



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

LE RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

**Joe Fontana, député
Président**

Décembre 2002

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

Joe Fontana, député (London-Centre-Nord, ON)

VICE-PRÉSIDENTS

Madeleine Dalphond-Guiral, députée (Laval-Centre, QC)

Jerry Pickard, député (Chatham—Kent Essex, ON)

MEMBRES

Diane Ablonczy, députée (Calgary—Nose Hill, AB)

Mark Assad, député (Gatineau, QC)

Yvon Charbonneau, député (Anjou—Rivière-des-Prairies, QC)

Antoine Dubé, député (Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière, QC)

John Godfrey, député (Don Valley-Ouest, ON)

Steve Mahoney, député (Mississauga-Ouest, ON)

Inky Mark, député (Dauphin—Swan River, MB)

Grant McNally, député (Dewdney—Alouette, C.-B.)

Anita Neville, députée (Winnipeg-Centre-Sud, MB)

Joe Peschisolido, député (Richmond, C.-B.)

David Price, député (Compton—Stanstead, QC)

Judy Wasylycia-Leis, députée (Winnipeg-Centre-Nord, MB)

Lynne Yelich, député (Blackstrap, SK)

GREFFIER DU COMITÉ

William Farrell

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Benjamin Dolin
Margaret Young

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude s'intitulant *Entente sur les tiers pays sûrs* et présente ses conclusions et recommandations.

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude *Entente sur les tiers pays sûrs* sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont partagé avec eux leurs expériences et leurs connaissances à ce sujet.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans le précieux travail des attachés de recherche de la Direction de la recherche parlementaire, Benjamin Dolin et Margaret Young. Le Comité désire également exprimer sa gratitude au greffier, William Farrell, et à Lucie Poulin pour le travail administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, celui du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ainsi que les employés de soutien de la Chambre des communes qui ont fourni le soutien administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
A. CONTEXTE.....	2
B. STATISTIQUES	3
C. ÉTUDES ANTÉRIEURES	3
LE PROJET DE RÈGLEMENT	5
OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	6
LES ENJEUX	7
A. Le système américain de demande d’asile	7
i) Renvois accélérés.....	7
ii) Détention.....	8
iii) Demandes d’asile fondées sur le sexe	9
iv) Délai d’un an pour soumettre une demande d’asile aux États-Unis....	10
B. L’Entente s’applique uniquement aux points d’entrée terrestres.....	11
C. Définition de la famille	12
D. Mineurs non accompagnés	13
E. Non-application relative à l’intérêt public.....	14
F. Questions de procédure et d’administration.....	16
i) Exigences en matière de ressources	16
ii) Fardeau de la preuve	17
iii) Mécanisme d’appel	17
G. Projet d’entente supplémentaire	18
H. Examen de l’Entente	19
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	21
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS.....	25
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES.....	27
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	29

OPINION SUPPLÉMENTAIRE : ALLIANCE CANADIENNE.....	31
OPINION DISSIDENTE : BLOC QUÉBÉCOIS	35
OPINION DISSIDENTE : NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	37
OPINION DISSIDENTE : PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR.....	41
PROCÈS-VERBAL.....	45

RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), le Ministre peut désigner un pays dans lequel les demandeurs du statut de réfugié peuvent être renvoyés pour demander l'asile. Bien qu'elle fasse partie du droit canadien depuis 1989, la disposition qui porte sur la désignation d'un « tiers pays sûr » n'a jamais été invoquée. Il est maintenant proposé d'accorder cette désignation aux États-Unis.

Dans les faits, il est nécessaire de conclure une entente avec le pays désigné si l'on souhaite opposer un refus d'accéder à notre système de détermination du statut de réfugié et renvoyer un demandeur dans ce pays. Le 30 août 2002, le Canada a conclu une entente préliminaire sur les tiers pays sûrs (l'Entente) avec les États-Unis. Les deux pays se sont engagés à soumettre l'Entente à leur gouvernement respectif; au Canada, le Cabinet a donné son approbation le 8 octobre 2002. Le secrétaire d'État américain n'a pas encore approuvé officiellement l'Entente, mais on s'attend à ce qu'il le fasse avant la rencontre du vice-premier ministre John Manley avec le gouverneur Ridge, prévue pour le 5 décembre 2002. Le gouvernement américain publiera à ce moment-là son règlement d'application.

Le règlement du Canada sur les tiers pays sûrs a fait l'objet d'une publication préalable le 26 octobre 2002, assortie d'une période de consultation publique de 30 jours. La publication préalable du règlement permet aux citoyens intéressés de l'examiner et de soumettre des observations par écrit au ministère avant que la version finale du règlement ne soit établie et n'entre en vigueur. Le Comité comprend que les impératifs administratifs exigent de limiter la période de consultation. Toutefois, à titre de comité chargé de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), il est de notre compétence d'examiner et de commenter à notre discrétion tous les dossiers ministériels. Nous n'avons malheureusement pas été en mesure de respecter le délai relatif à la consultation publique. Cependant, ayant été informés que le règlement et l'Accord n'entreront pas en vigueur avant le printemps prochain, nous nous attendons à ce que nos recommandations et commentaires soient pris en considération. Le Comité a récemment procédé à l'examen du Règlement d'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et le rapport de mars 2002 du Comité, intitulé *Bâtir un pays*, a permis d'apporter des améliorations importantes au règlement publié préalablement. Nous espérons que le présent rapport recevra un accueil tout aussi favorable.

Même si nous n'avons disposé que de très peu de temps pour réaliser notre étude, nous sommes convaincus d'avoir abordé les principaux enjeux. En plus d'avoir pu bénéficier de la présence du Ministre et de représentants de CIC, nous avons entendu

les témoignages de 20 personnes représentant neuf organisations et reçu de nombreux mémoires. Le Comité formule les commentaires et les recommandations ci-après à la lumière des préoccupations communes qu'il a relevées.

A. CONTEXTE

Le paragraphe 33(1) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (la Convention sur les réfugiés) stipule :

Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

De même, le paragraphe 3(1) de la Convention des Nations Unies contre la torture, ratifiée par le Canada et les États-Unis, précise :

Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

C'est en partie à la lumière de ces engagements internationaux qu'il faut évaluer l'Entente. Nous devons nous assurer que le renvoi des demandeurs d'asile se fait en conformité avec la Convention sur les réfugiés et la Convention contre la torture. D'ailleurs, cet aspect est défini à l'article 102 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, lequel précise les éléments dont il faut tenir compte dans la désignation d'un tiers pays sûr. Le Comité observe que l'article 3 de l'Entente stipule que le Canada et les États-Unis ne procéderont pas au renvoi vers un autre pays de toute personne visée par l'Entente tant que la demande d'asile n'aura pas fait l'objet d'une décision.

Le Comité a appris que le concept du tiers pays sûr est d'abord apparu en Europe comme mesure visant à prévenir la « quête du meilleur pays d'asile ». Il semble en effet que certains individus faisaient des demandes d'asile dans plusieurs pays d'Europe, de façon simultanée ou consécutive, afin de trouver le pays qui était le plus avantageux sur le plan personnel. Le gouvernement est d'avis que le choix d'un lieu de résidence en fonction de facteurs personnels ou économiques relève de l'immigration et ne cadre pas dans le contexte des demandes d'asile. Les réfugiés devraient essentiellement être tenus de demander l'asile dans le premier pays sûr dans lequel ils arrivent. En revanche, nombre des témoins que nous avons entendus estiment que les demandeurs devraient pouvoir choisir le refuge sûr dans lequel ils ont le plus de chances de rétablir leur situation financière et sociale.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a établi des lignes directrices visant la mise en œuvre du concept de tiers pays sûr et ne s'oppose pas en principe à la conclusion d'ententes du genre. Le HCR reconnaît que les états ont la liberté de conclure des accords sur le partage des responsabilités relatives aux demandes d'asile, pourvu qu'il soit clairement établi que le renvoi ne peut être effectué que dans les cas où le demandeur concerné aura accès à un processus de demande d'asile équitable dans le pays d'accueil. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le projet de règlement précise que le HCR souscrit aux objectifs de l'Entente et qu'il estime que les deux pays remplissent leurs obligations internationales. Toutefois, lors de leur comparution devant le Comité, les représentants du HCR ont cru bon d'ajouter que certaines parties de l'Entente risquent de compromettre l'obtention du statut de réfugié, ce qui va à l'encontre des normes internationales. Comme nous le verrons plus loin, cette question préoccupe le Comité.

B. STATISTIQUES

Les témoins ont présenté diverses statistiques sur le nombre de demandes que l'Entente devrait régler. Selon des données fournies par CIC, de 1995 à 2001, environ le tiers de toutes les demandes de statut de réfugié présentées au Canada (soit de 31 % à 37 % par année) étaient soumises par des personnes dont on sait qu'elles arrivaient des États-Unis ou étaient passées par ce pays. Il y en a peut-être un plus grand nombre, mais ce pourcentage ne tient pas compte des demandeurs dont la voie d'entrée n'a pas été confirmée. Chez les personnes ayant présenté une demande directement à leur point d'entrée, où il est sans doute plus facile de vérifier les pays de transit, de 60 % à 70 % arrivaient des États-Unis ou étaient passées par les États-Unis pour entrer au Canada. En 2001, 13 497 personnes dont on sait qu'elles arrivaient des États-Unis ou y étaient passées ont présenté des demandes d'asile et 95 % de ces demandes ont été formulées à partir de points d'entrée terrestres. Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des données sur le nombre de demandeurs du statut de réfugié aux États-Unis qui proviennent du Canada, il semble qu'il se limiterait à quelques centaines par année.

