

L'étrange étranger: l'avenir incertain de l'immigration canadienne

KINGA JANIK¹

Résumé

L'objectif de cet article est d'apporter une réflexion sur la place que nous devrions accorder aux réfugiés dans la société canadienne, tout en considérant les enjeux sécuritaires. La crainte de nouveaux attentats terroristes a poussé les gouvernements nord-américains à se replier sur eux-mêmes et a exacerbé le sentiment négatif envers les étrangers. Ce sentiment s'impose également en défaveur des réfugiés. La confusion entourant les catégories de personnes désireuses de franchir la frontière canadienne précarise le sort des réfugiés qui tentent légitimement de trouver asile au Canada. Cet article porte principalement sur la perception négative que certaines initiatives gouvernementales posent sur les réfugiés. Plus précisément, l'auteur met en question les orientations prises par le nouveau gouvernement en place, depuis le 12 décembre 2003, dont la création d'une agence des services frontaliers qui s'apparente à l'organe américain, le Homeland Security.

Abstract

This article aims at presenting a reflection on the place to be accorded to refugees in the Canadian society, while at the same time being mindful of security considerations. The fear of new terrorist attacks has prompted North American governments to look inwards and has exacerbated negative feelings towards foreigners. This feeling weighs heavily against refugees. The confusion surrounding what categories of people are trying to cross the Canadian border renders even more insecure the fate of refugees who are seeking asylum in Canada through legitimate ways. This article deals mainly with the way certain government initiatives cast a negative light on refugees.

More specifically, the author questions the direction taken by the new government that came into power on 12 December 2003, including the setting up of an agency for border services similar to the US Home Security agency.

Introduction

Dans les civilisations grecque et romaine, l'étranger était qualifié de barbare, parce que différent. Depuis les événements du 11 septembre 2001, une conscience déjà en éveil atteint son apogée et pose maintenant comme prémisses la peur de l'autre. L'autre, c'est la menace, c'est le danger. L'autre, c'est l'étranger. La vision que nous avons de l'étranger est confuse. Nos préjugés, nourris par les médias et non démentis par le gouvernement, entretiennent une perception de l'autre telle que nous ne distinguons plus le vrai du faux. Or, parmi ces étrangers, il y a l'investisseur, le migrant travailleur et sa famille, il y a l'étudiante et son conjoint, le diplomate, le réfugié et il y a les criminels, de profils divers. Ces criminels sont, par exemple, des auteurs d'acte d'espionnage, des auteurs d'acte visant le renversement d'un gouvernement par la force, des auteurs d'acte terroriste, des auteurs de violations graves contre les droits de la personne, tels que les génocidaires et des auteurs d'acte de violence contre la vie ou la sécurité d'autrui au Canada². Au Canada, en moyenne 220 775 immigrants et réfugiés par année sont accueillis, contre 8 700 personnes renvoyées du pays parce qu'elles n'ont plus l'autorisation de demeurer au Canada ou pour des raisons criminelles³. Il est vrai que l'intégrité physique d'un État est cruciale pour le bien-être des ressortissants et que la protection de celui-ci relève légitimement de l'autorité étatique, mais jusqu'où doit aller notre méfiance envers l'autre? La sécurité publique et la protection des réfugiés apparaissent comme des problématiques paradoxales. Leurs natures intrinsèques et les ques-

tions qu'elles doivent résoudre sont généralement en opposition. Sans réconcilier parfaitement ces deux pôles d'intérêt, nous pensons qu'il est nécessaire d'établir un équilibre entre eux, de tracer une limite au-delà de laquelle la logique sécuritaire ne pourra plus s'imposer comme un repère unique.

La problématique des réfugiés est complexe, puisque abuser du système de détermination du statut de réfugié demeure possible. Au regard du droit international, le réfugié se définit par la crainte qu'il a d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou du fait de ses opinions politiques⁴. Le système de détermination du statut de réfugié au Canada repose sur l'analyse de critères à la fois objectifs et subjectifs. Les réfugiés font partie d'une catégorie d'immigrants que les mécanismes de contrôle en immigration gèrent difficilement, et ce, contrairement à la sélection des immigrants où des contrôles sont faits avant leur arrivée et se basent sur des critères plus objectifs tels l'âge, l'emploi et les ressources financières. Par conséquent, les fraudeurs, les passeurs et autres criminels arrivent plus aisément à leurs fins en utilisant le système de revendication du statut de réfugié. Il existe par ailleurs toute une catégorie de personnes qui, sans se conformer à la définition de réfugié, essaie d'entrer au Canada dans l'espoir d'une vie meilleure. Du point de vue légal, la seule « obligation humanitaire » qu'ils peuvent *a priori* invoquer, c'est le système de détermination du statut de réfugié. Ce mélange de populations (criminels, pauvres et réfugiés) brouille la vision que nous entretenons sur les réfugiés. Pourtant, un revendicateur du statut de réfugié sur deux se voit reconnaître le statut de réfugié, ce qui revient à dire qu'au moins 50 pour cent des demandeurs parviennent à établir qu'ils ont légalement le droit de trouver refuge au Canada⁵.

Le contrecoup engendré par les événements terroristes sur les politiques d'immigration au Canada a un impact significatif sur les personnes qui peuvent légitimement demander refuge au Canada. Plusieurs initiatives politiques décidées depuis l'automne 2001 se présentent comme des moyens de se prémunir contre d'éventuels actes terroristes. À notre avis, la création d'une agence des services frontaliers au sein du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, annoncée le 12 décembre 2003, s'inscrit dans cette catégorie de décisions. Parmi les mesures préconisées, certaines visent l'entrée des étrangers au pays et l'exercice d'un contrôle resserré sur les nouveaux arrivants. Ces initiatives sont valables dans la mesure où elles ne préjudicient pas le droit légitime et fondamental d'une personne de trouver refuge au Canada, lorsque le droit – par ailleurs, toujours en vigueur – l'y autorise.

Selon nous, le problème central de la protection des réfugiés au Canada relève prioritairement de la perception que nous avons des étrangers. L'être humain n'est généralement pas porté vers ce qui est différent; il préfère s'associer avec ses semblables. Ce penchant naturel, accentué par les événements du 11 septembre 2001, s'observe à la fois auprès de la population et chez certains décideurs politiques du domaine de l'immigration. Par ailleurs, un problème connexe réside dans notre indifférence pour les enjeux globaux. Il y a suffisamment de problèmes à régler au Canada, pourquoi alors nous embêter avec des problèmes transnationaux? À quoi sert-il de coordonner des efforts et de mobiliser des ressources en vue d'aider des ressortissants de pays situés à des milliers de kilomètres du Canada, lesquels maintiennent des pans entiers de leur population dans la misère humaine et n'ont souvent pas grand-chose à faire de l'État de droit? La présente réflexion ne prétend pas offrir des réponses définitives et complètes à ces préoccupations. Nous souhaitons plutôt proposer certaines avenues qui invitent à surpasser une logique narcissique. La perception *a priori* négative et obtuse que nous entretenons des étrangers et notre rapport aux enjeux globaux constituent la trame de fond de l'analyse relative à la problématique des réfugiés que nous avançons dans ce texte. Ils permettront de jeter un éclairage différent sur le maintien d'un équilibre fragile entre la sécurité nationale et la protection des réfugiés.

