

Le 4 septembre 2012

[TRADUCTION]

Par courriel : Teny.Dikranian@cic.gc.ca

Madame Teny Dikranian
Gestionnaire, Programmes et politiques des droits d'asile
Direction générale des affaires des réfugiés
Citoyenneté et Immigration Canada
365, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Objet : Modifications au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, Gazette du Canada, partie I : Avis et règlements projetés, 4 août 2012*

Madame,

Au nom de la Section nationale du droit de l'immigration de l'Association du Barreau canadien (« Section de l'ABC »), je vous écris afin de formuler nos commentaires sur le règlement projeté susmentionné.

L'ABC est une association nationale comptant plus de 37 000 avocats, notaires, étudiants en droit et professeurs de droit, dont le mandat consiste à promouvoir l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. La Section de l'ABC englobe des avocats dont la pratique touche tous les aspects du droit de l'immigration et des réfugiés.

1. Modifications des exigences de déclaration des étrangers désignés

Ce règlement projeté vise à mettre en œuvre des exigences de déclaration pour les « étrangers désignés ». La catégorie des « étrangers désignés » a été créée lorsque la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) a été modifiée par la *Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada* (LPSIC) en 2012.

La LPSIC a conféré au ministre de la Sécurité publique le pouvoir de qualifier d'irrégulière l'arrivée d'un groupe d'étrangers dans les cas suivants :

- a) le contrôle de l'identité et de l'admissibilité des personnes du groupe d'arrivée, et toute autre investigation, ne peuvent avoir lieu en temps opportun;

- b) il y a des motifs raisonnables de soupçonner que, relativement à l'arrivée du groupe, il y a traite organisée 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 ou en vue de tirer un profit.

Une fois qu'il est établi qu'ils font partie d'une arrivée irrégulière, et qu'un agent les juge inadmissibles au Canada, les étrangers sans documents requis pour l'entrée sont réputés être des « étrangers désignés ». Les préoccupations de l'ABC concernant la catégorie d'étrangers désignés ont été pleinement expliquées dans notre mémoire relatif au projet de loi C-31¹. La Section de l'ABC s'est opposée à la création d'une catégorie d'étrangers désignés, car cela punit les victimes plutôt que les auteurs de la traite de personnes. Figurent parmi ces punitions les étrangers désignés dont les demandes du statut de réfugié sont acceptées puisqu'il leur est interdit de solliciter le statut de résident permanent pendant une période d'au moins cinq ans, pouvant aller jusqu'à six ans s'ils ne se conforment pas aux conditions imposées. En outre, l'article 98.1 de la LIPR énonce que : « L'étranger désigné à qui la protection est conférée [...] est tenu de se rapporter à un agent conformément aux règlements ». Le règlement projeté exige des étrangers désignés qu'ils se rapportent :

- au plus 30 jours après l'octroi de la protection du statut de réfugié;
- une fois par année après le jour où ils se rapportent, « à une date fixée par [l'agent] »;
- sur demande, si un agent « a des raisons de croire à l'existence de l'un des faits mentionnés aux alinéas 108(1)a) à e) de la Loi à son égard »;
- pour déclarer un changement d'adresse, au plus 10 jours ouvrables après le changement;
- pour déclarer un changement de sa situation professionnelle, au plus 20 jours après le changement;
- pour déclarer un départ du Canada, au moins 10 jours ouvrables *avant* la date du départ;
- pour déclarer le retour au Canada, au plus 10 jours ouvrables après la date du retour.

Le défaut de déclaration dans les délais prescrits pourrait entraîner une conclusion selon laquelle l'étranger désigné ne s'est pas conformé à ses obligations et ajouter une année à l'interdiction de résidence permanente. La Section de l'ABC craint que les exigences de déclaration soient trop lourdes et entraînent le défaut accidentel, de la part des étrangers désignés, d'observation des conditions.

