

**RAPPORT DU COMITÉ**le **MARDI 23 octobre 2001****Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, des sciences et de la technologie**

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-11, Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 27 septembre 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement. Votre Comité annexe au présent rapport certaines observations relatives à ce projet de loi.

Respectueusement soumis,

Le président
MICHAEL KIRBY**ANNEXE**

Observations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie au sujet du projet de loi C-11, *Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*

Au cours de ses audiences sur le projet de loi C 11, *Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a entendu bon nombre de particuliers et de groupes ayant des opinions différentes.

Le Comité sait que le projet de loi C-11 constitue une révision majeure de la loi canadienne sur l'immigration et la protection des réfugiés et qu'il fixera vraisemblablement la norme pour de nombreuses années à venir. Il est aussi conscient que ce projet de loi est actuellement examiné dans un contexte où les préoccupations en matière de sécurité sont plus vives à cause des événements tragiques du 11 septembre dernier aux États-Unis. Dans ce contexte, le Comité reconnaît que le projet de loi C-11 doit proposer un équilibre qui respectera les besoins et les droits des particuliers, servir l'intérêt public, plus particulièrement en ce qui a trait à la sécurité, et honorer les obligations internationales du Canada.

La plupart des témoins ont souligné que le manque de ressources pour mettre en œuvre les programmes d'immigration et les programmes pour les réfugiés du Canada constitue un problème sous-jacent et répandu. Bon nombre croient que le projet de loi suffira pour régler toutes les préoccupations en matière de sécurité et de contrôle aux frontières, y compris les préoccupations relatives au terrorisme qui sont apparues depuis le 11 septembre dernier, à condition que l'on augmente les ressources disponibles pour son administration et sa mise en œuvre. Les événements des derniers jours aux États-Unis font ressortir encore davantage l'urgence de prévoir une formation et des ressources adéquates, surtout dans le cas des intervenants de première ligne.

Le Comité a toutefois appris qu'au cours de la dernière décennie, le ministère a connu deux séries d'importantes compressions des effectifs au cours desquelles le personnel responsable de l'immigration, y compris les agents d'immigration de première ligne, a été réduit de près de moitié. Certains témoins n'étaient pas convaincus s'il serait possible d'appliquer des mesures de sécurité accrues étant donné que les ressources pour exécuter efficacement les tâches actuelles sont déjà insuffisantes.

Il semblerait également que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a un arriéré, ou « inventaire », d'environ 34 000 revendications du statut de réfugié qui n'ont pas encore été entendues et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision. Selon un témoignage, les demandeurs se désistent de leur revendication dans environ 15 p. 100 des cas et, comme le Canada ne contrôle pas les sorties, on ignore si ces demandeurs ont quitté le pays. Des témoins ont expliqué que la Commission compte actuellement 186 décideurs soutenus par 103 agents chargés des revendications. Lorsque le ministère a établi que la revendication du statut de réfugié est recevable – une procédure qui peut prendre jusqu'à six mois – la revendication est renvoyée à la Commission, et il faut alors dix mois environ pour la traiter. Certains témoins se sont dits préoccupés par le délai de 72 heures proposé pour la première étape du processus de détermination de la recevabilité. D'autres estimaient toutefois que cela contribuerait simplement à ce que la revendication soit transmise à la Commission en temps utile. Ils ont ajouté que, si la vérification des antécédents révélait ultérieurement que la personne posait un risque pour la sécurité, l'étude de la demande pouvait être interrompue n'importe quand. Selon les témoignages, la Commission aurait besoin de quelque 250 décideurs et il lui faudrait augmenter de 50 ou 60 le nombre d'agents chargés des

revendications pour réduire considérablement l'arriéré et le temps de traitement des demandes.