Afin de mener à terme la réflexion envisagée, cet article décrit les mécanismes du système d'immigration sous le nouveau gouvernement en place depuis le 12 décembre 2003 et remet en question les orientations de ce dernier⁶. Il s'agit d'en entrevoir les conséquences, potentiellement néfastes, sur les étrangers et, plus particulièrement, sur les réfugiés. Afin de comprendre les rouages de l'institution juridique du statut de réfugié au Canada, nous présenterons les mécanismes de protection des réfugiés en vigueur au Canada et l'effet de ces mécanismes sur le sort des réfugiés (« Mauvaise conceptualisation de la détermination du statut de réfugié au Canada »). En deuxième lieu, nous verrons dans un premier temps certaines initiatives gouvernementales faisant obstacle à l'accueil des réfugiés par delà des frontières canadiennes (« La désappropriation du problème des réfugiés »). Dans un troisième temps, nous verrons quels sont le mandat et la structure des ministères de la Citoyenneté et de l'Immigration, d'une part, et de la Sécurité publique et de la Protection civile, d'autre part, et ce, aux fins de mieux saisir les orientations et les conséquences du virage entrepris par le gouvernement Martin en matière d'immigration (« L'américanisation de l'immigration canadienne »). Nous sommes d'avis que les préoccupations sécuritaires soulèvent des questions extrêmement complexes et exigent des solutions réfléchies, nuancées et

plurivalentes, à la mesure de la situation à laquelle elles sont censées s'appliquer.

I. Mauvaise conceptualisation de la détermination du statut de réfugié au Canada

Conférer l'asile à un revendicateur du statut de réfugié n'est pas chose facile. Depuis 1951, les États ont la charge d'établir un processus national de détermination du statut de réfugié. Les désaccords politiques et la difficulté de gérer une détermination internationale, exercée d'abord par l'administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (entre 1943 et 1947) et, ensuite, par l'Organisation internationale pour les réfugiés (entre 1947 et 1950), ont poussé les États à mettre sur pied un mécanisme visant l'examen des demandes d'asile dans leur juridiction respective⁷. En récupérant la responsabilité de déterminer qui peut se voir accorder le statut de réfugié, les États parties⁸ à la *Convention relative au statut des réfugiés* (ci-après « *Convention* ») se sont toutefois heurtés à d'autres obstacles, telle que la mise en œuvre d'un processus interne qui soit efficace et accessible tout en préservant son intégrité.

Nous constatons trois étapes cruciales à l'obtention du statut au Canada : l'entrée sur le territoire canadien et l'admissibilité au système de revendication du statut de réfugié, le système de détermination de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et celui de l'examen des risques avant renvoi. Chacune de ces étapes comportent des mécanismes visant à filtrer les « faux » demandeurs des « vrais ». Le problème rencontré dans ces mécanismes internes en est un de conceptualisation du processus de détermination. En effet, le système est conçu tant pour accueillir le « vrai » réfugié que pour expulser le fraudeur. Mais où doit-on tracer la ligne? Quelle fonction donne-t-on réellement au système de détermination du statut de réfugié : celle de se concentrer essentiellement à filtrer les faux demandeurs ou celle de maximiser ces efforts sur l'octroi de la protection? Nous sommes conscient qu'il ne faut pas perdre de vue que le système doit permettre le filtrage des criminels graves, mais tous les « faux » demandeurs d'asile ne représentent pas une menace pour la sécurité du Canada. Nous ne prétendons pas, non plus, qu'il faille faire fi des demandes d'asile non fondées et accepter tous les demandeurs d'asile. La solution se situe plutôt dans les objectifs que l'on se donne pour protéger les populations persécutées. Il nous semble également que la conception du système est fortement alimentée par une mauvaise perception des réfugiés et, plus particulièrement, celle des demandeurs d'asile, ce qui a pour effet d'orienter le système de protection vers un système inquisiteur et accusatoire, de plus en plus légitimé par la peur de l'étranger représentant une menace potentielle pour la sécurité des citoyens.

Au Canada, l'accueil réservé aux demandeurs d'asile soulève, à notre avis, un questionnement sur notre façon de percevoir les réfugiés. Une fois rendu à la frontière canadienne, le réfugié est tenu d'informer les autorités canadiennes de sa situation précaire dans son pays de nationalité et d'indiquer qu'il souhaite faire une demande de statut de réfugié⁹. L'agent d'immigration au point d'entrée consignera les informations fournies par le demandeur dans ses notes (« notes du point d'entrée »)¹⁰. Il confisquera également les documents de voyage et d'identité de la personne. Du fait de sa revendication, le demandeur d'asile est considéré d'emblée comme inadmissible à séjourner au Canada. Cette inadmissibilité de droit est cependant suspendue jusqu'à ce qu'une décision soit prise au regard de sa qualité de réfugié¹¹. Cette qualification péjorative qu'est l'« inadmissibilité pendante »¹² du revendicateur du statut de réfugié se présente comme un regard initialement négatif sur les réfugiés.

Une fois au pays, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (ci-après « Ministère ») est responsable d'évaluer la recevabilité de la demande de statut de réfugié devant le tribunal quasi judiciaire, soit la Section de la protection des réfugiés, sur foi des renseignements donnés par le demandeur d'asile. La recevabilité implique l'examen de critères allant de la criminalité à l'octroi antérieur du statut de réfugié¹³. Une demande d'asile jugée recevable par le Ministère doit être entendue devant un commissaire de la Section de la protection des réfugiés. Le traitement d'un dossier devant l'organisme quasi judiciaire prend jusqu'à un an¹⁴.

La longueur du délai peut sembler problématique. Nous suggérons toutefois que la qualité du processus ne doit pas être affectée en vue d'accroître l'efficacité du processus. L'absence de nouvelles ressources financières et de décideurs, au sein du système de détermination du statut de réfugié, combinée avec un souci de restreindre le délai, peut mener à l'effritement du régime de protection des réfugiés. À notre avis, toute restructuration du régime en vigueur devra nécessairement tenir compte de l'indépendance institutionnelle, c'est-à-dire de la protection de l'impartialité des décideurs. Mais ce qui inquiète le plus, c'est la façon dont les procédures et les audiences auprès des revendicateurs du statut de réfugié sont menées.

Au Canada, c'est la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (ci-après « Commission ») qui est responsable de déterminer le statut de réfugié aux demandeurs d'asile. Plus précisément, il s'agit de la Section du statut de réfugié qui porte le nom de Section de la protection des réfugiés depuis l'adoption de la nouvelle loi sur l'immigration en 2002¹⁵. La Commission a vu le jour en 1989 à la suite des recommandations de la Cour suprême du Canada dans

l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*¹⁶. Depuis la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le revendicateur du statut de réfugié se présente devant un commissaire qui étudie le dossier écrit et entend le revendicateur¹⁷. Le commissaire accorde ou refuse le statut de réfugié au revendicateur¹⁸. Bien que le système soit construit sur une procédure non contradictoire, certains auteurs jettent un éclairage troublant sur la façon dont sont menées les audiences, parfois contradictoires et inquisitrices¹⁹. Au-delà des procédures imposées, nous croyons que le sort du demandeur d'asile dépend essentiellement de la prédisposition du décideur qui entend l'affaire. En d'autres termes, sa perception des réfugiés et sa connaissance des réalités culturelles et historiques du demandeur d'asile affectent le jugement du décideur.

Lorsque le demandeur est débouté, il peut disposer d'un recours judiciaire devant la Cour fédérale. En effet, la Cour fédérale a compétence, d'une part, pour réviser les décisions qui n'ont pas été rendues en conformité avec les principes de justice naturelle et, d'autre part, pour examiner l'indépendance avec laquelle une décision administrative a été prise²⁰. La possibilité d'être entendu par un organe judiciaire est cruciale, puisqu'elle permet de corriger un processus décisionnel déviant. Même si la compétence de la Cour fédérale se limite généralement aux paramètres décisionnels, son pouvoir de surveillance agit comme un filet de sécurité d'autant plus important que la division d'appel de la Section de la protection des réfugiés créée par la *Loi sur l'immigration* n'a toujours pas été constituée²¹. Le revendicateur du statut de réfugié qui n'obtient pas gain de cause devant la Section de la protection des réfugiés et devant la Cour fédérale dispose d'un dernier recours portant sur le risque de retour dans son pays d'origine. Il doit pour cela attendre l'exécution de son renvoi²².

