



Résumé législatif

Projet de loi C-11 :

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales (Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés)

Publication n° 40-3-C11-F
Le 12 mai 2010

Daphne Keevil Harrold
Sandra Elgersma

Division des affaires sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi C-11

Erreur ! Source du renvoi introuvable.

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	2
2.1	Modifications apportées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugiés	2
2.1.1	Modifications apportées au processus de nomination des commissaires de la CISR (art. 17, 18, 26 et 29).....	3
2.1.2	Les commissaires de la SPR deviennent des membres de la fonction publique (art. 17, 19, 26 et 30).....	3
2.1.3	Pouvoirs du Président (art. 19, 20 et 30)	3
2.2	Modifications apportées à la procédure de présentation d'une demande d'asile au Canada	4
2.2.1	Modifications apportées à la procédure de la Section de la protection des réfugiés.....	5
2.2.1.1	Entrevue initiale suivie d'une audience (art. 8, 11, 24 et 27)	5
2.2.1.2	Tribunal composé d'un seul commissaire pour les audiences de la SPR (art. 21).....	5
2.2.2	Section d'appel des réfugiés.....	6
2.2.2.1	Pouvoirs de la Section d'appel des réfugiés (art. 14 et 22)	6
2.2.2.2	Procédure devant la Section d'appel des réfugiés (art. 13, 25 et 28)	6
2.2.2.3	Pays, parties de pays et catégories de ressortissants étrangers désignés n'ayant pas accès à la Section d'appel des réfugiés (art. 12 et 13)	8
2.3	Modifications relatives aux considérations d'ordre humanitaire	8
2.3.1	L'intérêt public ne peut plus être pris en compte dans l'examen effectué par le Ministre sur demande (art. 4 et 5).....	9
2.3.2	Distinction entre la décision relative aux considérations d'ordre humanitaire et la décision relative à la demande d'asile (art. 4).....	10
2.3.3	Remplacement de « shall » par « must » (art. 4).....	10
2.3.4	Pouvoir réglementaire et présentation de rapports au Parlement (art. 6 et 9)	10
2.4	Modifications touchant les demandeurs déboutés.....	11
2.4.1	Pas de demande d'examen des risques avant renvoi dans les 12 mois du rejet, du désistement ou du retrait de la demande d'asile (art. 15).....	11
2.4.2	Pas de permis de séjour temporaire pour les demandeurs d'asile déboutés au cours des 12 derniers mois (art. 3)	12

2.5	Autres modifications proposées dans le projet de loi C-11	12
2.5.1	Interdiction de territoire des adolescents se voyant imposer une peine pour adultes en vertu de la <i>Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents</i>	12
2.5.2	Nomination de quatre juges supplémentaires à la Cour fédérale (art. 41).....	12
2.6	Entrée en vigueur des dispositions (art. 31 et 42).....	12
2.7	Dispositions transitoires (art. 32 à 40)	13
2.7.1	Demandes d'ordre humanitaire.....	13
2.7.2	Demandes d'asile	13
2.7.3	Section d'appel des réfugiés.....	14
2.7.4	Examen des risques avant renvoi.....	14
3	COMMENTAIRES	14
3.1	Décideurs de premier niveau appartenant à la fonction publique.....	15
3.2	Section d'appel des réfugiés	15
3.3	Pays, parties de pays et catégories de ressortissants désignés	15
3.4	Modifications relatives aux considérations d'ordre humanitaire	17

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-11 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET LA LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES (LOI SUR DES MESURES DE RÉFORME ÉQUITABLES CONCERNANT LES RÉFUGIÉS)

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-11 : Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales (titre abrégé : « Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés ») a été présenté à la Chambre des communes le 30 mars 2010 par le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, l'honorable Jason Kenney. Le projet de loi propose un certain nombre de modifications au système canadien de détermination du statut de réfugié au Canada. Les principales modifications proposées comprennent notamment ce qui suit : le décideur de premier niveau pour les demandes d'asile sera désormais un fonctionnaire et ne sera plus nommé par décret; l'établissement d'une section d'appel des réfugiés à laquelle auront accès certains demandeurs d'asile, des modifications relatives aux demandes d'ordre humanitaire; et la limitation de l'accès aux évaluations des risques avant renvoi et aux permis de séjour temporaire. Le projet de loi augmente également le nombre de juges de la Cour fédérale.

À titre de signataire de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, adoptée en 1951, et du protocole connexe, le Canada ne peut pas refouler un réfugié vers un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques. Le Canada est également signataire de la *Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* et il a mis en œuvre les obligations découlant de cet instrument international dans son droit et sa pratique internes.

La *Charte canadienne des droits et libertés*¹ constitue également un important élément du cadre juridique qui s'applique aux demandeurs d'asile au Canada. En 1985, la Cour suprême du Canada a statué dans l'affaire *Singh c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*² que la *Charte* protège les demandeurs d'asile; cette décision a en partie servi à établir les normes d'équité procédurale applicables à ces affaires.

Dans ce contexte, les gouvernements s'efforcent de mettre en œuvre un système de protection des réfugiés qui, d'une part, soit équitable et conforme aux obligations juridiques du Canada et, d'autre part, réduise au minimum les risques d'abus et puisse être administré de façon raisonnablement efficace et économique. Les demandeurs d'asile dont les demandes sont déclarées recevables se voient accorder la possibilité de présenter leur cas devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), un organisme quasi judiciaire fédéral. Après une première

entrevue devant un agent d'immigration, les demandeurs d'asile sont entendus par un tribunal de la Section du statut de réfugié de la CISR. Les demandeurs déboutés sont renvoyés du Canada; ils peuvent toutefois présenter à la Cour fédérale du Canada une demande de contrôle judiciaire ainsi que le sursis de leur mesure de renvoi³.

Le traitement d'un nombre élevé de demandes d'asile pose actuellement plusieurs défis de taille à la CISR. Certains de ces défis, comme le nombre croissant des demandes d'asile dont sont saisis les pays industrialisés depuis quelques années et l'augmentation de la complexité et de la diversité des flux migratoires, sont de portée mondiale. D'autres sont propres au contexte canadien, notamment la lenteur mise à nommer de nouveaux commissaires de la CISR ou à reconduire le mandat des commissaires en poste entre 2004 et 2008, l'arriéré dans les demandes d'asile en souffrance, qui atteint maintenant 63 000 cas, et les ressources limitées dont dispose la CISR pour traiter ces demandes⁴.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 MODIFICATIONS APPORTÉES À LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉS

La CISR est le plus important tribunal administratif indépendant du Canada. Elle compte, du moins en théorie, quatre sections dont les attributions et les rôles respectifs sont énoncés dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)⁵. Chaque section a son propre domaine de compétence, mais toutes les sections sont censées exercer des fonctions judiciaires ou comparables à celles d'un organisme d'appel en vertu de la LIPR. Il importe cependant de noter que bien que la LIPR crée en théorie quatre sections de la CISR, seulement trois fonctionnent à l'heure actuelle : la Section de la protection des réfugiés (SPR), la Section de l'immigration (SI) et la Section d'appel de l'immigration (SAI). La LIPR contient des articles visant à créer une Section d'appel des réfugiés (SAR) au sein de la CISR, mais ces articles ne sont jamais entrés en vigueur, ce qui explique que la SAR n'existe pas à l'heure actuelle.