Le Comité a entendu des témoignages au sujet d'événements qui se sont produits dans des bureaux à l'étranger – disparition d'importantes sommes d'argent, corruption, visas qui disparaissent – qui seraient, semble-t-il, attribuables à des employés d'immigration engagés localement. Des témoins ont également critiqué les compétences et la formation des membres de la Commission qu'ils jugent insuffisantes pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions de manière juste et efficace. Selon les témoignages, le fait de tenir les audiences devant un seul commissaire, comme le propose le projet de loi, ne ferait qu'exacerber ces lacunes.

Le Comité propose que le gouvernement évalue la nécessité de consacrer plus de ressources au système d'immigration et de détermination du statut de réfugié au Canada afin de pouvoir augmenter les effectifs, mieux appliquer les mesures, accroître la formation et disposer de meilleures technologies. Le Comité estime qu'il faudrait engager du nouveau personnel non seulement pour appliquer les mesures de sécurité accrues aux points d'entrée, mais aussi pour traiter et examiner les nouvelles demandes d'immigration et les nouvelles demandes de revendication du statut de réfugié.

Le Comité propose également que le ministère et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié évaluent la nécessité de vérifier l'intégrité, les compétences et la capacité de prise de décisions de leur personnel, en particulier des membres de la Commission et des agents d'immigration à l'étranger engagés localement. Dans le cadre de cette activité, la ministre voudra peut-être examiner le processus de nomination des membres de la Commission afin de rendre ce processus plus professionnel et de s'assurer que les commissaires possèdent des compétences et une formation suffisantes. Le bien-fondé de faire entendre les revendications du statut de réfugié par deux commissaires au lieu d'un seul pourrait aussi être évalué.

Le Comité s'inquiète du vaste pouvoir de réglementation que le projet de loi conférerait au ministère. Il reconnaît qu'en vertu du paragraphe 5(2) du projet de loi, des projets de règlement seraient déposés devant chaque chambre du Parlement et que chaque chambre renverrait ensuite ces projets de règlements à son comité compétent.

Cependant, en vertu du paragraphe 5(3), lorsqu'un projet de règlement a été déposé devant chaque chambre, il ne serait pas nécessaire de le déposer de nouveau devant les chambres *même s'il a subi des modifications*. On craint que cette disposition n'ôte toute son importance au processus d'examen du projet de règlement par chaque chambre du Parlement puisque des modifications pourraient être apportées au projet de règlement sans que le Parlement ait à les examiner. Par conséquent, il faudrait se pencher sur le bien-fondé d'assujettir le pouvoir de réglementation de la ministre à un examen plus minutieux du comité compétent de chaque chambre du Parlement. Cet examen pourrait comprendre une étude de *toutes* les modifications du projet de règlement et du règlement en place.

Des témoins ont dit au Comité que la catégorie « regroupement familial » dont il est question au paragraphe 12(1) devrait être clairement définie par règlement pour veiller à ce qu'aucune catégorie de regroupement familial actuellement reconnue ne soit exclue. Le Comité propose, en particulier, que les « grands-parents » soient inclus par règlement dans la catégorie « regroupement familial ». Le Comité reconnaît que la ministre s'est engagée à le faire lors de son témoignage.

Le Comité est aussi d'accord avec les suggestions de témoins voulant que les règlements sur le regroupement familial pris en vertu du projet de loi donnent une définition claire de « conjoint de fait » comprenant les conjoints de même sexe.

La ministre a indiqué au Comité que le ministère accélère la mise en œuvre d'une nouvelle carte de résident permanent à l'épreuve des contrefaçons. Elle n'a pas dit quand exactement la nouvelle carte serait utilisée, mais a souligné que ce serait définitivement avant 2003, comme prévu initialement. Le Comité voudrait que la ministre le tienne au courant de l'évolution de la question le plus tôt possible.

Divers témoins se sont montrés préoccupés par l'absence, dans le projet de loi, d'une définition de « terrorisme » et de « membre » d'une organisation terroriste. Cette préoccupation découle en grande partie de l'utilisation de ces termes à l'article 34, qui porte sur l'interdiction de territoire pour raison de sécurité. Ils ont mentionné au Comité que sans définition claire, la décision de savoir si une personne est un « terroriste » serait subjective, parce qu'elle serait laissée à la discrétion des agents d'immigration.