L'examen des risques avant renvoi constitue un nouveau programme administratif qui a été mis en œuvre par la *Loi sur l'immigration* en 2002²³. Les articles 112 à 116 de cette loi régissent l'application dudit programme. Celui-ci consiste à examiner les conditions géo-politiques du pays d'origine aux fins d'établir ou d'exclure l'existence de risques de persécution, de torture ou de mauvais traitements allégués par la personne sur le point d'être renvoyée. Les motifs de risques sont énumérés aux articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration* et constituent également les motifs de protection devant la Commission. Les agents qui accordent ou qui rejettent la demande de protection dans le cadre de ce programme sont des fonctionnaires fédéraux, contrairement aux décideurs de la Section de la protection des réfugiés qui sont nommés par le gouvernement.

La finalité de l'examen des risques avant renvoi vise à combler les lacunes du système de renvoi des personnes qui

n'ont plus l'autorisation de demeurer au Canada, mais qui craignent pour leur vie, leur sécurité et leur liberté²⁴. Le renvoi consiste à expulser les étrangers dont les visas d'étude ou de travail sont expirés, les demandeurs d'asile déboutés et les criminels qui ne sont pas ou plus citoyens canadiens²⁵. L'exécution des renvois exige beaucoup de temps et de ressources. Plusieurs mois peuvent s'écouler entre la décision finale de la Section de la protection des réfugiés et l'exécution du renvoi des individus concernés. Il est difficilement concevable d'exécuter tous les renvois dans un temps limité, à moins bien sûr de créer une police fédérale superpuissante qui traquerait les immigrants indésirables. Tel que nous le verrons, cette vision interventionniste de l'usage des forces policières n'est toutefois pas étrangère aux propositions du nouveau gouvernement (voir partie III).

Ici, la perception et la connaissance des conditions du pays d'origine du demandeur d'examen des risques avant renvoi sont primordiales, puisque la plupart des demandes sont traitées par écrit. Par ailleurs, l'évaluation du risque dépend d'elle seule d'un décideur unique travaillant pour le Ministère. Ce programme étant nouveau, il nous est difficile d'évaluer son efficacité à protéger en dernier recours les personnes à risque. Toutefois, nous pouvons d'ores et déjà se questionner sur le degré d'indépendance offert à ses décideurs (voir partie III).

Aucun système n'est parfait, alors pourquoi ne pas accepter que, parmi les demandeurs d'asile reconnus réfugiés, il y a nécessairement des gens qui n'ont pas de revendications bien fondées au sens de la *Convention*. Par conséquent, le système devrait admettre ces personnes comme une conséquence du système et concentrer ses ressources sur la protection. La Commission et l'examen des risques avant renvoi ne sont pas seuls à participer au processus de détermination. Le demandeur d'asile doit passer par de nombreuses étapes avant de faire entendre le fond de sa revendication. La deuxième partie se concentre justement sur ces étapes, puisqu'elles sont aussi responsables de la difficulté pour les revendicateurs du statut de réfugié de demander la protection du Canada, et ce, avant même que le réfugié n'arrive au Canada.

II. La désappropriation du problème des réfugiés

La méconnaissance des mouvements migratoires et des conditions précaires et vulnérables des réfugiés alimentent l'indifférence des pays occidentaux face aux enjeux globaux qui relèvent de la lutte pour les droits fondamentaux. Afin de mieux gérer l'immigration, certains États, comme le Canada, ont mis en place des mécanismes de filtrage en vigueur à l'extérieur de leurs frontières, créant ainsi des difficultés supplémentaires aux mouvements des réfugiés. Ces méca-

nismes visent à contrôler l'arrivée des immigrants en imposant aux transporteurs et aux immigrants l'obligation de voyager « légalement », c'est-à-dire munis de documents authentiques de voyage. Les obstacles rencontrés entre la sortie du réfugié de son pays d'origine jusqu'à son arrivée dans un pays d'asile sont de taille. Ils imposent des fardeaux souvent coupés de la réalité des réfugiés en visant, sans discrimination, tous les étrangers désireux de venir au Canada. Cette réalité, que vivent les réfugiés, consiste à ne pas avoir les documents requis sur soi, à fuir à n'importe quel prix, à voyager à n'importe quelle condition, à transiter de nombreuses fois et à posséder un vocabulaire différent de la technicité juridique du droit de l'immigration.

Pour être réfugié, il faut nécessairement se trouver à l'extérieur de son pays de nationalité et être incapable de se réclamer de la protection de son pays. Ces préalables se fondent sur un principe bien connu en droit international, celui de la souveraineté des États. La personne, qui craint avec raison la persécution selon les cinq motifs de la *Convention*, doit donc s'exiler hors de son pays d'origine pour demander la protection d'un autre pays²⁶. Si le réfugié se réclame de la protection du Canada, les autorités canadiennes entrent alors en jeu²⁷. Toutefois, avant même d'atteindre la frontière canadienne, les réfugiés rencontreront des obstacles majeurs. Il faut se rappeler ici les causes de persécution de même que la situation géographique du Canada. Les guerres civiles, les guerres entre nations, les gouvernements oppresseurs et corrompus, de même que la pauvreté sont les principales causes d'exil des réfugiés²⁸. Les ressortissants, fuyant pour les raisons énumérées dans la *Convention* – à savoir la race, la nationalité, la religion, l'appartenance à un groupe social et les opinions politiques –, proviennent pour la grande majorité de l'hémisphère Sud²⁹.

Or, le Canada se trouve géographiquement éloigné de ces pays. Peu nombreux d'ailleurs sont les réfugiés qui arrivent au Canada sans passer par l'Europe ou les États-Unis. D'un point de vue pratique, la plupart des réfugiés transitent de fait par d'autres pays avant d'atteindre le Canada³⁰. Considérant les conditions dans lesquelles les réfugiés quittent leur pays d'origine, ceux-ci ne voyagent pas nécessairement avec des documents de voyage valides, lorsqu'ils ne voyagent pas carrément avec des documents falsifiés ou empruntés³¹. Nous expliquons, ci-après, en quoi ces particularités constituent des obstacles à l'obtention du statut de réfugié au Canada.

Depuis 1989, le Canada pratique ce qu'on appelle l'interception des passagers en destination pour le Canada qui ne possèdent pas de documents de voyage valides³². Cette pratique consiste à intercepter les documents frauduleux et à avertir la compagnie aérienne de la présence de passagers

voyageant avec des documents invalides. En effet, la compagnie recevra une amende sévère si elle fait monter à bord un passager avec des documents de voyage non valables³³. L'interception a généralement lieu dans des points de transit stratégiques, tels que Heathrow, Paris et Rome³⁴. L'objectif avoué de cette pratique est d'empêcher les migrants illégaux – mais non nécessairement illégitimes – de parvenir à la frontière canadienne, et ce, alors qu'ils se trouvent dans l'État de transit. Entre 1996 et 2002, environ 40 000 personnes munies de documents frauduleux ont été interceptées³⁵.