En ce qui touche les trois sections en service, les articles 100 et 162 de la LIPR donnent à la SPR compétence pour entendre les demandes d'asile qui lui sont déférées par un agent d'immigration après l'enquête initiale menée par celui-ci. La SI, en application des articles 44, 45 et 162 de la LIPR, a compétence pour tenir une enquête sur le cas des résidents permanents et des ressortissants étrangers dont il est allégué qu'ils sont interdits de territoire au Canada parce qu'ils ne répondent pas aux exigences de la LIPR ou du règlement d'application. La SAI a, aux termes des articles 62, 63 et 162 de la LIPR, compétence pour entendre certains appels⁶.

2.1.1 MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROCESSUS DE NOMINATION
DES COMMISSAIRES DE LA CISR (ART. 17, 18, 26 ET 29)

Le projet de loi C-11 prévoit que les commissaires de la SPR ne seront plus nommés par décret, mais feront plutôt partie de la fonction publique. Il en découle que le décideur de premier niveau dans le processus de détermination du statut de réfugié au pays n'occupera plus ses fonctions pour une période déterminée et ne sera plus régi par les dispositions de la LIPR visant la nomination et les qualifications des commissaires ainsi que les conflits d'intérêts. En outre, le projet de loi modifie à plusieurs égards les pouvoirs du président de la CISR.

2.1.2 LES COMMISSAIRES DE LA SPR DEVIENNENT DES MEMBRES
DE LA FONCTION PUBLIQUE (ART. 17, 19, 26 ET 30)

L'article 26 du projet de loi crée un nouvel article 169.1 de la LIPR aux termes duquel les commissaires de la SPR ne sont plus nommés par décret, mais plutôt conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*⁷. Les commissaires de la SI continueront à faire partie de la fonction publique (conformément à l'art. 172 de la LIPR). Il prévoit également que la SPR se compose d'un vice-président, d'un vice-président adjoint et d'autres commissaires, notamment des commissaires coordonnateurs.

Tous les commissaires de la CISR continueront à prêter le serment professionnel ou à faire une déclaration (l'art. 17 du projet de loi crée le nouvel art. 152.1). Les commissaires de la SPR ne sont cependant plus assujettis aux dispositions suivantes, qui continuent à s'appliquer au président et aux commissaires de la SAI et de la SAR, mais pas aux commissaires de la SI (art. 18 du projet de loi et art. 153 de la LIPR) :

- nomination à titre inamovible par le gouverneur en conseil pour un mandat maximal de sept ans, sous réserve de révocation motivée de sa part;
- admissibilité à un nouveau mandat, à des fonctions identiques ou non;
- rémunération fixée par le gouverneur en conseil;
- conditions de nomination, notamment l'impossibilité d'accepter une charge ou un emploi incompatible avec leurs fonctions;
- quotas relatifs aux compétences exigeant qu'au moins 10 % des commissaires de ces sections soient des avocats ou des notaires, membres en règle de leur barreau provincial ou de la Chambre des notaires du Québec.

2.1.3 POUVOIRS DU PRÉSIDENT (ART. 19, 20 ET 30)

L'article 19 du projet de loi modifie l'article 159 de la LIPR, qui régit les pouvoirs et les attributions du président, lequel est le premier dirigeant de la CISR. De façon générale, cet article limite la capacité du président d'exercer certains pouvoirs à l'égard de la SPR, tout en précisant qu'il conserve ces pouvoirs à l'égard des commissaires de la SAR et de la SAI.

Le président continue d'assurer la direction des activités et du personnel de l'ensemble de la Commission aux termes de l'alinéa 159(1)a). À l'heure actuelle, le paragraphe 161(1) de la LIPR permet au président de prendre des règles régissant la procédure et la pratique des quatre sections de la CISR. L'article 20 du projet de loi modifie cet article de la LIPR de manière à permettre également au président de prendre des règles régissant la nouvelle étape du processus de détermination du statut de réfugié, l'entrevue initiale du demandeur devant la SPR (examinée ci-dessous). Il modifie également le paragraphe 161(1) de la LIPR pour que le président ne soit plus tenu de consulter le directeur de la SI avant de prendre des règles relatives à la procédure et à la pratique des différentes sections.

Aux termes du projet de loi, le président n'est plus habilité à affecter les commissaires à la SPR, à affecter les commissaires à tout bureau ou district afin de répondre aux besoins opérationnels ou à choisir les commissaires coordonnateurs de la SPR en application des alinéas 159(1)b) à d). Le président continue d'exercer ces pouvoirs à l'égard des membres de la SAR et de la SAI. L'article 19 du projet de loi modifie la période pendant laquelle les commissaires de la SAR et de la SAI peuvent être affectés par le président dans d'autres régions ou districts, en fonction des besoins opérationnels. Cette période passe d'un maximum de 90 jours à un maximum de 120 jours.

L'article 19 du projet de loi préserve les autres pouvoirs du président, bien qu'il en restreigne quelque peu la portée. À titre d'exemple, le président continue d'avoir le pouvoir d'émettre des lignes directrices et de déléguer certains pouvoirs. L'article 19 modifie l'article 159 de la LIPR en ce sens que le pouvoir du président de choisir les commissaires coordonnateurs devient facultatif plutôt qu'impératif.

L'article 30 du projet de loi modifie le paragraphe 176(1) de la LIPR pour que le président puisse demander au Ministre de décider si des mesures correctives ou disciplinaires s'imposent à l'égard d'un commissaire de la SAI ou de la SAR qui n'est plus en état de s'acquitter de ses fonctions pour cause d'invalidité ou parce qu'il s'est rendu coupable de manquement à l'honneur ou à la dignité, a manqué aux devoirs de sa charge ou s'est placé en situation d'incompatibilité, par sa propre faute ou pour toute autre cause. Le président n'est plus habilité comme auparavant à demander au Ministre de décider si des sanctions disciplinaires s'imposent à l'égard des commissaires de la SPR.

2.2 MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROCÉDURE DE PRÉSENTATION D'UNE DEMANDE D'ASILE AU CANADA

Le projet de loi apporte des modifications importantes au processus de présentation d'une demande d'asile au Canada, notamment la création de l'étape de l'entrevue initiale devant la SPR avant l'audience relative à la demande d'asile, l'obligation de confier cette audience à un tribunal de la SPR composé d'un seul commissaire, la mise sur pied d'un organisme d'appel ayant le pouvoir de tenir des audiences et l'absence d'accès à cet organisme d'appel pour certains groupes désignés.

2.2.1 MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROCÉDURE DE LA
SECTION DE LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

2.2.1.1 ENTREVUE INITIALE SUIVIE D'UNE AUDIENCE
(ART. 8, 11, 24 ET 27)

Le paragraphe 99(3) de la LIPR dispose actuellement que la demande d'asile de la personne se trouvant au Canada est présentée à un agent d'immigration qui décide, aux termes du paragraphe 100(1), dans les trois jours ouvrables si la demande peut être déférée à la SPR. Si le déféré est ordonné, la demande fait l'objet d'une audience devant la SPR aux termes de l'article 170 de la LIPR. Au cours de l'audience, tant le demandeur d'asile que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peuvent présenter des preuves, interroger les témoins et présenter des observations sur le fait que la personne est ou non un réfugié ou une personne à protéger.

