisation criminelle de l'entrée illégale de personnes peut, à grande échelle, mener à l'usage abusif des procédures nationales d'immigration ou d'asile. Toutefois, vu le nombre accru d'obstacles pour accéder à la sécurité, les demandeurs d'asile doivent souvent avoir recours à des passeurs pour atteindre un endroit sûr où ils pourront demander l'asile. La désignation proposée d'arrivées irrégulières peut mener à une pénalisation injustifiée de personnes ayant besoin de la protection internationale, ce qui dans les faits équivaldrait à « blâmer les victimes » des passeurs ou des trafiquants pour avoir tenté d'échapper à la persécution.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Il faut mentionner dans ce contexte que l'article 16 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, en complément à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, établit que chaque État Partie prend, conformément aux obligations qu'il a contractées en vertu du droit international, toutes les mesures appropriées pour sauvegarder et protéger les droits des personnes qui ont été l'objet de trafic illicite de migrants. De plus, les articles 6 et 7 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes, en particulier des femmes et des enfants, en complément à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, contiennent aussi des dispositions visant à la non-pénalisation pour des entrées irrégulières, à l'assistance aux victimes de ce trafic et à leur protection. Les deux instruments doivent se lire en conformité avec les obligations émanant du droit international des réfugiés, incluant la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 (voir article 19 du Protocole contre le trafic illicite de migrants et article 14 du Protocole sur la traite). Le Canada est un Etat partie à ces instruments, ayant ratifié le Protocole contre le trafic illicite de migrants et le Protocole sur la traite le 13 mai 2002.

7. Concernant les motifs pour la désignation d'une "arrivée irrégulière", le projet de loi C-31 créera deux catégories de demandeurs d'asile et de réfugiés au Canada, en raison de la disposition de désignation ci-haut mentionnée aux termes de l'article 20.1 (1). La désignation pour des raisons opérationnelles est particulièrement inquiétante. Parmi les principales conséquences juridiques d'une telle désignation en ce qui a trait aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, on retrouve les suivantes :
- Détention obligatoire avec contrôle des motifs de détention pas avant 12 mois et par la suite seulement chaque 6 mois pour les personnes de plus de 16 ans,
  - Aucun appel devant la SAR contre une décision de la Section de la Protection des réfugiés rejetant la demande de protection d'un étranger désigné,
  - Inadmissibilité à faire une demande de résidence permanente et impossibilité d'exercer des droits familiaux et autres, durant une période minimale de 5 ans,
  - Diminution de la capacité de jouir de droits conférés à d'autres réfugiés ayant obtenu le statut au Canada, incluant le fait d'avoir à se rapporter aux autorités après l'obtention du statut de réfugié, l'impossibilité d'obtenir des titres de voyage selon la Convention pour une période de 5 ans et le possible impact négatif d'une désignation rétroactive sur une demande de résidence permanente.

### ***1.1 Traitement différencié des demandeurs d'asile considérés étrangers désignés***

8. Cette désignation est également problématique d'un point de vue non-discriminatoire. Le HCR ne croit pas que les raisons invoquées pour la désignation d'arrivée irrégulière constituent une justification légitime pour un traitement substantiellement différent des réfugiés ou des demandeurs d'asile par rapport à la détention, à l'accès à l'appel ou à l'accès à la résidence permanente conjugués au droit d'obtenir d'un titre de voyage pour les réfugiés. Conséquemment, la législation pourrait déroger aux garanties de non-discrimination selon l'approche des droits humains (e. g. articles 2 et 3 du *Pacte international sur les droits civils et politiques* (PIDCP) et, potentiellement, à l'article 3 de la Convention de 1951.

<p><b>Recommandation no. 1:</b> Le HCR se prononce contre le traitement différencié des réfugiés et des demandeurs d'asile dans la mesure où son application transgresse les droits établis des réfugiés.</p>
---

### ***1.2 Détention obligatoire sans contrôle des motifs de détention avant 12 mois***

9. L'article 55 (3.1) du projet de loi C-31 prévoit la détention obligatoire de tous les étrangers désignés de plus de 16 ans, et l'article 56 (2) stipule qu'un étranger désigné doit être détenu jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue lui octroyant l'asile ou la protection, ou jusqu'à ce que la Section d'Immigration ou le Ministre

ordonnent sa libération. En vertu du projet de loi, la discrétion des agents pour procéder à une mise en liberté est restreinte. Aux termes de l'article 57.1 (1), la Section d'Immigration doit réviser les raisons justifiant la détention prolongée d'un étranger désigné 12 mois à partir du premier jour de mise en détention et *ne peut le faire avant* l'expiration de ce délai. Par la suite, le contrôle des motifs de détention pourra seulement avoir lieu à tous les 6 mois.

10. Depuis longue date, le HCR considère que la détention des demandeurs d'asile est essentiellement indésirable. En exerçant leur droit fondamental de demander l'asile, les demandeurs se voient souvent forcés d'arriver, ou d'entrer illégalement dans un territoire. La position des demandeurs d'asile diffère fondamentalement de celle des immigrants du fait que les premiers peuvent ne pas être en mesure de respecter les formalités légales exigées à l'entrée notamment à cause de l'urgence de leur fuite ou leur incapacité de s'adresser aux autorités<sup>3</sup>. L'article 31 de la Convention de 1951 traite de cette situation et interdit que des sanctions pénales soient imposées à des réfugiés du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier. L'article 31 (2) établit également que les États contractants n'appliqueront pas aux déplacements de ces réfugiés et demandeurs d'asile d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires, et que ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que leur statut soit régularisé, ou qu'ils obtiennent admission dans un autre pays. De concert avec les instruments internationaux sur les droits humains, la détermination des restrictions pouvant être nécessaires doit être examinée dans chaque cas d'espèce.
11. Le droit international stipule clairement que personne ne peut faire l'objet d'une détention arbitraire ou illégale.<sup>4</sup> La Comité des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré que pour rendre une détention légale, cette mesure doit poursuivre un objectif gouvernemental légitime qui est estimé nécessaire, raisonnable dans toute circonstance et proportionnel à *chaque cas individuel*; et que la détention peut être justifiée uniquement là où d'autres mesures moins invasives ou coercitives ont été considérées.<sup>5</sup> La détention doit aussi être assujettie à des contrôles judiciaires périodiques (voir, spécifiquement, article 9(4) du PIDCP). En particulier, le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU a déclaré que la détention obligatoire et non révisable est illégale dans le contexte du droit international.<sup>6</sup>
12. Dans la pratique, il a été constaté que la détention peut causer des maladies psychologiques, des traumatismes, de la dépression, de l'anxiété, de l'agressivité et d'autres conséquences d'ordre physique, émotif et psychologique. La détention peut exacerber la souffrance et les traumatismes que les demandeurs d'asile ont

---

<sup>3</sup> Voir Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile*, 26 février 1999, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b1f7cc4.html>, Principe directeur 2, page 5.

<sup>4</sup> Article 9, Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP).

<sup>5</sup> *C v. Australia*, HRC, Comm. 900/1999, 13 novembre 2002, par. 8.2.

<sup>6</sup> *A v. Australia*, HRC, Comm. No. 560/1993, 30 avril 1997, par. 9.4 et 9.5 et *C v. Australia*, HRC, Comm. 900/1999, 13 novembre 2002, par. 8.3 par rapport à des violations de l'article 9 (4) PIDCP, voir Conclusion n°. 44 (XXXVII), du Comité exécutif : *Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile*, (1986), par. (e).

peut-être déjà subis avant ou durant leur fuite pour chercher la protection. Ces conséquences de la détention peuvent être même plus graves pour les demandeurs d'asile vulnérables tels que les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, les victimes de torture ou de traumatismes et les personnes atteintes de troubles physiques ou mentaux.

13. Il n'existe pas de preuve empirique qui démontre que la détention dissuade la migration irrégulière ou décourage des personnes à demander l'asile.<sup>7</sup> La détention peut également créer des difficultés accrues à l'intégration dans le pays d'accueil pour les personnes en besoin de protection. Les conséquences à l'égard des droits humains, ainsi que les coûts sociaux et financiers de la détention administrative forceraient l'exploration plus poussée ainsi qu'un plus grand investissement dans les alternatives à la détention, avec lesquelles le Canada a déjà eu des expériences positives.<sup>8</sup>
14. Eu égard à la limite d'âge prévu à l'article 57, le HCR rappelle qu'en vertu des principes généraux du droit international, et tel que stipulé dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la dénomination « enfant » inclut toutes les personnes ayant moins de 18 ans.<sup>9</sup> La Convention affirme que « nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire », et que tout enfant doit « avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente ».<sup>10</sup> Tel que le Comité exécutif du HCR a conclu, vu que la détention peut affecter le bien-être physique et mental des enfants et accroître leur vulnérabilité, les États doivent s'abstenir de détenir des enfants, ou y recourir en dernière analyse comme mesure de dernier recours et pour une durée la plus brève que possible, en considérant l'intérêt supérieur de l'enfant.<sup>11</sup>
15. Du point de vue du HCR, les dispositions pertinentes découlant du projet de loi C-31, telles qu'actuellement rédigées, seraient déroatoires à plusieurs normes internationales. Les critères de la désignation et la nature collective des arrivées irrégulières sont trop généraux pour se convaincre que la détention est justifiée pour des raisons de nécessité ou qu'elle est raisonnable dans toutes les circonstances et que cette mesure est adaptée à chaque cas individuel. Les articles 55 à 57 établissent la détention comme une règle, alors qu'elle devrait être

---

<sup>7</sup> Voir A. Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, avril 2011, HCNR, PPLA/2011/01.Rev.1, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html>. UN High Commissioner for Refugees, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, juillet 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>.