La difficulté pour les réfugiés est qu'ils sont souvent confondus avec cette catégorie de migrants illégaux, parce qu'ils voyagent fréquemment avec des documents frauduleux. Lorsque ces personnes sont interceptées, elles sont la plupart du temps confiées à la discrétion des autorités étrangères, puisque les agents canadiens travaillant à l'étranger ne possèdent pas la compétence permettant de déterminer la qualité de statut de réfugié hors du territoire canadien³⁶. La personne se retrouve donc dans une situation où elle doit choisir entre retourner chez elle ou s'adresser aux autorités de l'État de transit. Cela nous amène à traiter d'une seconde pratique, à savoir celle des accords bilatéraux ou multilatéraux établissant un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions prises en matière de détermination du statut de réfugié³⁷. Ce que ces ententes reconnaissent implicitement, ce sont les systèmes de détermination adoptés par d'autres juridictions nationales, en déchargeant ainsi le fardeau de reconnaissance sur des mécanismes étrangers et aussi différents, parfois moins avantageux pour le demandeur d'asile. Ce transfert de responsabilité est particulièrement vrai pour le Canada, étant donné qu'il entend mettre en œuvre un accord à cet effet avec les États-Unis. En effet, le Canada reçoit plus d'un tiers des demandeurs d'asile par voies terrestre, maritime ou aérienne, en provenance des États-Unis³⁸.

Prenons l'exemple de l'*Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes d'asile présentées par des ressortissants de tiers pays* (ci-après, "*Entente sur les tiers pays sûrs*") qui n'est pas encore en vigueur, mais qui relève d'une volonté politique ferme, puisqu'un projet de règlement a déjà été publié dans la Gazette du Canada, Partie I, le 26 octobre 2002³⁹. Cet accord exige que le revendicateur du statut de réfugié se trouvant aux États-Unis (même en transit) s'adresse aux autorités américaines, et que celui qui se trouve sur le territoire canadien s'adresse aux autorités canadiennes. Une décision négative américaine peut ne pas être en conformité avec les interprétations canadiennes (notamment les exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés*)⁴⁰, mais il est en principe impos-

sible pour le revendicateur aux États-Unis d'avoir recours à la juridiction canadienne. Des exceptions sont toutefois permises pour des personnes ayant des membres de leur famille établis dans l'un ou l'autre des deux pays, ainsi que pour les mineurs non-accompagnés⁴¹. De ce fait, un demandeur d'asile se trouvant aux États-Unis mais ayant de la famille au Canada, ou un enfant isolé, pourra se présenter à la frontière canadienne et demander l'asile au Canada, même si sa demande a déjà été refusée aux États-Unis. Si un revendicateur qui se trouve sur le territoire américain tient à faire une demande d'asile au Canada mais n'a pas de famille au Canada, il devra traverser la frontière de manière illégale, ou entrer au Canada par voie maritime ou aérienne, puisque l'*Entente sur les tiers pays sûrs* se limite aux points d'entrée frontaliers, c'est-à-dire terrestres⁴².

Bien que la gestion des flux migratoires nécessite une collaboration internationale, elle ne doit pas faire obstacle à l'arrivée des réfugiés en sol canadien. Aussi, peut-on voir dans l'interception et la reconnaissance d'un système de détermination étranger une désresponsabilisation à l'endroit des problèmes globaux, que l'on trouve plus commode de voir régler par les autres États. Les mesures d'interception illustrent, par ailleurs, l'inadéquation d'une solution aménagée pour un problème donné – celui des migrants illégaux – avec celle que requiert la précarité des réfugiés en transit et que l'on continue à confondre avec une catégorie de migrants qui ne peut aucunement prétendre à un droit d'entrée sur le territoire canadien.

Ces pratiques ont un effet pervers sur le sort des réfugiés, puisqu'il n'existe aucune assurance que leurs droits seront protégés adéquatement. Les autorités nationales de l'endroit où se trouve le réfugié ont cette responsabilité, mais qu'en est-il du réfugié persécuté par un agent non étatique qui se retrouve en France⁴³ et dont le transit pour le Canada est refusé? Qu'en est-il du réfugié dont la famille se trouve au Canada, mais dont l'accès est bloqué à Heathrow? Qu'en est-il de tout ceux et celles qui pourraient maintenant se réclamer de la protection du Canada au soutien des motifs élargis de torture et de traitements inhumains s'ils étaient en sol canadien⁴⁴? Tout aussi préoccupantes sont les nouvelles propositions du gouvernement Martin de mettre sur pied une agence frontalière qui, comme nous l'avons mentionné, affecteront plus de la moitié des demandeurs d'asile au Canada.

III. L'américanisation de l'immigration canadienne

Depuis le 12 décembre 2003, soit le jour de la nomination du Cabinet, le nouveau chef du gouvernement a créé l'Agence des services frontaliers du Canada (ci-après « Agence ») afin d'assurer une meilleure sécurité économique et publique au pays⁴⁵. Cette agence fera partie du ministè-

re de la Sécurité publique et de la Protection civile, également mis en place par le nouveau chef du gouvernement. Suivant le communiqué rendu public par le premier ministre le 13 décembre 2003, la création de l'Agence vise à mettre « à profit l'initiative sur la frontière intelligente et les progrès importants qui ont été réalisés pour accélérer le commerce et les déplacements, tout en améliorant la sécurité en ce qui a trait aux arrivées à haut risque, et en continuant de travailler en étroite collaboration avec les entreprises, les syndicats, les groupes représentant les immigrants et les réfugiés ainsi que d'autres intervenants pour mettre en œuvre ces changements⁴⁶ ».

La constitution d'une telle agence pose des problèmes importants dans la gestion et l'accueil des réfugiés au Canada. La protection de leurs droits et de leurs besoins nous semble compromise par le contrôle d'un organe frontalière chargé d'administrer les entrées et les sorties en vue d'accroître la sécurité physique du Canada, agissant ainsi comme premier contact. Avec la création de l'Agence des services frontaliers, l'accès des réfugiés – ainsi que des autres immigrants – se fera par des agents « sécuritaires », dont le mandat premier ne consiste clairement pas à assurer la protection des droits fondamentaux de populations menacées ni à mettre en œuvre « l'obligation humanitaire » du Canada à leur endroit. Les fonctions précises dans l'administration des affaires de l'immigration de l'Agence sont à déterminer. Toutefois, les communiqués laissent présager que l'Agence exercera un contrôle accru et sans discrimination des déplacements des étrangers, dont les demandeurs d'asile. En ce sens, il est possible que l'Agence soit responsable de l'admission de toutes les personnes désireuses d'entrée au Canada, et ce, même s'il s'agit de revendicateurs du statut de réfugié. La question particulière de l'admissibilité au pays relève actuellement des services d'interdiction et d'exécution de la loi⁴⁷.

Le contexte dans lequel s'inscrit la création de l'Agence nous permet de faire un rapprochement avec la gestion des Américains des entrées au pays. L'initiative frontalière entre le Canada et les États-Unis est prévue par la *Déclaration sur la frontière intelligente*⁴⁸ et prévoit, entre autres choses, un contrôle accru des passages à la frontière canado-américaine, de même que l'échange de renseignements relatifs aux ressortissants qui ne sont pas dotés de la citoyenneté canadienne ou américaine⁴⁹. La récente *Déclaration d'entente mutuelle d'échange d'information* tient compte des principes édictés dans la *Déclaration sur la frontière intelligente* et comporte une annexe applicable à l'échange d'information portant sur les demandeurs d'asile en vue de resserrer l'accès aux revendicateurs du statut de réfugié. Il est intéressant de noter que cette annexe a été signée par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada

et *The Bureau of Citizenship and Immigration Services of the U.S. Department of Homeland Security*⁵⁰.