Le règlement ne précise pas si le fait de communiquer « avec l'agent » signifie communiquer en personne, par téléphone ou par écrit. La Section de l'ABC estime que l'expression « avec l'agent » devrait comprendre la déclaration téléphonique ou écrite. Exiger une déclaration en personne pour chaque changement d'emploi et d'adresse et pour chaque visite à l'étranger impose un fardeau indu. De nombreux demandeurs du statut de réfugié vivent dans de petites collectivités qui n'ont pas de bureau de l'Agence des services frontaliers du Canada. Ils n'ont pas nécessairement accès à un véhicule pour se rendre dans une autre ville.

À l'heure actuelle, les demandeurs du statut de réfugié en attente de leur audience peuvent déclarer leur changement d'adresse par téléphone ou par écrit à Citoyenneté et Immigration Canada, à l'Agence des services frontaliers du Canada et à la Commission de l'immigration et du statut de

¹ En ligne: <http://www.cba.org/ABC/mémoires/pdf/12-27-fr.pdf>.

réfugié. Cette même considération devrait s'appliquer aux étrangers désignés dont la demande de statut de réfugié est acceptée.

En outre, l'expression « tout changement de sa situation professionnelle » est particulièrement imprécise. Le règlement projeté ne précise pas si cette expression fait référence : à l'obtention d'un emploi par un chômeur, au fait qu'un travailleur se retrouve sans emploi, à un changement d'employeur, à un changement de lieu de travail ou à un changement de poste au sein d'une société, ou à tout ce qui précède. Il faudrait définir les paramètres précis de « tout changement de sa situation professionnelle » afin d'éviter la confusion.

De plus, nous avons des préoccupations au sujet de l'exigence selon laquelle les étrangers désignés doivent se rapporter 10 jours *avant* de quitter le Canada. Une urgence familiale peut nécessiter un déplacement de dernière minute. Les étrangers désignés se retrouveraient dans la situation pénible de devoir choisir entre se déplacer pour être avec les membres de leur famille, qui peuvent être malades, ou contrevenir aux exigences réglementaires. On n'explique pas clairement pourquoi, dans ce cas, les étrangers désignés doivent se rapporter *avant* le changement de situation, et non pas après. La Section de l'ABC recommande que cette exigence soit modifiée de manière à s'appliquer au moins dix jours *après* la date du départ.

2. Modifications concernant les permis de travail des demandeurs provenant de « pays d'origine désignés »

D'entrée de jeu, nous soulignons notre opposition à la création d'une catégorie de « pays d'origine désignés » (POD). Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire relatif au projet de loi C-31, la détermination du statut de réfugié constitue une évaluation individuelle. Il peut y avoir des cas où une demande est fondée, même si elle provient d'un pays que nous pourrions juger démocratique. Toutefois, constitue une source encore plus grande de préoccupations la probabilité que la liste se politise.

La Section de l'ABC continue de s'opposer à la différence de traitement entre les demandeurs du statut de réfugié en fonction uniquement d'une désignation ministérielle.

Le règlement projeté prévoit que les demandeurs du statut de réfugié qui proviennent de POD et qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins sans travailler n'auront *pas* droit à un permis de travail avant l'écoulement de 180 jours depuis le déféré de la demande à la Section de la protection des réfugiés (SPR). Étant donné que les audiences de détermination du statut de réfugié pour les personnes provenant des POD doivent être tenues dans un délai de 30 ou de 45 jours, cela signifie manifestement que ces personnes ne recevront pas de permis de travail au Canada.

L'incapacité des demandeurs du statut de réfugié d'obtenir des permis de travail, lorsqu'ils sont incapables de subvenir à leurs besoins sans travailler, ne fait qu'accroître le fardeau imposé à des soutiens sociaux déjà très taxés. Permettre aux demandeurs du statut de réfugié de travailler allège le fardeau imposé aux régimes de logement social et d'aide juridique, entre autres services.