<sup>8</sup> Voir A. Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, avril 2011, UNHCR, PPLA/2011/01.Rev.1, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html>, qui offre une discussion sur le *Toronto Bail Program*.

<sup>9</sup> Article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

<sup>10</sup> Article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

<sup>11</sup> Conclusion n°. 107 (LVIII), du Comité exécutif *Les enfants dans les situations à risque*, (2007), par. (b) (xi).

l'exception et une mesure de dernier recours. Par ailleurs, le manque d'accès à un contrôle de motifs de détention pour une période de 12 mois et subséquemment à tous les 6 mois, contreviendrait aux garanties procédurales établies aux termes de l'article 9(4) du PIDCP et constituerait une mesure sans précédent au Canada.

16. Pour les raisons ci-haut détaillées, le HCR recommande fortement que le gouvernement s'abstienne d'introduire un régime de détention obligatoire pour les arrivées irrégulières concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le HCR recommande que les personnes détenues puissent au moins bénéficier de tous les droits qui leur sont dûs en vertu du droit international, incluant les contrôles de motifs de détention réguliers. Le HCR recommande également l'application d'alternatives à la détention lorsqu'il s'avère approprié, d'après les meilleures pratiques positives déjà existantes au Canada.<sup>12</sup> Des précautions particulières doivent être prises relativement aux personnes vulnérables dont les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, les victimes de torture ou de traumatismes et les personnes atteintes des troubles physiques et/ou mentaux.

**Recommandation no. 2:** Le HCR recommande fortement que le gouvernement s'abstienne d'introduire un régime de détention obligatoire pour des arrivées irrégulières concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le HCR recommande que les personnes détenues puissent au moins bénéficier de tous les droits qui leur sont dûs en vertu du droit international, incluant les contrôles des motifs de détention réguliers.

**Recommandation no. 3:** Le HCR recommande que des alternatives à la détention soient explorées et mises en application où il s'avère approprié, d'après les meilleures pratiques positives déjà existantes et, plus particulièrement par rapport aux enfants, femmes enceintes, personnes âgées, victimes de torture ou de trauma et personnes atteintes de troubles physiques et/ou mentaux.

**Recommandation no. 4:** Le HCR recommande que la définition de l'enfant dans le projet de loi C-31 soit conforme à la définition prévue à la Convention relative aux droits de l'enfant et que les dispositions de l'article 37 de ladite Convention soient respectées intégralement.

---

<sup>12</sup> Voir A. Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, avril 2011, HCNUR, PPLA/2011/01.Rev.1, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html>



### **1.3 Détention relative à l'inadmissibilité pour cause de grande criminalité, criminalité ou activités de criminalité organisée<sup>13</sup>**

17. Le projet de loi C-31 introduit un paragraphe modifié de l'article 55 (3) (b) de la LIPR aux termes duquel « un résident permanent ou un étranger peuvent, au moment de leur arrivée au Canada, être détenus si un agent (...) (b) a des motifs raisonnables de soupçonner que celui-ci est interdit de territoire pour des raisons de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux, ou pour grande criminalité, criminalité ou criminalité organisée ». De plus, aux termes du paragraphe 58 (1) (c), la Section d'Immigration serait obligée de prolonger la détention si elle estime que le Ministre « prend les mesures voulues pour enquêter » relativement aux soupçons raisonnables portant sur les motifs d'inadmissibilité.
18. En ce qui a trait aux demandeurs d'asile, cette nouvelle disposition pourrait être interprétée et appliquée de façon pouvant mener à la détention arbitraire. Alors que la sécurité nationale et l'ordre public constituent des motifs légitimes de détention, le HCR souligne les exigences du droit international en matière de nécessité et de proportionnalité de la détention. La détention doit être une mesure de dernier recours et doit seulement être appliquée lorsqu'il a été démontré que des mesures moins coercitives ou moins intrusives seraient insuffisantes. Dans ce contexte, les alternatives à la détention font partie de toute évaluation de la nécessité et proportionnalité de la détention.<sup>14</sup>
19. Aussi, des situations de criminalité (grande, organisée ou autre) doivent être traitées dans le contexte du droit criminel par un ministère public, avec les garanties procédurales pertinentes appropriées.
20. Par ailleurs, le HCR est d'avis qu'il ne faut pas restreindre les motifs de la mise en liberté en justifiant la détention prolongée lorsque les « mesures voulues » sont prises par le Ministre « pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner » une inadmissibilité. La détention pour motifs d'enquête devrait être limitée par des contrôles périodiques des éléments de preuve présentés afin de justifier les raisons de la détention, et non seulement les efforts déployés pour introduire cette preuve. Les demandeurs d'asile ne devraient pas être maintenus en détention plus longtemps que nécessaire et lorsqu'il n'existe plus de motifs valides justifiant la détention d'une personne, elle devrait être libérée.

---

<sup>13</sup> Ces dispositions s'appliquent non seulement aux étrangers désignés mais aussi aux demandeurs d'asile faisant partie des catégories mentionnées dans le titre ci-haut.

<sup>14</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, juillet 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>.

#### **1.4 Obligation de se rapporter pour un étranger désigné malgré l'octroi du statut de réfugié selon la Convention**

21. Aux termes de l'article 98.1 (1) du projet de loi C-31, les étrangers désignés qui se sont vus octroyer le statut de réfugié doivent se rapporter à un agent en conformité avec les règlements. Le but, les modalités et le délai pour ces conditions ne sont pas clairement énoncés dans le projet de Loi.
22. Le HCR remarque qu'au Canada, certains réfugiés selon la Convention ne sont pas assujettis à des conditions de se rapporter aux autorités et recommande d'éviter d'établir un système à deux niveaux pour des personnes reconnues réfugiées. Le HCR s'inquiète du fait que ces conditions pourraient revêtir un caractère punitif les rendant incompatibles avec l'article 31 de la Convention de 1951. En outre, toute limite de la liberté de mouvement des réfugiés devrait satisfaire aux dispositions de l'article 26 de la Convention de 1951, ainsi qu'aux critères de nécessité et de proportionnalité des instruments relatifs aux droits humains.<sup>15</sup> Le HCR recommande que ce traitement différentiel soit évité et que les réfugiés selon la Convention ne soient pas assujettis à des conditions les obligeant à se rapporter sur une base régulière.

**Recommandation no. 5:** Le HCR recommande que les étrangers désignés, particulièrement pour des raisons opérationnelles, qui ont été reconnus comme réfugiés selon la Convention de 1951, soient traités comme les autres réfugiés et qu'ils ne se voient pas imposer des conditions de se rapporter aux autorités sur une base régulière, sauf si nécessaire et justifiable dans un cas individuel. Tous les réfugiés reconnus doivent pouvoir bénéficier des droits garantis par la Convention et les autres instruments relatifs aux droits humains.

#### **1.5 Impossibilité de régularisation de statut avant une période de cinq ans et les implications sur l'unité familiale**

23. En vertu du projet de loi C-31, il est interdit aux étrangers désignés ayant été reconnus comme réfugiés de faire une demande de résidence permanente ou de résidence temporaire, ou de faire des demandes fondées sur des considérations humanitaires avant une période de cinq ans à compter de la date d'acceptation par la Commission d'Immigration et du Statut de Réfugié (CISR). Ce délai s'applique également au parrainage de membres de la famille. Par conséquent, il vient retarder d'au moins 5 ans l'intégration de ces personnes à la société canadienne, ainsi que la réunification avec leurs familles.
24. L'article 34 de la Convention de 1951 spécifie que les États contractants faciliteront, « ...dans la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. » L'interdiction de la régularisation de leur statut risque de retarder l'accès aux procédures de naturalisation. Cela ne correspond pas à l'esprit de la

---

<sup>15</sup> Article 12 (1) PIDCP, et article 22 de la *Convention Américaine relative aux Droits de l'Homme* (CADH).

Convention de 1951 ni ne répond à son objectif ultime visant à fournir des solutions durables aux réfugiés.

25. Le principe de l'unité familiale est ancré dans le droit international comme l'élément naturel et fondamental de la société et il a droit à la protection de la société et de l'État.<sup>16</sup> Le Comité exécutif du HCR a souligné à plusieurs reprises la nécessité de protéger l'unité familiale des réfugiés. En particulier, lorsque le demandeur principal est reconnu comme réfugié, d'autres membres de l'unité familiale en principe doivent aussi être reconnus comme réfugiés ; les questions liées à l'unité familiale devraient être traitées de façon prioritaire,<sup>17</sup> et la réunification de la famille doit être facilitée dans l'État où le réfugié est un résident légal à condition qu'il n'y ait aucun autre pays où les membres de la famille puissent vivre ensemble.<sup>18</sup> Du point de vue du HCR, l'effet de la désignation peut avoir des conséquences disproportionnées se traduisant par un long délai ou par la privation de la réunification familiale pour des réfugiés reconnus.