Nous n'avons encore que très peu d'information sur le mandat de l'Agence⁵¹, mais il est permis de croire que son rôle pourrait correspondre à celui du *Homeland Security* américain, lequel a été mis sur pied pour défendre le pays contre toute intrusion néfaste à la sécurité des États-Unis⁵². En effet, le *Department of Homeland Security* est une réponse directe aux attaques terroristes du 11 septembre 2001. Le président George W. Bush a regroupé sous un seul organisme la coordination de 22 organes existants afin de « protéger la nation contre les menaces portées à la patrie »⁵³. Le 1^{er} mars 2003, le gouvernement américain transférait la responsabilité des services et des bénéfices à l'immigration, telles que l'acquisition de la citoyenneté et les autorisations de travailler au *U.S. Citizenship and Immigration Services*, un organe du *Department of Homeland Security*. Les fonctions d'enquête et de mise en exécution des lois d'immigration fédérales et des lois concernant la sécurité de l'air sont maintenant du ressort du *Bureau of Immigration and Customs Enforcement*. De son côté, le *Bureau of Customs and Border Protection* assume la protection des frontières américaines au sein du *Department of Homeland Security*⁵⁴.

Pour mieux cerner les paramètres de l'Agence, nous tenterons de comprendre la constitution du ministère responsable de l'Agence et les organismes qu'elle chapeaute. Le ministère canadien de la Sécurité publique et de la Protection civile a pour mandat d'assurer « la sécurité de la population canadienne, de même que les autres activités visant à la mettre à l'abri des catastrophes naturelles et des atteintes à sa sécurité ou, le cas échéant, à y remédier⁵⁵ ». Ce nouveau ministère coordonnera les activités visant la protection physique des Canadiens et des Canadiennes. Pour ce faire, il chapeautera les activités du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), du Service canadien du renseignement de sécurité, du Service correctionnel du Canada, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, du Centre des armes à feu et de l'Agence précitée⁵⁶. Le Bureau des infrastructures essentielles et de la protection civile relevait auparavant du ministère de la Défense nationale et était mandaté depuis le 5 février 2001 pour veiller au maintien des secteurs de l'énergie et des services publics, des communications, des transports, de la sécurité et du gouvernement⁵⁷.

Quant à l'Agence des services frontaliers, elle dirigera les activités de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, des services de renseignements, des fonctions d'interdiction et d'exécution de la loi, dont les renvois des étrangers illégaux, des services d'inspection des passagers et des im-

portations initiales aux points d'entrée⁵⁸. À cela s'ajoute la création d'un poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, dont le rôle principal consistera à assister le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile dans l'exécution de ses fonctions⁵⁹. Le premier objectif de ces nouvelles entités sera de protéger les citoyens canadiens contre les menaces extérieures. Cette réorganisation témoigne d'une orientation marquée du gouvernement en faveur d'un protectionnisme plus resserré. Il est, par ailleurs, possible d'affirmer que le gouvernement a opté pour une certaine fermeture des frontières aux étrangers, puisqu'il ressort des propos tenus à l'occasion de la création des nouveaux organes que seule la protection des Canadiens et des Canadiennes compte à présent. La recherche d'un équilibre acceptable entre la protection de la sécurité collective et celle des immigrants et des réfugiés est, pour l'instant, absente du programme politique.

Un autre indice de la radicalisation des contrôles frontaliers réside dans la faculté de l'Agence d'étendre ses pouvoirs en matière d'enquête. En vertu de la *Loi sur les armes à feu* et du *Règlement sur les armes à feu des agents publics*, l'Agence pourra augmenter la capacité des agents d'enquêter sur les immigrants illégaux et les criminels⁶⁰. Dans les faits, lesdits agents pourraient être autorisés à porter une arme. Il s'agit là de pouvoirs dont ils ne disposent pas en vertu du régime actuel⁶¹. Ces pouvoirs augmenteront l'efficacité des mesures de renvoi et de l'exécution de la loi. Ils s'apparentent également à ceux que possèdent les corps policiers.

Toutefois, ce qui inquiète davantage, c'est le transfert du programme précité de l'examen des risques avant renvoi, sous la coupe de l'Agence des services frontaliers (ce programme est actuellement du ressort du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration). Le programme administratif étant relié, par les opérations, à l'exécution des renvois et à l'examen des risques avant renvoi, il intégrera l'Agence au même titre que les renvois. Cette logique témoigne clairement de l'association d'idée entre « danger » et « étranger », et jette un doute sérieux sur la volonté réelle d'accorder une protection aux personnes vulnérables. Elle précarise, au demeurant, l'indépendance institutionnelle des décideurs du programme de protection. En effet, comment garantir l'indépendance décisionnelle de décideurs relevant d'une autorité dont l'unique mandat, *a priori*, consiste à assurer la sécurité du territoire et l'expulsion des indésirables? Un possible conflit d'intérêt nous semble flagrant entre, d'une part, la protection nécessaire des personnes à risque de persécution, de torture ou de mauvais traitement dans leur pays d'origine et, d'autre part, la mise en œuvre de préoccupations sécuritaires.

Il importe également de s'interroger sur la place qu'occupera le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

dans ce nouvel environnement politique. Le communiqué précité du premier ministre indique que le Ministère « demeurera responsable de la politique d'immigration afin de protéger les intérêts des immigrants et des réfugiés⁶² ». De fait, les politiques d'immigration portent généralement sur les critères de sélection des immigrants et des réfugiés. Le rôle des agents d'immigration restera à définir, et il est à souhaiter que les « intervenants du milieu » soient consultés. Il ressort du communiqué que les agents de Citoyenneté et Immigration demeureront présents *a priori* aux points frontaliers majeurs, aux fins d'appliquer les critères actuels d'immigration⁶³. La question de savoir qui aura préséance et quelle politique primera, en cas de désaccord entre un agent d'immigration et un agent de l'Agence des services frontaliers, demeure irrésolue. Le terme « intervenant du milieu » n'a pas été défini dans le communiqué, mais il semble que le gouvernement entende consulter, notamment, les groupes représentant les immigrants et les réfugiés. Il faut espérer que soit entendue une vaste représentation des groupes et des individus informés de la situation, des besoins et des droits des immigrants et des réfugiés.

Pour l'heure, la préoccupation centrale de la sécurité nationale menace la protection nécessaire des intérêts légitimes des réfugiés et des immigrants. Avec les nouvelles mesures mises en place, il devient difficile d'envisager un juste équilibre entre les enjeux sécuritaires et humanitaires. Aussi, l'existence du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration n'empêche-t-elle pas l'analogie entre les régimes canadien et américain, puisque la priorité semble pencher en faveur du renforcement des mesures sécuritaires gérées par un ministère indépendant du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Il est vrai que la présence d'un ministère de l'immigration indépendant de l'Agence diffère de la structure américaine, mais les fonctions et l'exécution d'immigration s'entrecoupent et incombent souvent à la mise en exécution de la loi. Le nouveau ministère de la Sécurité Publique et de la Protection civile nous apparaît donc comme une réplique du *Homeland Security* américain où il est question d'appliquer toutes les politiques qui s'apparentent de près ou de loin à la criminalité et à l'examen des étrangers au pays.