L'article 11 du projet de loi crée une nouvelle étape dans le processus d'examen des demandes déferées à la SPR : avant l'audience devant la SPR, le demandeur d'asile doit se présenter à une entrevue devant un fonctionnaire, à la date fixée par l'agent ayant ordonné le déféré conformément aux règles de la Commission.

Au cours de l'entrevue, le fonctionnaire de la SPR a le pouvoir d'interroger des témoins (art. 27 du projet de loi), pouvoir dont l'exercice était auparavant réservé aux audiences devant la SPR. Le fonctionnaire de la Commission qui effectue l'entrevue fixe la date de l'audition du cas du demandeur par la SPR conformément aux règles de la Commission et à toute directive donnée par son président (art. 11 du projet de loi, nouveau par. 100(4.1)).

Si le demandeur ne se présente pas à l'entrevue initiale prévue avec le fonctionnaire, la Section peut prononcer le désistement dans l'affaire dont elle est saisie (art. 24 du projet de loi). Jusqu'ici, en vertu du paragraphe 168(1) de la LIPR, le désistement pouvait être prononcé si le demandeur omettait de comparaître à l'audience, de fournir les renseignements demandés ou de donner suite aux demandes d'information de la Section.

L'entrevue est également visée par les règlements prévoyant qui peut ou ne peut représenter une personne, ou faire office de conseil, dans toute affaire devant le Ministre ou le fonctionnaire de la Commission (art. 8 du projet de loi).

2.2.1.2 TRIBUNAL COMPOSÉ D'UN SEUL COMMISSAIRE POUR
LES AUDIENCES DE LA SPR (ART. 21)

L'article 21 du projet de loi modifie l'article 163 de la LIPR pour que les affaires dont est saisie une section de la CISR soient entendues par un seul commissaire, sauf si l'affaire relève de la SAR ou de la SAI et que le président estime nécessaire de constituer un tribunal de trois commissaires. Auparavant, le président pouvait également constituer des tribunaux composés de trois commissaires pour les affaires dont la SPR était saisie. Le président n'a plus ce pouvoir. Il ne peut toujours pas constituer des tribunaux de trois commissaires pour les affaires de la SI.

2.2.2 SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

Comme nous l'avons déjà dit, lorsque la LIPR a reçu la sanction royale le 1^{er} novembre 2001, la LIPR comportait des dispositions prévoyant la mise sur pied d'une section d'appel des réfugiés (SAR) au sein de la CISR; or, ces dispositions ne sont pas en vigueur et la SAR n'a donc jamais vu le jour. Le projet de loi modifie les dispositions originales, non proclamées, de la LIPR visant la création de la SAR. Il propose également de mettre en vigueur les articles modifiés concernant la SAR deux ans après l'octroi de la sanction royale au projet de loi.

2.2.2.1 POUVOIRS DE LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS (ART. 14 ET 22)

L'article 14 du projet de loi dispose que la SAR ne peut déférer une affaire à la SPR pour réexamen que si la SAR estime que la décision de la SPR est erronée en droit, en fait ou en droit et en fait; elle ne peut rendre une décision en appel sans prendre connaissance des preuves qui ont été présentées à la SPR. L'article 22 du projet de loi modifie l'article 165, qui n'est pas actuellement en vigueur, pour faire en sorte que les commissaires de la SAR aient désormais les pouvoirs des commissaires nommés en vertu de partie I de la *Loi sur les enquêtes*, alors qu'auparavant, seuls les commissaires de la SPR et de la SI possédaient ces pouvoirs. Les commissaires au sens de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* ont les pouvoirs d'une juridiction civile en matière d'assignation de témoins et de production de documents. Ils ont également le pouvoir d'assigner des témoins, de leur enjoindre de déposer oralement et de produire les documents dont ils ont besoin pour procéder de manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

2.2.2.2 PROCÉDURE DEVANT LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS (ART. 13, 25 ET 28)

Le paragraphe 13(2) du projet de loi modifie la procédure de la SAR en remplaçant le paragraphe 110(3) de la LIPR, qui n'est pas actuellement en vigueur. Aux termes du paragraphe 110(3) actuel, la SAR peut recevoir les observations écrites du Ministre, de la personne en cause et du représentant ou mandataire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que de toute autre personne visée par les règles de la Commission. L'article 13 du projet de loi modifie cependant le paragraphe 110(3) de manière à ce que le Ministre et la personne en cause puissent désormais présenter à la SAR non seulement des observations écrites, mais aussi des éléments de preuve documentaire. L'article 13 modifie également le texte anglais du paragraphe 110(3) pour remplacer le verbe « shall » par le verbe « must », modification qui n'a aucune incidence sur le texte français, qui utilise dans les deux cas le présent de l'indicatif pour exprimer l'obligation de procéder sans tenir d'audience en se fondant sur le dossier de la SPR.

Quant aux nouveaux éléments de preuve que la personne en cause et le Ministre peuvent présenter à la SAR, le nouveau paragraphe 110(4) (art. 13 du projet de loi) dit que la personne en cause ne peut présenter que des éléments de preuve survenus depuis le rejet de sa demande ou qui n'étaient pas normalement accessibles ou, s'ils l'étaient, qu'elle n'aurait pas normalement présentés, dans les circonstances, au moment du rejet de la demande par la SPR.

Toutefois, le nouveau paragraphe 110(4) ne précise pas quels éléments de preuve le Ministre peut présenter à la SAR, ce qui soulève la question de savoir comment les tribunaux vont interpréter ce paragraphe. À titre d'exemple, il est possible que ce paragraphe soit interprété de façon à signifier que le Ministre peut présenter à la SAR tous les éléments de preuve qu'il souhaite, notamment les éléments de preuve qu'il aurait pu présenter au cours de l'audience devant la SPR.

Le nouveau paragraphe 110(5) (art. 13 du projet de loi) dispose que, si la personne en cause présente des éléments de preuve en réponse à ceux qui ont été présentés par le Ministre, elle n'est pas assujettie aux limites prévues par le nouveau paragraphe 110(4). Les éléments de preuve qu'elle présente peuvent être survenus depuis le rejet de sa demande par la SPR ou avoir été raisonnablement accessibles avant ce rejet.

En dépit du fait que le paragraphe 110(3) prévoit un examen sur dossier, plutôt que des audiences, le nouveau paragraphe 110(6) de la LIPR (art. 13 du projet de loi) autorise la SAR à tenir une audience si les éléments de preuve documentaire présentés par le Ministre ou la personne en cause (aux termes du nouveau par. 110(4) de la LIPR) soulèvent une question de crédibilité. Pour décider qu'une audience est nécessaire, le nouveau paragraphe 110(6) dispose que la SAR doit estimer que les éléments de preuve : 1) soulèvent une question importante en ce qui concerne la crédibilité de la personne en cause; 2) sont essentiels pour la prise de la décision relative à la demande d'asile; 3) justifieraient que la demande d'asile soit accordée ou refusée, selon le cas.

L'article 28 du projet de loi traite des audiences devant la SAR; il remplace l'alinéa 171a) de la LIPR (qui n'est pas en vigueur à l'heure actuelle) et crée les nouveaux alinéas 171a), a.1), a.2), a.3) et a.4). Aux termes du nouvel alinéa 171a), la SAR avise le Ministre et la personne en cause de toute audience. Le nouvel alinéa 171a.1) dispose que, sous réserve des règles régissant la présentation de nouveaux éléments de preuve devant la SAR (par. 110(4)), lorsque la SAR tient une audience, elle donne au Ministre et à la personne en cause la possibilité de produire des éléments de preuve, d'interroger des témoins et de présenter des observations. Les nouveaux alinéas 171a.2) et 171a.3) soustraient en outre la SAR à l'application des règles légales ou techniques de présentation de la preuve et lui permettent de recevoir les éléments de preuve qu'elle juge crédibles ou dignes de foi en l'occurrence et de fonder sur eux sa décision.