**Recommandation no. 6:** Le HCR recommande que, dans l'esprit de la Convention de 1951, le délai imposé de cinq ans précédant la régularisation du statut soit supprimé.

**Recommandation no. 7:** Le HCR recommande que le principe de l'unité de la famille soit entièrement respecté et appliqué de façon constante tout le long de la durée des procédures de demande d'asile et que les réfugiés reconnus en vertu de la Convention de 1951 puissent faire les demandes visant à la réunification familiale dans des délais opportuns.

### **1.6 Restriction sur la délivrance de titres de voyage selon la Convention**

26. Le nouvel article 31.1 du projet de loi C-31 prévoit que, pour les fins de l'article 28 de la Convention de 1951, un étranger désigné dont la demande d'asile ou la demande de protection est acceptée ne réside légalement au Canada que s'il devient résident permanent ou si un permis temporaire lui est délivré aux termes de l'article 24. Ce nouvel article pourrait mener à la situation où des étrangers désignés seraient incapables d'obtenir un titre de voyage selon la Convention pour une période de 5 ans sans justification appropriée.
27. Le nouvel article 31.1 est contraire à l'article 28 de la Convention de 1951 qui prévoit que « les États contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire, des titres de voyage destinés à leur permettre de

<sup>16</sup> Article 23 PIDCP, article 9 CRC et article 17 CADH; voir aussi Recommandation B de l'Acte final de la conférence diplomatique au cours de laquelle la Convention de 1951 a été adoptée.

<sup>17</sup> Voir Conclusion No. 88 (XLX) du Comité exécutif, *La protection de la famille du réfugié*, (1999), par. (b) (iii) et (iv); et Conclusion No. 24 (XXXII) du Comité exécutif, *Réunification familiale*, (1981), par. 2 et 5.

<sup>18</sup> Comité exécutif du Programme du Haut Commissariat, Comité permanent, Questions relatives à la protection de la famille, EC/49/SC/CRP.14, 4 juin 1999, par. 13, disponible sur:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca00.html>

voyager hors de ce territoire, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent... » Même si le terme « résider légalement » n'a pas une signification reconnue universalement, le HCR est d'avis que le terme « résidence » réfère à un séjour régularisé d'une certaine durée – incluant soit la résidence permanente ou une résidence temporaire, alors que le terme « légal » doit d'ordinaire être évalué en rapport avec les lois et les règlements en vigueur au pays.<sup>19</sup> Un jugement portant sur la légalité doit néanmoins tenir compte des circonstances contemporaines à chaque situation, y compris le fait que le séjour en question est connu et non pas interdit. Des réfugiés reconnus officiellement dont le statut leur a été décerné par l'État qui les a acceptés devraient être considérés comme « résidant régulièrement » dans leur pays d'accueil et, par conséquent, bénéficier du droit d'obtenir des titres de voyage selon la Convention, aux termes de l'article 28 de la Convention de 1951, à moins qu'il y ait des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public qui pourraient justifier le refus d'un titre de voyage selon la Convention dans le cas d'espèce.<sup>20</sup>

**Recommandation no 8 :** Le HCR recommande de supprimer l'article 31.1 du projet de loi C-31 ou, de façon alternative, de l'adapter à la lettre et l'esprit de l'article 28 de la Convention de 1951.

## 2. Pays d'origine désigné (POD)

28. En vertu de l'amendement 58, le projet de loi C-31 modifierait la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés (LMRER) (art. 109.1) eu égard aux critères de désignation des pays d'origine par le Ministre. Les demandeurs d'asile des pays désignés peuvent avoir à faire face aux conséquences juridiques suivantes :

- Des délais différents pour fournir des documents, particulièrement le Fondement de la Demande et/ou pour fixer la date d'une audience (entre autres), à être déterminés dans le Règlement (voir l'amendement 59 du projet de loi C-31, art.

<sup>19</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, “*Lawfully Staying – A Note on Interpretation*”, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42ad93304.pdf>.

<sup>20</sup> R. da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, juin 2006, UNHCR, POLAS/2006/02, page 18. Cette interprétation est appuyée par des pratiques bien répandues des États, voir e.g. article 25 de la Directive 2004/83/EC du Conseil datée du 29 avril 2004 sur les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les personnes apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 19 mai 2004, acceptée par la plupart des juristes reconnus : J. Vedsted-Hansen, article 28/*Schedule* dans A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, par. 63 et. seq., G. Goodwin-Gill et J. McAdam, *The Refugee in International Law*, (3<sup>rd</sup> ed.), Ch. 10, 1.3.3, p. 525; J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Ch. 6.6 Voyage international.

111.1 (2) de la LIPR),<sup>21</sup>

- Aucun accès à la SAR si leur demande est rejetée (voir l'amendement 36 du projet de loi C-31, art. 110(2) de la LIPR),
- Refus de sursis statutaire au renvoi (voir l'amendement 20 du projet de loi C-31, art. 49 (2)(c) de la LIPR).<sup>22</sup>

29. Les éléments déclencheurs pour un examen de POD reposent sur les taux de rejet, de retrait et de désistement ou sur une liste de contrôle qualitative pour les pays dont sont originaires un nombre peu élevé de demandeurs d'asile. Des seuils et des éléments déclencheurs quantitatifs seront établis par arrêté ministériel. Cela va à l'encontre des amendements proposés antérieurement dans la LRER qui assujettissaient les désignations à l'approbation d'un groupe d'experts. En outre, les amendements proposés n'offrent pas de procédure permettant de retirer un pays de la liste.
30. Concernant les conséquences juridiques, des délais réduits seront débattus ci-dessous, dans la section 4 et l'accès à un appel dans la section 5. Dans cette section, l'emphasis sera mise sur le concept de POD, les critères de sélection et le processus de révision.
31. Le HCR ne s'oppose pas à la création d'une liste de pays « désignés » ou de « pays d'origine sûrs », tant que cette liste reste un outil procédural permettant de prioriser les demandes ou d'en accélérer le traitement dans des situations bien précises. La désignation d'un pays comme pays d'origine sûr ne peut pas offrir une garantie absolue de sécurité aux ressortissants de ce pays ; elle peut uniquement prendre en considération les circonstances générales d'un pays sur la base de critères civils, juridiques et politiques et déterminer si les agents trouvés coupables de persécution, de torture ou de traitements dégradants, cruels ou inusités peuvent faire l'objet de sanctions en pratique dans le pays en question.<sup>23</sup> Il est possible que

---

<sup>21</sup> Le gouvernement a fait référence à de plus courts délais pour les audiences des demandeurs de POD, voir: Citoyenneté et Immigration Canada, Document d'information – Aperçu des mesures de réforme visant le système d'octroi de l'asile au Canada, op. cit.

<sup>22</sup> Il y a des indications à l'effet que cette disposition sera complétée par un changement au Règlement, à l'effet que les demandeurs provenant de POD, ceux désignés sous la catégorie des arrivées irrégulières, ceux qui tombent sous une exception à l'Entente sur les pays tiers sûrs, et ceux dont les demandes d'asile sont trouvées manifestement infondées ou qui n'ont pas de minimum de fondement, ne pourront bénéficier d'un sursis au renvoi statutaire. A noter cependant que ces individus pourront toujours bénéficier d'un sursis judiciaire au renvoi, en vertu de la juridiction de droit commun de la Cour Fédérale. Voir Julie Bechard and Sandra Elgersma, *Legislative Summary of Bill C-31 : An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act, the Balanced Refugee Reform Act, the Marine Transportation Act and the Department of Citizenship and Immigration Act*, 16 avril 2012, pp. 3 et 7.

<sup>23</sup> Voir les commentaries provisoires du HCR sur la proposition d'une Directive du Conseil Européen sur les normes de base des procédures des pays membres pour l'accord et le retrait du statut de réfugié (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, du 9 novembre 2004), 10 février 2005, page 41 (Commentaire sur l'article 30), disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>. Voir aussi la Conclusion du Comité exécutif no. 87 (L), *Conclusion générale sur la protection internationale*, (1999), par. (j): "(...) doivent être appliqués de façon adéquate afin de ne pas aboutir à un inacceptable déni d'accès aux procédures d'asile ou à des violations du principe de non-refoulement.»

malgré des conditions générales de sécurité dans le pays d'origine, pour certaines personnes, membres de groupes particuliers ou relativement à certaines formes de persécution, le pays demeure peu sûr.

32. En outre, alors que le concept de POD peut agir comme un outil efficace de prise de décision, il est important que l'évaluation générale de certains pays d'origine désignés comme étant sûrs s'appuie sur des renseignements objectifs, dignes de foi et actualisés émanant de sources diverses. L'évaluation doit prendre en considération non seulement les instruments internationaux ratifiés ou les cadres légaux existants, mais aussi le niveau réel de respect des droits humains et de la primauté du droit documentés dans l'historique du pays par rapport au respect des droits humains dans son ensemble, incluant la conformité aux instruments liés aux droits humains et son ouverture à la présence d'organisations nationales ou internationales dans le but de surveiller les questions relatives aux droits humains.<sup>24</sup> Aussi, en ce qui a trait à la procédure visant à ajouter ou à retirer des pays de toute liste de pays d'origine sûrs, cela exige une transparence, une ouverture à la possibilité de contestation devant un tribunal et à faire l'objet de révision en raison d'un changement de circonstances dans les pays d'origine. Ces exigences de transparence et de qualité pourraient être atteintes plus facilement si la désignation était faite par un groupe d'experts.