Conclusion

Afin de saisir l'évolution qu'est en train de subir le droit des réfugiés au Canada, à l'initiative des changements décidés par le nouveau gouvernement en matière d'immigration, nous avons examiné le rôle de divers acteurs, ainsi que les récentes initiatives ayant un impact sur la détermination du statut de réfugié. La réorganisation, rendue publique par Paul Martin le 12 décembre 2003, entraînera une période de

transition. Il convient de souligner que les informations communiquées jusqu'à ce jour au sujet de cette transition, ainsi que des fonctions des nouvelles entités, sont imprécises. Cet état de fait est d'autant plus critiquable que le nouveau gouvernement ne dispose d'aucun mandat électoral pour opérer de tels changements d'orientation dans la politique publique d'immigration du Canada. Pour le moment, il semble que la structure établie par le précédent gouvernement subsiste, mais que des changements sont clairement envisagés⁶⁴. Tels que nous les comprenons, ces changements portent, pour l'essentiel, sur l'octroi de pouvoirs d'investigation élargis aux agents de l'Agence des services frontaliers et sur la centralisation des questions sécuritaires dans cette seule agence. Si de telles modifications ne semblent pas affecter, de prime abord, le régime applicable à la détermination du statut de réfugié, nous sommes d'avis qu'elles provoqueront un resserrement du droit d'entrer au pays et laisseront encore moins de possibilités qu'il n'y en a déjà à un réfugié de trouver l'asile au Canada.

D'une manière générale, les mécanismes de détermination du statut de réfugié prévus par le droit interne permettent aux États de ne reconnaître la qualité de réfugié à une personne requérante que lorsque celle-ci respecte le processus administratif et/ou judiciaire mis en place par l'État visé. Bien que nous reconnaissons ici l'expression du principe de souveraineté, il est difficile de comprendre le traitement réservé aux réfugiés par le Canada et très certainement par d'autres juridictions nationales⁶⁵. À partir du moment où une personne qui est à la frontière canadienne se réclame de la protection du Canada jusqu'à la reconnaissance de son statut de personne protégée, le Canada se préoccupe peu du sort des demandeurs d'asile. Ils sont d'ailleurs perçus par la société et de nombreux fonctionnaires gouvernementaux comme des gens qui abusent d'un système généreux et des richesses d'un pays économiquement bien nanti. De plus en plus, nous assistons à des mesures de renforcement aux frontières canadiennes et le gouvernement fait toujours plus reposer la responsabilité des malheurs de ce pays sur les étrangers. Loin d'être bienvenus, ceux-ci constituent un danger. Chaque personne qui se présente à la frontière et qui n'est pas citoyenne canadienne est perçue d'emblée comme une menace potentielle à la sécurité du pays. Désormais, ce ne seront plus des agents d'immigration qui seront postés à la frontière, mais des agents relevant d'une agence de sécurité. Il s'ensuit un examen scrupuleux des origines et des raisons du séjour de l'étranger au Canada. S'il n'est pas muni de documents valides, son fardeau sera plus grand. Il est nécessaire qu'un examen soit fait, mais la présomption négative qui repose sur les étrangers à la frontière grandit et reflète une réalité bien triste : étrangers, restez chez vous!

Des propositions de réforme ont été avancées par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration pour accroître l'efficacité du processus de détermination du statut de réfugié⁶⁶. Ces initiatives sont également poursuivies par le nouveau gouvernement. Celui-ci désire réformer le processus « afin de mettre en place un système rationalisé et plus prévisible⁶⁷ ». Bien que nous ne nous y soyons pas penché, la réforme envisagée porte également sur les procédures de nomination des décideurs de la Section de la protection des réfugiés, ce qui favoriserait l'indépendance personnelle des décideurs⁶⁸. Cela ne constitue pas forcément une solution effective dans la mesure où, selon nous, une vraie réforme ne peut être possible que par un changement de perception à l'égard des étrangers et, plus particulièrement, des réfugiés. L'orientation sécuritaire du nouveau gouvernement n'est pas sans renforcer une conception diamétralement opposée à l'accueil des populations vulnérables. Nous croyons qu'une réforme est nécessaire pour faciliter l'entrée et l'intégration des réfugiés au Canada. Celle-ci devrait également permettre une meilleure cohésion des acteurs institutionnels du système de détermination du statut de réfugié, c'est-à-dire le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, ainsi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans l'état actuel des choses, on peut toutefois se demander quelle réforme nous attend : une réforme qui assoit davantage la légitimité des impératifs sécuritaires ou une réforme en profondeur qui nécessite une ouverture sur l'autre et un changement des mentalités?

L'objectif de cet article était d'apporter une réflexion sur la place que nous devrions accorder aux réfugiés dans la société canadienne, tout en considérant les enjeux sécuritaires. Nous constatons un déséquilibre en faveur des questions sécuritaires et nous croyons fermement que la protection des réfugiés ne va pas à l'encontre des préoccupations sécuritaires, si l'on adopte un regard différent sur cette problématique. Il suffit de comprendre les problèmes de perception et de conscientisation pour découvrir de nombreuses solutions à la situation précaire dans laquelle se trouve le droit des réfugiés. Les initiatives allant dans le sens de la coopération internationale ou, mieux encore, dans celui de la diminution de la pauvreté et l'enraiment des dettes des pays pauvres sont toutes des réponses durables au problème de l'exil des populations. En effet, les guerres civiles et internationales, les dictatures, la corruption et la pauvreté sont des situations qui mènent à la persécution des citoyens et entraînent la fuite des réfugiés vers des États où leur vie, leur sécurité et leur liberté ne risquent pas d'être menacées. Ces mêmes causes provoquent également le déplacement de populations pour des raisons autres que celles qui sont prévues dans la *Conven-*

tion relative au statut des réfugiés. Tout est une question de mesure entre les efforts déployés pour assurer l'ordre et la sécurité, et la place consacrée aux enjeux humanitaires, c'est-à-dire à la défense de la dignité humaine; celle-là même que le Canada promeut sur la scène internationale et a consacrée comme un pilier de son identité nationale dans le texte juridique le plus important au pays, la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶⁹.

Notes

1. Les idées dans cet article sont celles de l'auteur uniquement. L'auteur remercie M^e Mélanie Deshaies pour son soutien inconditionnel et le professeur François Crépeau pour son aide précieuse.
2. Articles 34 et 35 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.
3. Moyenne établie sur les dix dernières années. Citoyenneté et Immigration Canada. Au service du Canada et du monde, <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministerebrochure/service.html>> (consulté le 28 décembre 2003).
4. *Convention relative au statut des réfugiés*, adoptée le 28 juillet 1951 par la résolution 429(V) A.G.N.U, article premier.
5. Entre 1990 et 1999, le taux de reconnaissance est de 52,1 %. Le taux de reconnaissance a été établi d'après le nombre de réfugiés à qui le statut de réfugié selon la Convention ou un statut humanitaire a été accordé. Voir l'Annexe 9 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde* (Paris : Autrement, 2000), 321.
6. L'ancien Premier ministre à la tête du Parti libéral, Jean Chrétien, a quitté la vie politique. Le vainqueur de la course à l'investiture du Parti libéral tenue en novembre 2003 fut Paul Martin. Celui-ci agit à titre de chef du gouvernement canadien et a mis en place un Cabinet des ministres nouvellement constitué.
7. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde*, *supra* n. 5, chap. 1, 13–35.
8. 1969 marque la ratification par le Canada de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et de son *Protocole relatif au statut des réfugiés*, adoptée le 16 décembre 1966 par la résolution 2198 (XXI) A.G.N.U.
9. Une personne peut également craindre avec raison la persécution si elle retourne dans son pays d'origine alors qu'elle se trouve au Canada.
10. Ce sont les notes du point d'entrée qui seront transmises à la Section de la protection des réfugiés, afin d'examiner la vraisemblance des faits et la crédibilité du demandeur d'asile.
11. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *supra* n. 2, par. 49(2).
12. Cette expression est de nous.
13. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *supra* n. 2, art. 101.
14. Ce délai comprend l'arriéré des dossiers en cours, l'analyse du dossier, la recherche documentaire, l'audience et la prise de décision. Dans un discours prononcé en mai 2002, le président