Enfin, le nouvel alinéa 171a.4) prévoit que le Ministre peut, sur avis donné conformément aux règles, intervenir à l'appel, notamment pour y déposer des observations. Cette disposition figure dans la version actuelle de l'alinéa 171a) de la LIPR, qui sera abrogé et remplacé par l'article 28 du projet de loi.

L'article 25 du projet de loi élargit également les pouvoirs de la SAR quant à la façon dont elle rend ses décisions. À l'heure actuelle, l'alinéa 169c) de la LIPR précise que la SAR doit rendre sa décision par écrit. L'article 25 modifie la disposition pour lui permettre de rendre ses décisions oralement, comme peuvent déjà le faire les autres sections de la CISR.

2.2.2.3 PAYS, PARTIES DE PAYS ET CATÉGORIES DE RESSORTISSANTS ÉTRANGERS DÉSIGNÉS N'AYANT PAS ACCÈS À LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS (ART. 12 ET 13)

L'article 12 du projet de loi crée un nouveau paragraphe 109.1(1), qui énonce que le Ministre peut désigner, par arrêté, les ressortissants d'un pays ou d'une partie d'un pays ou une catégorie de ressortissants d'un pays, qui, d'après lui, répondent aux critères prévus par les règlements. Les demandeurs appartenant à certains groupes désignés n'auront pas accès à la SAR et le Ministre ne pourra pas non plus faire appel des décisions visant ces demandeurs devant la SAR. L'article 12 crée le nouveau paragraphe 109.1(3), qui dispose que ni la personne en cause ni le Ministre ne peut porter en appel la décision de la SPR si, selon le cas : à la date de la décision, la personne était un ressortissant d'un pays qui faisait l'objet d'une désignation conformément à un arrêté pris aux termes du nouveau paragraphe 109.1(1); elle était un ressortissant d'un pays et, avant son départ de celui-ci, en habitait une partie qui faisait l'objet d'une telle désignation; ou elle appartenait à une catégorie de ressortissants d'un pays, laquelle faisait l'objet d'une telle désignation.

Une demande d'autorisation de contrôle judiciaire par la Cour fédérale peut être demandée à l'égard de toute décision administrative rendue aux termes de la LIPR⁸, y compris une décision rendue par la SPR. Par conséquent, bien que, aux termes du projet de loi, les ressortissants de pays, de régions et de groupes désignés et le Ministre ne puissent pas interjeter appel devant la SAR du rejet d'une demande, ils peuvent demander à la Cour fédérale l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire. Il est à noter que la Cour fédérale applique dans ce domaine une norme de contrôle différente.

Les arrêtés ministériels désignant des pays, des régions ou des groupes ne sont pas considérés comme des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires* (nouveau par. 109.1(2) de la LIPR)⁹; ils doivent cependant être publiés dans la *Gazette du Canada*. Il en découle que ces arrêtés ministériels ne seront pas considérés comme des règlements, en dépit du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui classe normalement les arrêtés ministériels parmi les textes réglementaires. Ils sont donc soustraits à la procédure applicable normalement aux règlements adoptés aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui prévoit que le projet de règlement est envoyé au greffier du Conseil privé pour examen, enregistrement, contrôle parlementaire et publication dans la *Gazette du Canada* conformément aux modalités prévues.

2.3 MODIFICATIONS RELATIVES AUX CONSIDÉRATIONS D'ORDRE HUMANITAIRE

À l'heure actuelle, le paragraphe 25(1) de la LIPR énonce que le Ministre peut examiner les considérations d'ordre humanitaire relatives à des étrangers qui sont interdits de séjour au Canada ou qui ne se répondent pas aux conditions énoncées dans la LIPR, en prenant en compte l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché ou l'intérêt public. Plus précisément, le paragraphe 25(1) de la LIPR accorde au Ministre deux pouvoirs : 1) le pouvoir d'octroyer le statut de résident permanent

et 2) le pouvoir de lever les critères et obligations applicables en vertu de la LIPR en raison de ces considérations d'ordre humanitaire.

Aux termes de l'article 25, le Ministre peut adopter des politiques publiques en application de la LIPR. Parmi les politiques publiques adoptées pour faciliter l'immigration au Canada en application de cet article, mentionnons l'octroi du statut de résident permanent ou la levée des frais d'immigration pour les groupes de personnes victimes d'une catastrophe naturelle ou de troubles civils, les personnes victimes de la traite de personnes ou les partenaires-conjoints en situation irrégulière au Canada, même si ces personnes ne répondent pas à un ou à plusieurs critères énoncés dans la LIPR¹⁰.

Aux termes du paragraphe 25(1), un étranger se trouvant au Canada ou hors du Canada peut demander la résidence permanente ou la levée des critères et obligations applicables, en invoquant des considérations d'ordre humanitaire (nous parlerons ci-après d'une demande d'un étranger fondée sur des considérations d'ordre humanitaire). Le Ministre peut aussi, de sa propre initiative, étudier le cas d'un groupe d'étrangers conformément à l'article 25. Le Ministre est tenu d'étudier les demandes présentées par des étrangers se trouvant au Canada, mais pas celles d'étrangers se trouvant hors du Canada.

2.3.1 L'INTÉRÊT PUBLIC NE PEUT PLUS ÊTRE PRIS EN COMPTE DANS L'EXAMEN EFFECTUÉ PAR LE MINISTRE SUR DEMANDE (ART. 4 ET 5)

Les articles 4 et 5 du projet de loi modifient le paragraphe 25(1) de la LIPR pour répartir les éléments du processus décisionnel relatif aux considérations d'ordre humanitaire en trois pouvoirs distincts du Ministre. Selon ces articles, celui-ci ne prend en compte l'intérêt public que s'il étudie le cas d'un étranger de sa propre initiative (nouvel art. 25.2). Autrement dit, si un étranger présente une demande aux termes du paragraphe 25(1) de la LIPR, le Ministre ou son délégué ne peut examiner que les considérations d'ordre humanitaire, notamment l'intérêt supérieur de l'enfant touché par la décision. Ce n'est que lorsque le Ministre ou son délégué entreprend un examen du cas d'un étranger de sa propre initiative qu'il peut octroyer le statut de résident permanent ou lever les critères et obligations applicables en vertu de la LIPR en se fondant sur des considérations d'ordre humanitaire et sur l'intérêt public.

Pour les cas où un étranger présente une demande de résidence permanente en invoquant des considérations d'ordre humanitaire, l'article 4 du projet de loi crée le nouveau paragraphe 25(1.1), qui dispose que le Ministre n'est saisi de la demande que si les frais afférents ont été payés au préalable. Par ailleurs, le nouveau paragraphe 25.1(2), ajouté par l'article 5 du projet de loi, prévoit que le Ministre, lorsqu'il examine les circonstances d'un étranger de sa propre initiative, peut dispenser l'étranger du paiement des frais afférents à l'étude de son cas.