**Recommandation no. 9:** Le HCR recommande que la désignation d'un pays comme POD s'appuie sur des renseignements objectifs, fiables et actualisés et que la désignation soit déterminée par un groupe d'experts. La désignation doit également pouvoir être contestée devant un tribunal et faire l'objet de révision en cas de changements de circonstances dans le pays d'origine.

### 3. Irrecevabilité en raison de motifs de criminalité

33. L'article 101 (2) (a) et (b) de la LIPR prévoit « L'interdiction de territoire pour grande criminalité visée à l'alinéa n'emporte irrecevabilité de la demande que si elle a pour objet : (a) une déclaration de culpabilité au Canada pour une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans et pour laquelle un emprisonnement d'au moins deux ans a été infligé ; ou (b) une déclaration de culpabilité à l'extérieur du Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans, le ministre estimant que le demandeur constitue un danger pour le public au Canada.
34. Le projet de loi C-31 baisse le seuil concernant la « grande criminalité » en retirant la condition d'après laquelle une peine d'au moins deux ans est imposée aux

---

<sup>24</sup> Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés, Procédures d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces), Consultations globales sur la protection internationale, EC/GC/01/12, 31 mai 2001, au par. 39, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>



termes du paragraphe (a), et en supprimant la condition d'obtenir l'avis du Ministre en ce que la personne constitue un danger pour le public aux termes du paragraphe (b). Cet amendement doit être analysé en conjonction avec la loi omnibus promulguée récemment,<sup>25</sup> qui introduit plusieurs autres dispositions répondant au « seuil de grande criminalité », ainsi que l'opportunité limitée d'examiner les facteurs atténuants d'après les circonstances particulières de la personne.

35. C'est un principe établi depuis longue date que des procédures équitables et efficaces pour la détermination du statut de réfugié doivent être en place, afin de s'assurer que les réfugiés et d'autres personnes admissibles à la protection en vertu du droit national ou international sont dûment identifiées et qu'elles se voient accorder la protection.<sup>26</sup> Du point de vue du HCR, les demandes d'asile ne doivent pas être considérées irrecevables à moins que la personne concernée ait déjà trouvé une protection efficace dans un autre pays (« premier pays d'asile»), ou si la responsabilité d'évaluer la demande d'asile particulière est en substance assumée par un tiers pays où le demandeur d'asile sera protégé du refoulement et sera en mesure de demander et obtenir l'asile en accord avec les normes internationales (« tiers pays sûr »).<sup>27</sup> Le HCR a déjà exprimé des réserves relativement à l'examen de l'exclusion sous la rubrique d'«irrecevabilité», ou admissibilité aux procédures d'asile - les considérations présentées dans les commentaires que le HCR a adressés au Comité permanent sur l'Immigration et la Citoyenneté de la Chambre des Communes en date du 5 mars 2001, avec l'introduction de la LIPR, demeurent valides.<sup>28</sup>
36. Également, le HCR avait déjà exprimé son point de vue par rapport aux dispositions de l'article 101 (2) (a) et (b) de la LIPR.<sup>29</sup> En ce qui concerne le nouvel article 101

---

<sup>25</sup> La loi C-10, «Une Loi visant à amender le Code criminel (Peines minimales pour des infractions impliquant des armes à feu) et des amendements consécutifs à une autre loi» fut promulguée au Parlement le 12 mars 2012

<sup>26</sup> Conclusion n°. 71 (XLIV) du Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, (1993), par. (i) et Conclusion n°. 74 (XLV) du Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, (1994), par. (i); et Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Procédures d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces), EC/GC/01/12, 31 mai 2001, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>

<sup>27</sup> Voir : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Procédures d'asile (Procédures d'asile justes et efficaces), EC/GC/01/12, 31 mai 2001, par. 8, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>. Voir aussi: Commentaires provisoires du HCR sur la proposition d'une Directive du Conseil sur les standards minimaux portant sur les procédures dans les pays membres pour reconnaître et révoquer le statut de réfugié (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, du 9 novembre 2004), disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42492b302.pdf>.

<sup>28</sup> Voir: HCR Canada, Commentaires sur la Loi C-11, Soumission au Comité permanent sur l'Immigration et la Citoyenneté de la Chambre des Communes, 5 mars 2001, page 15 et suivantes., disponible sur : <http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/403/CIMM/WebDoc/Office%20of%20the%20United%20Nations%20High%20Commissioner%20E.pdf>. Voir aussi: Indications sur la protection internationale n°. 5: Application des clauses d'exclusion Clauses: article 1F de la Convention de 1951 relativement au Statut de Réfugié, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, par. 31 et l'annexe Note de base, ainsi que *the Lisbon Expert Roundtable: Consultations globales sur la protection internationale*, 3-4 mai 2001, EC/GC/01/2Track/1, par. 15, en ligne à: <http://www.unhcr.org/3b38938a4.pdf>.

<sup>29</sup> Voir HCR Canada, Commentaires sur le projet de loi C-11, Soumission au Comité permanent sur l'Immigration et la Citoyenneté de la Chambre des Communes, 5 mars 2001, page 18 et suivantes., disponible sur:

(2) (a) portant sur les condamnations au Canada, le HCR fait valoir que, dans des dossiers de condamnations pour crimes commis au Canada l'exclusion du statut de réfugié international serait justifiée seulement si les agissements dont il est question cadrent avec les limites de l'article 1F (a) (comme un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, tels définis dans les instruments internationaux pertinents) ou l'article 1F(c) (tels que des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies).<sup>30</sup> Lorsque de telles déclarations de culpabilité ont été prononcées par rapport à des crimes commis à l'extérieur du Canada, cela peut amener l'exclusion en vertu d'une des trois clauses aux termes de l'article 1F – l'article 1F(b) peut être applicable, selon la gravité et la nature (« non politique ») des crimes dont il est question. En éliminant la condition qu'une peine d'au moins deux ans ait effectivement été imposée (créant ainsi un moindre test pour la grande criminalité), la signification plus large du terme « criminalité grave » dans le projet de loi C-31, conjuguée avec le projet de loi C-10 récemment adopté (projet de loi sur la sécurité des rues et des communautés) conduiront à l'irrecevabilité de personnes effectivement en besoin de protection internationale qui ne répondront pas aux critères d'exclusion aux termes de l'article 1 F (b) de la Convention de 1951. La nature obligatoire de l'article 101 (2), conjuguée avec des ordonnances de renvoi accéléré aux termes du nouveau paragraphe 48(2) du projet de loi C-31 augmentent le risque de refoulement.

37. Concernant le nouvel article 101 (2) (b) qui a trait aux condamnations à l'extérieur du Canada, le HCR remarque que ces condamnations peuvent constituer la base pour l'exclusion aux termes de l'article 1F de la Convention de 1951 – cet examen doit cependant être fait comme une partie de la procédure visant à déterminer le bien-fondé de la demande, plutôt qu'au stade de l'admissibilité. En termes de la portée de l'article 101 (2) (b), la position du HCR concernant la possibilité d'irrecevabilité pour cause de liens avec des crimes qui ne s'insèrent pas dans le champ d'application de l'article 1F ressemble à celle décrite ci-haut par rapport à l'article 101 (2) (a). En outre, l'élimination de la condition d'après laquelle une personne donnée constitue « un danger pour le public » élargira la portée de cette disposition d'irrecevabilité, non seulement au-delà des critères justifiant l'exclusion aux termes de l'article 1F, mais aussi les conditions sous lesquelles la Convention de 1951 permet des exceptions au principe de non-refoulement, dans l'article 33(2).<sup>31</sup> Dans ce contexte, le HCR signale que l'article 33(2) de la Convention de 1951 porte sur le traitement des réfugiés et définit les circonstances exceptionnelles dans lesquelles ils pourraient être refoulés ; cette disposition n'avait pas été conçue comme visant à déterminer l'admissibilité aux procédures de détermination du

---

<http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/403/CIMM/WebDoc/Office%20of%20the%20United%20Nations%20High%20Commissioner%20E.pdf..>

<sup>30</sup> Contrairement à l'article 1F(a) et (c), la clause d'exclusion dans l'article 1F(b) contient des critères géographiques et temporels et peut s'appliquer seulement à des personnes dont on aura de raisons sérieuses de penser qu'elles « ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil, avant d'y être admise comme réfugiés ».

<sup>31</sup> Voir HCR dans *N- A- M-, Petitioner, v. Michael Mukasey, Attorney General of the United States, Respondent Brief for the United Nations High Commissioner for Refugees as Amicus Curiae in Support of Petitioner*, 19 juin 2008, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/type,AMICUS,,USA,48622dd72,0.htm>



statut de réfugié, ni comme une clause d'exclusion.<sup>32</sup>

**Recommandation no. 10:** Le HCR recommande que les amendements proposés aux articles 101 (2) (a) et (b) de LIPR évitent d'élargir davantage les raisons d'irrecevabilité de manière non compatible avec la Convention de 1951.