C. ÉTUDES ANTÉRIEURES

Au milieu des années 1990, il y a eu projet d'entente entre le Canada et les États-Unis. Un avant-projet d'entente a été conclu en novembre 1995 puis diffusé au public. Le Comité de la citoyenneté et de l'immigration a tenu des audiences en mars 1996 et déposé un rapport sur la question en mai de la même année¹. Le Comité a alors conclu que le concept d'une entente sur les tiers pays sûrs était en soi une bonne idée et que l'avant-projet s'appuyait sur des principes solides. Il a toutefois formulé les recommandations suivantes :

¹ Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 35^e législature, 2^e session, *Avant-projet d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant les revendications du statut de réfugié*, premier rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, mai 1996.

- Il est nécessaire d'établir un comité de surveillance permanent formé de représentants des gouvernements et du HCR.
- Le mandat du comité de surveillance devra couvrir la question des différences importantes dans le traitement que les deux pays réservent aux personnes qui, de l'avis du HCR, présentent des demandes valables.
- Dans les cas où des demandeurs de langue française désirent présenter une demande au Canada pour des raisons de langue, le gouvernement devrait user de son pouvoir discrétionnaire pour leur permettre de présenter une telle demande même s'ils devaient normalement s'en remettre aux États-Unis.
- Tout autre projet d'entente devrait être soumis au Comité pour une nouvelle étude.

En 2001, le Comité s'est de nouveau penché sur la question dans le cadre de son étude de la sécurité frontalière². Le Comité, tout en recommandant au gouvernement de conclure des ententes de tiers pays sûrs avec certains pays clés, en particulier avec les États-Unis, a eu le commentaire suivant :

Le Comité estime qu'il y a lieu d'essayer de nouveau de négocier une telle entente avec les États-Unis, mais il fait une mise en garde contre la tentation d'y voir une panacée qui règlera l'augmentation des demandes exercées sur notre système de détermination du statut de réfugié. Il s'agira en fait d'un outil parmi nombre d'autres. Les travailleurs frontaliers de première ligne sont clairement en faveur d'une telle entente avec les États-Unis et croient qu'elle permettra de grandes économies. En outre, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a établi des lignes directrices concernant l'application de la notion de tiers pays sûrs. Conformément à ces lignes directrices, le Canada pourrait chercher à conclure avec les États-Unis une entente qui assurerait le respect de nos obligations humanitaires.

Nous prenons également note des observations du Sénat dans le cadre de l'étude du projet de loi C-11, *Loi sur l'immigration et sur la protection des réfugiés* (LIPR), par le Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie³. Ce comité a lui aussi conclu que le gouvernement devrait chercher à mettre en œuvre les dispositions de la LIPR portant sur les tiers pays sûrs, et plus particulièrement à en venir à un accord avec les États-Unis sur le partage des responsabilités en matière de traitement des demandes d'asile.

² Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 37^e législature, 1^{re} session, deuxième rapport, *Rapprochements transfrontaliers : Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité*, décembre 2001.

³ Sénat, Comité permanent des affaires sociales, science et technologie, Neuvième rapport, le 23 octobre 2001, 37^e législature, 1^{re} session.

LE PROJET DE RÈGLEMENT

Le règlement précise d'abord la désignation des États-Unis en vertu de l'alinéa 101(1)(e) de la LIPR, lequel stipule que la demande ne peut être renvoyée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié si le demandeur arrive, directement ou indirectement, d'un pays désigné par règlement. La suite du règlement est consacrée à la définition d'exceptions à la règle des tiers pays sûrs et des dispositions en matière de suspension et de résiliation de l'Entente.

Les dispositions du règlement ne s'appliquent qu'aux points d'entrée terrestres. Le règlement stipule que l'Entente ne s'applique pas si le demandeur cherche à entrer au Canada à l'un ou l'autre des endroits suivants :

- un endroit autre qu'un point d'entrée (un bureau intérieur de CIC);
- un port qui sert de point d'entrée;
- un aéroport.

De plus, un demandeur ne sera pas renvoyé aux États-Unis s'il démontre qu'un membre de sa famille se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- il est citoyen canadien;
- il est résident permanent;
- sa demande d'asile a été acceptée;
- il est âgé d'au moins 18 ans et sa demande d'asile a été soumise à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

L'article 2 du projet de règlement donne la définition suivante d'un « membre de la famille » : À l'égard du demandeur, son époux ou conjoint de fait, son tuteur légal, ou l'une ou l'autre des personnes suivantes : son enfant, son père, sa mère, son frère, sa sœur, son grand-père, sa grand-mère, son oncle, sa tante, son neveu et sa nièce.

Les mineurs sont également exemptés des dispositions concernées et les détails à ce sujet sont donnés dans le règlement. Si le mineur a moins de 18 ans, qu'il n'est pas accompagné par un adulte, qu'il n'a ni époux ni conjoint de fait et ni père, ni mère ou tuteur légal au Canada ou aux États-Unis, il sera autorisé à se prévaloir du système canadien de protection des réfugiés.

En outre, l'Entente ne vise pas les demandeurs qui sont détenteurs d'un visa canadien valide ou ceux qui n'ont pas besoin de visa pour entrer au Canada mais qui doivent en obtenir un pour entrer aux États-Unis.

En vertu de l'article 6 de l'Entente, l'une ou l'autre des parties peut à sa discrétion étudier la demande d'asile de *tout* demandeur si elle juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Au titre de cet article, l'article 159.6 du projet de règlement stipule que le renvoi aux États-Unis ne sera pas effectué si le demandeur :

- a) est mis en accusation aux États-Unis pour une infraction qui pourrait lui valoir la peine de mort dans ce pays, ou a été déclaré coupable d'une telle infraction;
- b) est mis en accusation dans un pays autre que les États-Unis pour une infraction qui pourrait lui valoir la peine de mort dans ce pays, ou a été déclaré coupable d'une telle infraction;
- c) a la nationalité d'un pays à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis aux mesures de renvoi.

L'article 10 de l'Entente définit les modalités de suspension et de résiliation de l'Entente, alors que le règlement proposé précise le processus de notification nécessaire. L'Entente peut être résiliée moyennant un avis de six mois, ou suspendue pour une période maximale de trois mois sur présentation d'un avis écrit à l'autre partie.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Des représentants de Citoyenneté et Immigration Canada ont informé le Comité que l'Entente vise à réduire le nombre de demandes du statut de réfugié renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, en particulier les demandes présentées par des personnes qui obtiennent des États-Unis un visa de visiteur et qui se rendent ensuite à la frontière canadienne pour formuler une demande de statut de réfugié. Le Comité espère que les économies attribuables à la réduction du nombre de demandes d'asile formulées de l'intérieur du pays, grâce à l'Entente, permettront d'accroître les sommes consacrées à notre programme de rétablissement d'étrangers visés par des considérations humanitaires.

Le Ministre et les représentants de CIC ont indiqué que même si l'on prévoit que la mise en œuvre de l'Entente permettra de réduire la charge de travail imposée à la Commission, elle n'aura pas d'incidences négatives sur les demandeurs d'asile puisque ceux-ci se verront garantir l'accès au système canadien ou américain de détermination du statut de réfugié. Les représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) qui ont témoigné (elles s'opposent à la notion de tiers pays sûr) et le HCR (il ne s'oppose pas à de tels accords) n'ont pas accepté les assurances à ce chapitre données par le ministère. Pour le Comité, il s'agissait donc de déterminer si les préoccupations exprimées par ces témoins étaient importantes et, le cas échéant, si l'Entente était mauvaise en soi ou s'il était possible de donner suite à ces préoccupations en modifiant le règlement.

Dans une certaine mesure, le Comité n'a pas tous les éléments en main. Au Canada, les détails relatifs à la procédure ne sont pas encore finalisés. Aux États-Unis, étant donné que le secrétaire d'État n'a pas encore signé l'Entente, la réglementation américaine n'a pas encore été publiée, ce qui pourrait éventuellement clarifier certaines questions soulevées dans le présent rapport.

Tout compte fait, le Comité appuie l'Entente mais a des préoccupations au sujet de certains aspects du règlement proposé. Le Comité est persuadé que le ministère se penchera sur les enjeux précisés ci-après, avant que n'entrent en vigueur l'Entente et le règlement.

LES ENJEUX

A. Le système américain de demande d'asile

De nombreux témoins ont mis en doute le principe selon lequel les États-Unis représentent un pays « sûr » pour tous les demandeurs d'asile. Des témoins représentant des ONG et le HCR ont soulevé certaines inquiétudes à l'égard des pratiques américaines actuelles. Ils ont notamment évoqué les pratiques de détention, le processus de renvoi accéléré, la période d'un an pendant laquelle les demandes d'asile aux États-Unis doivent être soumises et les divergences dans l'interprétation de la définition d'un réfugié dans la jurisprudence américaine. Nous avons également pu examiner un mémoire que CIC avait commandé au professeur David A. Martin, de l'University of Virginia. Dans son document, le professeur Martin en vient à la conclusion que les États-Unis souscrivent bel et bien aux principes de la Convention sur les réfugiés et que leurs processus de demande d'asile respectent le droit international.

i) Renvois accélérés

En 1996 les États-Unis ont adopté la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (l'IIRIRA) et modifié en profondeur leur processus de demandes d'asile. En vertu de l'IIRIRA, lorsqu'un demandeur se présente à un point d'entrée, les agents de l'immigration peuvent ordonner le renvoi du demandeur sans que celui-ci puisse bénéficier d'une audience ou d'un examen, si les agents estiment que la personne s'est présentée sans les documents voulus et qu'elle se trouve au pays illégalement. Lorsqu'un demandeur étranger qui n'est pas muni des documents appropriés présente une demande d'asile à un point d'entrée ou lorsque le demandeur d'asile est par le passé entré au pays sans se soumettre à une inspection à un point d'entrée officiel, les agents de l'immigration peuvent ordonner son renvoi des États-Unis s'ils estiment que sa crainte de persécution n'est pas « crédible ». Le demandeur d'asile doit demeurer en détention jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. L'IIRIRA permet au demandeur d'en appeler de la

décision défavorable d'un agent de l'immigration devant un juge spécialiste de l'immigration. Le juge doit rendre sa décision dans les sept jours. La détention du demandeur est discrétionnaire pendant l'examen de la question par le juge.