- de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Peter Showler, a posé comme objectif un délai de 6 mois dans le traitement des demandes d'asile devant la Commission : « Idéalement, les revendications du statut de réfugié doivent être tranchées dans les six mois de la saisine de la CISR. Ce délai est suffisant pour l'accomplissement de toutes les formalités de procédure et pour la collecte des renseignements nécessaires à l'instruction dans la plupart des cas. Des dossiers exceptionnellement complexes peuvent demander davantage de temps, mais pour les affaires de complexité moyenne, un délai de six mois représente un objectif réaliste. Cet objectif ne pourra être atteint que si la CISR dispose de ressources suffisantes pour faire face à la quantité de demandes dont elle est saisie. » Peter Showler, « Le jugement des demandes d'asiles : sélection et formation des Commissaires », exposé à la conférence annuelle de l'Association canadienne des professeurs de droit, Toronto, 24–26 mai 2002. *Le Rapport sur le rendement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié* indique que le délai moyen est passé de 10 mois à 12,5 mois de 2000 à 2003, et que le délai continuera de s'allonger à cause des arriérés. Commission de l'immigration et du statut de réfugié, *Rapport sur le rendement* pour la période se terminant le 31 mars 2003, <http://www.irb.gc.ca/fr/recherche/pub/pub/rendement/pr0203_f.pdf>, 34 (consulté le 7 janvier 2004).
15. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 2, art. 170 et suivants.
 16. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177. Dans cette décision rendue en 1985, la Cour a examiné les procédures administratives en vigueur à cette époque en matière de détermination du statut de réfugié. Elle a notamment jugé que la procédure de détermination du statut de réfugié allait à l'encontre des exigences de justice fondamentale, prévues à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, C.11, dont le droit d'être entendu du demandeur d'asile.
 17. Avant la création de la Commission, le demandeur d'asile présentait par écrit sa revendication. Ce dernier était ensuite interrogé, sous serment, par un fonctionnaire qui transcrivait les réponses du demandeur dans ses notes. Le Comité consultatif sur le statut de réfugié émettait un avis au ministre sur foi des notes du fonctionnaire et de la demande écrite du revendicateur de statut de réfugié. Un délégué du ministre entérinait ou non l'avis, et par conséquent la demande d'asile était acceptée ou rejetée. *Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77* (Can.), chap. 52, art. 45 à 48.
 18. Précisons que l'ancienne loi sur l'immigration prévoyait une audience devant deux commissaires. Seul l'accord exprès du demandeur d'asile permettait d'entendre sa demande devant un seul commissaire. *Loi sur l'immigration*, L.R. 1985, c. I-2, par. 69.1 (7) et (8).
 19. C. Rousseau, F. Crépeau, P. Foxen, F. Houle, « The Complexity of Determining Refugeehood – A multidisciplinary analysis of the decision-making process of the Canadian Immigration Refugee Board », *Journal of Refugee Studies* 15, n° 1 (2002) : 43–70.
 20. Article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 2, et l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. 1985, ch. F-7.
 21. L'article 171 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 2, prévoit l'existence de la Section d'appel des réfugiés. Cette Section a pour finalité de juger les décisions de la section de première instance sur le fond. Toutefois, l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 2, par décret le 27 juin 2002 ne comprend pas l'entrée en vigueur de l'article 171.
 22. *Règlements sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 160.
 23. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 2, de 2002, abroge le programme du demandeur non reconnu du statut de réfugié pour le remplacer par un programme plus large qu'est l'examen des risques avant renvoi. En effet, il ne s'agit plus d'analyser seulement les dossiers de demandeurs d'asile déboutés, mais également toute personne qui craint pour sa vie, sa liberté ou sa sécurité si elle retourne dans son pays d'origine.
 24. Citoyenneté et Immigration Canada, *Projet de loi C-11: analyse article par article*, sect. 3, art. 112, <<http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/pub/c11-article.pdf>> (consulté le 7 janvier 2003). Voir également les commentaires en *obiter* des juges Cory et Major de la Cour suprême sur la création d'un examen des risques de retour peu de temps avant le renvoi dans *Pushpanathan c. Canada (ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982.
 25. Il y a trois types de mesures de renvoi : l'interdiction de séjour, l'exclusion et l'expulsion. Leur mise en application est décrite à l'article 223 et suiv. des *Règlements sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 22.
 26. Cette protection subsidiaire ne peut être accordée que par les États signataires de la *Convention relative au statut de réfugié*. En date du 31 décembre 1999, il y avait 131 États signataires de la *Convention relative au statut des réfugiés*, supra n. 4, et du *Protocole relatif au statut des réfugiés*, supra n. 8. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde*, 23, supra n. 5.
 27. Il existe un programme de rétablissement des réfugiés qui permet de reconnaître la qualité de réfugié à une personne qui se trouve dans son pays d'origine. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, supra n. 2, art. 95.
 28. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde*, supra n. 5.
 29. Les principaux groupes de réfugiés, entre 1980 et 1999, sont ressortissants des pays suivants : Afghanistan, Angola, Arménie, Azerbaïdjan, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Cambodge, Chine et Congo. *Ibid*, annexe 5, 314.
 30. Il y a également toute la question des bateaux chinois qui ont accosté les côtes de l'Ouest canadien à la fin des années 1990 dont nous ne traitons pas ici. Voir entre autres le *Rapport ministériel sur le rendement* pour la période s'étant terminée le