#### 4. Délais réduits en vertu des nouvelles procédures d'asile

38. Un des objectifs déclarés de la réforme des procédures d'asile est la création d'un processus plus efficace, comportant des délais réduits. Selon l'amendement 56 du projet de loi C-31, (qui amende l'article 100 de la LIPR), la première étape pour faire une demande d'asile en vertu du nouveau système, sera la soumission d'un document appelé le « Fondement de la demande » (FdD) (dont le contenu exact reste encore à déterminer). Les délais pour la soumission du FdD et ceux pour fixer la date d'une audience seront établis par règlement (tel que mentionné dans les amendements des paragraphes 100 et 111.1 en vertu du projet de loi C-31).<sup>33</sup> Toutefois, dans le document d'information publique de base qui compare le système actuel aux nouvelles propositions,<sup>34</sup> le délai pour déposer le FdD pourrait être aussi court que 15 jours pour les personnes qui demandent l'asile à un point d'entrée, alors que les demandeurs faisant la demande à l'intérieur du pays devront présenter leur FdD à l'entrevue sur la détermination de la recevabilité.
39. En outre, le gouvernement a indiqué que le délai pour une audience de premier niveau devant la Section de la Protection des Réfugiés (SPR) sera de 30 jours pour les demandeurs de POD ayant présenté leur demande dans un bureau intérieur (60 jours en vertu de la LRER), de 45 jours pour les demandeurs de POD ayant fait leur demande à un point d'entrée, et de 60 jours pour tous les demandeurs non inclus dans la catégorie de POD (90 jours en vertu de la LRER).<sup>35</sup> L'amendement 59 du projet de loi C-31 (à l'article 111.1 de la LIPR), établit que le règlement peut allouer des délais différents à des demandeurs de POD. Si les demandeurs en question sont admissibles à un appel à la SAR, ils auront 15 jours ouvrables pour loger un appel avec un délai prévu de 90 jours pour recevoir une décision par écrit.<sup>36</sup>
40. Pendant plusieurs années, le HCR a observé les efforts déployés par les États en vue d'accélérer le processus de prise de décision au moyen de diverses mesures

---

<sup>32</sup> Voir, par exemple, HCNUR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted* (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 janvier 2005, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html>.

<sup>33</sup> À cet égard, les commentaires du HCR sont sujets à des changements à la lumière du futur règlement et des règles de la CISR.

<sup>34</sup> Citoyenneté et Immigration Canada, *Document d'information – Aperçu des mesures de réforme visant le système d'octroi de l'asile du Canadat*, accédé le 15 mars 2012, en ligne:

<<http://www.cic.gc.ca/english/departement/media/backgrounders/2012/2012-02-16f.asp>>.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

procédurales. Une de ces mesures est l'introduction de délais pour les demandes.<sup>37</sup> A l'égard des critères d'efficacité, le HCR appuie les efforts déployés par les autorités gouvernementales pour rendre des décisions sur les demandes d'asile dans des délais raisonnables. Toutefois, les États doivent équilibrer l'efficacité avec l'équité de la procédure. Des délais excessivement restrictifs dans le contexte d'un processus d'asile sophistiqué peuvent mener à un taux accru de désistement des demandes et à un accroissement du nombre de demandeurs non-représentés. Généralement, les demandeurs d'asile ne possèdent pas les connaissances ou la formation leur permettant de naviguer dans le système juridique (compte tenu de leur vulnérabilité et probables barrières linguistiques). Même lorsqu'un demandeur retient un conseil, il faut allouer assez de temps pour lui permettre de faire une demande d'aide juridique, et/ou d'instruire son conseil sur les détails de son dossier. À défaut d'offrir les conditions appropriées pour retenir un conseil, la CISR pourrait voir une augmentation du nombre de demandeurs non-représentés qui sont nullement préparés et mal outillés pour présenter leurs demandes. Ces individus peuvent aussi être plus enclins à manquer des dates d'échéance, ce qui peut mener à un nombre accru de désistements.<sup>38</sup> Les conséquences du désistement équivalent à une décision finale négative, puisqu'il n'y a pas de droit d'appel ou d'accès à l'examen des risques avant renvoi pour une période d'un an suite à la décision négative.

**Recommandation no. 11:** Dans l'établissement et la mise en application des délais pour les soumissions du fondement de la demande et des délais pour les audiences, le HCR recommande que le gouvernement puisse favoriser l'équilibre entre le besoin d'efficacité et l'équité nécessaire de la procédure de demande d'asile.

**Recommandation no. 12:** En plus des nouveaux délais, le HCR exhorte le gouvernement à allouer des ressources appropriées visant à créer, maintenir ou subventionner des services juridiques pour les demandeurs d'asile.

<sup>37</sup> L'application mécanique et automatique de délais restrictifs pour déposer les demandes d'asile va à l'encontre des principes internationaux sur la protection, voir *Jabari v. Turkey*, Tribunal européen des droits de la personne, 10 juillet 2000, par. 40; voir aussi la Conclusion du Comité exécutif no. 15 (XXX), *Réfugiés sans pays d'asile*, (1979), par. (i) (A/AC.96/572, par. 72.2).

<sup>38</sup> Par exemple, en vertu des Règles actuelles de la CISR, lorsque un Formulaire de renseignements personnels n'est pas déposé à l'intérieur du délai prescrit, le désistement de la demande peut être prononcé. Si les règles sont maintenues sous cette forme, et si les délais sont restreints tel qu'envisagé, il semble fort probable que le nombre de désistements augmentera. Les demandeurs réputés avoir renoncé à leur demande seraient empêchés d'accéder à la SAR (ar. 110(1.1)(b) et n'auraient pas accès à l'ERAR (ar. 112(2) et (2.1). En outre, la juridiction du tribunal de rouvrir les dossiers de refuge a été révoquée (art. 170.2) et les sursis statutaires de renvoi lorsqu'une demande de contrôle judiciaire d'une décision est déposée devant la Cour Fédérale ont été annulés. De plus, aux termes de l'article 48(2), les renvois seront exécutés plus rapidement (allant de l'exécution « aussitôt qu'il s'avère raisonnable » à l'exécution « aussitôt que possible »). Par conséquent, un demandeur non-représenté qui manque une échéance particulière ou une date de comparution à l'intérieur des nouveaux délais compressés, se verrait refuser l'opportunité de recevoir une décision basée sur le fond de sa demande et il aurait très peu de recours à sa portée, avant l'exécution du renvoi.

## 5. Section d'appel des Réfugiés (SAR)

41. Le HCR se réjouit de la mise en application de la Section d'appel pour les Réfugiés (SAR) prévue dans projet de loi C-31.<sup>39</sup> Le HCR est toujours d'avis qu'un appel sur le fond doit être offert à tous les demandeurs d'asile pour ceux dont les demandes sont rejetées en première instance.
42. Le projet de loi C-31 maintient la SAR telle qu'initialement décrite dans la LIPR, mais il introduit plusieurs nouvelles dispositions qui empêchent l'accès à l'appel pour des catégories spécifiques de demandeurs d'asile dont les demandes sont rejetées en première instance aux termes des articles 110 (1) et (2). Les catégories suivantes de demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées par la SPR n'auront pas accès à l'appel :
- demandeurs désignés dans la catégorie « arrivées irrégulières » (étrangers désignés): (la désignation peut être faite en raison d'une absence de capacité opérationnelle ou pour des motifs raisonnables de soupçonner une implication/association avec le trafic illicite de migrants, les activités ou les groupes criminels ou terroristes),
  - demandeurs originaires de Pays d'Origine Désignés (POD),
  - demandeurs venus au Canada en vertu d'une exception à l'Entente sur les tiers pays sûrs,
  - personnes déboutées par la SPR en raison du "manque de minimum de fondement" de leur demande,
  - personnes déboutées par la SPR, en raison de demandes manifestement infondées (les critères de cet examen seront sans doute énoncés dans le règlement)
  - personnes dont on a prononcé le désistement ou le retrait de leurs demandes, et
  - personnes dont les demandes sont annulées ou dont constat est fait de la perte d'asile en vertu d'une demande présentée par le Ministre à la SPR.
43. L'appel est une mesure usuelle dans toute procédure de détermination du statut de réfugié.<sup>40</sup> Dans la plupart des pays dotés de procédures individualisées, les demandeurs ont le droit de loger un appel devant un tribunal ou un organisme

---

<sup>39</sup> Il est noté qu'en vertu de l'amendement 55 de l'article 275 de la LIPR la mise en application de la SAR entrera en vigueur à la date fixée par arrêté du Gouverneur en Conseil tel que déjà indiqué dans la LIPR.