Certains témoins se sont dits préoccupés par ce processus. Ils craignent que les demandeurs renvoyés du Canada en vertu de l'Entente ne se voient pas nécessairement accorder une audience en bonne et due forme pour leur demande aux États-Unis s'ils ne possèdent pas les documents voulus. En fait, ces personnes pourraient être soumises au processus de renvoi accéléré. Selon de nombreux témoins, dont le HCR, ce processus n'offre pas de garanties procédurales adéquates contre le *refoulement*, à savoir le renvoi dans le pays où le demandeur craint être victime de persécution.

Des représentants du ministère ont répondu que les demandeurs qui sont renvoyés aux États-Unis par le Canada ne seraient pas soumis au processus de renvoi accéléré puisque celui-ci s'applique uniquement aux points d'entrée américains. Or, les demandeurs qui sont refoulés à la frontière canadienne se trouvent déjà aux États-Unis. Le HCR n'est pas de cet avis puisqu'il a indiqué dans son mémoire que même si des représentants du gouvernement américain ont déclaré qu'ils s'attendent à ce que la majorité des personnes renvoyées du Canada ne seront pas soumises au processus de renvoi accéléré, ce détail n'a pas encore été confirmé. De plus, le document du professeur Martin est ambigu à ce chapitre, indiquant qu'il n'est pas possible de déterminer si ce processus pourrait viser les demandeurs refoulés aux États-Unis par le Canada. M. Martin mentionne toutefois qu'un tel renvoi serait considéré comme une nouvelle arrivée au pays, qui tomberait sous le coup du délai d'un an visant les demandes d'asile; on pourrait donc conclure qu'une telle arrivée déclencherait le processus de renvoi accéléré.

Le Comité observe que l'article 3 de l'Entente exige que la demande d'asile fasse l'objet d'une décision dans l'un des deux pays. Étant donné nos doutes quant au processus de renvoi accéléré, nous estimons qu'il faudra en débattre plus avant pour que l'article 3 prenne tout son sens.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement cherche à obtenir l'assurance que les personnes renvoyées aux États-Unis ne seront pas assujetties au processus de renvoi accéléré.

ii) Détention

La plupart des ONG ont soulevé la question du recours excessif à la détention par les autorités américaines. Ces témoins ont également remis en cause les conditions de détention et indiqué que de nombreux demandeurs d'asile aux États-Unis, y compris des mineurs, sont détenus en compagnie de criminels.

Le ministère a déclaré que même s'il est probable que les États-Unis mettent davantage de demandeurs d'asile en détention, sur le plan juridique, les motifs du recours à la détention sont les mêmes qu'au Canada : le demandeur concerné présente une menace à la sécurité; il risque peu d'obtenir une audience ou de faire l'objet d'un renvoi; son identité n'a pas été établie. Le professeur Martin a rejeté les préoccupations soulevées par des groupes comme Amnistie Internationale au sujet de la détention, affirmant que ces inquiétudes concernaient des cas qui contrevenaient à la loi américaine, cas qui ont été rectifiés.

Le Comité convient que les politiques de détention des États-Unis diffèrent de celles du Canada dans une certaine mesure et estime que les États-Unis respectent les normes du droit international en la matière. En ce qui concerne la détention de mineurs, le Comité observe que l'Entente et le règlement prévoient que les mineurs non accompagnés seront autorisés à entrer au Canada à partir des États-Unis. D'ailleurs, nous avons fait des recommandations ci-après visant à améliorer le traitement réservé aux mineurs non accompagnés. Le Comité craint que certaines personnes qui ne seraient probablement pas détenues au Canada le soient aux États-Unis. Comme nous le recommandons plus loin, cette question devrait faire partie de l'examen continu de l'Entente.

iii) Demandes d'asile fondées sur le sexe

Certains témoins s'interrogeant sur l'interprétation de la notion de réfugié par les autorités américaines ont indiqué que les demandes fondées sur le sexe sont traitées différemment au Canada, notamment lorsque ces demandes concernent la violence familiale. D'ailleurs, le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation reconnaît que le Canada et les États-Unis traitent ces demandes différemment. À ce sujet, le professeur Martin souligne que les États-Unis sont en fait considérés comme un chef de file dans la reconnaissance des demandes fondées sur le sexe et que seule la nature « délicate et controversée » des demandes reliées à de la violence familiale pose problème. Selon M. Martin, cette situation est attribuable au jugement de la Board of Immigration Appeals américaine (commission d'appel de l'immigration) dans l'affaire *Matter of R.A.*, en 1999, alors qu'une interprétation restrictive de la notion de « groupe social particulier » définie dans la Convention sur les réfugiés a mené au rejet d'une demande fondée sur la violence familiale. Il souligne que ce jugement a été par la suite renversé par la secrétaire à la Justice des États-Unis, Janet Reno, et que le gouvernement travaille présentement à l'élaboration d'un nouveau règlement qui orientera les décisions des autorités en la matière. M. Martin reconnaît toutefois que l'incertitude relative aux normes américaines actuelles persistera tant que ce nouveau règlement ne sera pas en vigueur.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande d'exempter les femmes qui demandent le statut de réfugié au motif qu'elles sont victimes de violence familiale, au titre de l'article 159.6 du projet de règlement, jusqu'à ce que le règlement américain visant les demandes fondées sur des motifs de persécution liée au sexe soit aligné sur la pratique canadienne en la matière.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande par ailleurs que l'analyse comparative entre les sexes fasse partie du mécanisme de surveillance de l'application de l'Entente afin d'éviter que les victimes de violence familiale ne subissent des préjudices.

iv) Délai d'un an pour soumettre une demande d'asile aux États-Unis

En vertu de l'IIRIRA, toute personne qui omet de présenter une demande d'asile dans l'année qui suit son arrivée aux États-Unis se voit refuser l'accès au système américain de détermination du statut de réfugié. De nombreux témoins ont affirmé qu'en raison de cette disposition, certains demandeurs renvoyés du Canada en vertu de l'Entente risquent de ne pas pouvoir accéder à l'un ou l'autre système; par exemple, ce serait le cas de demandeurs désirant entrer au Canada après avoir passé plus d'un an aux États-Unis comme étudiants ou visiteurs. Notamment, le HCR a plaidé en faveur de l'exemption de cette catégorie de demandeurs.

Paradoxalement, dans son mémoire le professeur Martin souligne que la limite d'un an n'est pas absolue. Il est en effet possible de la contourner si les demandeurs concernés démontrent que de nouvelles circonstances ont une incidence sur leur admissibilité à l'asile (par exemple un étudiant qui se trouve aux États-Unis depuis un an craint de retourner dans son pays en raison d'un coup d'état militaire) ou encore que le retard à présenter leur demande est lié à des circonstances exceptionnelles (notamment une maladie grave, une invalidité ou un soutien juridique inefficace). En outre, le délai d'un an commence à compter de la *plus récente* arrivée du demandeur concerné. Selon le professeur Martin, tout renvoi du Canada vers les États-Unis effectué en vertu de l'Entente serait considéré comme une « nouvelle arrivée » et signifierait du même coup le début d'un nouveau délai d'un an.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'obtenir des États-Unis l'assurance que les demandeurs renvoyés en vertu de l'Entente ne se verront pas refuser l'accès au système américain au motif qu'ils se trouvent aux États-Unis depuis un an ou plus.

B. L'Entente s'applique uniquement aux points d'entrée terrestres

Dans le cadre des travaux du Comité, le fait que l'Entente et le projet de règlement ne visent que les demandes soumises à des points d'entrée terrestres a suscité de nombreuses discussions. L'exemption visant les demandes soumises à l'intérieur du pays est en partie attribuable aux leçons tirées de l'expérience européenne. Pour mettre en œuvre des mécanismes de tiers pays sûrs, certains pays avaient dû établir des processus longs et coûteux pour le traitement des demandes de l'intérieur. Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement canadien souhaite éviter d'affecter des ressources à un processus visant à établir l'itinéraire emprunté par ces demandeurs pour entrer au Canada, pour plutôt consacrer ce temps et cet argent à l'étude des demandes de statut de réfugié comme telles.

Certains témoignages ont également porté sur l'expérience allemande. En 1993, l'Allemagne a adopté un règlement sur les tiers pays sûrs visant les neuf pays avec lesquels elle partage une frontière. En vertu de ce règlement, aucune personne (sans exception) cherchant à entrer en Allemagne par la voie terrestre n'était autorisée à entrer au pays et à présenter une demande d'asile. Cet accord visait principalement à réduire le nombre de personnes qui soumettaient à l'Allemagne des demandes d'asile. Ainsi, du jour au lendemain, plus personne n'a présenté de demandes d'asile aux points d'entrée terrestres. Pourtant, depuis l'entrée en vigueur de cette entente, environ 100 000 personnes présentent chaque année une demande d'asile en Allemagne. Les demandeurs entrent illégalement au pays puis soumettent leur demande de l'intérieur.

De nombreux témoins ont soutenu que le fait que l'Entente ne vise pas les demandes intérieures incitera les gens à entrer au pays clandestinement, comme dans le cas de l'Allemagne. Certains témoins ont même mentionné que des groupes confessionnels aideraient les gens à le faire, créant ce qu'ils ont désigné comme un « chemin de fer clandestin » moderne. D'autres témoins ont indiqué que les passeurs d'immigrants clandestins risquent de tirer profit de l'Entente. Les ONG ont parlé des dangers liés à l'entrée illégale au Canada et des risques inhérents de blessures et de décès.