2.3.2 DISTINCTION ENTRE LA DÉCISION RELATIVE AUX CONSIDÉRATIONS D'ORDRE HUMANITAIRE ET LA DÉCISION RELATIVE À LA DEMANDE D'ASILE (ART. 4)

Outre les modifications décrites ci-dessus, l'article 4 du projet de loi crée également un nouveau paragraphe 25(1.2), qui dispose que le Ministre ne peut pas étudier la demande d'un étranger fondée sur des considérations d'ordre humanitaire si l'étranger a déjà présenté une telle demande et que celle-ci est toujours pendante, s'il a présenté une demande d'asile qui est toujours en cours de traitement ou est pendante devant la SPR ou la SAR, ou si moins de 12 mois se sont écoulés depuis le rejet de la demande d'asile de l'étranger ou depuis le prononcé du désistement ou du retrait de celle-ci par la SPR ou la SAR. Le nouveau paragraphe 25(1.3), également créé par l'article 4, précise que le Ministre ne peut tenir compte d'aucuns des facteurs servant à établir la qualité de réfugié pour rendre une décision à l'égard d'une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire.

2.3.3 REMPLACEMENT DE « SHALL » PAR « MUST » (ART. 4)

L'article 4 du projet de loi modifie le libellé de la version anglaise du paragraphe 25(1) pour qu'il dispose que le Ministre « must, on request » (en français, « doit sur demande ») étudier le cas d'un étranger se trouvant au Canada qui présente une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire. La version anglaise actuelle du paragraphe 25(1) utilise l'expression « shall, on request ». La version française demeure la même : « doit, sur demande », qui traduit « must, on request ».

L'article 11 de la *Loi d'interprétation*¹¹ énonce que le verbe « shall » exprime une obligation. La jurisprudence précise cependant que dans certains contextes, le mot « shall » a un effet directif plutôt qu'impératif; par conséquent, le verbe « shall » peut signifier un ordre ou un événement futur¹². Bien que le verbe « must » soit beaucoup moins souvent utilisé dans les lois et ait donc été moins souvent interprété par les tribunaux, il est considéré, en général, comme ayant un sens impératif et non directif¹³. Il semble que le verbe « shall » a été remplacé par « must » afin de réduire les possibilités de litige et de contestation relatifs à l'intensité de l'obligation faite au Ministre d'étudier une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire.

2.3.4 POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ET PRÉSENTATION DE RAPPORTS AU PARLEMENT (ART. 6 ET 9)

L'article 6 du projet de loi ajoute aux pouvoirs existants du Ministre en matière de règlements celui de prendre des règlements relatifs aux nouveaux articles 25.1 et 25.2. L'article 9 du projet de loi exige également que le Ministre fasse rapport au Parlement du nombre des personnes à qui le statut de résident permanent est accordé pour des considérations d'ordre humanitaire ou parce que l'intérêt public l'exige aux termes des nouveaux paragraphes 25(1), 25.1(1) et 25.2(1).

2.4 MODIFICATIONS TOUCHANT LES DEMANDEURS DÉBOUTÉS

2.4.1 PAS DE DEMANDE D'EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI DANS LES 12 MOIS DU REJET, DU DÉSISTEMENT OU DU RETRAIT DE LA DEMANDE D'ASILE (ART. 15)

Une personne se trouvant au Canada qui présente une demande d'asile fait l'objet d'une mesure de renvoi dont l'exécution dépend de l'issue de la demande. Si la demande est accueillie, la mesure de renvoi visant la personne en cause est réputée périmée au moment de l'obtention de la résidence permanente¹⁴. Les mesures de renvoi prises à l'égard des demandeurs d'asile déboutés entrent normalement en vigueur 15 jours après le rejet¹⁵. À ce moment, avis est donné à la personne en cause qu'elle peut faire une demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) si elle répond à certains critères de recevabilité¹⁶.

La présentation d'une demande d'ERAR entraîne normalement le sursis du renvoi d'une personne du Canada jusqu'à ce qu'une décision soit rendue au sujet de sa demande¹⁷. La décision relative à l'ERAR est rendue immédiatement avant le renvoi afin que l'évaluation des risques soit faite en temps opportun et ainsi que la personne en cause soit expulsée conformément aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne ainsi qu'aux droits de la personne reconnus par la *Charte* relatifs à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne¹⁸. L'ERAR est effectuée par un employé de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) qui cherche à établir si la personne en cause peut être renvoyée du Canada en toute sécurité, en se fondant exclusivement sur des éléments de preuve qui n'étaient pas accessibles au moment de l'audience relative à la demande d'asile ou qui sont devenus manifestes depuis l'audience en raison, par exemple, d'un changement dans le pays de destination¹⁹. S'il est décidé de renvoyer le demandeur d'asile, celui-ci doit quitter le Canada dès que les dispositions voulues sont prises relativement à son déplacement.

L'article 15 du projet de loi ajoute le nouvel alinéa 112(2)b.1) à la LIPR. Aux termes de cet alinéa, les personnes visées par une mesure de renvoi ne peuvent présenter une demande d'examen des risques avant renvoi si leur demande d'asile a été rejetée ou a fait l'objet d'un prononcé de désistement ou de retrait au cours des 12 derniers mois.

Le nouveau paragraphe 112(2.1) habilite le Ministre à exempter de l'interdiction de 12 mois concernant la présentation d'une demande d'ERAR les ressortissants de certains pays ou les personnes qui y avaient leur résidence habituelle, les ressortissants qui, avant leur départ du pays, en habitaient une partie donnée et les personnes appartenant à une catégorie de ressortissants ou de personnes qui avaient leur résidence habituelle dans un certain pays (par. 15(2)).

Le nouveau paragraphe 112(2.3) dispose que des règlements peuvent régir toute question liée à l'application des nouveaux paragraphes 112(2.1) ou (2.2). Les règlements peuvent comporter des dispositions établissant les critères à prendre en compte lorsqu'une exemption est accordée.

2.4.2 PAS DE PERMIS DE SÉJOUR TEMPORAIRE POUR LES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS (ART. 3)

L'article 24 de la LIPR dispose qu'un agent peut délivrer un permis de séjour temporaire à l'étranger qui est interdit de territoire ou ne se conforme pas à la LIPR s'il estime que les circonstances le justifient. L'agent doit suivre les instructions que peut lui fournir le Ministre. Ce permis est révoqué en tout temps. Si le permis n'est pas révoqué, il est valide pour une durée maximale de trois ans ou pour la période qui y est précisée, à moins que le titulaire du permis quitte le Canada sans avoir l'autorisation de rentrer au pays²⁰.

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 24 en précisant que les étrangers dont la demande d'asile a été rejetée ou le désistement ou le retrait prononcé ne peuvent demander un permis de séjour temporaire si moins de 12 mois se sont écoulés depuis le rejet de la demande ou le prononcé du désistement ou du retrait de celle-ci.

2.5 AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES DANS LE PROJET DE LOI C-11

2.5.1 INTERDICTION DE TERRITOIRE DES ADOLESCENTS SE VOYANT IMPOSER UNE PEINE POUR ADULTES EN VERTU DE LA *LOI SUR LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE POUR LES ADOLESCENTS*

L'alinéa 36(3)e) de la LIPR dispose actuellement qu'une condamnation rendue aux termes de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*²¹ n'est pas prise en compte au moment de décider si un étranger est interdit de territoire au Canada. L'article 7 du projet de loi modifie cet alinéa pour que les adolescents qui se voient imposer une peine pour adultes en vertu de cette loi soient désormais interdits de territoire au Canada.