Le Comité sait que la communauté internationale a hésité à adopter une définition précise du terrorisme parce que ce mot est très ambigu et qu'il est sujet à la manipulation politique. Cependant, il existe des définitions pratiques du terrorisme comme celle donnée dans la Convention des Nations Unies contre le financement du terrorisme. Des témoins ont proposé d'employer la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » figurant dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. On pourrait le faire dans le règlement d'application du projet de loi C-11.

Des témoins ont également dit au Comité qu'il ne convenait pas d'utiliser le mot « terrorisme » dans la loi parce qu'il est trop vague et qu'il pourrait, par conséquent, viser les mauvaises personnes. Ils proposent de parler plutôt de « crimes internationaux », comme dans les traités des Nations Unies, dans la mesure où ils se rapportent aux nombreux actes de terrorisme prévus dans le *Code criminel* du Canada.

Le Comité reconnaît l'importance de définir le terme « terrorisme » et souscrit à l'idée d'inclure cette définition dans la loi ou dans le règlement. Il insiste toutefois sur l'importance d'employer, dans toutes les lois canadiennes, la même définition de « terrorisme ». Le Comité pense ici à la définition d'« activité terroriste » dans l'article 4 du projet de loi C-36, la *Loi antiterroriste*, qui est actuellement examiné par la Chambre des communes. Il conviendrait d'envisager une définition semblable, adaptée au contexte du projet de loi C-11, pour les règlements d'application de ce projet de loi.

Au cours des délibérations, des préoccupations ont également été exprimées au sujet de l'utilisation possible de l'article 64 du projet de loi. Des témoins ne représentant pas le gouvernement ont remis en question plusieurs aspects de cet article qui retirerait à un résident permanent trouvé coupable de « grande criminalité » – définie comme l'infraction punie au Canada par un emprisonnement d'au moins deux ans – le droit d'interjeter appel de son expulsion à la Section d'appel de l'immigration. Par conséquent, si un agent d'immigration déclarait à un arbitre qu'un résident permanent est interdit de territoire pour cette raison, ce résident permanent serait automatiquement renvoyé peu importe les autres circonstances atténuantes. Bon nombre de témoins ont déclaré que l'article 64 va trop loin et qu'il fera l'objet d'un grand nombre de contestations devant les tribunaux.

Le Comité a appris qu'actuellement, la Section d'appel de l'immigration peut entendre ces appels. Les circonstances qui sont prises en considération à ces audiences ont été énumérées en 1985 dans l'affaire *Ribic c. Canada (MEI)*. Ce sont :

- la gravité de l'infraction;
- la possibilité de réhabilitation;
- le temps passé au Canada et le degré d'établissement de l'appelant au Canada;
- la présence de membres de la famille au Canada et la séparation que l'expulsion pourrait leur occasionner;
- le soutien dont bénéficie l'appelant, non seulement dans sa famille, mais aussi dans la collectivité;
- l'importance des épreuves que l'appelant subirait en retournant dans le pays dont il a la nationalité.

De l'avis de certains témoins, l'article 44 est permissif parce qu'un agent qui estime qu'une personne est interdite de territoire *peut* établir un rapport circonstancié qu'il transmet au ministre, lequel *peut* déférer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête. Par conséquent, il n'y aurait aucune obligation d'établir un rapport et sûrement aucune obligation, pour l'agent, de tenir compte des critères susmentionnés qui ont été invoqués dans la décision *Ribic*. Le Comité comprend également que l'article 53 conférerait au gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter des règlements concernant les circonstances énoncées à l'article 44.

Plusieurs témoins ont proposé de supprimer complètement l'article 64 du projet de loi. Le Comité prend note de cette suggestion en reconnaissant que le pouvoir réglementaire conféré par l'article 53 pourrait être utilisé pour corriger les réserves soulevées par l'article 64. Le Comité formule trois suggestions à cette fin.