Certains témoins ont aussi fait état du système relativement structuré maintenant utilisé aux points d'entrée canadiens, y compris aux postes frontaliers terrestres. Ainsi, tous les demandeurs sont photographiés et soumis à la prise d'empreintes digitales, et ils reçoivent des directives concernant des examens médicaux. Évidemment, ces mesures

ne peuvent être prises si les gens ne se rapportent pas aux postes frontaliers. Selon des témoins, l'Entente pourrait donc avoir un effet néfaste sur la sécurité et la santé publique au Canada, puisqu'un plus grand nombre de personnes y entreraient illégalement. D'autres personnes ont fait état de la possibilité que l'Entente entraîne une réaction négative du public envers les réfugiés, parce que l'immigration illégale tend à susciter de l'intolérance.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le processus de surveillance de la mise en œuvre de l'Entente prévoie un suivi rigoureux des questions de « mouvements irréguliers » et de l'introduction clandestine d'immigrants. Si l'Entente ne permet pas de réduire le nombre des demandes renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et si l'augmentation du nombre d'entrées illégales au Canada devient évidente, le gouvernement devra être disposé à exercer son pouvoir en matière de suspension ou de résiliation de l'Entente.

C. Définition de la famille

Les témoins ont exprimé des réserves au sujet de la définition d'un « membre de la famille » dans le règlement. Cette définition est capitale, étant donné que les demandeurs dont un membre de la famille habite au Canada ne seront pas renvoyés aux États-Unis.

Premièrement, certains témoins ont fait savoir que la définition devrait explicitement comprendre les membres de la famille *de facto*. De nombreux immigrants perdent des membres de leur famille biologique et deviennent dépendants d'autres personnes, tant sur le plan financier qu'émotif.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le règlement prévoie une exception pour les demandeurs dont un membre de la famille *de facto* habitant au Canada constitue ou constituait leur principal appui.

Deuxièmement, les témoins ont émis des réserves quant au libellé du paragraphe 159.5b) du règlement proposé. Pour que l'exception s'applique, il faut que le membre de la famille habitant au Canada ait un « statut légal », et ce paragraphe inclurait un membre de la famille dont la demande d'asile a été acceptée en vertu de la *Loi*. Certains témoins craignent que ce libellé n'exclue à tort les membres de la famille ayant obtenu le statut de personne protégée grâce au processus d'évaluation des risques avant le renvoi prévu par la *Loi*.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 159.5b) du règlement de façon à ce qu'il comprenne explicitement toutes les personnes protégées en vertu de la *Loi*.

Une dernière question sur l'exception relative à la famille a été soulevée lors de notre discussion sur les revendications du statut de réfugié fondées sur la violence familiale. Nous avons recommandé que les femmes qui demandent le statut de réfugié au motif qu'elles sont victimes de violence familiale soient autorisées à être entendues au Canada, jusqu'à ce que le règlement américain visant les demandes fondées sur des motifs de persécution liée au sexe soit aligné sur la pratique canadienne en la matière. Pour veiller à ce que les victimes de violence familiale ne soient pas poursuivies par leurs conjoints abusifs, le Comité est d'avis que le règlement devrait clairement préciser que l'exception relative à la famille ne devrait pas s'appliquer aux hommes dont l'épouse ou la conjointe de fait a été autorisée à entrer au Canada pour ce motif.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande de modifier la définition de la famille de façon qu'une personne ne soit pas autorisée à entrer au Canada pour y faire une demande d'asile au motif que son épouse ou sa conjointe de fait est au Canada, si celle-ci a été autorisée à entrer au Canada pour faire une demande d'asile au motif de violence familiale.

D. Mineurs non accompagnés

L'Entente prévoit une exception pour les mineurs non accompagnés, qui seraient autorisés à entrer au Canada pour faire une demande de protection. Or, selon le règlement, un mineur non accompagné devrait satisfaire aux exigences suivantes :

- Il a moins de dix-huit ans et n'est pas accompagné par une personne de dix-huit ans ou plus;
- Il n'a ni époux ni conjoint de fait;
- Il n'a ni père, ni mère, ni tuteur légal au Canada ou aux États-Unis.

Cette définition, comme l'ont fait remarquer des témoins, semble plus restrictive que celle de l'Entente elle-même, qui définit un mineur non accompagné comme une personne non mariée qui n'a pas atteint l'âge de 18 ans et qui n'a ni mère, ni père, ni tuteur légal dans l'un ou l'autre pays. Cette exigence supplémentaire du règlement selon laquelle l'enfant ne doit pas être accompagné d'un adulte à la frontière est jugée problématique. Qu'en est-il d'un orphelin mineur accompagné d'un frère ou d'une sœur

adulte? L'Entente semblerait l'autoriser à entrer au Canada, mais pas le règlement. Et s'il était accompagné d'un étranger bienveillant qui cherche simplement à l'aider ou d'un autre adulte n'ayant aucune responsabilité juridique envers lui?

Des témoins ont aussi souligné que les Américains détenaient souvent des enfants, parfois avec des criminels, et qu'ils n'avaient pas ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande qu'on définisse un mineur non accompagné comme un mineur séparé de ses deux parents et non accompagné d'une personne de 18 ans ou plus chargée, de par la loi ou la coutume, de veiller sur l'enfant.

E. Non-application relative à l'intérêt public

L'article 6 de l'Entente prévoit que chacun des pays peut, à son gré, décider d'examiner une demande d'asile qui lui a été présentée si elle juge qu'il est dans l'intérêt public qu'elle agisse ainsi. Voici ce que prévoit le règlement proposé pour les exceptions liées à l'intérêt public :

- Le demandeur est accusé ou reconnu coupable d'une infraction qui pourrait lui valoir la peine de mort dans n'importe quel pays;
- Le demandeur a la nationalité d'un pays à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis aux mesures de renvoi.

Certains membres du Comité ont dit craindre que l'exception accordée aux demandeurs accusés ou reconnus coupables d'une infraction qui pourrait leur valoir la peine de mort dans n'importe quel pays n'encourage des meurtriers ou d'autres auteurs de graves infractions à chercher refuge au Canada. Les représentants de CIC ont rétorqué que la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *U.S. c. Burns et Rafay*⁴ prouvait que cette disposition correspondait aux valeurs canadiennes. Néanmoins, il est vrai que certains Canadiens continuent de craindre qu'on ne perçoive le Canada comme un « refuge » pour les criminels. Avouons que cela semble être effectivement le cas si l'on examine l'exception isolément.

Cependant, cette exception devrait être perçue comme faisant partie d'un processus continu et non comme une fin en soi. Une personne admise au Canada ayant été reconnue coupable d'une infraction passible de la peine de mort ne sera sans doute *pas* autorisée à demander asile au titre de l'alinéa 101(2)b) de la *Loi sur l'immigration et*

⁴ [2001] C.S.C. 7.

*la protection des réfugiés*⁵. Qui plus est, les autorités du pays où l'infraction a été commise exigeront sans doute le renvoi de la personne en vertu d'un accord d'extradition. C'est à ce moment-là que commenceraient les procédures d'extradition. Si le demandeur est effectivement passible d'extradition, le ministre de la Justice peut, à sa discrétion, le renvoyer, après avoir obtenu l'assurance que la peine de mort ne s'appliquera pas au demandeur ou, dans les cas les plus extrêmes, sans même obtenir cette assurance.

Par conséquent, le Comité en conclut qu'on ne peut prétendre que l'exception s'appliquant aux personnes passibles de la peine de mort offre un refuge aux criminels. Cette exemption est plutôt conforme à d'autres aspects de notre droit, et la plupart des membres du Comité y sont favorables. Nous soulignons également qu'aucun témoin ne s'est opposé à cette exception.

À l'inverse, certains témoins préconisent même un plus grand nombre de cas de non-application relative à l'intérêt public. Tout d'abord, certains témoins estiment que le règlement paralyse la grande discrétion accordée au ministre par l'Entente. Ils croient en effet que le règlement devrait préciser que le ministre peut choisir de ne pas appliquer les dispositions sur les tiers pays sûrs à un demandeur dans l'intérêt public. Le Comité est d'avis qu'il est justifié de préciser ce pouvoir de discrétion.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande d'ajouter à l'article 159.6 du règlement une disposition autorisant la non-application de l'Entente pour tout autre cas où le ministre juge qu'il en va de l'intérêt public.

Les témoins ont aussi formulé d'autres suggestions d'exceptions liées à l'intérêt public. Notre rapport a déjà traité de certains problèmes pouvant être réglés par des dispositions supplémentaires sur la non-application de l'Entente. Le Comité a tenu compte de toutes les propositions et formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les demandeurs francophones soient, dans l'intérêt public, autorisés à déposer leur demande au Canada.

⁵ Cet alinéa prévoit l'irrecevabilité d'une demande d'asile si la personne a été déclarée coupable à l'extérieur du Canada et que le ministre estime que le demandeur constitue un danger pour le public au Canada ou si l'infraction, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que les personnes dont la demande de protection pourrait être acceptée en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* mais qui, en raison de la nature de leur demande, ne seraient pas protégées aux États-Unis, soient, dans l'intérêt public, autorisées à déposer leur demande au Canada.

F. Questions de procédure et d'administration

i) Exigences en matière de ressources

Beaucoup de témoins se demandent quelle genre de processus il faudrait établir aux points d'entrée terrestres pour administrer le règlement. Les représentants de CIC nous ont appris qu'il y aurait deux agents, dont un agent principal d'immigration, pour examiner les demandes des personnes alléguant que leur situation correspond à l'un des cas de non-application prévus par le règlement. C'est uniquement à ce moment-là qu'une personne pourrait être renvoyée aux États-Unis. Cependant, les témoins du Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada ont fait remarquer que certains postes frontaliers ne disposaient que d'un seul agent.

