

Le 16 mars 2012

Monsieur/Madame le Député

Human Rights Watch vous écrit pour exprimer les préoccupations suscitées par certains articles du projet de loi C-31, *Loi modifiant la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (Protecting Canada's Immigration System Act)*, dont nous pensons qu'ils sont néfastes aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et incompatibles avec le droit international en matière de réfugiés et de droits humains. Bien que les provisions du projet de loi C-31 concernant la détention visent ouvertement à empêcher les trafics d'êtres humains, Human Rights Watch estime qu'en réalité, ces provisions pénalisent des demandeurs du statut de réfugié qui fuient des persécutions et qui seront les premiers à souffrir de leurs conséquences.

Human Rights Watch est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif de défense des droits humains à travers le monde. Notre dernier rapport mondial annuel, le 22ème, dresse un état des conditions en matière de droits humains dans plus de 90 pays et territoires en 2011.

Sans prendre position sur d'autres provisions du projet de loi C-31, Human Rights Watch souhaite soulever les points particuliers suivants de cette législation, qui suscitent des inquiétudes:

1. Période obligatoire de détention d'un an pour les demandeurs d'asile, sans revue

Le projet de loi C-31 donnerait au ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme le pouvoir de placer les membres de certains groupes d'immigrants arrivés illégalement au Canada en détention obligatoire pendant un an, sans revue. Le gouvernement aurait toute latitude pour appliquer cette mesure à des enfants.

Recourir à la détention pour pénaliser des réfugiés pour être entrés irrégulièrement dans le pays contrevient aux obligations du Canada aux termes de l'article 31 (2) de la *Convention relative au statut des réfugiés* (la "Convention"). Cet article 31 interdit de punir des réfugiés au simple motif de leur entrée illégale ou de leur présence sans autorisation sur le territoire.

La mise en détention de demandeurs d'asile devrait toujours être une mesure de dernier ressort, fondée sur des raisons clairement reconnues par le droit international, telles que la crainte qu'ils constituent un danger pour le public, ou bien l'impossibilité de confirmer leur identité. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada (*Immigration and Refugee Protection Act*) prévoit déjà un système de mise en détention de ressortissants étrangers pour ces mêmes raisons. Les dispositions extraordinaires en matière de détention contenues dans le projet de loi C-31 sont explicitement liées à "l'arrivée irrégulière" du migrant, sans considération de l'éventualité que la personne soit, en réalité, un réfugié. En l'état, la logique sur laquelle est fondée la détention obligatoire, ainsi que d'autres provisions telles que l'impossibilité d'effectuer une demande de résidence permanente, apparaît comme étant de nature punitive et non conforme à l'obligation de ne pas pénaliser des réfugiés pour le seul motif qu'ils sont entrés clandestinement.

Les "exceptions" à la détention obligatoire d'un an ne sont guère susceptibles de constituer un véritable palliatif. Le projet de loi prévoit bien que des demandeurs du statut de réfugié puissent

être libérés avant un an si une décision définitive a été prise sur leur demande. Il est cependant probable que cette détermination finale n'interviendra pas avant un an, étant donné le temps que prennent actuellement les procédures d'examen des demandes d'asile au Canada, et le fait qu'une détermination ne sera considérée comme "définitive" que lorsque toutes les possibilités d'appel auront été épuisées.

Les dispositions du projet de loi C-31 sur la détention d'un an sans revue sont également en contravention avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui stipule dans son article 9 (4) que:

"Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale."

Les recherches effectuées par Human Rights Watch sur les pratiques en matière de placement en détention d'immigrants dans d'autres pays ont montré que la pratique peut être dommageable et non conforme aux obligations de ces pays dans le domaine des droits humains, à moins que les détenus se voient accorder le droit de contester sans délai la légalité de leur détention. Notre rapport de décembre 2010 sur le traitement des migrants et des demandeurs d'asile en Ukraine, par exemple, documentait le fait que l'impossibilité de faire appel à des juges ou à d'autres autorités pour contester la légalité d'une détention avait pour résultats des détentions arbitraires, ce qui contribuait à mettre l'Ukraine hors d'état de traiter adéquatement les demandes d'asile, des cas de corruption et d'autres problèmes (cf.: <http://www.hrw.org/reports/2010/12/16/buffeted-borderland-0>). Nos rapports sur l'Australie ont montré que la détention obligatoire d'immigrants en situation irrégulière se fait au mépris des besoins de groupes vulnérables pour lesquels la détention peut être particulièrement dommageable (cf. http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2011_Australia_JointletterUPR.pdf).