2.5.2 NOMINATION DE QUATRE JUGES SUPPLÉMENTAIRES À LA COUR FÉDÉRALE (ART. 41)

L'article 41 du projet de loi modifie le paragraphe 5.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*²² qui précise désormais que la Cour fédérale se compose, en plus du juge en chef, de 36 autres juges. Cette modification permet la nomination de quatre nouveaux juges à la Cour fédérale.

2.6 ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS (ART. 31 ET 42)

L'article 42 du projet de loi précise que les dispositions du projet de loi entrent en vigueur deux ans après la date de sanction ou, dans cet intervalle, à la date ou aux dates fixées par décret, à l'exception des articles 3 à 6, 9, 13, 14, 28 et 31. Les modifications visant les considérations d'ordre humanitaire (art. 4 à 6 et 9) et la restriction relative à la délivrance de permis de séjour temporaire (art. 3) entrent en vigueur immédiatement après la sanction tandis que le reste des modifications proposées dans le projet de loi entrent en vigueur au plus tard deux ans après la sanction royale.

L'article 42 dispose que les modifications touchant la partie de la LIPR qui n'a pas été proclamée et qui concerne la SAR entrent en vigueur immédiatement après la sanction royale; les articles créant et régissant la SAR n'entreront pas toutefois immédiatement en vigueur. L'article 31 prévoit que les articles 73, 110, 111, 171, 194 et 195 entrent en vigueur deux ans après le jour où le projet de loi reçoit la sanction royale ou, dans l'intervalle, le jour fixé par décret. Par conséquent, les dispositions créant la SAR et les articles régissant les appels devant la SAR entreront également en vigueur deux ans après la sanction.

2.7 DISPOSITIONS TRANSITOIRES (ART. 32 À 40)

2.7.1 DEMANDES D'ORDRE HUMANITAIRE

L'article 32 du projet de loi dispose que les demandes d'ordre humanitaire présentées au titre de l'article 25 de la LIPR avant l'entrée en vigueur du projet de loi seront examinées en fonction de la version de la LIPR en vigueur à ce moment. L'article 39 du projet de loi précise que les demandeurs d'asile dont les demandes étaient pendantes devant la SPR le jour où les dispositions créant la SAR entrent en vigueur peuvent toujours présenter une demande fondée sur des considérations d'ordre humanitaire, en dépit du nouvel alinéa 25(1.2)b) qui les empêcherait autrement de présenter une telle demande. L'article 40 du projet de loi dit également que le nouvel alinéa 25(1.2)c), qui fixe à 12 mois la période pendant laquelle une demande d'ordre humanitaire ne peut être présentée, ne s'applique pas aux demandeurs d'asile dont les demandes étaient pendantes devant la SPR avant l'entrée en vigueur des dispositions créant la SAR.

2.7.2 DEMANDES D'ASILE

L'article 33 du projet de loi prescrit que le projet de loi s'appliquera à toutes les demandes d'asile présentées avant l'entrée en vigueur du projet de loi dans le cas où le demandeur n'a pas encore présenté un Formulaire de renseignements personnels²³, tel que ce formulaire est défini à l'article premier des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, et que le délai prévu pour le dépôt de ce formulaire n'est pas encore expiré. L'article 33 dispose également qu'un agent de la CISR peut fixer la date pour l'entrevue initiale prévue au paragraphe 100(4) dans le cas des demandeurs d'asile visés par les nouvelles dispositions du projet de loi.

L'article 34 du projet de loi prévoit que le jour où le projet de loi entre en vigueur, les demandeurs d'asile qui n'ont pas eu une audience devant la SPR au cours de laquelle des éléments de preuve testimoniale de fond ont été présentés et qui ont déposé un Formulaire de renseignements personnels doivent rencontrer un agent de la CISR pour une entrevue, si on leur demande de le faire, le jour fixé par l'agent conformément aux *Règles de la SPR* et doivent présenter tous les documents et les renseignements supplémentaires que l'agent estime nécessaires. Toutes les dispositions du projet de loi s'appliqueront à ces demandeurs, sauf les paragraphes 100(4) et 100(4.1).

L'article 35 du projet de loi énonce que le commissaire, ou le groupe de commissaires, de la SPR qui a tenu, avant l'entrée en vigueur du nouveau paragraphe 18(1), une audience à l'égard d'une demande d'asile dans le cadre de laquelle des éléments de preuve testimoniale de fond ont été présentés demeure saisi de la demande et en décide conformément à la version de la LIPR qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur du paragraphe 18(1). Si le commissaire siégeant seul est incapable de poursuivre l'instruction de l'affaire, la demande est déférée à la SPR, telle que modifiée, et l'audience doit être menée conformément aux nouvelles modalités prévues par le projet de loi. En outre, si l'un des commissaires de la formation composée de trois commissaires est incapable de poursuivre l'instruction de l'affaire, l'un des deux autres commissaires poursuit l'instruction de l'affaire conformément à la version de la LIPR qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur du nouveau paragraphe 18(1).

2.7.3 SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

L'article 36 du projet de loi dispose que les décisions de la SPR rendues avant l'entrée en vigueur du projet de loi sont insusceptibles d'appel devant la SAR une fois le projet de loi en vigueur.

L'article 37 du projet de loi énonce que, si la décision de la SPR est cassée à la suite d'un contrôle judiciaire, la demande d'asile est déférée à un commissaire de la SPR, avant tout contrôle judiciaire.

2.7.4 EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI

Les personnes à l'égard desquelles une décision en matière d'asile a été rendue en vertu de la version de la LIPR qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur du projet de loi n'ont pas à attendre 12 mois aux termes du paragraphe 112(1) pour demander l'examen des risques avant renvoi (par. 36(2)).

L'article 38 du projet de loi énonce que l'interdiction visant la tenue d'un examen des risques avant renvoi si 12 mois ne se sont pas écoulés depuis le rejet de la demande ou le prononcé de son désistement ou de son retrait, ne s'applique pas aux demandes d'examen des risques avant renvoi présentées avant l'entrée en vigueur du projet de loi.

3 COMMENTAIRES

Étant donné que le projet de loi C-11 propose une réforme importante du système canadien de protection des réfugiés au pays, il soulève un certain nombre de questions qui méritent d'être examinées. Le débat public a porté sur quatre principaux aspects de cette réforme : les décideurs de premier niveau qui seront désormais des fonctionnaires; la Section d'appel des réfugiés; les pays, régions et catégories désignés; les recours restreints accordés aux demandeurs d'asile déboutés.

3.1 DÉCIDEURS DE PREMIER NIVEAU APPARTENANT À LA FONCTION PUBLIQUE

La décision de remplacer les commissaires nommés par décret par des fonctionnaires comme décideurs de premier niveau a été bien accueillie par les avocats et les universitaires, qui ont déjà dénoncé ce qu'ils considéraient comme une politisation des nominations à la CISR. Ils estiment que la modification proposée atténue les risques d'ingérence politique dans la prise de décision parce que les fonctionnaires seront des employés de la CISR, un organisme indépendant²⁴. D'autres défenseurs des droits des réfugiés ont critiqué cette modification parce qu'ils estiment qu'elle risque de compromettre l'indépendance, les compétences et l'expertise des décideurs²⁵.