Premièrement, le Comité propose d'exiger dans le règlement que l'agent d'immigration, ou encore un agent supérieur à l'immigration, examine *toutes* les circonstances du dossier du résident permanent en vertu de l'article 44 au moment de décider s'il doit présenter un rapport.

Il propose en deuxième lieu d'inclure explicitement les critères *Ribic* dans les règles qui détermineront si un résident permanent coupable d'une infraction grave est renvoyé à une audience.

Enfin, le Comité a entendu des témoignages donnant à penser qu'il faudrait adopter dans le règlement une disposition relative au domicile pour que le résident permanent qui satisfait au seuil fixé de résidence au Canada puisse recourir à la Section d'appel de l'immigration. Par exemple, le résident permanent qui aurait maintenu son statut de résidence permanente pendant *cinq ans* avant l'établissement du rapport en vertu de l'article 44 pourrait être exempté de l'article 64. Autrement dit, un droit d'appel automatique serait accordé aux personnes qui étaient des résidents permanents depuis au moins cinq ans.

Le Comité pense que l'une ou l'autre de ces trois dispositions réglementaires pourrait apaiser les craintes soulevées par l'article 64, soit que le résident permanent de longue date ayant des liens solides au Canada et dont le risque de récidive est faible risque l'expulsion du seul fait de sa condamnation et de sa sentence. Le Comité propose que le ministère aborde les questions soulevées par l'article 64 en adoptant une des options réglementaires proposées.

Le Comité a aussi entendu des témoignages sur la nécessité de réglementer les consultants en immigration. En ce moment, n'importe qui peut se poser en consultant en immigration, peu importe sa formation ou son expérience en droit de l'immigration. Les témoins pensent que l'adoption de règlements empêcherait des personnes malhonnêtes et incompétentes de se dire spécialistes de l'immigration et, partant, de faire des promesses non réalistes à leurs clients et de leur réclamer des honoraires exorbitants.

Le Comité a appris que, depuis dix ans, des démarches explicites ont été faites au ministère proposant un régime réglementaire autogéré qui n'empiéterait pas sur les compétences provinciales. Le Comité exhorte le ministère à évaluer le bien-fondé d'utiliser son pouvoir réglementaire – qui lui est conféré par la loi actuelle et par l'article 91 du projet de loi C-11 – pour réglementer les consultants en immigration.

Aux termes de l'alinéa 101(1)e) du projet de loi C-11, est inadmissible au processus de détermination du statut de réfugié le demandeur arrivé au Canada en passant par un pays désigné, à moins que ce pays soit celui dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle. Ces « tiers pays sûrs » seraient désignés par règlement, et les demandeurs d'asile seraient censés y présenter leur demande. La présente *Loi sur l'immigration* contient déjà des dispositions semblables mais aucun pays n'a encore été désigné à cette fin.

Des témoins ont dit au Comité que entre le tiers et la moitié des demandeurs du statut de réfugié au Canada arrivent chez nous en passant par les États-Unis. Il semblerait aussi d'après les témoignages entendus que de nombreux pays d'Europe ont des dispositions en matière de « tiers pays sûrs » dans leurs lois sur l'immigration. Il faudrait toutefois avoir l'assurance que le demandeur d'asile soit entendu conformément à la Convention sur les réfugiés et aux lois internationales. Il pourrait arriver, selon certains témoins, que des demandeurs soient renvoyés vers un « tiers pays sûr », qui les expulserait dans un autre « tiers pays sûr », et ainsi de suite jusqu'à ce qu'à ce qu'ils finissent par revenir dans le pays où ils craignent d'être persécutés. D'après certaines indications, les Européens ne seraient pas satisfaits du fonctionnement de leur système de « tiers pays sûr ».