2. Interdiction pendant cinq ans de demander le statut de résident permanent

Le projet de loi C-31 prévoit d'interdire aux personnes désignées pour la détention de demander le statut de résident permanent pendant cinq ans après leur arrivée, même si la personne a été reconnue comme un réfugié. Nous estimons que cette disposition est incompatible avec l'article 34 de la Convention relative aux réfugiés, qui stipule que:

"Les Etats contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure."

Loin de suivre la recommandation de la Convention de "s'efforcer d'accélérer la procédure de naturalisation," le projet de loi C-31 interdirait à un réfugié de demander le statut de résident permanent pendant cinq ans.

Cette disposition aurait également un effet négatif sur le droit à la réunification familiale des réfugiés séparés. Le droit à la réunification familiale est considéré par le Haut commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) comme un aspect fondamental d'une protection effective des enfants réfugiés (cf.: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bd3f0fa4.html>). Les enfants, en

particulier ceux qui sont non accompagnés et les filles, sont parmi les migrants les plus vulnérables. Le délai imposé à la réunification familiale par le projet de loi C-31 pourrait compromettre le bien-être des enfants et de leurs familles, ainsi que les perspectives d'intégration des immigrants concernés.

Avant d'obtenir le statut de résident permanent, ce qui prendrait probablement six à sept ans à partir du jour d'arrivée, l'individu n'aurait aucune possibilité de s'occuper des membres de sa famille ou d'être réuni avec eux. Des séparations de cinq ans peuvent causer des dommages irréparables à des enfants non mariés mineurs ou dépendants, et à leurs familles. Par exemple, certaines familles peuvent se trouver séparées pendant un conflit tout en parvenant à s'échapper; d'autres peuvent ne pas être en mesure de fuir la guerre et les persécutions en même temps ou de faire partir tous leurs membres à l'étranger simultanément. Si un parent d'une jeune famille a utilisé les économies familiales pour chercher refuge au Canada mais fait partie des personnes désignées pour la détention, ses jeunes enfants auront grandi pendant les six ou sept ans qui se seront écoulés avant qu'ils puissent être pris en charge en vue d'une émigration au Canada, période durant laquelle ces mêmes enfants auront probablement été exposés à la plupart des risques qui avaient poussé leur parent à chercher refuge à l'étranger.

Le délai imposé à la réunification des familles constituerait une violation de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, qui stipule dans son article 10 que:

" ... toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leurs familles".

3. Âge de la majorité; Détention d'enfants

Tout au long des chapitres du projet de loi C-31 consacrés à la détention, le texte définit les personnes désignées comme étant "ceux qui sont âgés de 16 ans ou plus le jour de leur arrivée." Ceci signifie que des personnes âgées de 16 ou 17 ans, qui sont considérés comme des enfants aux termes de la Convention, seraient soumises à la règle de la détention obligatoire.

Imposer à des enfants de 16 ou 17 ans une détention obligatoire, sans possibilité de recours, constitue une violation de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant, qui stipule dans son article 37 que les États parties veillent à ce que:

(b) "Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible;"

...

(d) "Les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou

à toute assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière."

Nous prenons note du fait que le gouvernement est en train de promouvoir un amendement au projet C-31 pour permettre aux enfants de moins de 16 ans non accompagnés, qui ont été introduits clandestinement dans le pays, d'être libérés et nous soulignons que le gouvernement devrait faire tout son possible pour assurer que les enfants non accompagnés ne soient jamais emprisonnés, quel que soit leur âge. En outre, nous sommes préoccupés par le fait que, même si cet amendement est adopté, les enfants accompagnés par des parents qui ont été désignés comme devant être mis en détention aux termes du projet de loi C-31 seraient, en fait, vraisemblablement détenus avec leurs parents.