La jurisprudence a déjà traité de la question de l'indépendance des décideurs de premier niveau de la CISR. En 2001, la Cour fédérale du Canada a jugé que les commissaires de la SPR étaient suffisamment indépendants pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions judiciaires parce qu'ils étaient nommés à titre inamovible pour une période maximale de sept ans et que la reconduction de leur mandat relevait du Cabinet. La Cour fédérale a affirmé que ce processus de nomination répondait aux exigences minimales en matière d'indépendance administrative²⁶. L'indépendance institutionnelle est importante dans le contexte de la détermination du statut de réfugié, puisque les droits du demandeur d'asile à la vie, à la liberté et à la sécurité mentionnés à l'article 7 de la *Charte* sont en jeu²⁷.

3.2 SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

L'instauration de la section d'appel des réfugiés (SAR) a été bien accueillie par les défenseurs des droits des réfugiés et les avocats spécialistes du droit d'asile, qui soutiennent depuis longtemps que l'impossibilité d'interjeter appel d'une décision relative à la détermination du statut de réfugié sur le fond constitue depuis 2002 une lacune grave du droit canadien en matière d'asile²⁸. Les pouvoirs que le projet de loi confère à la SAR sont plus étendus que ceux qui figuraient au départ dans la LIPR, mais qui n'ont jamais été mis en œuvre.

Parmi les aspects procéduraux inusités de la SAR, mentionnons les nouveaux paragraphes 110(3) et (4), créés par l'article 13, qui pourraient être interprétés comme donnant au Ministre et au demandeur d'asile débouté des possibilités différentes pour ce qui est de présenter des éléments de preuve testimoniale devant une instance d'appel, comme nous l'avons expliqué précédemment. L'équité procédurale exige normalement que les deux parties soient soumises aux mêmes règles de procédure. En outre, en raison de la gravité d'une demande d'asile, la jurisprudence veut qu'un demandeur d'asile ait droit à la divulgation complète de tous les éléments de preuve retenus contre lui²⁹.

3.3 PAYS, PARTIES DE PAYS ET CATÉGORIES DE RESSORTISSANTS DÉSIGNÉS

Le projet de loi prévoit que les ressortissants de certains pays désignés se verront privés de la possibilité d'interjeter appel du rejet de leur demande d'asile, mais il ne précise pas le processus ou les critères applicables à cette désignation. Le

gouvernement a indiqué qu'il comptait désigner des pays sûrs, bien que le mot « sûr » ne figure pas dans le projet de loi, ce qui inquiète certains commentateurs juridiques³⁰.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) est d'avis que les dispositions relatives aux pays d'origine sûrs constituent un outil de gestion acceptable, pourvu que tous les demandeurs d'asile aient accès à une audience équitable et que des garanties appropriées soient en place pour les cas spéciaux³¹.

Le fait que le projet de loi accorde au Ministre le pouvoir discrétionnaire de désigner des pays par arrêté amène certains commentateurs à penser que les intérêts politiques et de politique étrangère sont susceptibles d'influencer le processus de désignation³². Pour répondre en partie à cette préoccupation, certains recommandent que les principes visant la désignation des pays figurent dans le projet de loi ou qu'un comité consultatif soit constitué pour participer au processus de désignation³³.

D'autres commentateurs s'élèvent contre l'interdiction d'en appeler à la SAR faite aux personnes provenant de pays ou de régions de pays ou appartenant à des groupes de personnes désignés au motif que cela est inéquitable et que ces cas sont complexes de par leur nature même et méritent de faire l'objet d'un examen³⁴. En outre, ils sont d'avis que cette interdiction lésera des groupes particuliers qui risquent de faire l'objet de persécution au sein de pays généralement sûrs en raison, par exemple, de leur sexe ou de leur orientation sexuelle³⁵. La disposition du projet de loi qui autorise la désignation de groupes particuliers vise à répondre à cette préoccupation.

Comme nous l'indiquons plus haut, les demandeurs provenant de régions ou appartenant à des groupes désignés peuvent interjeter appel devant la Cour fédérale. Toutefois, la norme de contrôle appliquée par les tribunaux pour évaluer une décision administrative appelle un degré de déférence plus élevé que la norme appliquée par la SAR lorsqu'elle entend l'appel d'une décision négative rendue sur une demande d'asile³⁶.

La LIPR crée une autre restriction semblable à l'égard du droit d'appel. L'article 64 de cette loi dispose que les résidents permanents ou les ressortissants étrangers (y compris les personnes à protéger) qui ont été interdits de territoire parce qu'ils menacent la sécurité, ont violé les droits de la personne ou les droits internationaux, ont commis des crimes graves (passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans au Canada) ou appartiennent à une organisation criminelle ne peuvent interjeter appel devant la SAI. La Cour suprême du Canada a confirmé la validité par rapport à la *Charte* de cette différence en matière de procédure d'appel parce que les ressortissants étrangers n'ont pas un droit absolu d'entrer au Canada et d'y demeurer. La Cour a jugé que l'expulsion elle-même ne peut mettre en cause les droits à la liberté et à la sécurité protégés aux termes de l'article 7 de la *Charte*. En outre, la Cour a statué que les demandeurs pouvaient présenter une demande d'ordre humanitaire en vertu de l'article 25 de la LIPR, une procédure dont l'équité est garantie par la *Charte*³⁷. Tout cela a mené la Cour à conclure que les principes

de justice fondamentale figurant à l'article 7 n'exigent pas d'accorder la possibilité d'un appel fondé sur des motifs de compassion contre la décision d'expulser un résident permanent ayant commis un crime grave. Il est permis de se demander comment un tribunal interprétera les différents droits d'appel accordés aux demandeurs d'asile déboutés provenant de pays, de régions ou de groupes désignés.

3.4 MODIFICATIONS RELATIVES AUX CONSIDÉRATIONS D'ORDRE HUMANITAIRE

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'article 4 du projet de loi précise que le Ministre ne peut examiner les facteurs pris en compte au cours de la détermination du statut de réfugié lorsqu'il étudie une demande présentée par un étranger et fondée sur des motifs d'ordre humanitaire. Les modifications apportées aux considérations d'ordre humanitaire visent à supprimer les recours pour les personnes dont la demande d'asile a été rejetée.

Selon les commentateurs juridiques, il existe un chevauchement important entre les personnes qui risquent la persécution et qui ont été déclarées des personnes à protéger et les personnes qui font face à de graves difficultés et qui sont acceptées au Canada pour des considérations d'ordre humanitaire³⁸. Ce chevauchement est tellement important que certains commentateurs affirment que le projet de loi C-11 crée une différence qu'il sera difficile de mettre en pratique – il pourrait être difficile d'évaluer le préjudice s'il n'est pas possible de prendre en compte les menaces reliées à la persécution³⁹. Les commentateurs déclarent que, selon leur expérience, les demandeurs d'asile qui ne répondent pas à la définition de réfugié obtiennent bien souvent gain de cause lorsqu'ils présentent des demandes de résidence permanente fondées sur des motifs d'ordre humanitaire⁴⁰. C'est pourquoi certains commentateurs recommandent d'assouplir le projet de loi pour autoriser le Ministre à tenir compte des éléments reliés à la protection des réfugiés lorsqu'il évalue une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire⁴¹.