<sup>40</sup> Le Comité exécutif : « réitère l'importance d'assurer l'accès de toutes les personnes en quête d'une protection internationale à des procédures justes et efficaces de détermination du statut de réfugié ou à d'autres mécanismes appropriés, garantissant que les personnes ayant besoin d'une protection internationale sont dûment identifiées et bénéficient de cette protection. Conclusion No. 74 (XLV) du Comité exécutif, *Conclusion générale sur la protection internationale*, (1994), au (i), <http://www.unhcr.org/41b041534.html>.

indépendant et neutre.<sup>41</sup>

44. Une telle instance d'appel devrait avoir la juridiction de réviser des questions de fait et de droit. Elle devrait pouvoir accepter et évaluer de nouveaux éléments de preuve, et reconnaître le statut de réfugié de façon indépendante. Dans la pratique, la combinaison de la connaissance spécialisée avec l'indépendance quasi-judiciaire s'est avérée particulièrement bénéfique eu égard à la qualité de la prise de décision.
45. Le HCR est sérieusement préoccupé du fait que la SAR ne sera pas disponible pour tous les demandeurs quelle que soit la nature de leur demande. Le droit d'appel est une exigence fondamentale pour toute procédure d'asile équitable et efficace, et cela sans aucune exception.<sup>42</sup> Le principe du non-refoulement est au coeur de la Convention de 1951. Selon ce principe, les personnes ayant besoin de protection ne peuvent pas être renvoyées à un endroit où elles seront exposées à un risque de persécution ou à des violations graves des droits humains, y compris la mort. Le but d'une deuxième révision par le biais d'un mécanisme d'appel est d'assurer que des erreurs de fait ou de droit commis par le décideur de première instance puissent être corrigées, afin d'éviter l'injustice et de garantir le respect du principe de non-refoulement.
46. En sus de l'accès restreint à l'appel, l'amendement 21 du projet de loi C-31, qui amende l'article 49(2)(c) de la LIPR, semble limiter la capacité des personnes de chercher des recours efficaces avant l'exécution du renvoi. Le HCR est particulièrement attentif au fait que, si les procédures de renvoi ne sont pas suspendues dans les dossiers de demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale, cela pourrait mener à des cas de refoulement.

**Recommandation no. 13:** Le HCR recommande que tous les demandeurs d'asile aient accès à un appel au fond devant la SAR.

**Recommandation No. 14:** Le HCR recommande qu'un sursis des procédures de renvoi en attente d'une décision sur une demande de contrôle judiciaire logée devant la Cour Fédérale soit maintenu tel qu'il existe dans le processus d'asile actuel.

## 6. Demandes fondées sur des considérations d'ordre humanitaire (H&Cs)

47. Aux termes du nouveau paragraphe 25(1.2) (c) « le Ministre ne peut examiner la demande si (c) sous réserve du paragraphe (1.21), moins de 12 mois se sont

<sup>41</sup> Par exemple, le HCR s'est réjoui de l'ouverture des normes de l'UE (Union Européenne) en vertu desquelles les demandeurs d'asile ont droit à un remède efficace devant une Cour ou un Tribunal, voir article 39 des Directives du Conseil 2005/85/EC du 1er décembre 2005 et les Commentaires provisoires du HCR sur la Proposition d'une Directive du Conseil européen portant sur les Standards minimaux des procédures dans des États membres pour accorder et retirer le statut de réfugié (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, du 9 novembre 2004), 10 février 2005, page 52 (Commentaire sur article 38), disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>.

<sup>42</sup> Voir Conclusion No. 8 du Comité exécutif (XXVIII), *Détermination du statut de réfugié*, (1977), par. (e) (vi).

écoulés depuis le rejet de la dernière demande d'asile, le prononcé de son rejet après que des éléments de preuve testimoniale aient été entendus ou le prononcé de son désistement. » Le nouveau paragraphe (1.21) stipule que cette interdiction d'un an comportant l'interdiction de faire une demande *H&C* « ne s'applique pas à l'étranger (a) qui, en cas de renvoi, serait exposé à des menaces à sa vie résultant de l'incapacité du pays en cause de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats; ou (b) dont le renvoi porterait atteinte à l'intérêt supérieur d'un enfant directement affecté. »

48. Alors que des demandes d'asile et/ou de protection sont reliées à une évaluation du risque,<sup>43</sup> les demandes *H&C* ont trait à une évaluation des difficultés avec la directive législative explicite suivante : « ne tient compte d'aucun des facteurs servant à établir la qualité de réfugié –au sens de la Convention- aux termes de l'article 96 ou de personne à protéger au titre du paragraphe 97(1). »<sup>44</sup>
49. A la lumière des propositions visant à restreindre les garanties procédurales relatives aux délais et à l'accès limité à la SAR, l'interdiction de présenter une demande pendant une période de 12 mois pour les demandeurs d'asile déboutés – peut rendre plus difficile, sinon impossible de bénéficier de ce mécanisme de protection complémentaire. Cette interdiction de douze mois pour présenter une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire pendant un an après la procédure de refuge peut avoir comme conséquence la déportation de certaines personnes avant que leur recevabilité à une protection complémentaire ait pu faire l'objet d'une évaluation appropriée.

**Recommandation no. 15:** Le HCR recommande que la procédure de demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire soit maintenue pour répondre à des situations qui nécessitent des formes complémentaires de protection.

<sup>43</sup> Ou, plus spécifiquement, une évaluation du risque de persécution aux termes de l'article 96 et une évaluation du risque d'être soumis à la torture et traitements ou peines cruels ou inusités aux termes de l'article 97.

<sup>44</sup> LIPR art. 25(1.3). Le Canada a remarqué que « le *H&C* vise à permettre la souplesse d'accepter des dossiers qui le méritent et qui ne sont pas couverts par la législation. Cet instrument discrétionnaire est désigné pour confirmer la tradition humanitaire du Canada. L'utilisation de cette mesure ne doit pas être perçue comme si elle rentrait en conflit avec d'autres parties de la *Loi* ou des *Règlements* mais plutôt comme une disposition complémentaire facilitant davantage l'atteinte des objectifs de la *Loi*. » Parmi les objectifs mentionnés dans la *Loi d'Immigration et du Statut de Réfugié* on retrouve: « de faire bénéficier ceux qui fuient la persécution d'une procédure équitable reflétant les idéaux humanitaires du Canada » et « de mettre en place une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d'une part, de l'intégrité du processus canadien d'asile et, d'autre part, des droits et libertés fondamentales reconnus à tout être humain. » Voir: *Inland Processing (IP) Manual 5, Immigrant Applications in Canada made on Humanitarian ou Compassionate Grounds*, à 8, en ligne sur : <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/ip/ip05-eng.pdf>>, et LIPR, art. (2)(c) et e, en ligne sur : <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/page-7.html#docCont>>. Voir aussi: *Overseas Processing* (Traitement de dossiers à l'étranger) (OP) 4, Traitement de demanders en vertu de l'article 25 de LIPR, au 3, en ligne sur : <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/op/op04-eng.pdf>>.

### ***6.1 Interdiction de cinq ans pour les demandes fondées sur des considérations humanitaires appliquée aux étrangers désignés***

50. Aux termes de l'article 25 (1.01-1.03), les étrangers désignés sont généralement interdits de présenter une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire pendant 5 ans à partir de la date de la décision sur une demande ou à compter de la date de désignation.
51. Le HCR recommande que, dans l'esprit d'éviter les distinctions entre certaines catégories de demandeurs d'asile, cette interdiction de 5 ans devrait être supprimée.

**Recommandation no. 16:** Le HCR recommande la suppression de l'interdiction de 5 ans empêchant les étrangers désignés de faire une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaires à partir de la date de la décision ou de la date de la désignation.

## **7. Examens des risques avant renvoi (ERAR)**

52. En vertu des amendements 38 et 60 du projet de loi C-31, qui introduisent des modifications à l'article 112(2) de la LIPR, aucune demande ERAR ne pourra être faite pendant un an suite à une décision négative d'une demande de protection. En outre, la possibilité de demandes subséquentes sera interdite à moins que 12 mois ne se soient écoulés depuis la dernière décision ERAR défavorable. Les échéanciers ont également été réduits pour la présentation d'une demande ERAR et des preuves à l'appui, soit 15 jours ouvrables (mesure à être énoncée dans le règlement).
53. Le HCR fait valoir que des politiques de renvoi pratiques et efficaces sont essentielles pour sauvegarder l'intégrité des procédures de détermination du statut de réfugié et qu'il serait approprié que les États procèdent au renvoi des personnes dont la demande de protection a été déboutée, dans la mesure où elles ont eu accès à des procédures équitables et efficaces, et lorsqu'il a été déterminé que ces personnes n'ont pas besoin de protection ou qu'elles n'en sont pas dignes.
54. Cependant, l'ERAR constitue un outil de protection important pour empêcher la déportation de personnes ayant besoin de la protection internationale. Semblables à la demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, de tels mécanismes peuvent assurer une protection lorsque des demandeurs dignes de cette protection et en ayant besoin ne sont pas reconnus à travers les procédures régulières. Particulièrement, vu les nombreuses catégories de demandeurs d'asile qui n'auront pas accès à un appel devant la SAR, et/ou à un sursis de renvoi statutoire, il devient doublement important de maintenir la disponibilité de l'ERAR à titre de protection contre le retour à des menaces de torture ou de traitement inhumain ou dégradant en vertu des instruments internationaux sur les droits

humains.<sup>45</sup>

**Recommandation no. 17:** Le HCR recommande que l'ERAR soit maintenu pour répondre à des situations qui nécessitent des formes complémentaires de protection.

## 8. Réouverture d'une demande d'asile

55. Actuellement, l'article 55 des Règles de la CISR permet la demande de réouverture d'une demande pour laquelle une décision a déjà été rendue ou dont le désistement a été prononcé, « sur preuve du manquement à un principe de justice naturelle. »<sup>46</sup> Le projet de loi C-31 annule la capacité de la SPR de rouvrir des audiences de demande d'asile ou des demandes de perte ou d'annulation de statut, incluant des situations où les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés, si la SAR ou la Cour fédérale ont déjà rendu une décision (aux termes de l'article 170.2). Le projet de loi empêche également la SAR de rouvrir des audiences, y compris dans des situations où les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés, si la Cour fédérale a déjà rendu une décision (article 171.1).