L'impact psychologique d'une détention de longue durée peut être dévastateur, en particulier sur des enfants. Une étude publiée dans le journal de la Société canadienne de pédiatrie décrit les effets possibles d'une détention pré-immigration sur la santé mentale des enfants, qui comprennent des troubles post-traumatiques, de graves dépressions, des tendances suicidaires, des troubles du comportement, des retards pondéraux dus à des retards dans le développement, des difficultés d'alimentation au sein chez les nourrissons, des refus de nourriture et des comportements régressifs, et la perte de repères de développement précédemment acquis (cf.: Mandatory detention of refugee children: A public health issue?" de Rachel Kronick MD, Cécile Rousseau MD, Janet Cleveland PhD, Pédiatrie et santé de l'enfant, octobre 2011, Volume 16 Numéro 8, disponible à l'adresse suivante:

<http://www.pulsus.com/journals/toc.jsp?HCTYPE=Consumer&CurrPg=journal&jnlKy=5&fold=Current%20Issue&>

4. Pouvoir laissé à la discrétion du ministre de désigner comme sûrs certains pays d'origine

Le projet de loi C-31 conférerait au ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme le pouvoir exclusif de désigner certains pays comme étant "sûrs." Human Rights Watch a de sérieuses réserves au sujet de ce concept de "pays d'origine sûr," et nous déconseillons de remettre entre les mains d'une seule autorité, non indépendante, le pouvoir d'ajouter des pays sur la liste des "Pays d'origine désignés" (POD). Les demandeurs d'asile originaires de pays figurant sur cette liste seraient soumis à des audiences expéditives, n'auraient pas accès aux procédures de la nouvelle Division d'appel concernant les réfugiés, et leurs démarches d'appel devant le tribunal fédéral ne seraient pas suspensives de leur expulsion, de sorte que si par la suite le tribunal annule une décision de refus d'asile, le réfugié aura vraisemblablement déjà subi des persécutions depuis son retour dans son pays d'origine.

En déposant le projet de loi C-31, le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme a spécifiquement décrit les demandeurs d'asile provenant de pays de l'Union européenne (UE) comme pouvant être présumés originaires de pays sûrs. Or Human Rights Watch a documenté des cas de violences racistes et xénophobes commises tout particulièrement à l'encontre de Roms et de migrants -- ainsi qu'une protection policière inadéquate -- dans un certain nombre de pays de l'UE, dont l'Italie, la Grèce et la Hongrie. En Hongrie, en République tchèque, en Slovaquie et récemment en Bulgarie, des groupes d'autodéfense ont attaqué et manifesté contre des Roms, et les gouvernements n'ont pas condamné de tels actes de manière adéquate. Nous avons décrit la façon dont sont traités les demandeurs d'asile et les autres migrants en Hongrie et en

Slovaquie, notamment ceux qui ont été renvoyés en Ukraine à partir de la frontière hongroise, sans que leurs besoins en matière de protection aient été examinés de manière adéquate.

Nous estimons impossible d'affirmer qu'un pays quelconque est sûr pour tout le monde et ne produira jamais un seul réfugié. Par conséquent, les pays qui, comme le Canada, ont des lois contenant des dispositions relatives à des "pays d'origine sûrs" devraient être extrêmement prudents lorsqu'ils désignent ces pays. Nous ne pensons pas que remettre le pouvoir de décider en la matière entre les mains du seul ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme permette un débat adéquat avant la prise de décisions si lourdes de conséquences.

Conclusion

HRW estime que les provisions du projet de loi C-31 en matière de détention pénalisent de manière indûe et inappropriée des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables. Au lieu d'identifier et de punir les trafiquants d'êtres humains, ces dispositions du projet de loi puniraient des migrants en situation irrégulières, parmi lesquels des hommes, des femmes et des enfants fuyant des violences aveugles et/ou des persécutions. Ces personnes ne devraient pas être punies au seul motif qu'elles sont entrées dans le pays "irrégulièrement".

Face au problème du trafic d'êtres humains, le gouvernement du Canada devrait respecter ses obligations aux termes de la loi canadienne et du droit international, et devrait concentrer ses efforts sur des mesures visant à punir ceux qui tirent profit du trafic d'êtres humains, et non pas ceux qui fuient les persécutions. Human Rights Watch exhorte instamment les Membres du Parlement à garder à l'esprit les préoccupations exprimées dans cette lettre lorsqu'ils examineront le projet de loi C-31 et à ne pas adopter de dispositions législatives qui porteraient tort aux réfugiés et à d'autres migrants vulnérables.

Veillez agréer, Monsieur/Madame le Député, l'expression de notre haute considération.

Bill Frelick
Directeur du programme Réfugiés
Human Rights Watch

Jasmine Herlt
Directrice, Human Rights Watch, Canada