Les représentants du Syndicat ont aussi mentionné qu'il faudrait de nouvelles ressources pour appliquer le règlement. Pour déterminer si la situation des demandeurs correspond ou non à l'un des cas de non-application prévus par le règlement, les agents affectés à la frontière devront mener des entrevues plus approfondies. Étant donné qu'on peut s'attendre à une augmentation du nombre de demandes dans les bureaux de l'intérieur et les aéroports, il faudra y consacrer des ressources en conséquence. L'augmentation prévue de « migration clandestine » viendra elle aussi alourdir la charge de travail du personnel frontalier. Cette surcharge exercera donc des pressions sur les ressources, au moment même où, pour des raisons financières, le ministère met à pied des employés embauchés pour une période déterminée.

Il faut accorder au ministère suffisamment de ressources pour mettre en oeuvre l'Entente, sans quoi il est clair qu'elle ne donnera pas les résultats escomptés. Nous espérons par ailleurs que le ministère affectera au moins deux agents aux postes frontaliers, comme il s'y est engagé, pour déterminer équitablement et rapidement si les exceptions prévues au règlement s'appliquent aux demandeurs.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que des ressources supplémentaires soient accordées au ministère pour répondre à l'augmentation de la demande que ne manquera pas d'entraîner l'Entente. Le gouvernement doit surveiller de près les conséquences de l'Entente et constituer des équipes d'intervention spéciale pouvant être rapidement déployées en cas de congestion.

ii) Fardeau de la preuve

Des témoins s'interrogent sur l'équité fondamentale des procédures proposées. Nombre d'entre eux ont évoqué le fardeau de la preuve qui incomberait au demandeur, l'article 159.5 du règlement proposé stipulant que les demandeurs d'asile doivent démontrer, au poste frontalier, qu'ils ont le droit de faire leur demande au Canada. Cela pourrait être difficile pour les demandeurs qui n'ont pas de conseiller juridique ou qui ne parlent pas l'une des langues officielles du Canada, et qui ont peut-être besoin de temps pour démontrer qu'ils se trouvent dans l'une des situations d'exception prévues par l'Entente. De même, le Comité sait que nombre de demandeurs ont été forcés de fuir leur pays d'origine sans documents ou qu'ils proviennent de pays où il n'existe aucune autorité centrale capable de délivrer des documents pouvant les aider.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le règlement énonce clairement qu'il faut l'interpréter de façon à tenir compte de la difficulté qu'auront les demandeurs à prouver qu'ils sont autorisés à faire leur demande au Canada , et qu'il faut leur accorder le bénéfice du doute.

Nous soulignons qu'en cas de délai dans ce processus, la demande sera réputée être déferée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dans les trois jours suivant sa réception, dans la plupart des cas, conformément au paragraphe 100(3) de la *Loi*.

iii) Mécanisme d'appel

L'absence d'un mécanisme d'appel efficace inquiète aussi nombre de témoins. Les représentants du ministère ont déclaré que les décisions rendues par un agent d'immigration étaient sujettes au contrôle judiciaire de la Cour fédérale. Toutefois, des témoins représentants d'ONG ont répliqué que la plupart des demandeurs ne pourraient pas se prévaloir d'un tel appel, ceux-ci ne disposant de 15 jours seulement pour obtenir conseil et demander l'autorisation d'être entendu par la Cour. Il est souvent difficile d'obtenir cette autorisation et, si la Cour fédérale consent à examiner la décision de

l'agent d'immigration, elle n'en remettra pas le bien-fondé en cause. Ainsi, bien qu'on puisse avoir recours à un contrôle judiciaire, ce n'est pas nécessairement la meilleure solution. Étant donné que la LIPR prévoit maintenant qu'un jugement d'irrecevabilité interdit toute demande subséquente, les répercussions de la décision de l'agent d'immigration sont énormes.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le règlement prévoie le recours à un mécanisme d'appel interne efficace et transparent avant de renvoyer quelqu'un faire sa demande aux États-Unis.

G. Projet d'entente supplémentaire

Une note de nature diplomatique et fondée sur l'article 9 de l'Entente a été publiée en annexe à l'Entente. Elle autoriserait les États-Unis à confier au Canada jusqu'à 200 demandes de rétablissement par année, attendu que les demandeurs sont « à l'extérieur des États-Unis et du Canada, au sens où l'entendent leurs lois respectives sur l'immigration, et dont le besoin de protection internationale a été établi par le gouvernement de l'un ou l'autre de ces deux pays ». Si l'Entente énonce clairement que le Canada peut confier des demandes de rétablissement aux États-Unis, le projet d'entente supplémentaire porte uniquement sur le bon vouloir du Canada d'accepter les demandes de rétablissement faites par les États-Unis. À cet égard, le Ministre a laissé entendre qu'au départ, les États-Unis souhaitaient que le Canada accepte 2 400 demandes de rétablissement par année.

Le Comité fait remarquer que l'article 9 de l'Entente est réciproque et que le Canada est lui aussi autorisé à demander aux États-Unis de rétablir des réfugiés. Nous avons bon espoir que les États-Unis se montreront tout aussi enclins à accepter les demandes confiées par le Canada, le cas échéant. Nous soulignons aussi que le ministère nous a assurés que les réfugiés confiés au Canada par les États-Unis seraient assujettis aux lois canadiennes et que leur dossier serait examiné par nos représentants avant qu'ils ne puissent entrer. En revanche, pour des raisons de transparence, le Comité estime que s'il est nécessaire de préciser le nombre de revendications déférées, il faudrait le faire pour les deux pays et dans l'Entente principale. Il ne convient pas de régler ainsi une question d'une telle importance par l'ajout d'une note diplomatique.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le contenu du projet d'entente supplémentaire soit intégré à l'Entente principale.

H. Examen de l'Entente

Le Comité a été touché par la conviction et la vive inquiétude des témoins venus exprimer leurs réserves quant à l'Entente et au règlement. Toutefois, il ne fait aucun doute que l'Entente entrera bientôt en vigueur. Nous tenons à encourager tous ceux qui travaillent sur la ligne de front — dans le ministère et les ONG — à nous faire part de tout problème éventuel. Qui plus est, le Comité devra certainement continuer d'étudier la question.

En surveillant continuellement la situation, on veillera à ce que les diverses questions soulevées lors des audiences ne tombent pas dans l'oubli. Par exemple, certains témoignages nous portent à croire que le système de demande d'asile des États-Unis subit peut-être l'influence indue des objectifs en matière de politique étrangère. Si la surveillance de l'application de l'Entente révélait la présence d'une telle influence, le gouvernement du Canada pourrait recourir à des mesures correctives, notamment à la suspension ou même à la résiliation de l'Entente.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que, lorsque le ministère procédera à un examen complet de l'Entente un an après sa mise en oeuvre, il en fasse rapport au Comité. Le rapport du ministère devrait comprendre les renseignements suivants :

- **Nombre de demandeurs renvoyés aux États-Unis en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- **Nombre de demandeurs renvoyés au Canada en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- **Nombre de demandeurs ayant obtenu une exemption par chacun des pays et catégorie d'exemption;**
- **Nombre de demandes faites dans les bureaux de l'intérieur au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les bureaux de l'intérieur dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Nombre de demandes faites dans les aéroports au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les aéroports dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Rapport sur le passage et le trafic de personnes vers le Canada au cours de la période;**

- **Statistiques sur les détentions aux points d'entrée terrestres au cours de la période, et statistiques sur les détentions dans un même laps de temps dans l'année précédent la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Cas d'immigrants tués ou blessés en tentant d'entrer illégalement au Canada;**
- **Résumé des questions soulevées par les organisations non gouvernementales auprès du ministère;**
- **Tout autre problème porté à l'attention du ministère, y compris toute conséquence involontaire ou imprévue de l'Entente.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement cherche à obtenir l'assurance que les personnes renvoyées aux États-Unis ne seront pas assujetties au processus de renvoi accéléré.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande d'exempter les femmes qui demandent le statut de réfugié au motif qu'elles sont victimes de violence familiale, au titre de l'article 159.6 du projet de règlement, jusqu'à ce que le règlement américain visant les demandes fondées sur des motifs de persécution liée au sexe soit aligné sur la pratique canadienne en la matière.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande par ailleurs que l'analyse comparative entre les sexes fasse partie du mécanisme de surveillance de l'application de l'Entente afin d'éviter que les victimes de violence familiale ne subissent des préjudices.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'obtenir des États-Unis l'assurance que les demandeurs renvoyés en vertu de l'Entente ne se verront pas refuser l'accès au système américain au motif qu'ils se trouvent aux États-Unis depuis un an ou plus.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le processus de surveillance de la mise en œuvre de l'Entente prévoie un suivi rigoureux des questions des « mouvements irréguliers » et de l'introduction clandestine d'immigrants. Si l'Entente ne permet pas de réduire le nombre des demandes renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et si l'augmentation du nombre d'entrées illégales au Canada devient évidente, le gouvernement devra être disposé à exercer son pouvoir en matière de suspension ou de résiliation de l'Entente.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le règlement prévoie une exception pour les demandeurs dont un membre de la famille *de facto* habitant au Canada constitue ou constituait leur principal appui.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 159.5*b*) du règlement de façon à ce qu'il comprenne explicitement toutes les personnes protégées en vertu de la *Loi*.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande de modifier la définition de la famille de façon qu'une personne ne soit pas autorisée à entrer au Canada pour y faire une demande d'asile au motif que son épouse ou sa conjointe de fait est au Canada, si celle-ci a été autorisée à entrer au Canada pour faire une demande d'asile au motif de violence familiale.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande qu'on définisse un mineur non accompagné comme un mineur séparé de ses deux parents et non accompagné d'une personne de 18 ans ou plus chargée, de par la loi ou la coutume, de veiller sur l'enfant.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande d'ajouter à l'article 159.6 du règlement une disposition autorisant la non-application de l'Entente pour tout autre cas où le ministre juge qu'il en va de l'intérêt public.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les demandeurs francophones soient, dans l'intérêt public, autorisés à déposer leur demande au Canada.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que les personnes dont la demande de protection pourrait être acceptée en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* mais qui, en raison de la nature de leur demande, ne seraient pas protégées aux États-Unis, soient, dans l'intérêt public, autorisées à déposer leur demande au Canada.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que des ressources supplémentaires soient accordées au ministère pour répondre à l'augmentation de la demande que ne manquera pas d'entraîner l'Entente. Le gouvernement doit surveiller de près les conséquences de l'Entente et constituer des équipes d'intervention spéciale pouvant être rapidement déployées en cas de congestion.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le règlement énonce clairement qu'il faut l'interpréter de façon à tenir compte de la difficulté qu'auront les demandeurs à prouver qu'ils sont autorisés à faire leur demande au Canada , et qu'il faut leur accorder le bénéfice du doute.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le règlement prévoie le recours à un mécanisme d'appel interne efficace et transparent avant de renvoyer quelqu'un faire sa demande aux États-Unis.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le contenu du projet d'entente supplémentaire soit intégré à l'Entente principale.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que, lorsque le ministère procédera à un examen complet de l'Entente un an après sa mise en oeuvre, il en fasse rapport au Comité. Le rapport du ministère devrait comprendre les renseignements suivants :