56. Le HCR maintient que les demandes d'asile doivent être réouvertes lorsque de nouveaux éléments de preuve rentrent en ligne de compte, y compris les situations où il y aurait eu bris de justice naturelle, afin de permettre que la demande soit ré-examinée dans son intégralité.<sup>47</sup> L'ERAR n'est peut-être pas un mécanisme approprié pour traiter les situations de nouvelle preuve, compte tenu de la disponibilité restreinte et discrétionnaire des audiences. De plus, si de nouveaux éléments de preuve sont découverts après avoir eu recours à l'ERAR, des mécanismes devraient être offerts pour procéder à l'examen de cette nouvelle preuve. De la même façon, la SAR peut s'avérer insuffisante pour traiter ces nouveaux éléments de preuve, vu l'accès restreint à des audiences, l'examen limité de la preuve orale (dans une audience) et la possibilité que de nouveaux éléments de preuve puissent être découverts après qu'un appel a déjà été entendu. Enfin, un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale est par définition, un forum qui n'examine pas de nouveaux éléments de preuve.

**Recommandation no. 18:** Le HCR recommande que la juridiction de la SPR et de la SAR leur permettant la réouverture de demandes basées sur de nouveaux éléments de preuve soit confirmée en vertu du droit canadien et que les restrictions envisagées dans C-31 soient supprimées.

<sup>45</sup> Voir article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture (CAT), et article 7, PIDCP.

<sup>46</sup> La justice naturelle exige que toute personne ait l'opportunité de présenter son cas, en particulier lorsqu'une personne craint pour sa vie. (droit d'être entendu). Voir: *Israel Mendoza Garcia v. MCI*, 2011 FC 924.

<sup>47</sup> En vertu du droit Canadien tel qu'établi actuellement (pré-C31), des faits nouveaux peuvent être présentés pour déclencher la réouverture d'une audience. Cependant, il ne suffit pas d'avoir seulement des faits nouveaux. Il doit aussi y avoir un manquement à la justice naturelle. Par exemple, voir : *Estefanía Lopez Diaz*, 2010 FC 131.



## 9. Perte du statut de réfugié sans égard aux garanties procédurales relatives à un besoin de protection toujours existant

57. Le projet de loi C-31 amende les articles 40(1)(c) et 46.1(d) de la LIPR, ayant pour effet qu'une personne dont la demande d'asile ou de protection a « cessé » sera inadmissible au statut de résidente permanente ou verra ce statut révoqué, l'exposant à un renvoi subséquent du Canada. L'article n'établit pas de différence entre les demandeurs d'asile dont les demandes ont été faites à l'intérieur du pays et les réfugiés réinstallés, et peut s'appliquer aux deux cas. Les personnes dont le statut a été révoqué dû à une perte de statut, ne pourront pas en appeler à la SAR, et le projet de loi ne contient pas de dispositions pour en appeler d'une décision sur l'exemption.

58. Ayant souci de respecter un degré raisonnable de stabilité pour les réfugiés et avec l'objectif partagé internationalement d'assurer l'accès à des solutions durables pour les réfugiés, ce qui est réflété notamment à l'article 34 de la Convention de 1951, les déclarations de cessation ou pertes de statut sont rarement invoquées. En outre, lorsqu'elles sont invoquées aux termes de l'article 1 C (5) ou (6) de la Convention de 1951 à la lumière du « caractère fondamental, stable et durable des changements » dans le pays d'origine,<sup>48</sup> les réfugiés ont le droit de demander une exemption de la perte de statut en raison soit d'un besoin toujours présent de protection internationale ou dû à des raisons impérieuses découlant d'une persécution antérieure. Même si ces clauses sont toujours valides en vertu de la législation existante, l'absence d'un droit d'appel dans le projet de loi proposé (restrictions proposées au paragraphe 110 (2) € sur l'appel) contre une décision défavorable sur une demande d'exemption entrerait en conflit avec les principes d'équité procédurale et de l'application régulière de la loi.<sup>49</sup> Le HCR tient à souligner l'importance fondamentale d'inclure des mécanismes de recours en appel en accord avec les normes internationales.

59. Les procédures de demande d'exemption à la cessation peuvent être longues et coûteuses et, suivant des considérations d'ordre politique, la perte de statut devrait être évitée pour les réfugiés ayant acquis la résidence permanente ou tout autre statut stable.<sup>50</sup> Également, le Comité exécutif du HCR a souligné que l'application de déclarations de cessation aux résidents de longue date peut porter atteinte à leurs

---

<sup>48</sup> Conclusion no. 69 (XLIII) du Comité Exécutif, disponible sur:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c431c.html> ; voir aussi UNHCR, Directives sur la protection internationale No. 3: Cessation de Statut, 7 mai 2002, par. 19-22, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e50de6b4.html>.

<sup>49</sup> Voir UNHCR, *Guidelines on Exemption Procedures in Respect of Cessation Declarations*, décembre 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4eef5c3a2.html>.

<sup>50</sup> Voir Conclusion No. 69 (XLIII) du Comité exécutif et UNHCR, *Note on Suspension of "General Cessation" Declarations in respect of particular persons or groups based on acquired rights to family unity*, décembre 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4eef5a1b2.html>.



droits acquis à la vie familiale, sociale ou économique.<sup>51</sup> L'interdiction ou le retrait automatiques de la résidence permanente pourrait avoir des conséquences importantes sur le statut et les droits des réfugiés au Canada.

60. Les amendements proposés entraîneront un état d'incertitude pour grand nombre de réfugiés, incluant les réfugiés réinstallés, ce qui viendrait par conséquent affaiblir la nature durable de la solution de la réinstallation.

**Recommandation no. 19 :** Vu le besoin de garantir une stabilité de base pour les réfugiés et la réalisation de l'objectif de fournir des solutions durables, le HCR recommande que la déclaration de cessation ne doive pas empêcher de façon automatique l'accès au statut de résident permanent ou le révoquer.

**Recommandation no. 20 :** Le HCR recommande que des procédures adéquates d'appel contre des décisions négatives aux demandes d'exemption soient mises en place en conformité avec les principes d'équité procédurale et de justice naturelle.

## 10. Communication de renseignements

61. L'article 150.1(1)(b) des amendements proposés à la LIPR et l'article 5.1 de l'amendement proposé à la *Loi sur le Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration* (LMCI) autorise les Règlements à établir les termes pour toute question relative aux paragraphes 5 et 5.1 de la LMCI et à l'article 13 de la *Loi sur l'Agence des Services Frontaliers du Canada*, qui traite des accords sur la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements biométriques à des gouvernements étrangers et/ou à des organisations internationales.

62. Dans le contexte des réfugiés et des demandeurs d'asile qui allèguent une persécution de la part des autorités dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle, le HCR s'inquiète du fait que la nouvelle disposition peut permettre la transmission de données biométriques et autre information aux pays d'origine ou de résidence habituelle (soit directement ou par l'entremise d'une tierce partie).

63. Les principes régissant le droit au respect de la vie privée s'appliquent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, ainsi qu'à d'autres étrangers, de la même façon qu'aux Canadiens. Le droit au respect de la vie privée et ses dispositions sur la confidentialité sont particulièrement importants pour un demandeur d'asile dont la demande présuppose une crainte de persécution, soit de la part des autorités du pays d'origine, soit de la part d'autres groupes ou individus contre qui les autorités ne les protègent pas et dont la situation peut être mise en danger si la protection des renseignements n'est pas garantie. Partager des renseignements personnels ou

---

<sup>51</sup> Voir *UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status*, 7 mai 2002, par. 19-22, et Conclusion No. 69 (XLIII) Excom, *Cessation of Status*, 1992, à (e), voir aussi: *UNHCR, Guidelines on Exemption Procedures in Respect of Cessation Declarations*, décembre 2011.

tout autre renseignement relatifs aux demandeurs d'asile avec les autorités des pays d'origine avant un rejet final de la demande d'asile serait contraire à l'esprit de la Convention de 1951.<sup>52</sup>

64. Par conséquent, le HCR recommande que des changements aux Lois ci-haut mentionnées (ou tout Règlement proposé subséquent) doivent tenir compte de la situation particulière des demandeurs d'asile et des réfugiés et exclure la communication de renseignements aux pays de persécution alléguée.

**Recommandation No. 21:** Le HCR recommande que des garanties adéquates soient introduites dans le texte du projet de C-31, afin de rendre pour certain que tout renseignement personnel incluant des données biométriques des demandeurs d'asile obtenues durant le processus d'asile ne soit pas partagées avec les autorités de leur État ou de leur pays d'origine ou de leur résidence habituelle antérieure.