De l'avis de certains témoins, les lignes directrices du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pourraient être utilisées pour déterminer si un demandeur d'asile doit être renvoyé dans un pays donné. On pense que la signature d'ententes officielles entre pays pourrait protéger plus adéquatement les réfugiés. Le Comité s'est laissé dire, cependant, qu'il est difficile d'établir une entente avec les États-Unis. Des exemples ont été donnés montrant que le système canadien de détermination du statut de réfugié serait plus généreux que le système américain.

Le Comité pense qu'il faudrait examiner la définition de « tiers pays sûrs ». Le gouvernement pourrait examiner cette question plus en détail, surtout la négociation d'une entente de procédure d'octroi d'asile partagée avec les États-Unis. Le Comité aimerait voir le gouvernement travailler à la mise en application d'une clause de tiers pays sûr.

Des membres du Comité ont aussi des réserves à propos de l'application rétroactive du projet de loi C-11. Ainsi, les nouvelles lignes directrices sur la non-recevabilité s'appliqueraient à l'égard de lois qui ont adoptées avant que le projet de loi ne devienne loi. Des témoins ont parlé notamment de la disposition de « grande criminalité » dans l'article 64, qui empêcherait un résident permanent d'interjeter appel d'une mesure d'expulsion si cette personne était jugée coupable d'une infraction punie par un emprisonnement d'au moins deux ans. En fait, une personne non passible d'expulsion en

vertu de la présente loi pourrait le devenir sous le régime de la nouvelle loi C-11.

Les procédures engagées sous le régime des lois actuelles seraient automatiquement assujetties à la nouvelle loi. La ministre a déclaré que le dossier d'un demandeur reçu en entrevue sous la présente loi serait traité en vertu de celle-ci, même après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi; il n'est établi clairement, toutefois, si les autres demandeurs n'ayant pas atteint l'étape de l'entrevue seraient assujettis aux règles qui étaient en place lorsqu'ils ont fait leur demande. Ainsi, un demandeur qui a dépensé des sommes d'argent considérables en pensant satisfaire aux critères d'immigration pourrait découvrir soudainement qu'il ne satisfait plus aux nouveaux critères lorsque la nouvelle loi entrera en vigueur. Les frais non remboursables exigés d'un demandeur adulte sont habituellement de 500 \$, et les gens d'affaires immigrants doivent déboursier des frais encore plus élevés.

Des témoins ont aussi soulevé la possibilité que l'application rétroactive de la nouvelle loi soit contestée devant les tribunaux.

Des membres du Comité pensent que le projet de loi C-11 ne devrait pas obliger les personnes qui ont entamé des procédures d'immigration en vertu de la loi actuelle à être régies automatiquement par la nouvelle loi. Elles devraient à tout le moins pouvoir choisir quelle loi s'appliquera dans leur cas.

Aux termes de l'article 94, le ministère est déjà tenu de déposer au Parlement chaque année un rapport sur l'application de la loi. Il devrait également être obligé de présenter un rapport au comité approprié de chaque chambre du Parlement, surtout dans le contexte des points soulevés dans les présentes observations.

Enfin, à la lumière des diverses questions soulevées au cours des audiences, le Comité est d'avis que le Sénat devrait étudier en profondeur tous les aspects du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés. Parmi les questions à examiner, le Comité a entendu des témoignages concernant la détresse des femmes demandeuses du statut de réfugié qui font l'objet d'un avis d'interdiction de séjour et qui, lorsqu'elles sont renvoyées dans leur pays, sont séparées de leurs enfants nés au Canada. De nombreux autres cas semblables montrent qu'il y aurait lieu à ce moment-ci de revoir notre système d'immigration et de protection des réfugiés. L'étude définirait les questions centrales et comprendrait la recension et l'analyse des études gouvernementales précédentes sur les systèmes canadiens d'immigration et d'accueil des réfugiés.

Le Comité a l'intention de demander à la ministre de répondre par écrit aux présentes observations dans les six mois suivant la proclamation de la loi.