Le paragraphe 111.1(1) de la LIPR énonce maintenant que les règlements relatifs aux demandeurs du statut de réfugié en provenance de POD peuvent prévoir « des délais différents de ceux qui sont applicables à l'égard des autres demandeurs d'asile », mais ces délais ont essentiellement trait à la remise de documents, aux audiences et aux appels. Rien dans la LIPR n'exige que les demandeurs en provenance de POD reçoivent un traitement différent en ce qui a trait aux permis de travail. La Section de l'ABC recommande que la disposition réglementaire limitant les permis de travail pour les demandeurs provenant de pays d'origine désignés soit abrogée.

Si la disposition demeure, la Section de l'ABC recommande de préciser l'intention derrière le règlement, de manière à ce que le règlement projeté reproduise la formulation du paragraphe 111.1(2) plutôt que de simplement faire référence à cette disposition. Plus particulièrement, nous recommandons la formulation suivante :

(2) Malgré le paragraphe (1), un permis de travail ne peut être délivré à un demandeur qui est un citoyen d'un pays qui est, à la date de la présentation de sa demande, un pays désigné en vertu du paragraphe 109.1(1) que si au moins cent quatre-vingts jours se sont écoulés depuis que sa demande d'asile a été déférée à la Section de la protection des réfugiés.

3. Modifications établissant des délais pour les demandes de protection du statut de réfugié et les appels

a) Les documents à l'appui de la demande et les audiences de détermination du statut de réfugié

Le règlement projeté prévoit aussi les nouveaux délais applicables aux demandes de protection du statut de réfugié et aux appels.

Voici les délais proposés pour les documents à l'appui d'une demande :

- Les demandeurs du statut de réfugié qui présentent leur demande pendant qu'ils se trouvent au Canada doivent fournir les documents l'étayant à un agent à la date à laquelle celui-ci statue sur la recevabilité de la demande.
- Les demandeurs du statut de réfugié qui présentent leur demande à un point d'entrée disposent de 15 jours pour fournir les documents l'étayant. Si les documents et les renseignements ne peuvent être fournis dans le délai de 15 jours, la SPR peut, pour des considérations d'équité et de justice naturelle, proroger ce délai du nombre de jours nécessaires dans les circonstances.

Voici les délais proposés pour l'audience :

- Pour un demandeur du statut de réfugié qui provient d'un POD et qui présente une demande pendant qu'il se trouve au Canada, l'audience a lieu dans les 30 jours suivant le déféré à la SPR.
- Pour le demandeur du statut de réfugié qui provient d'un POD et qui présente une demande à un point d'entrée, l'audience a lieu dans les 45 jours suivant le déféré de la demande à la SPR.
- Pour les autres demandeurs, l'audience a lieu dans les 60 jours suivant le déféré de la demande à la SPR.

La Section de l'ABC a soulevé des préoccupations au sujet des délais comprimés dans notre mémoire relatif au projet de loi C-31. Les demandeurs et les avocats ont besoin de temps pour préparer une cause, divulguer des documents et, dans de nombreux cas, retenir les services de témoins experts comme des psychologues et des médecins. Une opinion d'expert crédible sur l'état psychologique nécessite souvent plusieurs rencontres entre l'expert et le demandeur. Dans certains cas, les demandeurs ont besoin de temps pour obtenir des documents du pays duquel ils ont fui, notamment des pièces d'identité, des rapports policiers et médicaux et d'autres éléments de preuve afin de confirmer la véracité de leur demande. Souvent, lorsque ces documents sont obtenus, ils doivent être traduits.

L'empressement à l'obtention d'un jugement causera un préjudice aux demandeurs qui ont des demandes légitimes et qui ne peuvent se préparer convenablement. Il se pourrait que des documents importants ne soient pas disponibles en raison des délais serrés. Compte tenu du manque de temps, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié subira une avalanche de demandes d'ajournement. Sur le plan pratique, les délais ne seraient pas plus grands si on exigeait la tenue des audiences dans les quatre mois.