## 11. Rôle du HCR

65. Actuellement, aux termes de l'article 166(e) de la Loi, le HCR a le droit d'observer les procédures tenues devant la CISR concernant des personnes qui relèvent de son mandat. Le Comité exécutif a noté qu'il est important que le HCR joue un rôle pertinent dans les procédures de détermination du statut de réfugié.<sup>53</sup>
66. Aux termes de l'article 110(3) des amendements proposés, le HCR a l'opportunité de présenter des observations écrites devant la SAR lors d'une affaire tenue devant un tribunal constitué de trois commissaires. Les conditions menant à cette conjoncture, pourront être élaborées dans les Règles de la CISR.
67. Le HCR apprécie l'opportunité d'intervenir devant la SAR mais note des restrictions sur sa capacité de le faire. Le tribunal constitué de trois commissaires relève de la discrétion du Président lorsqu'il « estime nécessaire » qu'un groupe de trois membres doit être constitué.<sup>54</sup> Dans le système actuel, la CISR mentionne que « pour maintenir l'efficacité du processus de la SPR, un faible nombre de cas est entendu par des tribunaux composés de trois membres. »<sup>55</sup> Faisant partie de sa

<sup>52</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Advisory Opinion on the Rules of Confidentiality Regarding Asylum Information*, 31 mars 2005, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42b9190e4.html>.

<sup>53</sup> Le Comité exécutif a « constaté avec satisfaction les diverses participations du HCR dans des procédures visant à la détermination du statut de réfugié dans grand nombre de pays et a reconnu l'importance du HCR, conséquemment lui décernant un rôle significatif dans de telles procédures. » Conclusion n° 28 (XXXIII) du Comité exécutif *Follow-up on Earlier Conclusions of the Sub-Committee of the Whole on International Protection on the Determination of Refugee Status, inter alia, with Reference to the Role of UNHCR in National Refugee Determination Procedures*, (1981), par. e, en ligne sur: <http://www.unhcr.org/41b041534.html>.

<sup>54</sup> L'article 163 de la LIPR stipule que « des affaires devant un Tribunal doivent être tenues devant un seul membre, sauf si, exception faite de la Section de l'Immigration, le président estime nécessaire de constituer un tribunal de trois membres. »

<sup>55</sup> De plus, il a été mentionné que: « la plupart des assignations [est] à des effets de formation. » CISR, "Designation of Three Member Panels," date du 23 janvier 2003, en ligne sur:

responsabilité de supervision tel qu'établi au paragraphe 8 des Statuts du HCR lu en conjonction avec l'article 35 de la Convention de 1951 et l'article II du Protocole de 1967, le HCR a toujours exercé avec diligence son droit d'intervenir dans des procédures d'asile et il est intervenu dans un nombre limité de cas en soulevant des points importants de fait ou de droit. Par conséquent, le HCR est préoccupé par cette restriction à l'opportunité de pouvoir intervenir dans des cas spécifiques qui soulèvent des points importants en matière de fait ou de droit, puisqu'il est probable que peu de cas soient entendus par des tribunaux constitués de trois membres.

**Recommandation No. 22:** Le HCR recommande que l'amendement soit réécrit, afin de refléter le droit du HCR d'intervenir dans tous les cas, conformément au rôle qui lui a été assigné en vertu de la Convention de 1951 et de son Statut.

## **Recommandations du HCR :**

### **1. Désignation de groupes d'étrangers dans la catégorie arrivées irrégulières**

**Recommandation no. 1:** Le HCR se prononce contre le traitement différencié des réfugiés et des demandeurs d'asile dans la mesure où son application transgresse les droits établis des réfugiés.

**Recommandation no. 2 :** Le HCR recommande fortement que le gouvernement s'abstienne d'introduire un régime de détention obligatoire pour des arrivées irrégulières concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le HCR recommande que les personnes détenues puissent au moins bénéficier de tous les droits qui leur sont dûs en vertu du droit international, incluant les contrôles des motifs de détention réguliers.

**Recommandation no. 3:** Le HCR recommande que des alternatives à la détention soient explorées et mises en application où il s'avère approprié, d'après les meilleures pratiques positives déjà existantes et, plus particulièrement par rapport aux enfants, femmes enceintes, personnes âgées, victimes de torture ou de trauma et personnes atteintes de troubles physiques et/ou mentaux.

**Recommandation no. 4:** Le HCR recommande que la définition de l'enfant dans le projet de loi C-31 soit conforme à la définition prévue à la Convention relative aux droits de l'enfant et que les dispositions de l'article 37 de ladite Convention soient respectées intégralement.

**Recommandation no. 5:** Le HCR recommande que les étrangers désignés, particulièrement ceux désignés pour des raisons opérationnelles, qui ont été reconnus comme réfugiés selon la Convention de 1951, soient traités comme les autres réfugiés et qu'ils ne se voient pas imposer des conditions de se rapporter aux autorités sur une base régulière, sauf si nécessaire et justifiable dans un cas individuel. Tous les réfugiés reconnus doivent pouvoir bénéficier des droits garantis par la Convention et les autres instruments relatifs aux droits humains.

**Recommandation no. 6:** Le HCR recommande que, dans l'esprit de la Convention de 1951, le délai imposé de cinq ans précédant la régularisation du statut soit supprimé.

**Recommandation no. 7:** Le HCR recommande que le principe de l'unité de la famille soit entièrement respecté et appliqué de façon constante tout le long de la durée des procédures de demande d'asile et que les réfugiés reconnus en vertu de la Convention de 1951 puissent faire les demandes visant à la réunification familiale dans des délais opportuns.

**Recommandation no 8:** Le HCR recommande de supprimer l'article 31.1 du projet de loi C-31 ou, de façon alternative, de l'adapter à la lettre et l'esprit de l'article 28 de la Convention de 1951.

## **2. Pays d'origine désigné (POD)**

**Recommandation no. 9:** Le HCR recommande que la désignation d'un pays comme POD s'appuie sur des renseignements objectifs, fiables et actualisés et que la désignation soit déterminée par un groupe d'experts. La désignation doit également pouvoir être contestée devant un tribunal et faire l'objet de révision en cas de changements de circonstances dans le pays d'origine.

## **3. Irrecevabilité en raison de motifs de criminalité**

**Recommandation no. 10:** Le HCR recommande que les amendements proposés aux articles 101 (2) (a) et (b) de LIPR évitent d'élargir davantage les raisons d'irrecevabilité de manière non compatible avec la Convention de 1951.

## **4. Délais réduits en vertu des nouvelles procédures d'asile**

**Recommandation no. 11:** Dans l'établissement et la mise en application des délais pour les soumissions du fondement de la demande et les audiences, le HCR recommande que le gouvernement puisse favoriser l'équilibre entre le besoin d'efficacité et l'équité nécessaire de la procédure de demande d'asile.

**Recommandation no. 12:** En plus des nouveaux délais, le HCR exhorte le gouvernement à allouer des ressources appropriées visant à créer, maintenir ou subventionner des services juridiques pour les demandeurs d'asile.

## **5. Section d'Appel des Réfugiés (SAR)**

**Recommandation no. 13:** Le HCR recommande que tous les demandeurs d'asile aient accès à un appel au fond devant la SAR.

**Recommandation No. 14:** Le HCR recommande qu'un sursis des procédures de renvoi en attente d'une décision sur une demande de contrôle judiciaire logée devant la Cour Fédérale soit maintenu tel qu'il existe dans le processus d'asile actuel.

## **6. Demandes fondées sur des considérations d'ordre humanitaire (« H&Cs »)**

**Recommandation no. 15:** Le HCR recommande que la procédure de demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire soit maintenue pour répondre à des situations qui nécessitent des formes complémentaires de protection.

**Recommandation no. 16:** Le HCR recommande la suppression de l'interdiction de 5 ans empêchant les étrangers désignés de faire une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaires à partir de la date de la décision ou de la date de la désignation.

## **7. Examens des risques avant renvoi (ERAR)**

**Recommandation no. 17:** Le HCR recommande que l'ERAR soit maintenu pour répondre à des situations qui nécessitent des formes complémentaires de protection.

## **8. Réouverture d'une demande d'asile**

**Recommandation no. 18:** Le HCR recommande que la juridiction de la SPR et de la SAR leur permettant la réouverture de demandes basées sur de nouveaux éléments de preuve soit confirmée en vertu du droit canadien et que les restrictions envisagées dans C-31 soient supprimées.

## **9. Perte du statut de réfugié sans tenir compte des garanties procédurales relatives à un besoin de protection toujours présent**

**Recommandation no. 19:** Vu le besoin de garantir une stabilité de base pour les réfugiés et la réalisation de l'objectif de fournir des solutions durables, le HCR recommande que la déclaration de cessation ne doive pas empêcher de façon automatique l'accès au statut de résident permanent ou le révoquer.

**Recommandation no. 20:** Le HCR recommande que des procédures adéquates d'appel contre des décisions négatives aux demandes d'exemption soient mises en place en conformité avec les principes d'équité procédurale et de justice naturelle.

## **10. Communication de renseignements**

**Recommandation No. 21:** Le HCR recommande que des garanties adéquates soient introduites dans le texte du projet de C-31, afin de rendre certain que tout renseignement personnel incluant des données biométriques des demandeurs d'asile obtenues durant le processus d'asile ne soit pas partagées avec les autorités de leur État ou de leur pays d'origine ou de leur résidence habituelle antérieure.

## **11. Rôle du HCR**

**Recommandation No. 22:** Le HCR recommande que l'amendement soit réécrit, afin de refléter le droit du HCR d'intervenir dans tous les cas, conformément au rôle qui lui a été assigné en vertu de la Convention de 1951 et de son Statut.