- Nombre de demandeurs renvoyés aux États-Unis en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- Nombre de demandeurs renvoyés au Canada en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- Nombre de demandeurs ayant obtenu une exemption par chacun des pays et catégorie d'exemption;**
- Nombre de demandes faites dans les bureaux de l'intérieur au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les**

bureaux de l'intérieur dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;

- **Nombre de demandes faites dans les aéroports au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les aéroports dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Rapport sur le passage et le trafic de personnes vers le Canada au cours de la période;**
- **Statistiques sur les détentions aux points d'entrée terrestres au cours de la période, et statistiques sur les détentions dans un même laps de temps dans l'année précédent la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Cas d'immigrants tués ou blessés en tentant d'entrer illégalement au Canada;**
- **Résumé des questions soulevées par les organisations non gouvernementales auprès du ministère;**
- **Tout autre problème porté à l'attention du ministère, y compris toute conséquence involontaire ou imprévue de l'Entente.**

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	19/11/2002	3
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes		
Luke Morton, conseiller juridique principal		
Bruce Scoffield, directeur, Élaboration des politiques et coordination internationale		
Amnistie Internationale (Canada)		4
Michael Bossin, président sortant		
Alex Neve, secrétaire général		
Conseil canadien pour les réfugiés		
Janet Dench, directrice générale		
Nick Summers, vice-président		
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés		
Judith Kumin, déléguée pour le Canada		
Buti Kale, agent principal de la protection		
Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada		
Janina Lebon, vice-présidente nationale		
Alan Lennon, représentant syndical senior		
Jeannette Meunier-McKay, présidente nationale		
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes		
Richard Goldman		
Michèle Jenness		
« American Immigration Lawyers Association »	20/11/2002	5
Nan Berezowski, avocate et procureure		
David H. Davis		
Association du Barreau canadien		
Renée Miller, membre de l'exécutif		
Tamra Thomson, directrice		
« Southern Ontario Sanctuary Coalition »		
Mary Jo Leddy		

Organismes et individus	Date	Réunion
Syndicat des travailleurs unis de l'automobile Raj Dhaliwal, directeur Lisa Kelly, conseillère Peggy Nash, adjointe au président	20/11/2002	5
À titre personnel Max Berger, avocat et procureur		
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration L'hon. Denis Coderre, ministre Michel Dorais, sous-ministre Alfred MacLeod, sous-ministre adjoint, Orientations stratégiques et communications Luke Morton, conseiller juridique principal Bruce Scoffield, directeur, Élaboration des politiques et coordination internationale	21/11/2002	6

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

« American Immigration Lawyers Association »
Amnistie internationale (Canada)
Association du Barreau canadien
Berger, Max
Conseil canadien pour les réfugiés
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
« Southern Ontario Sanctuary Coalition »
Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada
Syndicat des travailleurs unis de l'automobile

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (*fascicules n^{os} 3 à 9 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Joe Fontana, député

OPINION SUPPLÉMENTAIRE DE L'ALLIANCE CANADIENNE : RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

**Diane Ablonczy, députée, Grant McNally, député, Lynne Yelich, députée
Porte-parole de l'Opposition officielle pour la Citoyenneté et l'Immigration**

L'Alliance canadienne reconnaît l'obligation humanitaire faite au Canada de recevoir sa part des réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies et la responsabilité qui nous incombe de remplir notre engagement. L'Alliance canadienne appuie l'entente sur les tiers pays sûrs parafée par le Canada et les États-Unis le 20 août 2002. Nous sommes d'accord pour que les États-Unis soient désignés comme tiers pays sûr dans la législation canadienne. Nous estimons nous aussi que les réfugiés devraient chercher un refuge sûr dans le premier tiers pays où ils entrent.

Cependant, contrairement à ce que prétend le rapport, l'Alliance conteste que toutes les grandes questions aient été réglées.

La protection des victimes contre la violence familiale

L'Alliance canadienne croit qu'il faut s'engager à traiter le problème de la sécurité des femmes réfugiées. Le rapport recommande une exception aux dispositions de l'entente dans le cas des femmes qui présentent une demande d'asile pour cause de violence familiale. Cependant, le règlement n'interdit pas clairement le conjoint maltraitant de présenter une demande de statut de réfugié pour cause de lien familial. Si une femme s'enfuit d'un foyer violent, la loi canadienne ne devrait pas être invoquée pour recréer le même milieu dangereux au Canada.

Des exceptions mal définies minent l'objectif de l'entente

Nous nous inscrivons en faux contre l'ensemble incohérent et trop large d'exceptions prévues par le règlement. Ces exceptions peuvent conduire à des atteintes fondamentales au droit international. Le droit international stipule clairement qu'aucun pays ne doit adopter de mesures nationales qui violent l'esprit d'une entente internationale. Les exceptions en question et le processus arbitraire de détermination des exceptions minent l'objectif de l'entente sur les tiers pays sûrs.

Outre qu'il mine l'entente, le règlement va à l'encontre des normes du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le HCR a fait du principe du tiers pays sûr une partie intégrante du processus international de détermination du statut de réfugié.

De plus, trop d'exceptions supplémentaires sont recommandées dont la portée est excessivement large. Par exemple, du fait de l'exception de la famille «de facto», il pourrait arriver, notamment dans le cas d'individus dépourvus des documents d'identité valables, qu'une connaissance du résident au Canada serve de famille «de facto». Dans une recommandation semblable, l'octroi du « bénéfice du doute » au demandeur est trop vague. Le doute est souvent présent dans les demandes d'asile. Il faudrait y faire raisonnablement droit et ne pas l'ignorer sauf si c'est dans l'intérêt du Canada. Des exceptions trop larges et mal définies risquent de provoquer des flux de réfugiés irréguliers susceptibles de mettre à mal les ressources disponibles pour les vrais réfugiés.

Il y a aussi une incohérence fondamentale à l'article 159.6. (Les objections à cet article sont traitées séparément.) Le rapport recommande d'accorder au ministre le pouvoir arbitraire de faire des exceptions au règlement lorsqu'il y va de l'intérêt public. Cependant, lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le ministre a laissé entendre que les exceptions prévues par l'article 159.6 étaient basées sur la jurisprudence de la Cour suprême. La recommandation 9 pourrait avoir pour effet de donner au ministre le droit de passer outre à la «règle du droit» au Canada en invoquant l'«intérêt public». Ou bien le ministre a pour cause d'«intérêt public» le dernier mot en matière de détermination des exceptions ou bien c'est la jurisprudence de la Cour suprême qui a le dernier mot.

La souveraineté et la sécurité sont compromises par l'exception relative aux auteurs d'une infraction punissable de la peine de mort

L'Alliance canadienne n'est pas d'accord avec les trois exceptions ajoutées au règlement qui **ne figuraient pas dans le texte final de l'entente**. Elles sont prévues à l'article 159.6. Elles visent les demandeurs qui sont accusés ou reconnus coupables d'une infraction punissable de la peine de mort dans un autre pays ou les demandeurs qui sont ressortissants ou anciens résidents apatrides d'un pays à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis aux mesures de renvoi.

Le ministre a déclaré devant le Comité que c'étaient les décisions récentes de la Cour suprême qui rendaient nécessaires les exceptions en question. Son argument dénature fondamentalement la plus récente décision de la Cour suprême sur la question connexe de l'extradition dans l'affaire *États-Unis c. Burns* (2001), plus communément connue sous le nom d'affaire *Burns-Rafay*. Dans cette affaire, la Cour a déclaré que l'article 7 de la Charte obligeait le procureur général à obtenir des garanties que la peine de mort ne sera pas appliquée avant d'extrader des **résidents canadiens**. La Cour a déclaré : « Néanmoins, nous n'écartons pas la possibilité qu'il survienne des situations où — du fait que les objectifs du ministre sont tellement urgents et qu'il n'y a pas d'autre moyen de les réaliser qu'en extradant l'intéressé sans obtenir les assurances prévues — une telle violation puisse être justifiée. »

Ce qu'il faut retenir, c'est que la Cour entendait que sa décision s'applique seulement aux résidents canadiens protégés par la *Charte*. En outre, l'entrée au Canada diffère sensiblement de l'extradition. Elles ne sont pas équivalentes. Le droit de l'extradition ne commande pas le droit d'entrée au Canada.

Les juges ont discuté longuement de la possibilité que le Canada devienne un « refuge sûr ». Ils sont arrivés à la conclusion suivante : « L'élimination du « refuge sûr » dépend de l'application vigoureuse de la loi plutôt que de l'infliction de la peine de mort une fois que le fugitif a été renvoyé hors du pays. » Le simple bon sens voudrait qu'une « application vigoureuse de la loi » consiste à ne pas laisser entrer au pays des fugitifs recherchés par la justice.