- 31 mars 2000, Citoyenneté et Immigration Canada déposé par l'Honorable Elinor Caplan, <<http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/pub/rmr2000.pdf>> (consulté le 14 janvier 2004).
31. Peter Showler, « Le jugement des demandes d'asiles », *supra* n. 14.
32. Le réseau des agents de contrôle de l'immigration est né d'une stratégie de contrôle de l'immigration qui visait à mieux protéger l'intégrité du processus de détermination du statut de réfugié et le programme d'immigration. Citoyenneté et Immigration Canada, Examen du réseau des agents de contrôle de l'immigration – Rapport final, août 2001, <<http://www.cic.gc.ca/francais/recherche%2Dstats/verification/aci/101introduction%2Df.html>> (consulté le 7 janvier 2004).
33. *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *supra* n. 2, art. 148. Le paragraphe 148(1) dresse les obligations des transporteurs, qu'ils soient aériens ou terrestres. Le transporteur ne peut, entre autres, amener au Canada des personnes qui ne sont pas munies des documents prescrits par la *Loi sur l'immigration*.
34. À l'étranger, plus de 74 employés participent à l'interception de plus de 60 % des individus qui n'ont pas les documents requis avant qu'ils ne s'embarquent à destination du Canada. Voir la déclaration du ministre Denis Coderre, anciennement ministre de l'Immigration, faite lors de son allocution devant le Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration, le 20 mars 2003, <<http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/discours/comite.html>> (consulté le 7 janvier 2004).
35. Information accessible sur le site officiel du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, <<http://www.cic.gc.ca/francais/pub/11sept.html>> (consulté le 23 février 2004).
36. Au-delà de l'absence de juridiction, les agents de contrôle ont des fonctions qui contredisent la détermination du statut de réfugiés.
37. Il existe également une reconnaissance unilatérale du système de détermination d'un État par un autre. C'est le cas de la Grande-Bretagne qui a reconnu unilatéralement le Canada et les États-Unis comme des États fiables en matière de détermination du statut de réfugié. Voir *Salas v. Secretary for Home Department*, [2002] E.W.J. n° 4340.
38. Information disponible sur le site du Conseil Canadien pour les Réfugiés : « En 2001, 35 % des demandes du statut de réfugié faites au Canada provenaient de gens qui étaient entrés à partir des États-Unis. » <<http://www.web.net/~cct/Tierspays.htm>> (consulté le 23 février 2004).
39. Le 30 août 2002, le Canada et les États-Unis ont arrêté et paraphé la version finale de l'*Entente sur les tiers pays sûrs*. Le 26 octobre 2002, le projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* concernant l'alinéa 101(1)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* fut publié dans la Gazette du Canada, Partie I, vol. 136, n° 43. Voir également le communiqué du 1^{er} mai 2003 du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au sujet du Rapport sur le règlement relatif aux tiers pays sûrs du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes. Citoyenneté et Immigration Canada,
- « Réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration », mai 2003, <<http://www.cic.gc.ca/francais/pub/pays-surs.html>> (consulté le 7 janvier 2004).
40. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* n. 16.
41. Il existe de nombreuses exceptions à l'*Entente sur les tiers pays sûrs* prévues à l'article 4 (voir également art. 159.5 et 159.6 du projet de règlement), notamment les mineurs non accompagnés, les membres de la famille et la possibilité pour les parties de déroger au principe pour intérêt public (art. 6). Le projet de règlement ajoute également que les apatrides sont exclus de l'application de l'entente (art. 159.2, *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *supra* n. 39).
42. Article 159.4 du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *supra* n. 39.
43. Certains pays d'asile comme la France ne reconnaissent que les réfugiés persécutés par des agents étatiques. En France, l'auteur de la persécution doit être étatique, mais il existe quelques exceptions à ce principe. Voir P. Delouin et P. Vianna, « Droit d'asile en France : état des lieux (partie 4) », *Cultures et conflits*, n° 23 (hiver 2002), accessible à <<http://www.conflits.org/article.php3?idarticle=401>> (consulté le 18 février 2004).
44. L'article 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *supra* n. 2 prévoit des motifs dits élargis de protection. Bien que ces motifs n'entrent pas dans la définition du statut de réfugié (art. 96), les individus, qui risquent la torture et les mauvais traitements, ont droit à la protection du Canada au même titre que les demandeurs d'asile reconnus réfugiés (art. 95).
45. Citoyenneté et Immigration Canada, « Avis sur la création de l'Agence des services frontaliers du Canada », <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/avis-asfc.html>> (consulté le 28 décembre 2003).
46. Communiqué du Premier ministre, *Le Premier ministre annonce la composition du Cabinet*, le 13 décembre 2003, <<http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=8>> (consulté le 28 décembre 2003), point 4 de la section « Assurer la santé et la sécurité du Canada ».
47. Citoyenneté et Immigration Canada, « Instruments de délégation de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* » signé le 10 juillet 2003, *Désignation et Délégation*, module 6, col. 4 aux points 17 et 27 sur l'application des par. 15 (1) et (4) de la *Loi*, <<http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/il/il03f-annB.pdf>>.
48. La *Déclaration sur la frontière intelligente* fut signée par les deux pays le 12 décembre 2001. *Déclaration sur la frontière intelligente*, signée par le ministre Manley et le gouverneur Ridge le 12 décembre 2001, <<http://www.canadianembassy.org/border/declaration-fr.asp?format=print>> (consulté le 14 janvier 2004).
49. Il existe plusieurs ententes entre les États-Unis et le Canada : *Vision de la frontière*, l'*Accord sur la frontière commune*, la *Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité des frontières*

- et le contrôle de la migration régionale et la Déclaration sur la frontière intelligente, *supra* n. 48. La plupart de ces ententes ont été conclues après le 11 septembre 2001.
50. *Annexe concernant l'échange d'information sur les demandeurs d'asile afin d'accroître le contrôle des revendicateurs du statut de réfugié*, Citoyenneté et Immigration Canada, <<http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/smu/smu-ins-dos.html>> (consulté le 7 janvier 2004).
51. Les seules informations que nous ayons pu trouver sur l'Agence des services frontaliers se trouvent sur les sites du Premier ministre (<<http://pm.gc.ca>>), du ministère de Citoyenneté et Immigration Canada (<www.cic.gc.ca>) et du site officiel du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (<www.sgc.gc.ca>).
52. "The new department's first priority is to protect the nation against further terrorist attacks. Component agencies will analyze threats and intelligence, guard our borders and airports, protect our critical infrastructure, and coordinate the response of our nation for future emergencies." Department of Homeland Security, site officiel, <http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp> (consulté le 7 janvier 2004).
53. Traduction libre. Department of Homeland Security, site officiel (consulté le 20 février 2004).
54. Department of Homeland Security, site officiel (consulté le 20 février 2004).
55. Communiqué du Premier ministre daté du 13 décembre 2003, *supra* n. 46, point 1 de la section « Assurer la santé et la sécurité du Canada ».
56. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, site officiel, rubrique « Aperçu de notre organisation », <www.sgc.gc.ca> (consulté le 7 janvier 2004).
57. <http://www.ocipep.gc.ca/howeare/index_f.asp> (consulté le 7 janvier 2004).
58. *Avis sur la création de l'Agence des services frontaliers du Canada*, *supra* n. 45.
59. Communiqué du Premier ministre daté du 13 décembre 2003, *supra* n. 46, point 8 de la section « Assurer la santé et la sécurité du Canada ».
60. *Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, ch. 39; *Règlement sur les armes à feu des agents publics*, DORS/98-203.
61. La structure du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la *Loi sur l'immigration* ne permettent pas l'habilitation de tels pouvoirs. Pour ce faire, il faut être constitué en agence et posséder un numéro d'identification enregistré. *Règlement sur les armes à feu des agents publics*, *supra* n. 60, art. 6.
62. Communiqué du Premier ministre daté du 13 décembre 2003, *supra* n. 46, point 5 de la section « Assurer la santé et la sécurité du Canada ».
63. Communiqué du Premier ministre daté du 13 décembre 2003, *supra* n. 46, point 5 de la section « Assurer la santé et la sécurité du Canada ». Le terme immigration semble exclure toute juridiction en matière d'admissibilité aux frontières et porte plutôt sur les critères de sélection des immigrants et des réfugiés.
64. Nous n'avons constaté aucun changement dans l'organisation présente sur le site officiel du ministère de Citoyenneté et Immigration Canada (<www.cic.gc.ca>), sauf en ce qui concerne l'annonce d'une nouvelle agence.
65. Par exemple, le projet d'instaurer des zones extraterritoriales ou zones régionales où les réfugiés pourront trouver asile. Ce projet fut, entre autres, proposé par la Grande-Bretagne et secondé par d'autres pays européens.
66. Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport sur les plans et priorités 2003-2004*, section III, sous-section B : « Accroître la confiance du public dans la gestion de l'accès au Canada », <<http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/CI-CI/CI-CI34f.asp#s3b3>> (consulté le 7 janvier 2003).
67. Communiqué du Premier ministre daté du 13 décembre 2003, à Ottawa, <www.pm.gc.ca> (consulté le 28 décembre 2003).
68. Le libellé du Communiqué du Premier ministre daté du 13 décembre 2003, *supra* n. 46, point 6 de la section « Assurer la santé et la sécurité du Canada », précise que la réforme a pour but d' « assurer la qualité et l'efficacité de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ».
69. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra* n. 16.

Kinga Janik est doctorante à la Faculté de Droit de l'Université de Montréal. Elle est présentement en année sabbatique de son poste de conseillère juridique au ministère de la Justice, au sein des services juridiques du ministère de Citoyenneté et Immigration Canada à Ottawa. Doctorante, Faculté de droit, Université de Montréal.