Comme nous l'avons fait pour notre mémoire relatif au projet de loi C-31, la Section de l'ABC recommande que l'exigence opérationnelle applicable au nouveau processus passe à quatre mois pour l'audience en ce qui concerne tous les demandeurs. Cette échéance permettrait que les audiences de détermination du statut de réfugié soient terminées dans les six mois de l'introduction d'une demande, et elle est compatible avec l'objectif de traitement plus rapide et d'efficacité administrative.

b) La Section d'appel des réfugiés (SAR)

De même, les délais applicables aux appels interjetés à la SAR sont très comprimés :

- L'appelant doit interjeter et mettre en état son appel au plus tard quinze jours ouvrables après avoir reçu les motifs écrits de la décision.
- Si l'appel ne peut être interjeté et mis en état dans ce délai, la Section d'appel des réfugiés peut, pour des considérations d'équité et de justice naturelle, prolonger le délai du nombre de jours ouvrables supplémentaires qui est nécessaire dans les circonstances.

Dans notre mémoire relatif au projet de loi C-31, la Section de l'ABC a exprimé notre opinion selon laquelle ces délais sont irréalistes. Ces préoccupations ont aussi été exprimées dans une lettre que la Section a envoyée à CIC en mai 2011, laquelle contenait des commentaires sur un règlement projeté en application de la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés* (LMRER)². La lettre procure le fondement juridique de notre avis selon lequel cette échéance outrepasse les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par la LIPR. Concrètement, ces délais sont si irréalistes qu'ils entraîneront un nombre considérable de demandes d'ajournement et de contrôles fondés sur des arguments d'équité procédurale, ce qui engendrera des coûts supplémentaires inutiles.

Le délai extrêmement court de mise en état de l'appel touche de façon disproportionnée les demandeurs, puisque la LIPR et les règles proposées de la Section d'appel des réfugiés³ n'imposent aucune restriction sur le type d'éléments de preuve susceptibles d'être présentés par le ministre. Le ministre peut présenter des éléments de preuve supplémentaires jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. Le défaut de mettre en état l'appel dans le délai de 15 jours aura donc logiquement moins d'effet pour le ministre. L'ABC maintient sa position selon laquelle le ministre et le demandeur doivent se trouver dans la même situation devant la Section d'appel des réfugiés.

La Section de l'ABC continue de recommander que le délai de dépôt et de mise en état d'un appel auprès de la Section d'appel des réfugiés ne dépasse pas 45 jours après la date de réception de la décision. Cela ferait correspondre les délais applicables à la SAR à ceux qui s'appliquent à la Cour fédérale.

² En ligne :: <http://www.cba.org/ABC/memoires/pdf/11-25-fr.pdf>.

³ *Règles de la Section d'appel des réfugiés* (2012) Gaz C 1, 2360, en ligne : <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-08-11/html/reg2-fra.html>.

Le règlement projeté prévoit que la Section d'appel des réfugiés disposera de 90 jours pour rendre une décision après la mise en état de l'appel. Comme le mentionne notre mémoire relatif au projet de loi C-31, ce délai plus long est un indicateur de la complexité prévue des appels interjetés à la SAR.

Dans le règlement projeté en application de la LMRER, le délai proposé pour qu'une décision soit rendue par la Section d'appel des réfugiés est de quatre mois. La Section de l'ABC a recommandé que le délai d'appel soit prolongé d'un mois (pour passer de 15 à 45 jours) et que le délai de décision soit raccourci (pour passer de quatre mois à trois mois), ce qui maintient le même délai total pour un appel.

La Section de l'ABC souligne qu'en vertu de la LPSIC, le délai proposé pour rendre une décision a été réduit pour passer de quatre mois à 90 jours. La Section de l'ABC recommande aussi que le délai de mise en état de l'appel soit prolongé à 45 jours.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

(original signé par Kerri Froc pour Kevin Zemp)

Kevin Zemp
Président, Section nationale du droit de l'immigration