Un argument juridique encore plus fondamental contre les exceptions proposées se rapporte à l'application extraterritoriale des garanties de la *Charte*. Dans les affaires *Kindler* (1991) et *Ng* (1991), l'actuelle juge en chef Beverly McLachlin a déclaré qu'il ne fallait pas jeter « les filets de la Charte dans des eaux extraterritoriales ».

Le point essentiel, c'est que la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002, ne considère pas qu'un demandeur du statut de réfugié à la frontière jouit des droits de la *Charte*. Comme les nouvelles exceptions au règlement de l'entente sur les tiers pays sûrs ont pour effet essentiellement d'accorder les protections de la *Charte* aux non-résidents, elles entraînent l'application extraterritoriale de la Charte.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* stipule que la demande d'asile d'une personne reconnue coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans peut être rejetée. L'exception proposée concernant la peine de mort permettrait aux individus accusés ou déclarés coupables d'une infraction pouvant leur valoir la peine de mort de présenter une demande d'asile. En vertu de la loi en vigueur, le demandeur d'asile serait presque certainement interdit de territoire. Pourquoi alourdir le système de procès voués à l'échec?

Le concept de souveraineté comporte la capacité de décider qui entre ou n'entre pas dans un pays. L'article 159.6 du règlement enlève au ministre le droit de ne pas autoriser l'entrée au pays d'individus potentiellement nuisibles au public. L'application des exceptions accorderaient en somme l'entrée au Canada à des individus qui n'auraient le statut ni de résident ni de demandeur d'asile. En tant que criminels, ils ne pourraient pas présenter de demande d'asile, mais seraient quand même autorisés à rester au Canada. **Il est remarquable que ce règlement créerait un nouveau statut de résidence au Canada fondé uniquement sur la condamnation pour infraction punissable de la peine de mort.**

L'autre partie au traité n'a-t-elle pas été consultée?

Les exceptions prévues à l'article 159.6 du règlement vont avoir un grand impact sur l'application des lois aux États-Unis. Les États-Unis ont accepté l'entente sur les tiers pays sûrs afin de renforcer leur sécurité. Les exceptions créées affaiblissent la sécurité que l'entente visait à renforcer. La politique canadienne de non-refus d'entrée va attirer des fuyitifs recherchés par la justice parce qu'ils ont été accusés ou reconnus coupables d'infractions punissables de la peine de mort. Il convient de notifier et de consulter les autorités américaines en matière de justice pénale et de sécurité. S'il y a eu des consultations avec les fonctionnaires américains au sujet de l'article 159.6, il faudrait que les détails en soient rendus publics.

Recommandation : Assurer la protection des victimes de violence familiale contre les partenaires maltraitants et supprimer l'article 159.6.

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Suite aux événements du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis ont convenu qu'il était dans leur intérêt réciproque de mettre en œuvre un plan global de frontière intelligente. Une des mesures de ce plan d'action est la signature d'une entente canado-américaine de tiers pays sûrs concernant le traitement des demandes de statut de réfugié. Toutefois, la question n'est pas nouvelle puisque le gouvernement canadien tente depuis plusieurs années déjà de convaincre les États-Unis du bien-fondé de conclure un tel accord. À ce sujet, il est fort intéressant de consulter le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de mai 1996¹, où nous émettions une opinion dissidente quant à la pertinence de conclure une entente de tiers pays sûrs avec les États-Unis.

Dans un premier temps, le Bloc Québécois tient à souligner l'excellent travail réalisé par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Bien que nous ne disposions que de très courts délais pour étudier le projet de règlement, ce que nous déplorons sérieusement compte tenu des enjeux majeurs liés à cette entente et de ses graves conséquences, nous avons réussi à entendre des experts nous faire part de leurs inquiétudes quant à cette entente. Il est à noter que la plupart de leurs recommandations ont été retenues par le Comité et qu'elles se retrouvent dans le présent rapport. Malheureusement, leur préoccupation première, celle que l'entente de tiers pays sûrs ne voit pas le jour, n'a pas trouvé écho chez le gouvernement. D'ailleurs, lorsque nous avons demandé aux différents témoins de ne nommer qu'un seul point positif de cet accord, leur silence fut éloquent. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons appuyer ce rapport.

Suite aux nombreuses réserves émises par les organismes oeuvrant auprès des réfugiés, le Bloc Québécois croit fermement que cette entente ne servira pas les intérêts des demandeurs d'asile. Nous sommes préoccupés par l'objectif visé de réduire le nombre de demandeurs du statut de réfugié au Canada. Étant signataire de la Convention sur les réfugiés, nous avons la responsabilité morale de nous assurer que tous les demandeurs d'asile puissent bénéficier d'un système juste et équitable. Or, rien ne nous indique que les standards américains sont équivalents aux nôtres. Bien au contraire, les représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont affirmé lors de leur comparution au Comité que les États-Unis ne rencontrent pas toujours les normes internationales en matière de protection des réfugiés. Par exemple, la détention des demandeurs d'asile est fréquente aux États-Unis, alors que l'article 31 de la Convention de Genève précise justement qu'aucun réfugié ne devrait être soumis à la détention en raison de sa présence irrégulière sur le territoire.

Comme cette entente ne s'appliquera qu'aux points d'entrée terrestres et qu'elle ne concernera pas les personnes qui feront leur demande d'asile à l'intérieur des frontières canadiennes, cette disposition laisse croire à tous les intervenants que nous risquons

¹ Avant-projet d'entente entre le gouvernement des États-Unis concernant les revendications du statut de réfugié, Premier rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, mai 1996.

d'assister à une hausse importante de l'immigration clandestine. Des réseaux de passeurs illégaux pourraient même s'organiser afin de tirer profit des lacunes de l'entente. Bien sûr, cela représente une menace réelle pour la sécurité et la vie des réfugiés. Si, par quelque moyen que ce soit, nous mettons en danger la vie des demandeurs d'asile, il est évident que nous contrevenons aux principes et valeurs véhiculés dans la Convention sur les réfugiés.

Par souci d'équité et de justice, nous refusons de cautionner la banalisation des responsabilités internationales du gouvernement fédéral en matière de protection des réfugiés. Si le gouvernement ne daigne pas reconsidérer le bien-fondé de cette entente, nous l'enjoignons à tout le moins d'avaliser toutes les recommandations incluses dans le présent rapport.

Madeleine Dalphond-Guiral
Députée de Laval-Centre
Porte-parole du Bloc Québécois
en matière de Citoyenneté et Immigration et
dans le dossier des personnes handicapées

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE RAPPORT INTITULÉ *RÈGLEMENT* *SUR LES TIERS PAYS SÛRS* ET RÉDIGÉ PAR LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

DÉCEMBRE 2002

Le Nouveau parti démocratique demeure fermement opposé à l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis ainsi qu'au Règlement qui a été proposé pour la mettre en œuvre.

L'amélioration du sort des réfugiés devrait constituer le principal objectif des modifications légitimes à notre politique sur les réfugiés. Nous ne croyons pas que l'Entente satisfasse à cet objectif.

En fait, c'est tout à fait le contraire. L'Entente ne procède pas des traditions humanitaires du Canada mais découle plutôt des horreurs du 11 septembre. Elle a été élaborée au moment où les réfugiés faisaient l'objet d'une chasse insouciante aux boucs émissaires lancée pour les faire passer pour les auteurs apparents de la terreur alors qu'ils en sont la victime. Il n'y a rien de fortuit : cette entente constitue un élément de la stratégie de la frontière efficace entre les deux pays.

L'Entente a comme principe le traitement comparable des demandeurs du statut de réfugié des deux côtés de la frontière, ce qui n'est pas le cas, de toute évidence.

Plusieurs méthodes américaines ont fait l'objet de critiques, étant qualifiées d'inférieures aux normes internationales. D'autres critiques sérieuses ont également été formulées notamment : lois américaines autorisant le recours abondant à l'incarcération, processus d'expulsion non transparent et accéléré ainsi que non-reconnaissance de la revendication fondée sur des motifs liés au sexe. De plus, les États-Unis ont, depuis longtemps, l'habitude de fonder inopportunistement leur évaluation des réfugiés sur leurs objectifs en matière de politique étrangère.

Signalés récemment, les cas de profilage racial et de traitement inapproprié dont font l'objet des citoyens canadiens et certains résidents permanents ne constituent qu'un aperçu des méthodes utilisées réellement par les Américains à l'endroit de citoyens non américains. Nos préoccupations s'amplifient depuis que nous savons que les cas des réfugiés seront examinés par le nouveau ministère de la Sécurité intérieure et que les

autorités américaines ont allongé la liste des pays dont les citoyens seront assujettis à un « traitement spécial » de la part des agents américains. Comme plusieurs témoins l'ont signalé, les États-Unis ne sont pas un refuge sûr pour certaines catégories de réfugiés, et pour ce seul motif, le Canada ne devrait pas conclure cette entente.

Nos préoccupations se sont manifestées dès que le/la ministre a commencé à laisser entrevoir la possibilité de remettre en œuvre une initiative sur les « tiers pays sûrs », propos qui ont été lancés à l'extérieur du Parlement et peu de temps après la fin du débat sur la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Nos pires craintes ont été confirmées par les témoins qui ont comparu devant le Comité. Ceux-ci se sont opposés unanimement à l'entente et ont cerné de nombreuses lacunes dans le Règlement.