Les commentateurs ont également exprimé des préoccupations à l'égard de l'interdiction de déposer une demande de résidence permanente fondée sur des motifs d'ordre humanitaire dans les 12 mois suivant le rejet, le retrait ou le désistement d'une demande d'asile. Ils soutiennent que les considérations d'ordre humanitaire ont un rôle important à jouer dans la législation canadienne en matière d'immigration et qu'ils servent de recours général et final susceptible de remédier aux injustices éventuelles⁴². En plus, ces commentateurs se demandent si les modifications proposées permettront de faire des économies en matière de traitement des demandes, étant donné que ces demandes ne donnent pas le droit de demeurer au Canada, font l'objet d'une décision par des décideurs différents de ceux qui entendent les demandes d'asile et qu'elles font appel à un financement et à des ressources différents⁴³.

NOTES

1. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.
2. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177 (Cour suprême du Canada).
3. On trouvera des renseignements sur le système canadien de protection des réfugiés au pays dans Penny Becklumb, *Régime canadien de protection des réfugiés au Canada*, publication n° BP-185, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires Bibliothèque du Parlement, 16 septembre 2008.
4. Commission de l'immigration et du statut de réfugié, *Rapport sur les plans et les priorités, 2010-2011*, p. 7 à 9.
5. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 [LIPR].
6. La SAI a compétence pour entendre les appels présentés par les personnes suivantes : un résident permanent hors du Canada interjetant appel de la décision déclarant qu'il n'a pas respecté l'obligation de résidence; l'auteur d'une demande de parrainage interjetant appel du refus d'accorder un visa de résident permanent à un membre de sa famille; et les ressortissants étrangers qui sont titulaires de visas de résidence permanente qui font l'objet d'une mesure de renvoi du Canada. Voir l'art. 63 de la LIPR.
7. Art. 12 et 13 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22.
8. Art. 72 de la LIPR.
9. *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, ch. S-22.
10. *Aguilar Espino c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 74, 308 F.T.R. 92 (français), (Cour fédérale du Canada) par le juge E.R. Dawson, aux par. 42 à 44.
11. *Loi d'interprétation*, L.R. 1985, ch. I-21.
12. Voir *Duong c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2000), 10 Imm. L.R. (3^e éd.) 109, 197 F.T.R. 158 (Cour fédérale) par le juge Tremblay-Lamer, aux par. 7 à 9. *Lam c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 C.F. 613, 15 Imm. L.R. (Cour fédérale) par le juge Teitelbaum, au par. 31.
13. *U.A.W., Local 458 v. Massey-Ferguson Industries Ltd.* (1979), 94 D.L.R. (3d) 743, 23 O.R. (2^e éd.) 56 (Cour divisionnaire de l'Ontario) par le juge Reid aux par. 8, 9, 10, 11, 12, 1, 14, 16, 17.
14. Art. 51 de la LIPR.
15. Voir le par. 49(2) de la LIPR pour connaître les diverses catégories pouvant s'appliquer aux circonstances particulières de certains demandeurs.
16. Art. 112 de la LIPR.
17. Art. 232 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227.
18. *Figurado c. Canada (Solliciteur général du Canada)*, 28 Admin. L.R. (4^e) 82, 262 F.T.R. 219, voir en particulier le par. 40. Les risques sont évalués en fonction des risques de persécution, de torture ou de traitements ou peines cruels et inusités (art. 96 à 98 de la LIPR); les personnes interdites de territoire au Canada pour avoir violé les droits de la personne ou les droits internationaux ou avoir commis des crimes graves ne pourront faire l'objet que d'une évaluation exclusivement fondée sur le risque de torture,

d'atteinte à la vie ou de traitements ou peines cruels et inusités (voir à ce sujet Martin Jones et Sasha Baglay, *Refugee Law*, Toronto, Irwin Law, 2007, p. 336).

19. Jones et Baglay (2007), p. 338.
20. Art. 63 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2002-227), (LIPR).
21. *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, ch. 1.
22. *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-1.
23. Le « Formulaire de renseignements personnels » (FDRP) est le formulaire dans lequel le demandeur d'asile fournit les renseignements prévus à l'annexe 1 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, qui exigent qu'il divulgue un grand nombre de renseignements personnels énumérés, ainsi que les motifs pour lesquels la personne demande l'asile et les faits appuyant la demande.
24. Peter Showler, *Proposed Refugee Reforms may be a step towards a Faster, Fairer System*, communiqué, Refugee Forum, Université d'Ottawa, 30 mars 2010.
25. Voir par exemple le Conseil canadien pour les réfugiés, *Refugee Reform: Weighing the Proposals*, avril 2010, Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration [CIMM], *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, séance n° 14, 11 mai 2010, 1555 (Amy Casipullai, Ontario Council of Agency Serving Immigrants).
26. *Zrig c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 FCT 1043, [2002] 1 C.F. 559, voir en particulier le par. 74.
27. Pour un examen de ces droits, voir la *Loi constitutionnelle de 1982*, (*Charte*); *Singh c. ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985], confirmé dans *Suresh c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, quand il y a de prime abord un risque de torture. On trouvera une analyse de l'indépendance institutionnelle dans 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, et *Canadien Pacifique Ltée. c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3.
28. Voir par exemple CIMM, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, séance n° 15, 11 mai 2010, 1840 (Lorne Waldman), et 2010, 2015 (Catherine Dagenais, Barreau du Québec); et CIMM, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, séance n° 14, 11 mai 2010, 1645 (Mitchell Goldberg, Association du Barreau canadien).
29. *Nrecaj c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 3 C.F.C. 630.
30. CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Dagenais, 2045.
31. Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, 3^e session, 40^e législature, séance n° 6, 25 mars 2010, 1145 (Son Excellence Antonio Guterres, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés).
32. Voir par exemple, CIMM (séance n° 14, 11 mai 2010), Casapullai, 1550, et Salimah Valiani, Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, 1640; CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Michael Greene, avocat d'immigration, 2105.
33. CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Dagenais, 2045, et Peter Showler, 1820.
34. Voir, par exemple, CIMM (séance n° 14, 11 mai 2010), Michael Bossin, Amnistie Internationale, comité, 1540; CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Andrew Brouwer, Refugee Lawyers Association of Ontario, 1945, et Dagenais, 2015. Voir également Showler (mars 2010).
35. Voir, par exemple, le Conseil canadien pour les réfugiés (2010); CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Vanessa Taylor, Centre des femmes immigrantes de Montréal, 1905.

36. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (Cour suprême du Canada).
37. *Medovarski c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); Esteban c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, voir en particulier les par. 45 à 47.
38. Voir par exemple, CIMM (séance n° 14, 11 mai 2010), Valiani, 1635; CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Greene, 2105, Showler, 1820, et Waldman, 1845.
39. CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Showler, 1820.
40. *Ibid.*, Geraldine Sadoway, Parkdale Community Legal Services, 2025.
41. *Ibid.*, Showler, 1820.
42. Voir, par exemple, *ibid.*, Waldman, 1835, Greene, 2035, et Sadoway, 2025; CIMM (séance n° 14, 11 mai 2010), Goldberg, 1650.
43. Voir par exemple, CIMM (séance n° 14, 11 mai 2010), Goldberg, 1650; CIMM (séance n° 15, 11 mai 2010), Waldman, 1835, et Sadoway, 2025.