Plusieurs problèmes d'ordre administratif ont été soulevés. Le fardeau de la preuve incombe injustement à la personne qui doit prouver qu'elle fait partie des exceptions. Un témoin a signalé que l'Entente entraînerait « le chaos et la corruption ». Les agents seront tenus d'exécuter des évaluations complexes et de prendre des décisions importantes qui ne relèvent pas de leurs responsabilités habituelles, et aucun mécanisme d'examen ne permettra de corriger les erreurs ou de tenir compte de nouveaux éléments de preuve. Les pouvoirs discrétionnaires que l'Entente accorde aux agents sont encore plus restreints par le Règlement.

La charge de travail des agents devrait s'alourdir, et nous ne pouvons compter que sur de vagues promesses d'accroître les ressources, engagement qui a été pris par un/une ministre qui a déjà reconnu que le manque de ressources est la cause du retard inadmissible dans la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

De plus, il est réaliste de s'attendre à ce que l'Entente fasse augmenter inévitablement l'introduction clandestine d'étrangers au pays. Le simple fait d'imposer une nouvelle règle ne découragera pas soudainement les réfugiés, pour qui le Canada est synonyme d'un avenir sûr. Une fois au pays, certains pourront demander le statut de réfugié tandis que d'autres pourront être forcés de demeurer dans la clandestinité.

Une telle situation constitue un cauchemar administratif mais suscite des craintes au chapitre de la sécurité. De toute évidence, l'Entente va à l'encontre du but recherché : maintenir notre sécurité.

L'Entente peut également exercer un effet destructeur sur les familles. L'expérience du chemin de fer clandestin a montré que des familles désespérées seront prêtes à tout pour assurer la sécurité de leurs enfants, y compris à faire éclater la cellule familiale pour jouir d'un meilleur sort dans le pays d'accueil. Les exceptions restreintes pourront indirectement encourager ces stratégies désespérées.

L'Entente est illogique sur les plans administratifs et humanitaires ainsi que sur celui de la sécurité. Pourquoi cherchons-nous alors à la mettre en œuvre?

Environ 35 % de nos demandeurs du statut de réfugié arrivant des États-Unis, essayons-nous simplement de réduire le nombre de réfugiés admis au Canada? Le Canada accueille seulement un demi pour cent des réfugiés dans le monde. Il faudrait accroître et non pas réduire cet engagement afin d'aider près de 20 millions de personnes qui sont en danger ou qui sont déplacées. L'Entente reflète plutôt la récente tendance suivie par le gouvernement dans ses initiatives en matière d'immigration et de protection des réfugiés afin de « resserrer » un régime qui est aux prises avec des problèmes imputables au manque de coordination et de ressources internes.

D'autre part, se pourrait-il que l'Entente vise à nous intégrer à la « forteresse nord-américaine » dans le cadre des grandes visées américaines à la suite des événements du 11 septembre? Traduisant une harmonisation accrue de notre politique en matière d'immigration et de protection des réfugiés avec celle des États-Unis, l'Entente aurait dû faire l'objet d'un débat au Parlement.

Par conséquent, à qui cette nouvelle politique profite-elle?

Le gouvernement fédéral réduit sans aucun doute le nombre de réfugiés qu'il accepte, si c'est là son objectif. Il pourra continuer de ne pas accorder à Citoyenneté et Immigration Canada les ressources nécessaires et restreindre son budget au lieu de respecter ses obligations internationales. Les États-Unis réussissent à obtenir l'expulsion des réfugiés dont ils ne veulent pas et peut-être d'autres concessions de la part des Canadiens — des « compensations futures ». Le Canada se retrouve certes encore plus près de l'intégration aux États-Unis et de la perte de sa souveraineté. Et les criminels voient s'offrir à eux une toute nouvelle occasion, avec l'augmentation de l'introduction clandestine d'étrangers au pays.

L'Entente profite à tous, sauf au réfugié.

OPINION DISSIDENTE PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS INKY MARK, DÉPUTÉ

Le Parti progressiste-conservateur préconise une politique d'immigration et de protection des réfugiés ouverte. Modèle d'équité et de respect des droits de la personne, le Canada excelle à attirer les immigrants les plus brillants. Contrairement à l'Opposition officielle, nous ne considérons pas tous les réfugiés comme des terroristes potentiels ou des criminels.

Cette semaine, en Suisse, les électeurs ont rejeté l'adoption de nouvelles lois sévères qui auraient fermé les portes du pays et admis les immigrants au compte-gouttes. Et que dire de la cuisante défaite électorale, en Autriche, du parti anti-immigration de Joerg Haider, qui a perdu près des deux tiers de ses partisans.

L'Entente sur les tiers pays sûrs est une initiative des Libéraux et contient peu d'avantages pour les États-Unis. En 1996, le gouvernement libéral avait lancé le même ballon, et il n'est allé absolument nulle part.

À première vue, on dirait une bonne idée, mais si on l'examine de plus près, on se rend compte de l'erreur. Le gouvernement ne nous a pas donné le temps de débattre de cette entente à la Chambre des communes. Le Comité permanent lui-même n'a jamais pu l'examiner soigneusement et en discuter.

Rappelons-nous que l'Allemagne, en 1994, avait mis en place une entente du même type. Résultat? Un échec lamentable. Même en colmatant tous les points d'entrée qui jalonnent ses frontières, l'Allemagne n'a pu endiguer le flot de réfugiés qui s'y dirigeaient. Si l'Entente sur les tiers pays sûrs est si géniale, pourquoi les autres pays développés ne l'ont-ils pas mise en oeuvre?

D'autres interrogations s'imposent. Pourquoi une telle entente? Quels problèmes espère-t-on régler? Quels seront les résultats de l'Entente? Quels en sont les avantages et les inconvénients? À qui essayons-nous de barrer la route? Dans la foulée des événements du 11 septembre, allons-nous nous sentir plus en sécurité grâce à cette entente? Va-t-elle trier les terroristes et criminels venus d'ailleurs? Peut-on résoudre le problème sans cette entente? L'a-t-on conçue pour des raisons de sécurité ou pour en finir avec l'arriéré des revendications du statut de réfugié? Si on omet de répondre d'abord à ces questions, l'Entente sur les tiers pays sûrs sera certainement aussi désastreuse que la tentative allemande de 1994.

Nul doute que l'Entente contiendra la marée de réfugiés qui cherchent asile au Canada. L'ironie de la chose, c'est que les demandeurs qui arriveront par avion ou par d'autres voies illégales n'y seront pas assujettis. Dans ce cas, à quoi bon conclure une entente? Cela encouragera certainement les demandeurs d'asile qui arrivent chez nous par voie aérienne, maritime ou terrestre à entrer illégalement, sans empêcher le « magasinage » de pays d'accueil. Si les ententes sur les tiers pays sûrs n'ont pas fonctionné dans d'autres pays industrialisés, pourquoi s'entêter à répéter leur erreur?

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a proposé une bonne idée : donner à tous les réfugiés l'occasion de faire une demande dans le pays de leur choix. Citoyenneté et Immigration Canada l'a refusée.

Avons-nous de gros problèmes avec les gens qui font des demandes d'asile à partir des États-Unis? Voyons les chiffres. L'an passé, nous avons accueilli 26 530 réfugiés, ce qui équivaut à 11 % de l'ensemble des immigrants ayant obtenu le droit d'établissement. Au total, 250 346 immigrants et réfugiés sont venus frapper aux portes du Canada en 2001.

Voici les détails des réfugiés pour l'année 2001 :

7 324 — subventionnés par le gouvernement
3 570 — parrainés par le secteur privé
11 896 — statut de réfugié déterminé au Canada
3 740 — personnes à charge à l'étranger

Environ la moitié des demandes d'asile sont rejetées. De ce nombre, près du tiers, soit 13 000 demandeurs, arrivent des États-Unis. Citoyenneté et Immigration Canada estime que l'Entente sur les tiers pays sûrs entraînera le renvoi de 5 000 à 6 000 revendicateurs par année aux États-Unis.

Si l'on examine un peu le passé, on se rend compte que le Canada a endigué les vagues d'immigrants et de réfugiés pour les mauvaises raisons. Souvenez-vous des Juifs que nous avons refoulés sur nos rivages. Souvenez-vous de la loi de 1923 sur l'exclusion des Chinois. Fixer des quotas, c'est une chose, mais renvoyer des gens pour se conformer à une entente inutile et impraticable, c'en est une autre.

Cette entente a été élaborée de manière irresponsable, et si elle entre en vigueur, elle ternira notre réputation aux yeux de la communauté internationale.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'accepte pas les assurances données par Citoyenneté et Immigration Canada au sujet de l'Entente.

Le Canada est un État souverain. Nous n'avons pas les mêmes coutumes que nos voisins du Sud. Le Parti PC ne peut pas appuyer une politique libérale contraire aux principes humanitaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 27 novembre 2002
(Séance n^o 9)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à *huis clos*, à 15 h 38, dans la salle 705 de l'édifice de la Promenade, sous la présidence de Joe Fontana (*président*).

Membres du Comité présents : Diane Ablonczy, Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Steve Mahoney, Jerry Pickard, Judy Wasylcyia-Leis, Lynne Yelich.

Membres substitués présents : Andrew Teledgi pour John Godfrey.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Benjamin Dolin et Margaret Young, attachés de recherche.

Témoins : Benjamin Dolin et Margaret Young.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le comité reprend l'étude d'une ébauche de rapport sur le « Règlement sur les tiers pays sûrs ».

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que l'ébauche du Rapport, tel que modifiée, soit adoptée et que le président soit habilité à le présenter à la Chambre.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que le président en collaboration avec le greffier et les chercheurs apportent tous les changements qui pourraient être jugés nécessaires sans modifier le texte quant au fond.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande du gouvernement une réponse globale au rapport.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)a) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes ou complémentaires en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président, que les dites opinions ne dépassent pas trois pages à simple interligne et qu'elles soient envoyées au greffier du Comité par courrier électronique, dans les deux langues officielles, au plus tard quarante-huit heures après l'adoption du rapport par le Comité.

À 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

William Farrell